


FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA



DIVERSIFICACIÓN
PRODUCTIVA,
CAMBIO CLIMÁTICO
Y GOBERNANZA DEL
SECTOR EXTRACTIVO

*75 propuestas para una Agenda
de Transición en Colombia*


Foro
Nacional por Colombia


Foro
Región Central

Coordinador:

Fabio E. Velásquez C.

Autores:

Mario F. Martínez P.
Angélica J. Puertas V.
Fabio E. Velásquez C.

Equipo de apoyo:

Luisa Cárdenas
Nicolás Ulloa

Diseño y diagramación:

Stephanie Pinilla Ramos

Fotografía:

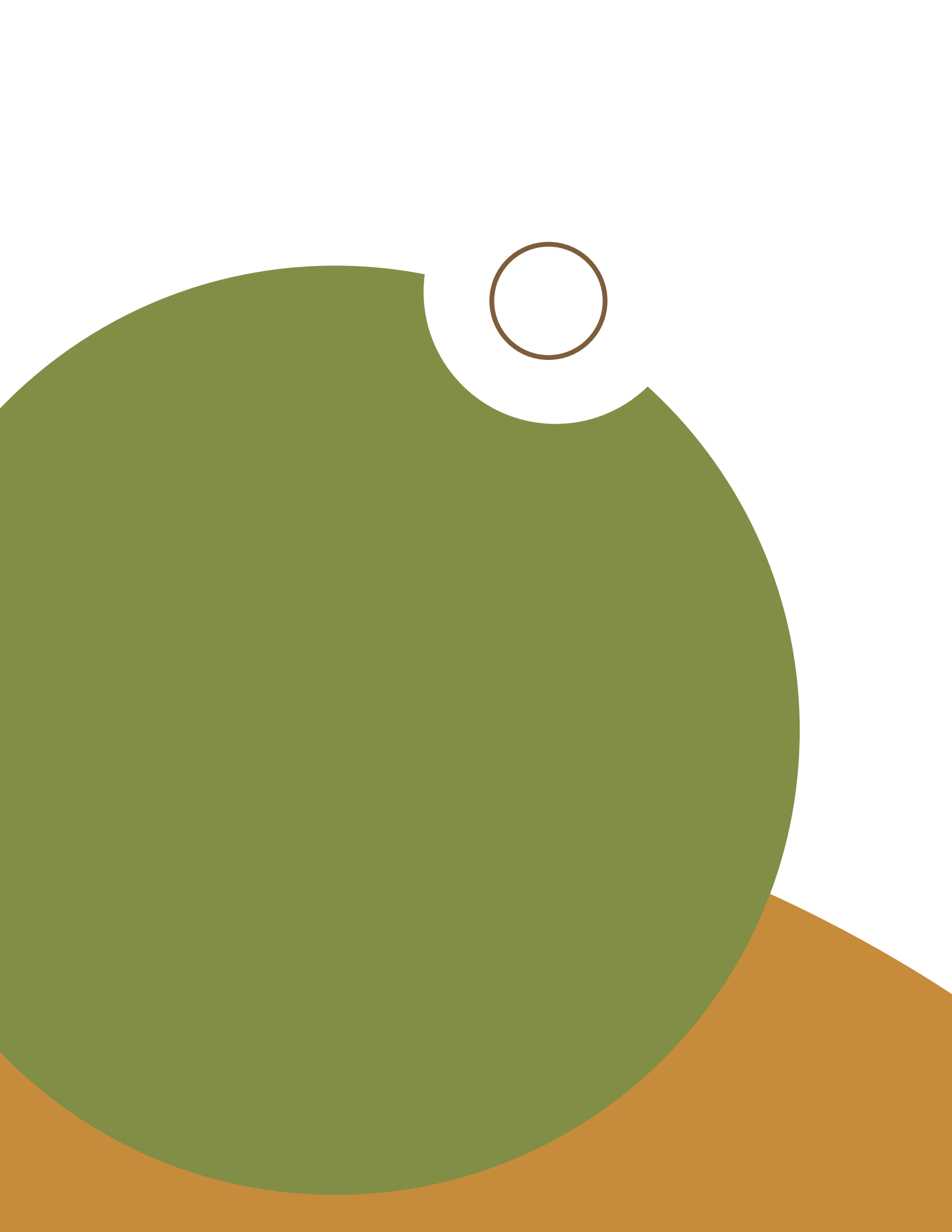
Freepik, Pexels y Unplash



Publicado con el apoyo de:



FORD
FOUNDATION



CONTENIDO

4

Siglas y Acrónimos

6

Introducción

10

La Agenda Económica: diversificación productiva

11

Introducción

11

Economía dependiente de los recursos naturales no renovables

15

¿Por qué diversificar?

16

Los instrumentos para avanzar en la agenda de diversificación productiva

20

La agenda de diversificación productiva para la transición

20

Requerimientos para una actividad extractiva incluyente y sostenible

33

La agenda de diversificación

39

La agenda ambiental: cambio climático y transición energética

40

Introducción

42

El cambio climático y la transición energética

47

Las políticas públicas y la estrategia del gobierno

53

La agenda para la transición

58

La agenda de gobernanza: institucionalidad, diálogo y participación

59

Introducción

60

Un esquema jerárquico de toma de decisiones

67

La agenda de gobernanza para la transición

77

Referencias bibliográficas

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Asociación Colombiana de Minería
AEM	Áreas Estratégicas Mineras
AIDA	Asociación Internacional de Defensa del Medio Ambiente
ALCA	Área de Libre Comercio de América Latina
ALCOGEN	Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica
AMEM	Área de Manejo Especial de la Macarena
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ARM	Alliance for responsible Mining
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CINEP	Centro de Investigaciones y Educación Popular
CNOT	Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencia de las Partes (Acuerdo de París)
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
CROT	Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
FONPET	Fondo de Pensiones Territoriales
GBTUD	Giga British Thermal Unit por día
GDIAM	Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia
GEI	Gases Efecto Invernadero
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IEA	Agencia Internacional de Energía
IED	Inversión Extranjera Directa
IFD	Instituciones de Fomento al Desarrollo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGCC	Integración de Gasificación y Ciclo Combinado
IIF	Instituto Internacional de Finanzas
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MCV	Misión de Crecimiento Verde
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MICSE	Mesa Interinstitucional de Coordinación del Sector Extractivo
NDC	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Productores de Petróleo
PCV	Política de Crecimiento Verde
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PIB	Producto Interno Bruto
PINES	Proyecto Nacional de Intgerés Estratégico
PNCC	Política Nacional de Cambio Climático
PNPC	Política Nacional para la Productividad y Competitividad
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
RNNR	Recursos Naturales no Renovables
RUCOM	Registro Único de Comercializadores Mineros
SIMCO	Sistema de Información Minero Colombiano
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
WSDA	Conferencia de Sistemas de Distribución de Agua



INTRODUCCIÓN

Dos décadas han transcurrido desde que el gobierno colombiano decidió impulsar la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) como base y motor del desarrollo económico del país. Han sido dos décadas plenas de controversias que llevaron a un debate polarizado entre los defensores de la estrategia y sus detractores. En esas dos décadas ha ocurrido de todo: entrega desbordada de títulos durante los mandatos del presidente Uribe; arribo al país de la inversión extranjera en cabeza de las multinacionales del sector; incremento importante de las rentas del Estado por cuenta de las regalías y los impuestos pagados por las empresas, gracias al *boom* de precios de las materias primas en el mercado internacional, especialmente del oro, el petróleo y el carbón; reformas institucionales para la gestión del sector; épocas de “vacas flacas” cuando el superciclo de precios se vino abajo; crecimiento de la minería informal y de la explotación ilícita de minerales; presencia en varias regiones de la minería ancestral y de la minería a pequeña escala; impactos ambientales de diversa índole, incluyendo áreas de protección ambiental que fueron tituladas; afectación de territorios de pueblos y comunidades étnicas; movimientos de resistencia social a la ampliación de la frontera extractiva en varias regiones del país; consultas populares para rechazar proyectos mineros o de hidrocarburos; lucha de sectores ambientalistas y defensores de derechos humanos contra el *fracking*; propuestas gubernamentales y empresariales de diálogo territorial para obtener la licencia social de los proyectos; intervención de la Corte Constitucional para dirimir controversias en torno a la autonomía territorial y la participación ciudadana; estrategias de recuperación post-pandemia basada en buena parte en la industria extractiva; retórica “verde”

del gobierno en los estrados internacionales. Y sigue una larga lista de sucesos que convirtieron la actividad extractiva en un campo abierto para la deliberación pública.

Es un debate, en últimas, sobre el modelo de desarrollo extractivista¹, basado en la explotación y exportación de *commodities*, e impulsado por el gobierno nacional con el propósito primordial de obtener rentas para financiar la inversión pública. Este último ha sido el argumento principal para defender el modelo como un esquema favorable para el país² y para rechazar propuestas que sugieren avanzar hacia esquemas alternativos de desarrollo.

Lo cierto es que el modelo, vendido por los organismos financieros internacionales como la salvación para los países del Sur, no ha brindado a Colombia los beneficios prometidos. El caudal de rentas entregadas al Estado, muy dependientes de la volatilidad de los precios de las materias primas en el mercado internacional, no compensa los impactos sociales y los pasivos ambientales de la actividad extractiva, sobre todo ante la ausencia de controles estatales para obligar a los productores a ceñirse a estándares internacionales en materia social, de derechos humanos y de protección y conservación ambiental. Incluso, desde el punto de vista estrictamente económico, el sector no ha mostrado las bondades que le fueron atribuidas: generación de empleo (el sector de gran industria, que aporta más del 90% de las regalías, es capital intensivo); encadenamientos productivos (muy baja capacidad de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en comparación con otros sectores productivos); promoción del desarrollo local (muy escasos beneficios para las comunidades en las áreas de influencia de

1. El extractivismo es “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados especialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo” (Gudynas, s.f., p. 6).

2. Otros argumentos han sido el aprovechamiento de las reservas de materias primas que posee el país, especialmente el carbón, especialmente ante la existencia de mercados asiáticos para nuestros productos; la autosuficiencia petrolera para evitar la importación de combustibles; o bien, las oportunidades que abre la transición energética a nivel global, especialmente por la demanda de nuevos minerales, especialmente el cobre, en lo que respecta al país.

proyectos) y dinamización de la economía en su conjunto.

Estos pobres resultados alientan cada vez más la idea de que es necesario un modelo de desarrollo diferente para el país, que quiebre la alta dependencia de la economía colombiana con respecto a la producción y exportación de materias primas, a sabiendas de que las variables que rigen las decisiones y afectan los mercados para esos productos no están todas en manos del gobierno colombiano, sino que resultan de procesos y actores del orden global.

El cambio de modelo no se hace de la noche a la mañana. Implica un período de transición en el que lo nuevo va sustituyendo gradualmente a lo viejo, siempre en la mira de tener una meta de transformación de fondo del esquema vigente. La transición, por su parte, requiere de una agenda, en la que queden plasmadas las metas, las tareas, los instrumentos, los tiempos, los responsables, las fuentes de financiamiento y los resultados esperados. Este documento, preparado por un equipo del Capítulo Región Central, de la Fundación Foro Nacional por Colombia, propone una Agenda de Transición Post extractivista –para utilizar el término propuesto por Eduardo Gudynas. La Agenda contiene un conjunto de acciones de corto y mediano plazo que el gobierno colombiano, en asocio con diferentes actores económicos y sociales, debería poner en marcha para asegurar la transición hacia un modelo de desarrollo no dependiente de los RNNR, que, entre otras cosas, ayude a remediar los desequilibrios en los flujos entre la sociedad y la naturaleza (Santos, 2021).

Se trata de una agenda de transición. Godelier definió la transición como “la fase particular de una sociedad que encuentra cada vez más dificultades para reproducir el sistema económico y social en el que se funda y comienza a reorganizarse sobre la base de otro sistema que se transforma en la forma general de las nuevas condiciones de existencia” (1999, p. 66, citado por Santos, 2021, p. 357)³.

Para señalarlo en términos sistémicos, la transición consiste en el paso de un tipo de metabolismo social⁴ a otro. No se trata simplemente de un cambio en las variables económicas para seguir haciendo más de lo mismo, sino de un cambio de fondo de las relaciones entre economía, sociedad y naturaleza⁵. No significa un “no” rotundo a la explotación de los RNNR, sino el intento de otorgar al sector el lugar y la dimensión que le corresponden, de manera que satisfaga necesidades fundamentales del país, bajo criterios de justicia social y sostenibilidad ambiental.

La Agenda se inspira en el concepto de extractivismo indispensable, propuesto por Gudynas, es decir, aquel que mantiene la extracción de recursos naturales en el nivel que sea necesario para satisfacer actividades humanas y mejorar la calidad de vida. La Agenda ha sido estructurada en tres capítulos que responden a tres dimensiones fundamentales –no las únicas- de la actividad extractiva: la económica, la ambiental y la de gobernanza. En el primer caso, el eje articulador de las propuestas es la diversificación productiva.

3. Gudynas define la transición como “proceso que agrupa diferentes ideas, acciones y propuestas para abandonar el estilo de desarrollo actual y avanzar en direcciones alternativas enfocadas en el buen vivir para las personas, y en proteger la naturaleza” (s.f., p. 18).

4. Por metabolismo social se entiende “un conjunto de flujos materiales y energéticos entre la sociedad y la naturaleza, controlados por el ser humano, que sustentan, de manera integrada y combinada, la autorreproducción y la evolución de las estructuras biofísicas de la sociedad humana” (Santos, 2021, p. 357).

5. La transición busca transformar las bases culturales sobre las cuales la sociedad capitalista ha ido construyendo su idea dominante de bienestar, desarrollo y progreso, con un sentido pluralista que admite diversas alternativas al modelo actual de desarrollo.

De ella se viene hablando recientemente en diversos escenarios nacionales e internacionales y comienza a lograr consensos sobre su significado y su potencial para inspirar nuevas rutas de desarrollo del país. La agenda ambiental privilegia las propuestas relacionadas con el cambio climático y la transición energética. Por supuesto, son muchas las aristas de la cuestión ambiental en su relación con la actividad extractiva. No obstante, decidimos centrar la atención en esos dos asuntos, no solo por su trascendencia a nivel global, sino por el impacto que viene causando el cambio climático en Colombia y que causará en el futuro si no se toman medidas drásticas en el corto plazo, entre ellas el cambio de la matriz energética y la descarbonización de la economía. Por último, la agenda de gobernanza aborda tres aspectos: las articulaciones horizontales en el Estado para la gestión del sector; las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos del subsuelo, y la participación ciudadana como componente *sine qua non* de esas decisiones. La idea es que el Estado recupere su función reguladora, pero lo haga en permanente diálogo y concertación con diferentes actores a nivel nacional y territorial.

Como tal, la Agenda no entra en el detalle de los instrumentos. Solamente traza una ruta a través de 75 propuestas en diferentes campos que buscan definir opciones de cara al futuro, así como el rol que corresponde a los diferentes actores involucrados en la actividad extractiva. El paso siguiente a la discusión y la adopción de la Agenda será trabajar en el diseño de los instrumentos que permitan convertirla en acciones del gobierno, del sector privado y de la sociedad. La oportunidad del debate electoral que se desarrolla actualmente en

Colombia y la formulación del próximo Plan Nacional de Desarrollo constituyen sin duda escenarios de gran valor para discutir la Agenda y tomar decisiones que enruten al país hacia el desarrollo, humano, el respeto a la naturaleza y la convivencia pacífica.

La agenda es el fruto de la reflexión que Foro Nacional por Colombia ha venido realizando en los últimos diez años sobre el papel de la actividad extractiva en el país. Lo ha hecho a través de los estudios realizados en el Observatorio de las Industrias Extractivas, y también del contacto con comunidades locales y una gama amplia de organizaciones sociales con las que trabaja en sus regiones de influencia. De algún modo, este documento recoge un amplio debate interno y externo que –esperamos– nutra una discusión inaplazable sobre el modelo de desarrollo en Colombia y el rol de la actividad extractiva.

Foro desea agradecer a Pan para el Mundo y la Fundación Ford por el apoyo brindado para llevar adelante esta iniciativa, a los expertos que contribuyeron con sus análisis a precisar muchos de nuestras propuestas, a las comunidades y líderes(as) con las que hemos intercambiado opiniones sobre la materia y a todas las personas que nos ayudaron a pensar y llenar de contenidos esta Agenda. Nuestro interés es aportar insumos para un debate público que Colombia debe abordar desde ya y que debe conducir a decisiones de país, ojalá fruto de acuerdos entre diferentes actores. De ser así, Foro entenderá cumplido su propósito.

Bogotá, mayo de 2022.



An aerial photograph of a rugged, eroded landscape, possibly a canyon or a dry riverbed, with sparse vegetation. The terrain is characterized by deep, winding gullies and rocky slopes. A large, semi-transparent circular graphic is centered over the image, containing the main text.

LA AGENDA ECONÓMICA:

**DIVERSIFICACIÓN
PRODUCTIVA**

Introducción

El debate en Colombia sobre la salida a la crisis que dejó la pandemia ha cobrado especial interés, tanto por los retos que enfrenta el país para reactivar la economía, reducir el desempleo y disminuir las cifras de pobreza como por la agenda de diversificación planteada por el gobierno nacional para responder a un escenario internacional que cada vez más está alineado con la idea de sustituir los combustibles fósiles por otras fuentes de energía menos contaminantes.

Sobre este último asunto, el presidente Duque ha propuesto una receta de continuidad extractiva que busca aprovechar al máximo el aumento de precios de los bienes minero-energéticos y promover en el mediano plazo la diversificación de las exportaciones de materias primas, incluyendo otros productos como el cobre, de importancia para la transición energética mundial. Al mismo tiempo, sectores políticos, sociales y de la academia han llamado la atención sobre la inconveniencia de este modelo y la urgencia de apostarle a otros sectores con menor carga de conflictividad, reducidos impactos ambientales y mejores perspectivas de contribución a la generación de empleo y al logro de la equidad social.

En este marco, se presenta a continuación un análisis sobre la importancia de diversificar la economía colombiana, no solo como estrategia de reactivación económica, sino como fórmula para reducir su alta dependencia con respecto a la explotación de los (RNNR). El análisis está estructurado en tres secciones: la primera presenta algunos indicadores que demuestran la alta dependencia de la economía colombiana

respecto de la minería y los hidrocarburos, tanto en las exportaciones y la inversión extranjera como en su aporte a los ingresos corrientes de la nación. En la segunda parte, se exponen las razones que reafirman la idea de un cambio hacia una estructura productiva más diversificada que reduzca esa dependencia. La última sección sugiere algunos instrumentos de política pública y enumera varias propuestas para avanzar en una agenda de diversificación durante los próximos años⁶.

Economía dependiente de los recursos naturales no renovables

¿En qué consiste la alta dependencia de la economía colombiana con respecto al sector extractivo? La respuesta a este interrogante se puede encontrar en el esquema de políticas públicas y en algunos indicadores macroeconómicos. En efecto, durante los últimos quince años los gobiernos se acogieron al “Consenso de los *Commodities*”⁷ con el propósito de aprovechar el ciclo de precios altos de cuatro productos: petróleo, gas, carbón y oro. Además, pusieron en marcha varios instrumentos de política pública para concretar el interés en la agenda extractivista. En los planes de desarrollo establecieron la ruta para incentivar la inversión extranjera directa en el sector. Al mismo tiempo, diseñaron estrategias para consolidar el potencial extractivo del país, incluyendo acuerdos y exenciones tributarias al capital y la flexibilización de los controles

6. El documento se sustenta en tres fuentes: i) el trabajo de investigación sobre el comportamiento del sector minero y de hidrocarburos realizado desde hace más de diez años por el Observatorio de las Industrias Extractivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia; ii) estudios y estadísticas de entidades públicas, universidades y centros académicos; y iii) entrevistas a expertos(as) que han trabajado en la comprensión de las dinámicas económicas aplicables a la minería y los hidrocarburos en Colombia.

7. Este consenso les asigna a países “emergentes” como Colombia el papel de proveedores de minerales e hidrocarburos que requieren los países desarrollados para movilizar su aparato productivo. Esto se sustenta en el boom de precios altos de algunos minerales e hidrocarburos como fuente principal de renta pública para distribuir en los programas sociales.

ambientales; y aceleraron la entrega rápida de títulos en el sector minero, así como la firma de contratos de exploración y explotación en el sector de hidrocarburos. Los datos de la Agencia Nacional de Minería (2021) indican que en Colombia, con corte a diciembre de 2021, existían “9.602 títulos mineros, en un área cercana al 5% del territorio nacional⁸. De este total, el 2.3% están en exploración, 1.6% en construcción y montaje, y 1.1% en explotación”. En el caso de los hidrocarburos, durante el período 2005-2020 se firmaron 1.136 contratos exploratorios y por lo menos 23 rondas petroleras⁹ en 30 de los 32 departamentos del país, de acuerdo con datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Como consecuencia de estas medidas de política pública, aumentó la dinámica extractiva. Así, el país pasó del séptimo lugar al tercer puesto en América Latina como mayor productor de petróleo entre 2005 y 2020¹⁰. Aunque su participación en el mercado internacional, cercana a los 800 mil barriles de crudo diarios en 2020, todavía está lejos de México y Brasil, que superan los 2 millones de barriles por día, esta cifra da cuenta de la progresión que ha tenido Colombia como proveedor estratégico de crudo. En el gas, sucedió lo mismo: en 2020, en plena pandemia, Colombia se convirtió en el quinto productor de la región con una producción estimada de 1.078 GBTUD¹¹.

En lo que respecta al carbón, el país tiene las mayores reservas probadas en América Latina y ninguna nación de la región le disputa el primer puesto en las exportaciones de este mineral, con un promedio de 90 millones de toneladas producidas al año en el período 2010-2020. En materia de oro, aunque todavía no tiene el

potencial de Perú (120 toneladas anuales), las proyecciones del gobierno nacional indican que puede aumentar su nivel de participación en el mercado internacional de 46 a 82 toneladas en los próximos diez años (Tabla 1).

El resultado de las políticas implementadas también se observa en la dependencia que tiene la economía con respecto al sector extractivo. Un indicador de ello es la renta pública. Las cifras del Ministerio de Hacienda para el período 2010-2019 indican que, de cada 100 pesos de ingresos públicos en Colombia, 15 provienen del carbón, el oro y, en especial, el petróleo; y de cada 100 pesos en impuestos, la minería y los hidrocarburos aportan 27 pesos. En cifras agregadas, para el 2021, el total de ingresos públicos proyectados por el Ministerio de Hacienda se ubicó en 295 billones de pesos; los sectores de minería e hidrocarburos aportaron el 11%, incluyendo 15 billones de regalías.

Tabla 1. Producción de minerales e hidrocarburos en el tiempo

Mineral	2005	2015	2019	2020
Petróleo	435	998	898	745
Gas	955	1.078	911	900
Carbón	59,7	84,9	82,2	43,5
Oro	36,7	31,6	37,4	47,6

Fuente: Elaboración propia con datos de ANH, ANM, SIMCO. Petróleo, en miles de barriles diarios por día. Gas, en Giga British Thermal Unit por día. Carbón, en millones de toneladas anuales. Oro, en toneladas métricas.

No existe ningún sector productivo que tenga el nivel de incidencia del sector extractivo en la renta nacional. El café, que sostenía la economía

8. El área total del territorio nacional es cercana a los 114 millones de hectáreas y el área titulada para la actividad minera es de 2,2 millones de hectáreas, según datos de la ANM.

9. Una ronda petrolera es un conjunto de licitaciones que abre la ANH para recibir propuestas de empresas interesadas en iniciar trabajos de exploración, de factibilidad técnica y de explotación de hidrocarburos tanto On-Shore (adentro del territorio) como Off-Shore (en el mar).

10. El tercer lugar de Colombia como productor de petróleo en América Latina se debe a la debacle de Venezuela que pasó de 1,7 millones de barriles diarios de crudo en 2016 a 527 mil barriles diarios en 2020, de acuerdo con las estadísticas del Banco Mundial.

11. Giga British Thermal Unit por día.

en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado, apenas participó con el 2,4% de los ingresos públicos en 2021, según datos del Ministerio de Hacienda. Esta entidad además señala que la industria y la agricultura por su parte, aportaron el 8,6% y el 2,3% de los recursos que recibió el gobierno en el mismo año.

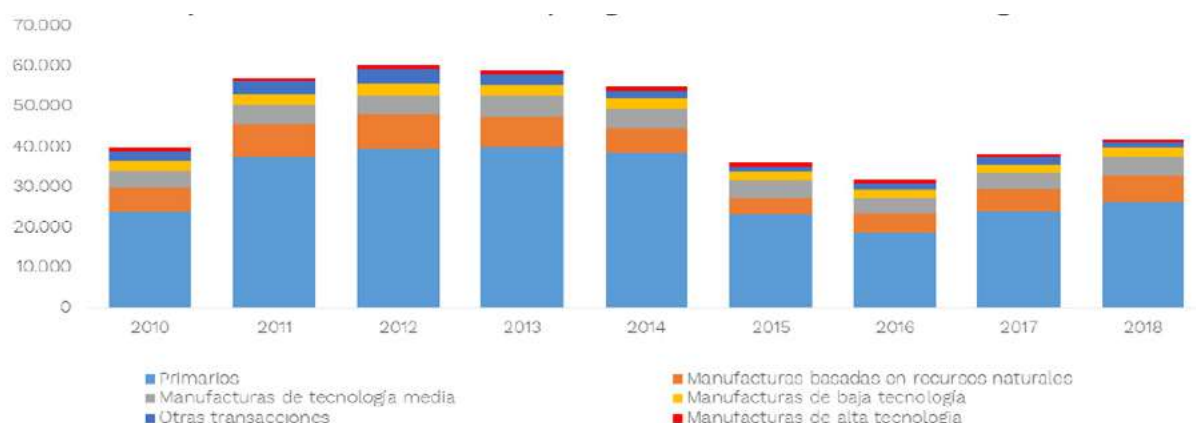
En los territorios que concentran la actividad extractiva, la dependencia económica es aún mayor. La Contraloría General de la República señala que, en 2019, de cada cien pesos que recibió la Guajira por concepto de ingresos corrientes, 62 fueron aportados por la empresa Cerrejón. En el caso del Cesar, esta proporción llegó a 58 pesos; y en el departamento del Meta, que concentra la mitad del crudo colombiano, el sector extractivo aportó el 49% del presupuesto de 2021 por concepto de regalías, impuestos y contribuciones.

Otro indicador de alta dependencia es el de las exportaciones. Los datos del DANE muestran que entre 2010 y 2020 el país alcanzó un valor de

ventas al exterior de 303 mil millones de dólares FOB. De ese monto, la participación del sector extractivo alcanzó un valor cercano a 181 mil millones de dólares, es decir, el 60%. La industria y la agricultura, por su parte, suman el 11% de las exportaciones. En definitiva, Colombia se convirtió en un exportador neto de RNNR (gráfica 1).

En lo que respecta a la Inversión Extranjera Directa (IED), los datos del Banco de la República muestran que durante el período 2010 a 2020 Colombia se consolidó como el tercer país de América Latina con mayores recursos del exterior para movilizar su aparato productivo, después de Brasil y México. En total, recibió cerca de 141 mil millones de dólares. De este monto, 54 mil millones se dirigieron a la minería y los hidrocarburos (39%). La industria y la agricultura, mientras tanto, tuvieron una participación en la IED del 12%, con una cifra aproximada de 16 mil millones de dólares.

Gráfica 1 - Exportaciones de Colombia por Grado de Intensidad Tecnológica



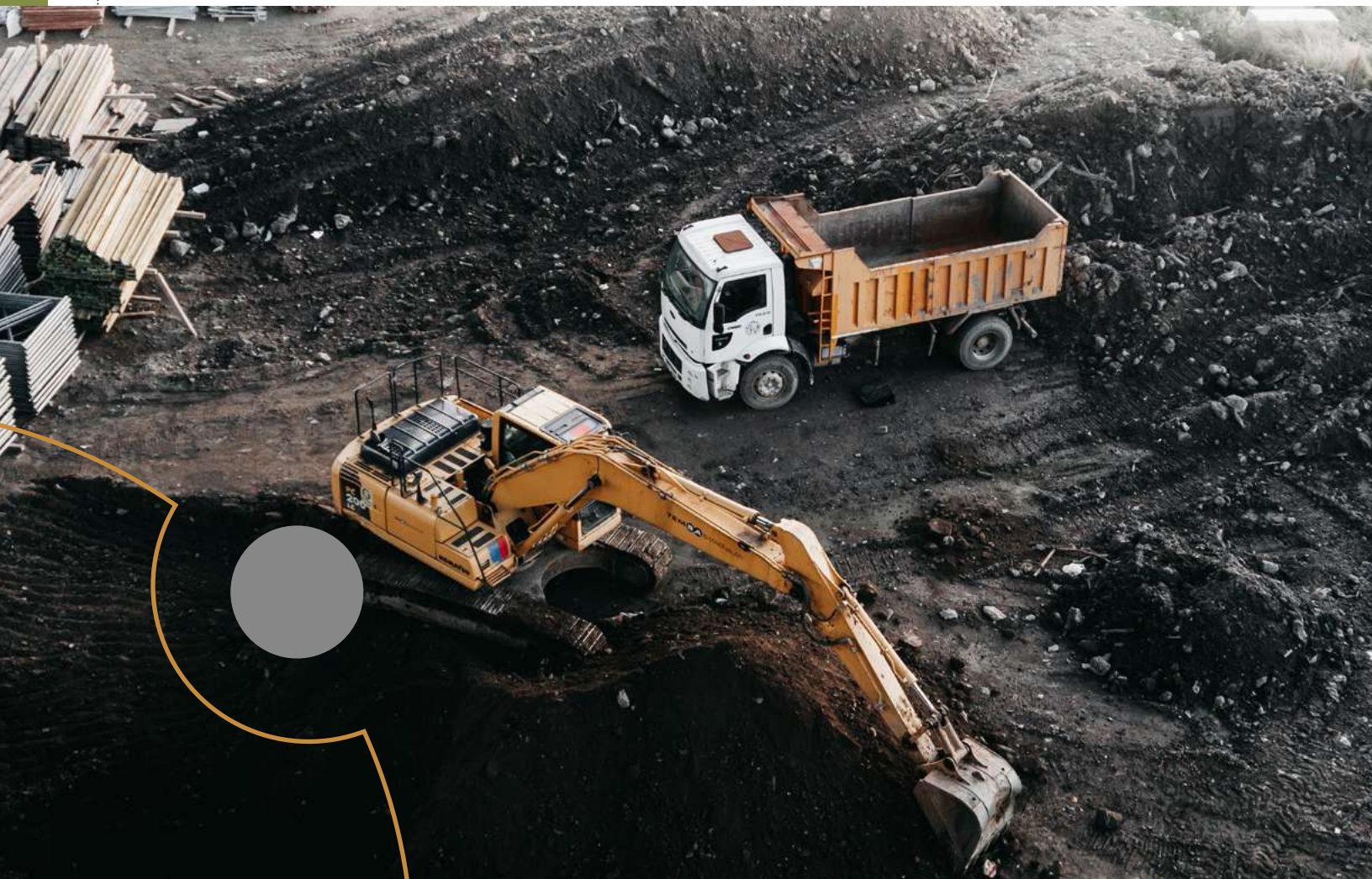
Fuente: tomado del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Como consecuencia del énfasis extractivista de los últimos gobiernos, y la ausencia de políticas dirigidas a la promoción de la agricultura y la industria, el peso de estas actividades en el PIB ha caído, tal como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Participación de las grandes ramas económicas en la composición del PIB de Colombia

Rama de actividad económica	2005	2010	2015	2020
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7,7	6,5	6,0	5,2
Explotación de minas y canteras	6,3	7,4	6,4	4,5
Industrias manufactureras	14,1	12,7	11,4	9,1
Suministro de electricidad, gas y agua	4,1	3,9	3,4	4,1
Construcción	5,6	7,3	9,2	8,1
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	11,9	11,5	12,3	11,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,8	6,9	6,8	5,9
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	19,1	19,6	19,2	20,8
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,9	15,8	16,7	22,8
Impuestos	8,5	8,4	8,6	7,9
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100	100	100	100

Fuente. Elaboración propia a partir de las estadísticas del DANE. Cuentas Nacionales. PIB



¿Por qué diversificar?

Existen varias razones para promover una agenda de diversificación productiva en Colombia que disminuya progresivamente la dependencia del sector extractivo. En primer lugar, la sostenibilidad de la renta pública. La economía colombiana es muy vulnerable a la volatilidad de los precios de los bienes extractivos¹². Cuando estos suben, entra más dinero al erario público. Sin embargo, cuando caen, vienen las “vacas flacas” y los tiempos de crisis¹³. La incertidumbre domina. Aunque en el 2021 el barril de petróleo Brent subió a 82 dólares, el carbón cotizó un valor cercano a los 100 dólares por tonelada y la onza de oro ha rozado una cotización histórica de dos mil dólares, no se tiene certeza sobre el tiempo que durará este buen momento. Lo que sí se sabe es que, por cada dólar que baja el barril de petróleo, Colombia deja de percibir cerca de 420 mil millones de pesos para el presupuesto público, según cálculos del Ministerio de Hacienda.

De otra parte, el país no aguanta más la receta elegida por los gobiernos para los momentos de “vacas flacas”: reformas tributarias¹⁴ que amplían los beneficios tributarios al capital para producir más bienes extractivos, cargando la solución del déficit al conjunto de la población. Tampoco es sostenible el endeudamiento del país. Los datos del Banco de la República indican que, en 2021, el monto de la deuda externa de Colombia rondaba el 55% del PIB¹⁵. Además, el contexto económico internacional está cada

vez más alineado con la idea de reducir al máximo la demanda de combustibles fósiles en los próximos años. La Conferencia de las Naciones sobre el Cambio Climático (COP26) fijó el fin del carbón como fuente de energía entre 2030 y 2040 y en materia de petróleo, el Instituto Internacional de Finanzas (IIF) habla de su declive a partir del 2050.

Una segunda razón tiene que ver con la necesidad de superar el enfoque de exportaciones basadas en bienes primarios. Estudios realizados por organizaciones internacionales, como NRCI¹⁶, muestran el desbalance que esto ha producido en la economía. Mientras que las exportaciones de Colombia han crecido a un ritmo anual de 4% entre 2015 y 2020, las importaciones aumentaron al 11%. Este desajuste reduce la posibilidad de contar con una economía sostenible, pues produce un desequilibrio en las cuentas del Estado y un déficit fiscal acumulado que, en 2021, fue cercano a -7%, una cifra tres veces mayor a la presentada en el año 2000, cuando se inició el *boom* extractivo. El país está comprando en el exterior bienes que antes producía. Las estadísticas del DANE indican que, mientras en el 2005 se importaban cerca de cuatro millones de toneladas de alimentos, en el 2020 se importaron catorce millones, lo que muestra el desbarajuste del sistema productivo nacional, su pérdida de valor y su escasa competitividad.

También está la discusión sobre los encadenamientos del sector extractivo con las demás ramas de la producción nacional.

12. Estos precios tienen que ver con variables geopolíticas, tensiones entre las principales potencias, decisiones de escenarios con la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) de ampliar o reducir el inventario mundial del crudo, cifras del comportamiento económico mundial, entre otros factores. Ninguno de tales factores está bajo el control del gobierno nacional.

13. Este fenómeno de volatilidad sucedió antes de la pandemia. En 2014 el precio del crudo Brent llegó a una cifra histórica de 114 dólares; en 2016, bajó a la mitad, rozando los 57 dólares. En plena crisis sanitaria, durante marzo de 2020, volvió a caer esta cotización a un mínimo de 18 dólares.

14. Entre el 2000 y el 2021 fueron aprobadas catorce reformas tributarias. En los dos gobiernos de Santos se produjeron cuatro (Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016); la administración Duque va por la tercera.

15. En el período 2005-2015, tiempo de mayores incentivos en materia minera y de hidrocarburos, el país triplicó el monto de los préstamos adquiridos en el exterior de 38 mil millones a 111 mil millones de dólares; con la pandemia, este monto creció nuevamente para ubicarse en 154 mil millones de dólares.

16. Ver: *Reactivación económica sostenible y equitativa para Colombia: el rol de los recursos naturales*. Elaborado por Mario Valencia. Disponible en: http://www.reactivacionsostenible.com/mientras tanto_e.lat/documentos/

A pesar de que los gobiernos de turno han promocionado a la minería y los hidrocarburos como eje de la economía con capacidad de generar ingresos y dinamismo en las demás actividades productivas, esto no se ha producido al ritmo que se esperaba; por el contrario, la economía se reprimarizó durante las últimas décadas.

En efecto, existen dos tipos de encadenamientos: **hacia atrás**, con proveedores de maquinarias, herramientas y servicios que requiere la industria extractiva para operar; y **hacia adelante**, mediante la contribución que realiza esta actividad a la creación y el fortalecimiento de industrias y empresas que transforman productos. Según Cedetrabajo (2021, p. 22), en promedio el sector extractivo tan solo se encadena en 29 % hacia atrás y 31,4 % hacia adelante. Esto significa que lo que necesita el sector para funcionar y lo que sale del sector para aportar valor a otros sectores, es poco significativo, en comparación con otras actividades (Valencia, 2021). Por ejemplo, la industria manufacturera genera encadenamientos hacia atrás de 46,4 % y hacia adelante de 38,6 %.

En este contexto, parece poco realista que una economía como la colombiana, dependiente de la renta extractiva, sustentada en un capital que no genera encadenamientos significativos y un sistema de precios volátil, que compra más de lo que vende, pueda lograr el milagro planteado del gobierno de revertir las precarias condiciones de trabajo e ingresos en las familias más pobres agobiadas por la pandemia.

Las estadísticas del DANE muestran que las grandes empresas de minería e hidrocarburos aportaron entre 2010 y 2019 el 1% del empleo

formal en Colombia¹⁷. Ello significa cerca de 276 mil puestos de trabajo. La Alianza por la Minería Responsable (ARM) por su parte, señala que la minería ancestral y a pequeña escala (MAPE) tiene vinculados laboralmente a cerca de 400 mil personas, principalmente, población rural, con bajos niveles educativos, alta concentración de comunidades afro, víctimas del conflicto, y mujeres cabeza de hogar, con poca o nula capacidad de ahorro y acceso a servicios financieros. Al mismo tiempo, la informalidad en el país, durante los últimos diez años, ha estado en niveles superiores al 50% de la población en edad de trabajar. A ello se suma el cierre de cerca de 500 mil empresas pequeñas y medianas de servicios y empresas durante el 2020 y, una tasa de desempleo que rondó el 12% en 2021, según datos del DANE.

Los instrumentos para avanzar en la agenda de diversificación productiva

El país cuenta con una variedad de políticas y estrategias elaboradas por entidades gubernamentales para poner en marcha una agenda de diversificación productiva. Lamentablemente, su implementación ha quedado a mitad de camino por varios motivos: de un lado, la falta de voluntad política para impulsarlas, otorgarles el presupuesto necesario y promoverlas como instrumentos oficiales de gestión pública¹⁸; de otro, la intención de cambiar su propósito inicial para integrarlas a la apuesta extractiva¹⁹ o extender la canasta

17. La industria minería y de hidrocarburos no genera una cantidad significativa de empleo formal por sus características: es intensiva en capital, es decir, utiliza la mayor cantidad posible de maquinaria y tecnología en la producción. La etapa de estudios de impacto ambiental y de montaje son las que requieren aumentos de mano de obra, mientras en la explotación se privilegia el empleo calificado.

18. Esto ocurrió con la Política de Desarrollo Productivo (PDP) y la Agenda de Crecimiento Verde, la primera, elaborada en 2016 y la segunda en 2018, al finalizar el gobierno Santos. Ambas fueron invisibilizadas por el presidente Duque, quien no las incluyó en el Plan de Desarrollo 2018-2022 como apuestas de gobierno.

19. Un ejemplo concreto es el Plan Vallejo, creado a finales en los años sesenta con el objetivo de diversificar la

exportadora a otros bienes mineros²⁰. En todo caso, son instrumentos que están disponibles para tener un punto inicial de discusión sobre la apuesta de diversificación.

El Plan Vallejo, vigente en el país desde la década del sesenta del siglo pasado, introdujo un conjunto de incentivos económicos para impulsar la diversificación de las exportaciones²¹. Su característica inicial fue la incorporación de tecnología, la mejora de la productividad empresarial y el aumento de la participación del país en el mercado internacional de valor agregado promoviendo el desarrollo de la manufactura de bienes de alta calidad (Martínez y Simbaqueba, 2018, p. 5; PROCOLOMBIA, 2021). Estas metas están ligadas a un sistema de compromisos entre el gobierno nacional y diferentes sectores productivos (industria, agricultura y servicios) en temas como contratos de importación y exportación; exenciones tributarias y del IVA; incentivos para personas naturales con proyectos productivos en municipios y departamentos con mayor pobreza, promoviendo su incorporación al programa de importación de materias primas o bienes intermedios, entre otros.

Este Plan se aplicó fielmente durante los setentas y parte de los ochentas. Pero luego vino la apertura económica en los noventa, que acabó con la idea de diversificación productiva. Ello explica un bache grande en el tiempo en el que el tema de diversificación no apareció en la agenda pública. Apenas, hasta finales de siglo el gobierno Pastrana creó

la Política Nacional para la Productividad y Competitividad (PNPC) 1999-2006, que contó con una activa participación del empresariado nacional y las organizaciones gremiales como agentes interesados en su implementación. En esencia, el propósito de esta política fue generar un plan estratégico exportador a diez años a través de programas específicos para incentivar la especialización de los recursos naturales²², canalizar las oportunidades en otros sectores a través de encadenamientos productivos, y responder a retos del ingreso de Colombia al área de libre comercio de América Latina (ALCA) aumentando la competitividad de los bienes y servicios exportados.

Un segundo instrumento es la Política de Desarrollo Productivo (PDP) 2016-2025, la cual propone tres líneas de acción para pensar la diversificación en Colombia: i) vincular la ciencia y la tecnología a la promoción de actividades productivas para innovar, absorber, y transferir conocimientos a la economía; ii) aumentar la eficiencia y la efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción; y iii) mejorar la sostenibilidad del tejido empresarial: A esto hay que añadir la aplicación de mecanismos para priorizar apuestas productivas que faciliten la transformación y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados, y la articulación del entorno institucional para orientar la coordinación entre actores, recursos y estrategias ligadas al desarrollo colombiano en el largo plazo.

canasta exportadora e incentivar las importaciones de tecnología y maquinaria para mejorar la competitividad de la industria y la agricultura. Durante los gobiernos de Santos y Duque, sin embargo, su objetivo fue restringido a la compra de bienes que requieren las actividades extractivas, reduciendo la participación de otras actividades productivas.

20. *Es el caso del CONPES 4023 que propone incluir al cobre como mineral estratégico en las exportaciones extractivas del país.*

21. *El Plan Vallejo se pensó como una estrategia gubernamental de largo plazo para impulsar las exportaciones no tradicionales (diferentes al café) y estimular la industria manufacturera para completar el proceso de sustitución de importaciones.*

22. *La PNPC, se implementó a través de 3 documentos CONPES: 3280 de 2004, 3439 de 2006 y 3527 de 2008. Estos instrumentos establecieron asuntos como procesos de liberalización de los mercados de bienes y servicios financieros, así como con la apertura a los flujos de capital internacional ligados a la minería y los hidrocarburos; el acompañamiento a inversionistas interesados en impulsar la extracción de recursos naturales no renovables en el país y en participar de la privatización de empresas públicas; y, aunque se establecen 15 planes de acción para el desarrollo productivo nacional, se consideró el papel preponderante del petróleo como sector encargado de impulsar la economía, algo que años más tarde es retomado por el gobierno Santos.*

La PDP también ha sido el punto de fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). Estos escenarios, integrados por delegados de los sectores productivos, las universidades y los gobiernos locales, pueden tener un papel relevante en asuntos como: i) la priorización de apuestas productivas por territorios; ii) la articulación de los recursos que llegan a las regiones para aumentar la competitividad y desarrollo productivo; y iii) la formulación e implementación de proyectos estratégicos de ciencia, tecnología e innovación.

Un tercer instrumento es la Misión de Crecimiento Verde (MCV), creada en Julio de 2018 con el objetivo de diseñar una política de crecimiento verde (PCV) que permita aumentar a 2030 la productividad y la competitividad económica del país y asegurar el uso sostenible de la riqueza natural y la inclusión social de manera compatible con el clima (DNP, 2018). La PCV propone cuatro estrategias compatibles con una estrategia de diversificación sostenible: i) generar condiciones que promuevan nuevas oportunidades económicas basadas en la riqueza del capital natural; ii) fortalecer los mecanismos y los instrumentos para optimizar el uso de recursos naturales y energía en la producción y en el consumo; iii) desarrollar lineamientos para constituir capital humano para el Crecimiento Verde; y, iv) fortalecer las capacidades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para el Crecimiento Verde (DNP, 2018, p. 88).

A pesar de que el gobierno Duque dejó en el olvido la PVC, su apuesta se vincula a la agenda internacional de recuperación económica posterior a la pandemia. Esta agenda, liderada por la CEPAL, propone a los países de América Latina una estrategia de recuperación económica sustentada en la diversificación y mayor valor agregado de las exportaciones de bienes y servicios, la participación en las cadenas de valor globales y regionales; la transferencia internacional de conocimiento y tecnología, y el fortalecimiento de un entorno institucional internacional favorable a la transición energética.

En una vía contraria a los instrumentos de política aquí señalados está el CONPES 4023, formulado en febrero de 2021 por el gobierno del presidente Duque para enfrentar los efectos negativos de la pandemia del COVID-19. Según dicho documento, la ruta para la reactivación económica consiste en “desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto” (DNP, 2021).

El presupuesto para la implementación de esta estrategia es de 135 billones de pesos, lo que incluye recursos públicos y privados. Por sectores, la minería y los hidrocarburos ocupan el segundo reglón de inversión con el 26% de los recursos para tres metas estructurantes: i) crear una estrategia de relacionamiento territorial para promover la coordinación nación territorio y favorecer las condiciones para el desarrollo de nuevos proyectos extractivos en los territorios; ii) aumentar el conocimiento geocientífico para disponer de mayor información sobre el potencial geológico del subsuelo, diversificar la explotación de recursos minero energéticos y asignar de forma permanente áreas para explotación de hidrocarburos y áreas estratégicas mineras; y iii) reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de consulta previa por parte de la Dirección Nacional de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Esta política se refleja en la meta del Ministerio de Minas de priorizar 33 proyectos minero-energéticos que, según sus cálculos, sumarán más de 35 billones de pesos en inversión y generarán 53.000 empleos en los próximos dos años. En particular, 18 proyectos (7 de hidrocarburos, 5 mineros y 6 de energía) están en proceso de estudio por parte de la ANLA. Se busca diversificar la canasta de minerales con el oro

y el cobre, teniendo en cuenta las perspectivas de baja demanda global de carbón en el futuro. Proyectos como el de Buriticá, de Continental Gold, que se encuentra terminando su fase de construcción, Gramalote, Minesa, Quebradona y Marmato serían –a juicio del gobierno– claves para el logro de esta meta. Esos proyectos podrían generar US\$5 billones de rentas en cuatro años, 28.000 empleos y ampliar la participación en el PIB en casi un punto (Martínez, et al, 2021, pp. 82-83).

Tanto en términos de política económica como de presupuesto, el gobierno sigue entonces fincando buena parte de sus esperanzas de reactivación en el desempeño del sector extractivo. En otras palabras, y en contravía de una apuesta diversificadora, el gobierno está proponiendo más de lo mismo.



La agenda de diversificación productiva para la transición

Colombia debe poner en marcha una agenda de diversificación productiva en los próximos años. Esta agenda no propone cerrar la actividad minera y de hidrocarburos en el corto plazo. Por el contrario, le apuesta a un esquema de transición para promover otros sectores productivos que, paulatinamente puedan contribuir a la disminución del peso que tienen los bienes extractivos en el conjunto de la economía nacional.

La agenda reivindica la necesidad que tiene el país de avanzar hacia una estrategia de desarrollo que considere la diversidad de los territorios y las comunidades. De igual forma, acoge el concepto de transición justa como componente transversal. Se trata de que ningún actor quede excluido de los beneficios y las fuentes de recursos públicos generados por nuevas alternativas productivas. Aborda las compensaciones y los nuevos enfoques de distribución de la renta para sectores sociales y territorios específicos. Igualmente, considera que el país debe alcanzar un equilibrio entre el medio ambiente y la actividad económica. Por último, propone un cambio que permita el tránsito del modelo extractivo vigente, que privilegia la renta extractiva, a un esquema de acción pública que proteja los derechos colectivos de las comunidades y que reparte equitativamente las obligaciones a cargo del Estado, el sector privado y la ciudadanía en el cambio de su matriz productiva.

La agenda incluye acciones de corto plazo (cinco años), relacionadas con las condiciones para la operación de la actividad extractiva en el próximo futuro, y de mediano plazo (10

años), centradas en la definición de la agenda de transición, su implementación y su contribución a la configuración de una estructura productiva más justa, equitativa y sostenible.

Las acciones de corto y mediano plazo deben ser implementadas al mismo tiempo y son complementarias. La ruta de desarrollo futuro de la actividad extractiva requiere que, paralelamente, se avance en el proceso de diversificación para no generar desequilibrios económicos y fiscales. Pero, también supone la reducción progresiva de la explotación de los RNNR, con el fin de disminuir la alta dependencia económica del país con respecto a la actividad extractiva. Para que ello ocurra, se requiere como condición necesaria la voluntad del gobierno para poner en marcha la agenda a través de instrumentos de política pública, la asignación de recursos y la concertación con los diferentes grupos de interés (las comunidades, las autoridades locales y los sectores políticos, sociales y productivos), garantizando además la transparencia y la gobernanza democrática en la toma de decisiones.

Requerimientos para una actividad extractiva incluyente y sostenible

Colombia debe definir en el corto plazo el tipo de actividades mineras y de hidrocarburos que desarrollará en el futuro y las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo ese tipo de operación. Como se señaló anteriormente, no es posible eliminar del todo, de un día para otro, dicha actividad, teniendo en cuenta los encadenamientos que puede generar, su eventual aporte a la transición energética y la importancia que tienen las unidades mineras artesanales y a pequeña escala (MAPE), lideradas por familias, comunidades locales y cooperativas, a las que no

se puede cortar de un tajo su fuente de ingreso. Tampoco se trata de continuar el modelo intensivo de explotar minerales e hidrocarburos, sin considerar los derechos de las comunidades, pasando por encima de la autonomía territorial y desconociendo sus impactos ambientales y económicos. Se propone como alternativa el enfoque de *extractivismo indispensable*²³, como guía para establecer el tipo y la cantidad de RNNR que puede explotar el país, los volúmenes de explotación, atendiendo a la demanda interna y externa, su procesamiento para la generación de valor agregado y su compatibilidad con una agenda de diversificación productiva. A continuación, se plantea una agenda de corto plazo centrada en tres aspectos: la política extractiva, la política ambiental y las reformas institucionales.

Política extractiva

El esquema de extractivismo indispensable requiere en el corto plazo de una ruta de política pública que comprende por lo menos los siguientes elementos:

1. *La definición de una propuesta nacional de ordenamiento territorial.* La decisión de explorar y explotar los RNNR debe tener como base una definición de las vocaciones de los territorios, los usos prioritarios del suelo y una política de manejo del subsuelo acorde con los objetivos de desarrollo y de bienestar que se trace el país para los próximos años. En consecuencia, se propone la

modificación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) para incluir la obligación del Estado de elaborar e implementar una Política Nacional de Ordenamiento Territorial que defina entre otras cuestiones: i) el régimen de usos para los procesos productivos y su integración con el ordenamiento minero como punto de partida para la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales no renovables; ii) la comunicación y articulación de los diferentes instrumentos de planeación local y regional que existen en el país²⁴; iii) la inclusión de mecanismos y procesos de participación ciudadana teniendo en cuenta la diversidad del país, las comunidades y los vínculos de las poblaciones con sus entornos naturales, ambientales y sociales; iv) la creación y actualización permanente de un sistema público de ordenamiento territorial de carácter local, regional y nacional que sirva para la evaluación ambiental estratégica de los procesos minero-energéticos; y, v) la creación de municipios y regiones economineros para la implementación de proyectos mineros sostenibles²⁵.

La decisión sobre una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, por la variedad de asuntos que integra y la importancia de sus lineamientos para el desarrollo del país, debe estar en manos de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT), con el apoyo técnico del IGAC

23. Este término, elaborado por Eduardo Gudynas, se aleja del extractivismo clásico, que parte de la idea de explotar de manera intensiva minerales, hidrocarburos, bienes agrícolas, entre otros, articulados al mercado internacional especulativo, desconociendo los derechos de la población y los impactos sociales, ambientales y económicos producidos en los países proveedores de materias primas. En su lugar, plantea Gudynas que, en una agenda post-extractivista, se requiere un extractivismo indispensable, articulado con la producción nacional, que cumpla estándares ambientales y sociales, que incluya tecnología limpia y que retribuya una parte importante de las ganancias obtenidas al desarrollo de los territorios (y sus habitantes) donde se explotan tales recursos.

24. El Grupo de Diálogo Minero GDIAM habla de 152 instrumentos de ordenamiento territorial en el país implementados de manera parcial, con debilidades técnicas, superposiciones entre ellos, sin procesos de complementariedad y con vacíos sobre las funciones de las autoridades locales, departamentales y de la nación, así como bajos procesos de participación ciudadana.

25. Compartimos la propuesta del GDIAM en materia de ordenamiento territorial y destacamos de ella los aspectos señalados.

y la participación del DNP, el MADS y los Ministerios de Minas y Energía, Vivienda, Ciudad y Territorio, Agricultura, del Interior y Ciencia, Tecnología e Innovación. Se requiere que participen otras instituciones como el Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM, las Corporaciones Regionales Ambientales (CAR), representantes de los alcaldes y gobernadores, organizaciones sociales, étnicas, universidades y ONG²⁶. Atendiendo el carácter descentralizado del país, la CNOT debe apoyarse para su trabajo en las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), así como poner en marcha mecanismos para la participación de sectores sociales interesados en aportar sus propuestas en todas las fases de gestión y de decisión. El gobierno debería asumir esta tarea como una de sus prioridades en el inmediato futuro.

2. *La valoración de la necesidad que tiene el país de explotar sus RNNR.* El país debe precisar el alcance de las actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos con base en una valoración de la necesidad que tiene de estos recursos para el consumo interno y el funcionamiento de los otros sectores económicos, el porcentaje de productos minero-energéticos dedicados a la

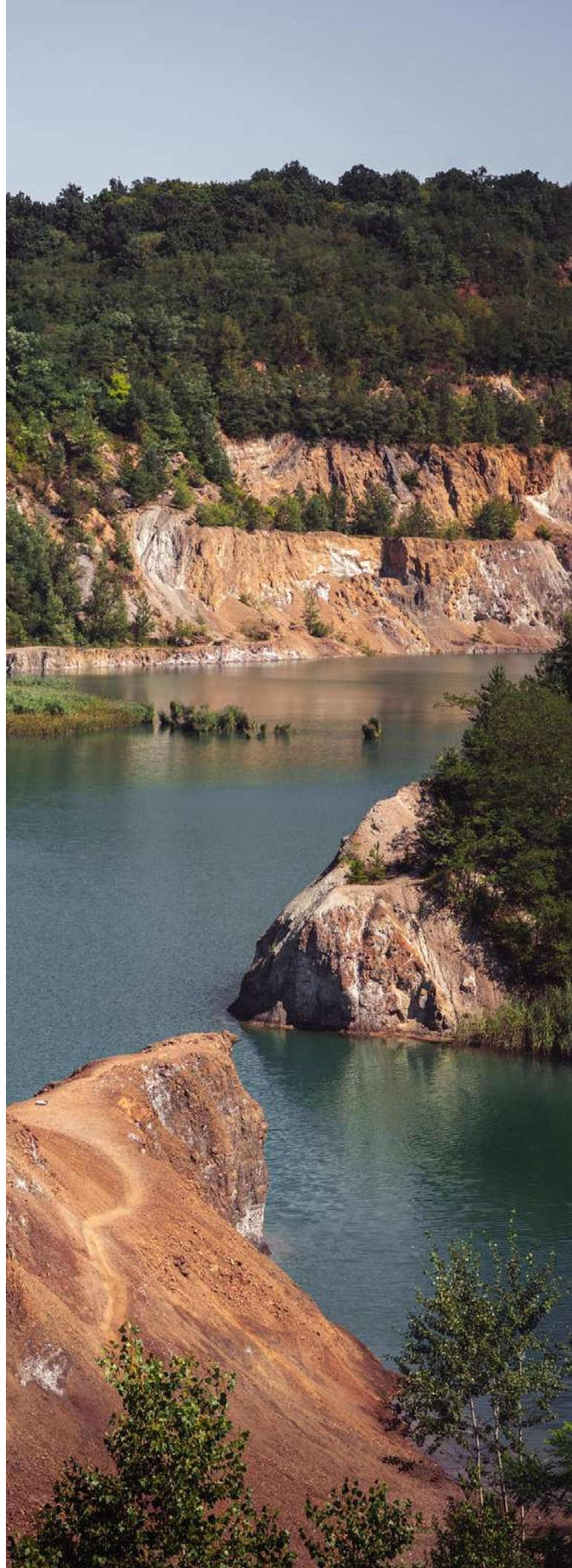
exportación, la renta que dejan al Estado y las metas de disminución gradual de la producción minero-energética para los próximos cinco años. Esta valoración debe ser hecha por un comité multiactor conformado por los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energía, Hacienda, Industria y Comercio, y Agricultura, representantes de los gremios productivos, de las organizaciones sociales y de los sectores académicos. Los informes producidos por el comité deben ser anuales, garantizando su publicación en la página oficial de las entidades estatales mencionadas de manera actualizada, junto con la metodología de cálculo y las actas de las reuniones realizadas. Este análisis debe incluir metas relacionadas con la moratoria de contratos de exploración petrolera, tanto on-shore como *off-shore*, y de nuevos títulos y licencias ambientales para proyectos de carbón a partir del 2025, en cumplimiento de los compromisos recientemente anunciados por el gobierno nacional sobre la reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), que incluyen la disminución de la producción y el consumo de combustibles fósiles, teniendo en cuenta su impacto en el calentamiento global.

26. Es necesario reformar el artículo 7° de la Ley 1454 de 2011, en cuanto a la estructura y la misión de la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial para incluir a las entidades mencionadas y para que sus funciones sean permanentes, en especial la elaboración de una hoja de ruta para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, su implementación y seguimiento.

3. *La redefinición de la figura de utilidad pública e interés social de las actividades extractivas en todas sus fases*²⁷. A ese respecto, es necesario: i) No considerar la utilidad pública cuando se relaciona con proyectos extractivos que generan afectaciones al medio ambiente, la autonomía territorial y los medios de vida de la población; ii) limitar los procesos de expropiación para los proyectos mineros y de hidrocarburos que atentan contra el patrimonio y los derechos de las comunidades; iii) reformar el documento CONPES 3762 del 2013, incluyendo como condición necesaria para catalogar un Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES) en el sector minero y de hidrocarburos la concertación sobre su implementación con las comunidades y las autoridades locales en espacios y escenarios públicos abiertos y transparentes; y iii) cambiar el artículo 2° del Decreto 2445 de 2013 para incorporar a un representante de las autoridades locales por cada una de las regiones de inversión, cinco representantes de organizaciones sociales, comunitarias y ambientales y tres representantes de universidades, centros académicos y ONGs como miembros con pleno derecho de votación y de asistencia en la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos -CIPE²⁸.

27. De acuerdo con Foro Región Central (2019), la figura de utilidad pública e interés social aplicado a la minería y los hidrocarburos tiene efectos en la vulneración de los derechos de las comunidades en por lo menos tres asuntos: i) es una figura que impone un modelo de desarrollo sin consulta ni participación ciudadana; ii) ha contribuido al aumento de los impactos sociales y ambientales de los proyectos implementados en los medios de vida de las comunidades, en particular cuando el gobierno de turno incluye la expropiación de bienes y terrenos en el marco de la utilidad pública; y, iii) es contraria al principio según el cual se debería priorizar la protección del medio ambiente y la población sobre el fin económico.

28. Esta Comisión está encargada de definir los PINES, garantizar su implementación de conformidad con las leyes contractuales, administrativas y hacer seguimiento a los impactos ambientales, sociales y económicos que generan en los territorios y el país.



4. *Incluir en el Código de Minas los diferentes tipos de producción minera.* Reconociendo la configuración heterogénea de la minería en Colombia, se recomienda incluir en el Código de Minas un apartado dedicado a los distintos tipos de producción, especialmente la minería artesanal y ancestral, la formal y la informal. Para cada una de ellas se debe incorporar requisitos para su operación y políticas de apoyo y promoción diferenciadas. También se requiere que en esta ley se incorporen mecanismos de acompañamiento, formalización y de fiscalización y control, de modo que queden claras las reglas de juego para todos los actores vinculados al sector.
5. *Lucha frontal contra la extracción ilícita de minerales.* El gobierno debe definir una política efectiva de persecución y eliminación de la extracción ilícita de minerales, que contenga instrumentos jurídicos, económicos, de uso de la fuerza pública, financieros y de coordinación interinstitucional, de modo que se evite la expansión de esta actividad y se elimine progresivamente en las regiones donde tiene asiento. Esa política deberá ser concertada con los actores económicos, sociales y políticos de los territorios respectivos.
6. *Fortalecimiento de la MAPE.* El Estado debe priorizar el fortalecimiento de la MAPE. Para ello, se propone la reformulación de la Política Nacional de Formalización Minera en siete temas: i) la creación de oficinas o puntos regionales encargados de acompañar a las organizaciones, asociaciones y comunidades en este proceso; ii) la inclusión de una ruta para la bancarización y el acceso a créditos flexibles para los actores interesados en formalizarse; iii) la creación de una comisión de seguimiento conformada por el Ministerio de Minas y Energía, la ANM y representantes de la MAPE para monitorear el avance del proceso de formalización; iv) la inclusión de medidas de protección y salvaguarda para la población que ejerce la minería artesanal y ancestral de subsistencia, según la ley 1666/16; v) el acceso de los pequeños mineros a mercados formales que paguen un precio justo; vi) la inclusión de planes concertados de reconversión productiva y de transición justa para las pequeñas y medianas unidades con el propósito de que se vinculen a otros sectores y actividades productivas en el mediano y largo plazo; y vii) la creación de una empresa estatal en Colombia, encargada de presentar servicios de asesoría y acompañamiento a los pequeños mineros para la mejora de los estándares de operación, seguridad industrial, prevención de accidentes, producción sostenible y compra de los bienes mineros²⁹. Esta política debe ser concertada con los representantes de la MAPE en los diferentes territorios y debe estar adaptada a las particularidades de estos últimos, especialmente en el caso de pueblos y comunidades étnicas, en consonancia con los derechos legales y constitucionales que han sido otorgados a estas comunidades.

29. La idea de la empresa estatal minera ha sido propuesta por el GDIAM. Esta empresa se debe financiar de recursos públicos vinculados al presupuesto nacional, asignados anualmente, pero también, rendimientos en la compra-venta de minerales. Como lo sugiere el GDIAM, es recomendable que su organización interna cuenta con un presidente o director encargado de liderar las políticas de apoyo a la MAPE, con un directorio integrado por los Ministerios de Minas y Energía, MADS, Hacienda, Trabajo y Ciencia, Tecnología e Innovación, las asociaciones de pequeños mineros, universidades y centros de investigación. Un referente en este caso es la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) de Chile.

7. *Ley de Hidrocarburos.* Se requiere la aprobación de una Ley Marco de Hidrocarburos que integre los procesos reglamentarios de la asignación de áreas, la fiscalización y las disposiciones ambientales aplicables a estas actividades. En esta ley se debe considerar, además, la prohibición de entrega de pozos, rondas petroleras y proyectos de explotación en zonas de protección ambiental, así como el aplazamiento de los proyectos de fracking hasta tanto no se demuestre con absoluta certeza que dicho procedimiento no produce daños ambientales, al tenor de lo señalado por la Comisión de Expertos para la Exploración de Yacimientos No Convencionales en Colombia³⁰.
8. *Cambios en el procedimiento de titulación.* Es necesario reformar el capítulo II de la Ley 685 de 2001 “Código de Minas”, incluyendo un artículo que determine la figura de concursos o licitaciones públicas, en las que opere la selección objetiva, para el otorgamiento objetivo de los títulos mineros. Esta propuesta llevaría a un proceso de transición de tres años en el que los títulos puedan ser solicitados por privados, pero con tendencia a desaparecer como procedimiento y ser sustituido por rondas mineras. La decisión sobre la aprobación o rechazo de un título solicitado por un operador privado en este período de transición debe tener en cuenta los siguientes aspectos: i) políticas y estrategias sociales, laborales y de relacionamiento con comunidades implementadas en proyectos y operaciones previas; ii) investigaciones en Colombia y el extranjero relacionadas con la violación de derechos humanos y la vinculación con grupos armados; iii) sanciones por

afectaciones ambientales directas e indirectas, a través de concesionarios y subcontratistas; iv) la procedencia de los recursos y patrimonio del operador privado y la verificación de que sus activos no proceden de paraísos fiscales; y, v) conflictos de intereses y el uso de información privilegiada por parte de representantes de empresas que han sido funcionarios o funcionarias del Ministerio de Minas y Energía, la ANM y otras entidades públicas relacionadas con la toma de decisiones en el sector minero-energético.

La revisión de estos asuntos debe estar a cargo de la ANM como entidad encargada de las operaciones mineras en el país. Se recomienda que el resultado del análisis realizado por esta entidad para cada título o concesión minera sea incorporado en el Registro Nacional Minero para la consulta de los interesados. Por último, es importante que se incluya en el Registro una herramienta para que cualquier persona pueda brindar información sobre los operadores privados involucradas en la solicitud de títulos y concesiones mineras.

En el caso de las rondas mineras, se propone modificar la Resolución 83 de 2021, expedida por la ANM, para incluir entre los requisitos de habilitación para el otorgamiento de Áreas Estratégicas Mineras (AEM) la verificación previa del cumplimiento de estándares de derechos humanos por parte de los inversionistas interesados en este proceso. Adicionalmente, se propone incluir una fase inicial de concertación con las comunidades y autoridades locales en la que se defina la viabilidad de declarar, delimitar e implementar una AEM, teniendo en cuenta criterios ambientales, sociales, de ordenamiento

30. Comisión conformada por el gobierno Duque en 2019

territorial y de participación ciudadana. Es necesario reglamentar el mercado secundario de títulos mineros y exigir que la venta de derechos y operaciones se realice en el país, previa autorización de las autoridades minera y ambiental, y el pago a la Nación de los impuestos que correspondan a este tipo de transacciones.

9. *Control a insumos.* Es necesario que el gobierno nacional disponga de una herramienta para que las empresas que fabrican, importan y comercializan insumos químicos, maquinaria y equipos utilizados por la minería informen permanentemente y de manera obligatoria a quién le venden estos bienes, en qué cantidad y cuál es el reporte de uso que declaran los compradores.
10. *Compras locales y nacionales.* Hay que reglamentar el artículo 251 del Código de Minas, relacionado con la compra de bienes nacionales por parte de las empresas mineras y extender su acción a las compañías de hidrocarburos para

obligarlas a: i) establecer el porcentaje y las condiciones que deben cumplir en el momento de comprar los insumos y maquinaria que requieren para su operación en el mercado local, regional o nacional; ii) determinar un esquema de transferencia de tecnología hacia los territorios donde se realiza la operación extractiva cuando se demuestre que el bien requerido no existe en Colombia y ofrecer alternativas para su aplicación a otras industrias o sectores productivos; y iii) reportar de manera pública y accesible la información sobre las compras locales que realizan, los procesos de selección de los ofertantes y los encadenamientos generados.

11. *Control de la actividad extractiva.* Es importante que el Estado incorpore mejoras en el proceso de fiscalización y control de las actividades extractivas. La ausencia de tales controles no sólo genera impactos ambientales, sino también menores ingresos para el país y contribuye a la aparición de economías ilegales. Es urgente mejorar



la cobertura y la comparabilidad de los datos sistematizados en el RUCOM³¹ con el propósito de tener información confiable y actualizada sobre la producción minera pequeña y artesanal, la trazabilidad de los minerales, la compra de insumos para la explotación de estos recursos y el comportamiento de los comercializadores en cada municipio y departamento.

12. *Compra de producción de la MAPE.* Debe estudiarse la posibilidad de que los pequeños mineros y las comunidades que ejercen la actividad artesanal vendan directamente su producción en puntos departamentales administrados por el Banco de la República, a la DIAN o a la Empresa Estatal de apoyo a la MAPE. Con esta medida se elimina la intermediación y se promueve el pago justo y transparente a las familias y las personas que dependen del trabajo minero para su bienestar.
13. *Reglamentación de los procesos de responsabilidad social.* Los procesos de responsabilidad social, sostenibilidad y planes de beneficio a las comunidades implementados por las empresas extractivas deben contemplar: i) la articulación de los recursos asignados por las empresas extractivas a las metas establecidas en los planes de desarrollo municipales y departamentales; ii) la obligatoriedad de que su contenido y prioridades sean concertados con las comunidades; y, iii) la rendición de cuentas sobre sus efectos en las poblaciones y el medio ambiente.
14. *Reforma a las regalías.* En este punto se propone: i) reformar la Ley 141 de 1994 para incrementar los porcentajes

de regalías pagados por los operadores privados que explotan bienes extractivos en el territorio nacional y para establecer un esquema de cálculo variable de estos recursos con aumentos en los períodos de precios altos y una base mínima cuando las cotizaciones de los productos minero-energéticos bajen de manera significativa; ii) El Ministerio de Minas y Energía, la ANM y la ANH deben avanzar en la modernización de sistemas y herramientas informáticas en tiempo real para verificar en boca de mina o de pozo la cantidad de minerales e hidrocarburos explotados por los operadores privados, y así optimizar el cálculo y el pago de las regalías.

La reforma a las regalías también debe contemplar: i) la redistribución de los recursos del Sistema de manera progresiva: 25% del presupuesto para el Fondo de Inversiones Regionales dedicado a la diversificación y desarrollo productivo en los próximos tres años hasta llegar al 40% en el 2032; ii) aumentar en diez años el porcentaje de recursos para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del 10% al 25%, mantener las asignaciones directas que promuevan agendas productivas priorizadas en los planes de desarrollo municipal en 15% del total de recursos. En el 2032 también se debe garantizar el 8% del monto total de regalías para los procesos de protección ambiental y al manejo del sistema; el 8% para el Fondo de Ahorro y Estabilización y el 7% del presupuesto para el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET); iii) la priorización de proyectos que seleccione dos o tres iniciativas macro en cada una de las regiones del país cada bienio, teniendo en cuenta criterios de impacto en el desarrollo local, su

31. Registro Único de Comercializadores Mineros

articulación con políticas de planeación territorial y los PDET³² y su vinculación con áreas estratégicas de la política nacional de diversificación productiva. Esta selección estaría en cabeza de los OCAD regionales creados en la Ley 2056 de 2020. Los proyectos podrán ser presentados por las autoridades locales y las comunidades y deben estar vinculadas a los bancos de programas y proyectos de los municipios y/o departamentos; iv) el cambio de integración de los OCAD regionales, incluyendo representantes del DNP como entidad de asesoría técnica, con voz, sin voto y sin capacidad de veto, representantes de alcaldes y gobernadores, universidades, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad y un representante por las organizaciones de mujeres, uno por las organizaciones de jóvenes, uno por las organizaciones de población con discapacidad, un representante por las organizaciones ambientales, uno de las organizaciones de víctimas, uno en representación de las organizaciones campesinas, un representante de las organizaciones ambientales, uno de las organizaciones de reincorporados, uno de la Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal Departamental uno de las organizaciones culturales, un representante de las organizaciones productivas, uno de las organizaciones educativas, dos representantes por las organizaciones indígenas y uno por las organizaciones de afrodescendientes; v) la continuidad de la participación diferencial de los municipios en

los recursos asignados, priorizando aquellos que tienen mayores niveles de pobreza, los territorios priorizados para el postconflicto y los enclaves extractivos que tienen el reto de diversificar su economía; y vi) transferir las funciones de recaudo de los recursos de regalías a la DIAN, teniendo en cuenta que esta entidad tiene mayor experiencia y capacidad de garantizar la eficiencia en el recaudo de los ingresos que recibe el Estado. Además, no es conveniente que el DNP sea juez y parte en la recaudación de las regalías.

15. *Reglamentación de ganancias extraordinarias.* Aquí se propone: i) la inclusión en el Estatuto Tributario de un artículo que incluya el impuesto del 25% a las ganancias extraordinarias obtenidas por las empresas mineras y de hidrocarburos que no obedecen a la mejora de la gestión operativa, sino que obedecen al aumento significativo de los precios que suelen tener estos bienes en el mercado internacional³³. Se propone que los recursos obtenidos por este impuesto se asignen a tres asuntos: el 25% del total a la protección, preservación y restauración ambiental, priorizando zonas de explotación minera; el 25% a la actualización del sistema geológico nacional; y el 50% restante a proyectos de diversificación productiva de largo plazo en territorios con fuerte vocación extractiva.³⁴
16. *Participación ciudadana.* Es urgente incluir mejoras sustanciales en los procesos de participación ciudadana en la

32. Entre ellas, los Contratos Plan, los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, los planes de desarrollo municipal y/o departamental, las Agendas de Competitividad Regional.

33. Colombia es uno de las pocas naciones de América Latina que no ha acudido a esta figura. Como consecuencia de estos, las compañías extranjeras llevan estas utilidades a su casa matriz en el extranjero y dejan muy poco o nada en el país.

34. En los países que han implementado este impuesto la ganancia extraordinaria se calcula como el aumento del precio de un mineral por encima su precio promedio durante los últimos diez o veinte años anteriores.

cadena de decisiones sobre la política y la normatividad minera y de hidrocarburos. En este caso, tal como se propone en el capítulo de gobernanza, se requiere diseñar e implementar una política de participación para el sector extractivo, así como promulgar y ratificar normas y políticas, como la Ley de Coordinación y Concurrencia, el Acuerdo de Escazú y la Consulta Previa. Se propone, además, incorporar en el Código de Minas y en la Ley de Hidrocarburos planteada anteriormente un capítulo específico sobre participación ciudadana y transparencia en el sector extractivo, que incluya las normas de información pública sobre todos los aspectos relevantes del sector, incluyendo contratos, estudios de impacto ambiental, recaudo y distribución de regalías, resultados de las acciones de control ambiental y social ejecutados por las entidades públicas y los procesos de tributación relacionados con la minería y los hidrocarburos. Debe fortalecerse el programa EITI, especialmente en el nivel subnacional (regional y local) para que las comunidades puedan acceder a más y mejor información y puedan contribuir a las decisiones sobre el manejo de los RNNR en su territorio³⁵.

Política ambiental

Un esquema de extractivismo indispensable que contribuya a la diversificación productiva nacional bajo el enfoque de transición justa requiere como condición un enfoque diferente en materia ambiental. Proponemos:

1. *Restricción de la actividad extractiva en ecosistemas estratégicos*, como la Amazonía y el Chocó Biogeográfico,

el AMEM³⁶, los ecosistemas de páramos y los humedales. También se debe detener la sustracción de áreas en territorios cobijados bajo la Ley 2ª de 1959 y las operaciones de mega proyectos extractivos en áreas de comunidades indígenas y de reservas campesinas³⁷. Estas restricciones deben operar especialmente para los proyectos extractivos a gran escala, por los impactos negativos que generan en las formas tradicionales de relacionamiento de las comunidades y sus territorios, la afectación a los recursos naturales, las secuelas ambientales en los entornos y los impactos culturales y sociales difíciles de solventar en el corto plazo. En el caso de la minería pequeña y mediana que se desarrolla en territorios del Pacífico y otras zonas del país, el MADS y el Ministerio de Minas y Energía deben concertar con las comunidades étnicas la ubicación y el tipo de minería que pueden realizar en el futuro, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad, asociatividad y mejora en los procesos de producción.

2. *Diseño de metodología para la cuantificación de impactos ambientales*. El MADS debe elaborar y actualizar periódicamente una metodología oficial para la cuantificación de los impactos ambientales y sociales presentes y futuros de las operaciones mineras y de hidrocarburos, con el propósito de que sean incluidos en la valoración costo-beneficio de implementar un proyecto extractivo en el país, y como una estrategia para integrar tales costos en los contratos y en los estudios de impacto ambiental aprobados por la ANLA y las CAR. Así, quedarán

35. En la Agenda de Gobernanza incluida en este documento existen propuestas más detalladas a este respecto.

36. Área de Manejo Especial de La Macarena.

37. Esto supone derogar la resolución 110 de 2022, del MADS.

claras las obligaciones de las empresas minero-energéticas de compensación y reparación de los daños causados, o la caducidad de sus actividades cuando se demuestre que no cumplen con sus obligaciones ambientales.

3. *Licenciamiento ambiental para la fase de exploración.* Se propone incluir en la Ley de Hidrocarburos y reformar el artículo 208 del Código de Minas con el fin de volver obligatorio el licenciamiento ambiental en los proyectos extractivos desde la etapa de exploración. Los estudios que conduzcan a dicha licencia deben contener, como mínimo: i) una valoración sobre el estado inicial de los recursos naturales (línea base) y el territorio involucrado en el proceso extractivo, incluyendo todos los componentes bióticos, de diversidad, ecosistemas, sistemas hídricos y el aire; ii) un análisis sobre los procesos productivos, los procesos de asentamiento de las comunidades, los usos del suelo; iii) los posibles cambios sociales y ambientales generados por las actividades mineras que contribuyan a la decisión sobre el permiso o la negación de un proceso exploratorio; y iv) las medidas de prevención, mitigación, reparación y/o compensación a que haya lugar en vista de los impactos producidos por la exploración del subsuelo.

El proceso de licenciamiento para las fases de exploración y explotación de minerales debe contener mecanismos diferenciales, teniendo en cuenta el tipo y el carácter de la operación productiva: no pueden ser los mismos esquemas técnicos exigidos para un proyecto a gran escala y una unidad de pequeña o mediana escala. La ANLA y las CAR, como entidades encargadas del licenciamiento de proyectos, deben establecer los lineamientos para los estudios de impacto ambiental y trabajar

con el Ministerio de Minas y Energía y el MADS en su implementación. Corresponde al Ministerio del Interior garantizar la consulta previa en el caso de las comunidades y pueblos étnicos, así como los procesos de participación en cada una de las fases de la cadena de decisiones del proyecto extractivo.

4. *Sostenibilidad de territorios y liderazgos ambientales.* Urge la aprobación de una Ley de pasivos ambientales, para reglamentar las obligaciones que tienen los actores mineros y de hidrocarburos de implementar planes integrales de prevención, mitigación, reparación y compensación, según el caso, y entregar las áreas intervenidas por su operación en condiciones similares o mejores a las preexistentes a su entrada en el territorio. Estas acciones deben estar a cargo de las empresas extractivas y es importante que se incluyan en los estudios de licenciamiento ambiental para su análisis y seguimiento posterior por parte del Estado. Se propone crear la Comisión de Pasivos Ambientales, coordinada por el MADS e integrada por representantes de los Ministerios de Minas y Energía, Agricultura, Vivienda, Ciudad y Territorio, Transporte, Hacienda y el DNP, así como de organizaciones sociales de los territorios extractivos, de expertos y universidades con facultades relacionadas con la minería y los hidrocarburos. Sus funciones deben apuntar a determinar el contenido de la Ley de Pasivos Ambientales, la creación de guías y metodologías para la implementación de las obligaciones a cargo de los operadores privados, los procedimientos de control del Estado, los procedimientos de monitoreo comunitario y la entrega de informes anuales a las comunidades que residen en territorios con presencia de proyectos extractivos.

5. *Ratificación del Acuerdo de Escazú.* Es importante que el Congreso ratifique el Acuerdo de Escazú, que se socialice su contenido en las comunidades y se convierta en un instrumento para el diálogo entre la ciudadanía, el Estado y las agremiaciones mineras y de hidrocarburos sobre los asuntos ambientales en cuanto al acceso a la información, la participación ciudadana, el acceso a la justicia y la protección de los líderes y lideresas ambientales.

Reformas institucionales

Para que el esquema de extractivismo indispensable opere es imprescindible modificar la estructura de varias entidades vinculadas con la política minera y de hidrocarburos. A continuación, se mencionan los cambios más importantes:

1. *Viceministerio para la MAPE.* Se propone crear dentro del Ministerio de Minas y Energía un Viceministerio encargado de promover el fortalecimiento de la MAPE, la producción de información sobre las unidades mineras cobijadas bajo esta figura, la implementación de programas para reducir sus impactos ambientales, los procesos de formalización en los casos aplicables y la transferencia de conocimientos y buenas prácticas.
2. *Coordinación interinstitucional para combatir la extracción ilícita de minerales.* Es necesario coordinar el trabajo de las instituciones encargadas de enfrentar la extracción ilícita de minerales, ligada generalmente a economías ilícitas. Se propone crear una Dirección de Lucha contra la Minería Ilegal en el Ministerio de Minas y Energía, encargada de dirigir, en asocio con el Ministerio de Defensa y otras entidades gubernamentales, la acción pública destinada a dismantelar este tipo de actividades.
3. *Fortalecer el Servicio Geológico Colombiano.* En el campo de la información y la planeación, es necesario mejorar la capacidad técnica del Servicio Geológico para producir y actualizar información cartográfica y geológica del territorio nacional, incluyendo las zonas mineras y de hidrocarburos, con el propósito de conocer su incompatibilidad con zonas de ambientales y los cambios que produce la actividad extractiva en los territorios aledaños a su zona de producción.
4. *Control de impactos ambientales del sector extractivo.* Hay que fortalecer la capacidad del Estado para controlar los impactos ambientales del sector extractivo. Se propone al respecto la creación de la Dirección de Asuntos Mineros y de Hidrocarburos dentro del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Dicha Dirección será la encargada de coordinar y liderar el análisis de los estándares ambientales aplicables a las actividades extractivas y de articular acciones de control a los proyectos mineros y de hidrocarburos a través de la ANLA y las Corporaciones Regionales Ambientales (CAR), con el apoyo de las autoridades municipales y departamentales.



La agenda de diversificación

La estrategia de diversificación en Colombia contiene tareas de mediano plazo. Como se señaló anteriormente, tales medidas deben comenzar a ser implementadas al mismo tiempo que las de corto plazo; sin embargo, por su magnitud, el diseño de políticas y normas que requiere su implementación, los cambios en la arquitectura institucional, la definición del papel del sector privado en la diversificación, la transformación del sistema educativo, la ratificación de la apuesta por la ciencia, la tecnología y la innovación, y la implementación de un esquema tributario progresivo deben tener un horizonte de tiempo mayor (diez años, por ejemplo). En lo que sigue, se presentan acciones prioritarias en esos campos.

Política de diversificación

1. *Política de Desarrollo Productivo (PDP)*. Esta política debe incluir los sectores de ciencia, tecnología e innovación, agricultura campesina y comunitaria, manufactura mediana y pequeña, la producción de energías limpias y la MAPE como ejes centrales de una nueva propuesta de diversificación para el país, teniendo en cuenta sus potencialidades, su vinculación con las agendas internacionales de transición energética, la importancia de asegurar la seguridad alimentaria para la población más pobre, la contribución de estos sectores a la generación de empleo formal y su capacidad de aumentar la renta pública del Estado.
2. *Planes de diversificación regional*. Es necesario fortalecer los planes de diversificación regional, articulados a esquemas y planes estratégicos de inversión, los planes de desarrollo

municipales y departamentales, y los contratos-plan elaborados por el DNP. Un instrumento para avanzar en esa dirección es el de las agendas de competitividad, creadas para priorizar estrategias de desarrollo productivo diferenciales por territorios. Como esquema de financiación para los planes de diversificación regional, se propone la ejecución del Plan Vallejo local como instrumento que crea incentivos para que las pequeñas unidades productivas, las asociaciones y cooperativas campesinas y la MAPE puedan acceder a maquinaria, equipos y transferencia de conocimientos para mejorar su productividad y competitividad. Ello incluye, la adecuación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para conformar un apartado específico relacionado con inversiones que fomenten la construcción de microempresas por parte de la población reinsertada y las organizaciones de víctimas, las asociaciones campesinas y las poblaciones rurales. Otros incentivos son la exención de impuestos en el caso de las micro y pequeñas empresas ubicadas en los municipios priorizados para el posconflicto, el apoyo con una parte de la inversión inicial para la creación de emprendimientos y la entrega de créditos a bajas tasas de interés por parte de entidades como el Banco Agrario.

3. *Crecimiento verde.* La agenda de diversificación no debe dejar de lado la propuesta de incentivar los sectores de negocios verdes, la bioeconomía y los servicios ecosistémicos como alternativas para descarbonizar la economía y aprovechar los recursos naturales de manera sostenible. El país cuenta con varias fuentes de financiación para avanzar en esta materia, por ejemplo, los planes de apoyo creados por entidades

públicas como Bancoldex, Findeter y Finagro, y los impuestos al carbono establecido en la Ley 1819 de 2016.

4. *Sector externo.* En este campo, son necesarias dos acciones prioritarias. De un lado, la inclusión de esquemas de protección para bienes agrarios y de manufactura producidos en Colombia que se encuentran en desventaja frente a las importaciones que poseen subsidios en sus países de origen. De otro, el aumento de las exportaciones en bienes y servicios de mayor valor agregado. Una acción que contribuye a este propósito es aprovechar los acuerdos internacionales en los que hoy el país está participando para ampliar las exportaciones no-tradicionales, llegar a nuevos mercados y mejorar el posicionamiento de la economía nacional como proveedor de estos productos.
5. *Eslabonamientos productivos.* En los territorios donde se han consolidado enclaves extractivos es necesario formular planes regionales para la promoción y desarrollo de eslabonamientos productivos que contribuyan a diversificar la economía. Estos planes deben contemplar al menos cuatro condiciones: i) un análisis del impacto socio-económico de la minería y los hidrocarburos en las comunidades; ii) el diálogo que debe fomentar el Gobierno Nacional con las autoridades territoriales; iii) su articulación con políticas regionales de competitividad; y iv) la inclusión de los objetivos de erradicación de la pobreza y la preservación de la naturaleza. En estos territorios, además, es urgente considerar planes de diversificación productiva, competitividad y generación de empleo. Se recomienda que el DNP, como entidad técnica de planeación, lidere estos planes, y haga partícipes

de los mismos a las autoridades locales y departamentales, agremiaciones productivas, organizaciones sociales, académicas y agencias locales de emprendimiento.

Se propone que los planes de diversificación para territorios extractivos se elaboren por regiones, articulados a otros instrumentos públicos como los Contratos Plan, los Planes de Competitividad e Innovación y los Esquemas y Planes de Ordenamiento Territorial. Deben incluir una valoración actualizada sobre la participación del sector extractivo en los ingresos, el empleo y el PIB local, una estrategia para identificar y promover otras actividades como ejes de reemplazo progresivo, un componente de acceso a nuevos mercados, oportunidades de exportación de bienes producidos y el fortalecimiento de cadenas de comercio regional. Por último, se requieren esquemas tributarios diferenciales para estas zonas con el propósito de apalancar la reconversión económica; estímulos para inversiones privadas y alianzas público-privadas y esquemas específicos de educación, ciencia e innovación, con apoyo de universidades y grupos de investigación, que contribuyan a mejorar las oportunidades productivas de las familias, las empresas y los esquemas asociativos municipales.

Los recursos para la diversificación

La agenda de diversificación requiere de recursos para su implementación. Estos pueden derivarse de esquemas tributarios progresivos, del aumento del gasto hacia sectores generadores de empleo, del uso sostenible de los recursos naturales y de la identificación de fuentes adicionales de

renta pública en el largo plazo, en particular los dineros de fondos y reservas sin uso rentable que pueden ser asignados a los objetivos del cambio económico. A continuación, se mencionan dos acciones prioritarias en este campo.

1. *Estabilidad fiscal.* Es preciso utilizar los recursos disponibles para la diversificación, sin afectar la estabilidad fiscal. La propuesta es utilizar parte de los depósitos y ahorros que tiene Colombia en el mercado internacional para compensar lo que se deja de recibir del sector extractivo en el esquema de transición propuesto, y financiar los planes y acciones contemplados en esta agenda de diversificación. Las reservas internacionales, de acuerdo al Banco de la República, corresponden a poco más de 58 mil millones de dólares. Se propone que un 30 %, es decir, 17.400 millones de dólares, sean utilizados para financiar la diversificación de la economía.
2. *Reforma Tributaria.* El país tiene que abordar una discusión seria y responsable sobre la reforma tributaria integral que necesita para mejorar su economía y reducir la desigualdad. Esta reforma debe concentrarse en tres asuntos principales: i) eliminar las exenciones a los particulares que no generen empleo, que no contribuyen a la participación de los bienes de valor agregado en las exportaciones nacionales y las que están vinculadas a la especulación y el tránsito hacia paraísos fiscales, que representan entre 4.200 y 5.000 mil millones de dólares anuales, de acuerdo con los datos de la DIAN; ii) contemplar una carga mayor para las personas naturales que la establecida para las empresas³⁸. En este esquema, el 1% de la población

38. De acuerdo con la DIAN, la carga tributaria de las empresas en el país representó el 6,4% del PIB en el 2021, mientras que esta cifra aplicada a las personas naturales es de 1,2% del PIB. Paradójicamente, en este segundo rango se concentra el 1% de las personas con mayor riqueza y patrimonio del país. Si Colombia quiere avanzar hacia un

con mayores ingresos y patrimonio debe pagar más, los mismo que las ganancias ocasionales, la tenencia de tierra improductiva y la especulación ligada al sector inmobiliario, mientras que los asalariados contribuirían en proporción a sus ingresos³⁹; iii) fortalecer la DIAN como una entidad independiente del Ministerio de Hacienda, con patrimonio propio y mejores capacidades técnicas, humanas y de cobertura para cobrar los impuestos, disminuir la elusión y la evasión, e identificar la fuga de capitales.

El papel del sector privado

La agenda de diversificación requiere la participación del sector privado tanto en la financiación de proyectos que contribuyan a la implementación de las políticas priorizadas en este campo como en la adecuación de sus procesos de competitividad. Se recomienda:

1. *Promover asociaciones público-privadas* para la implementación de proyectos e iniciativas económicas de energías limpias que contribuyan al cambio de la matriz energética nacional, la disminución de las emisiones de gases efecto invernadero, transformación sostenible de la actividad ganadera extensiva hacia procesos de menor impacto ambiental y la reforestación de bosques y rondas de ríos.
2. *Espacios de diálogo.* El gobierno debe crear espacios de diálogo, en los que participen el sector productivo, las centrales sindicales, las organizaciones

que representan a los trabajadores y las entidades públicas para concertar esquemas de incentivos para las empresas que amplíen las plazas de empleo formal, priorizando las poblaciones con mayor dificultad para acceder a oportunidades laborales, entre ellas los jóvenes, las mujeres, los reincorporados y las víctimas del conflicto armado.

3. *Modernización de la infraestructura.* Hay que incentivar la participación de los Fondos de Pensiones y Cesantías en la modernización de la infraestructura, la construcción de vías y el aumento de la conexión de la población a internet.
4. *Pactos de gobernanza del territorio.* El sector privado puede jugar un papel importante en la realización de diálogos para la concertación de pactos de gobernanza del territorio. En tal sentido, es importante que participe en espacios territoriales para resolver, junto con la población y las autoridades públicas y étnicas –cuando sea el caso- los conflictos provocados por las actividades económicas, incluyendo la minería y los hidrocarburos. Igualmente, para ratificar acuerdos a través de agendas de desarrollo que materialicen visiones compartidas sobre el desarrollo local; y para cumplir los compromisos asumidos como parte de su estrategia productiva y su relacionamiento con la sociedad.

esquema tributario progresivo debe: i) reducir la carga tributaria de las empresas, especialmente las medianas y pequeñas que son las que generan mayor cantidad de empleo; 2) aumentar el monto de tributación de las personas naturales de manera equitativa, teniendo en cuenta sus ingresos anuales.

39. *Se propone que las personas naturales con ingresos menores a diez salarios mínimos queden exentas del impuesto a la renta y que a mayores ingresos mayor contribución a este impuesto. También se incluye la eliminación de las exenciones al 1% más rico de la población, que además obtiene ingresos por ganancias ocasionales, pensiones y utilidades de empresas, entre otros.*

El componente educativo y la investigación para la diversificación

Un aspecto clave para avanzar en la agenda de diversificación es el nexo permanente con la educación y la investigación, pues contribuye a mejorar la capacidad de innovación y la competitividad de la economía, facilita la aplicación de nuevas tecnologías, de información y conocimiento sobre los elementos físicos, ambientales y de diversidad del territorio nacional, y contribuye a la calificación de la fuerza laboral. Para tal fin, se propone:

1. *Duplicar la inversión pública destinada a la investigación y la generación de conocimiento*, de modo que pase del 0,8% actual al 1,6% del PIB en 2030. Se debe priorizar las áreas de bioeconomía, transición energética, los procesos de producción limpia en la industria, la agricultura y la ganadería, la reforestación, las tecnologías de la información y el mejoramiento de las condiciones para incrementar la competitividad de la economía colombiana.
2. *Mejorar el aporte de la ciencia al desarrollo del país*. A ese respecto, es preciso fijar la mirada en cuatro condiciones estructurales: i) aumentar el número de personas con doctorado en Colombia de 16 a 32 por cada millón de habitantes en 2028, teniendo en cuenta los compromisos firmados por el país a su entrada en la OCDE; ii) disminuir la deserción en la educación superior técnica, tecnológica y universitaria del 50% al 28% en el 2030; iii) mejorar la formación, las condiciones laborales y la actualización de los docentes
3. *Reorganizar el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación* adscrito al Sistema General de Regalías a fin de aumentar su eficiencia y su aporte al desarrollo del país. Se propone: i) cambiar el sistema de aprobación de proyectos para priorizar dos por cada una de las seis regiones de inversión en cada bienio, que se articulen a agendas de competitividad, a estrategias de innovación y/o a prioridades científicas del país; ii) establecer un escenario tripartito para la aprobación de estos proyectos conformado por investigadores y docentes, universidades y representantes del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; y iii) establecer esquemas de distribución diferenciales que favorezcan con mayores recursos a departamentos y municipios con mayor pobreza, priorizados para el posconflicto y que tengan mayores dificultades para modernizar su sistema de investigación.

para cualificar la enseñanza, propiciar la aplicación de nuevos modelos pedagógicos y la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en el sistema educativo; y iv) formular una política pública de educación primaria, media y superior, concertada con docentes, alumnos y padres de familia, que promueva la actualización de los modelos pedagógicos a las necesidades que tiene el país en materia económica, social y de desarrollo humano, así como la priorización de la investigación y la aplicación de conocimientos a las necesidades económicas, sociales y culturales del país.

Las adecuaciones institucionales

En una apuesta de diversificación se requiere una transformación de la institucionalidad que apunte a fomentar la innovación y la competitividad productiva, a desarrollar una intervención estatal más visible en la economía, así como una estrategia pública coordinada, y a incrementar la capacidad del Estado para liderar una alternativa distinta de desarrollo menos dependiente de la renta extractiva. En esa dirección, se propone:

1. *Crear una Agencia Pública de Diversificación Productiva*, con patrimonio y dirección autónoma, adscrita al DNP, encargada de: i) liderar las políticas de diversificación en Colombia; ii) articular y coordinar las entidades con responsabilidades en este tema; iii) dirigir la integración y la comunicación de los sistemas de ciencia tecnología e innovación, el sistema ambiental, el Consejo Nacional y los Comités Técnicos y Regionales de Competividad para mejorar su comunicación y su trabajo conjunto; iii) propiciar espacios de diálogo con el sector privado, los sectores sociales, las universidades, las agencias de cooperación, los bloques económicos internacionales y las Instituciones de Fomento al Desarrollo (IFD), como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para promover el apoyo a sectores productivos priorizados en el marco de la PDP; y iv) mejorar la eficiencia y los resultados de la inversión pública destinada a la agenda de diversificación.



2. *Crear una Subdirección de Innovación para la Diversificación Productiva* en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, encargada de liderar los procesos de generación de conocimiento, investigación e innovación aplicados a actividades productivas no-tradicionales. Hay que fortalecer la capacidad de participación del MADS en la discusión institucional de las acciones de diversificación implementadas en el país; y, en el escenario del fomento financiero, se propone unificar las entidades Bancoldex, Findeter y Finagro en un banco unificado encargado de financiar las estrategias de diversificación productiva, acompañar a las pequeñas y medianas empresas y las asociaciones productivas en el acceso a tecnología y promover las exportaciones de bienes distintos a los minerales e hidrocarburos.

3. *Consejo Nacional y Consejos Regionales de Competitividad.* Se propone transformar la composición y las funciones del Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Competitividad⁴⁰ para incluir a sectores sociales excluidos de este espacio (mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, docentes y estudiantes, entre otros), a fin de consolidar estos Consejos como espacios de diálogo y participación para la definición de estrategias que contribuyan a implementar las políticas de diversificación en Colombia con carácter diferencial, sostenible y equitativo.

40.. *En estos espacios actualmente tienen asiento el presidente y sus ministros y los directores de las federaciones de municipios, departamentos y ciudades, representantes de universidades, centrales obreras y el Consejo Gremial. En los departamentos, son presididos por el gobernador y los secretarios de despacho, además de algunos invitados de sectores productivos. Su función es asesorar a los mandatarios en el diseño de estrategias que contribuyan a mejorar la competitividad de las actividades económicas.*





LA AGENDA AMBIENTAL:

*cambio climático y
transición energética*

Introducción

La actividad extractiva en Colombia produce impactos ambientales adversos. Tanto la minería como los hidrocarburos fomentan interacciones nuevas o ampliadas entre las comunidades y la vida silvestre. Estas actividades generalmente requieren de nuevos asentamientos humanos, construcción de carreteras y movimientos de personas y productos, actividades que transforman las áreas naturales, contribuyen a la destrucción y fragmentación de los hábitats de vida silvestre y provocan cambios en las fuentes de agua, deforestación, contaminación del aire y el suelo por el vertimiento de químicos, el traslado de material y la producción de gases contaminantes. Además, el otorgamiento de títulos, concesiones y proyectos de exploración y explotación mineroenergética cerca o en áreas protegidas genera incertidumbre sobre la sostenibilidad de zonas importantes para el país por su valor ecosistémico. Por otro lado, se encuentran los pasivos ambientales que es necesario prevenir, mitigar, restaurar o compensar, según el caso.

La exacerbación de los impactos ambientales señalados ha contribuido a que se incremente la conflictividad social en el país. El Atlas Global de Justicia Ambiental indica que Colombia es el sexto país del mundo⁴¹ con más conflictos socioambientales: actualmente, presenta 130 casos⁴² relacionados principalmente con la extracción de minerales y materiales de construcción, y con los combustibles fósiles y la justicia climática/energética. Las estadísticas del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) indican que las luchas sociales motivadas

por cuestiones ambientales han aumentado exponencialmente en este siglo pasando de 56 luchas (2001-2005) a 192 casos (2016-2019), siendo el periodo entre el 2011 y el 2015, con 334 casos, los años más conflictivos. Como si esto fuera poco, el país es el lugar más peligroso del mundo para el liderazgo ambiental, seguido de México y Filipinas, según datos recopilados en 2020 por la organización Global Witness⁴³.

Sin duda es importante pensar en fórmulas para enfrentar los impactos ambientales señalados por su relevancia y efectos sobre las poblaciones y los territorios. No obstante, Colombia también enfrenta el reto de abordar los temas de cambio climático y de transición energética, puesto que en la actualidad constituyen uno de los núcleos más importantes del debate sobre la crisis medioambiental. La actividad extractiva está íntimamente ligada a esos fenómenos: de un lado, mediante la exportación combustibles fósiles el país contribuye a las cuentas internacionales de Emisiones de Gases Efecto Invernadero y, además, recibe como efecto rebote los impactos del aumento en la temperatura, el agotamiento de las fuentes de agua y los desastres naturales, entre otros eventos⁴⁴. Al mismo tiempo, es urgente priorizar el uso de fuentes de energía limpia como principal patrón de respuesta al cambio climático. Esto tiene que ver necesariamente con una transición energética justa y sostenible.

Teniendo en cuenta estas preocupaciones, y sin desconocer los demás impactos ambientales generados por las actividades extractiva, este capítulo de la Agenda centra su atención en los temas de cambio climático y transición

41. Está por debajo de la India, Estados Unidos, Brasil, México y China.

42. Cabe mencionar que la actualización de la base de datos es constante, por lo que esta cifra puede variar.

43. Global Witness reportó un total de 227 asesinatos relacionados con el liderazgo ambiental cometidos en el mundo durante 2020, de los cuales 65 tuvieron lugar en Colombia.

44. La Conferencia de las Naciones Unidas para el Cambio Climático realizada a finales de 2021, planteó una conclusión preocupante, pues no acordó la eliminación de los combustibles fósiles, sino la reducción de su explotación y uso. Si no se cambia el sistema económico basado en esos combustibles, en menos de veinte años el mundo enfrentará una catástrofe climática. Para evitar este escenario, los países deben comprometerse a disminuir la producción y el consumo de carbón y petróleo, teniendo en cuenta que son los principales generadores de emisiones contaminantes en el planeta.

energética, al considerar que son retos de futuro para el país. El texto está estructurado en tres partes: la primera aborda la relación entre la actividad extractiva y la vulnerabilidad creciente del país frente al cambio climático, así como las barreras que existen para avanzar hacia una transición energética justa y sostenible.

Luego, se analizan los principales instrumentos de política pública elaborados en los últimos años en esa materia; la tercera parte contiene algunas propuestas para el debate público sobre la forma en que puede avanzar el país hacia una agenda postextractivista que incorpore la sostenibilidad ambiental como un componente transversal⁴⁵.



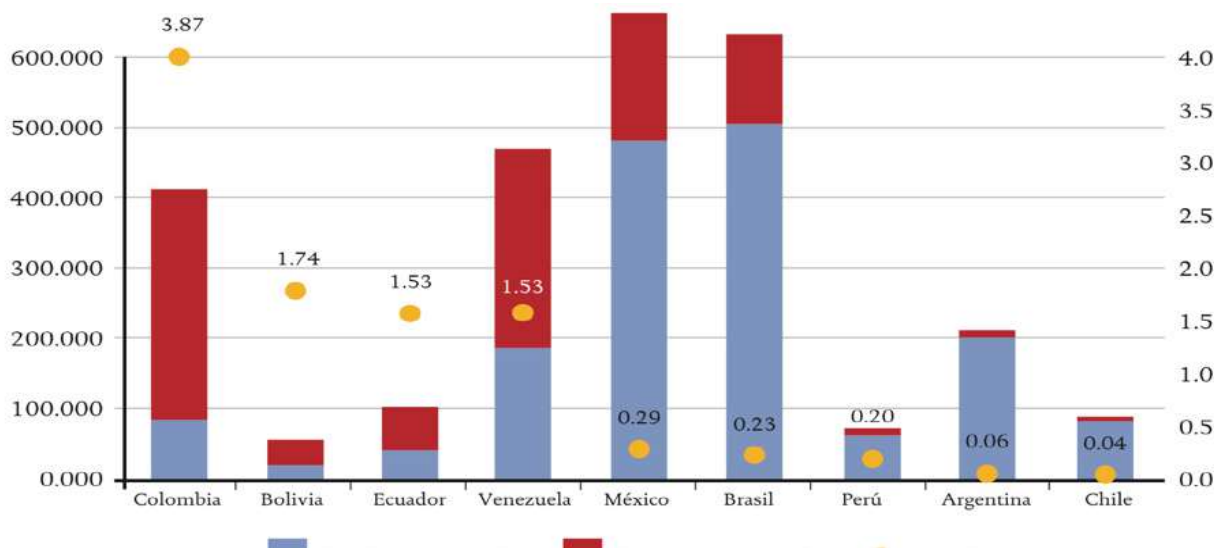
45. Este capítulo fue elaborado a partir de estudios, documentos e investigaciones realizadas en el marco del Observatorio de las Industrias Extractivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia. También recoge análisis realizados por organizaciones, universidades y centros académicos. Adicionalmente, se incorporan cifras oficiales de entidades públicas como la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Departamento Nacional de Planeación, por mencionar algunos. Finalmente, incluye aportes de expertos y expertas en temas de cambio climático y transición energética que amablemente colaboraron con este trabajo.

El cambio climático y la matriz energética

El Sexto Informe de Evaluación sobre Cambio Climático 2021⁴⁶ afirma que la energía ligada a los combustibles fósiles es la más contaminante, con un total de 37.2 GtCO₂eq⁴⁷ en 2020, lo que equivale al 75% de las emisiones globales. De ese monto, 14.5 GtCO₂eq se quedan en las naciones que más importan combustibles y 22.7 GtCO₂eq (61%) en los países que exportan petróleo y carbón como efecto de la huella de carbono. Tales países enfrentan una distribución desigual de los beneficios producidos por la renta extractiva y son más vulnerables al cambio climático.

Colombia no es un aporte importante de GEI, con sólo 0,4% de participación global. Sin embargo, según Ráez (2018, p. 27), es el mayor exportador de emisiones en América Latina por la producción y venta de combustibles fósiles, con un total de 300 mil toneladas anuales de CO₂ entre 2012 y 2017. Además, el país envía cuatro veces más emisiones a los países que compran su carbón y petróleo que las emisiones nacionales producidas dentro de su territorio (figura 2)⁴⁸.

Figura 2. Emisiones de GEI exportadas y emisiones nacionales 2012-2017 (millones de TM de CO₂ eq)



Fuente: Ráez (2018).

46. Documento elaborado por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)

47. Giga Tonelada de Carbono

48. Ráez señala que las emisiones potenciales anuales exportadas por el país como combustibles fósiles de se ubicaron en 327.921 toneladas de CO₂ mientras que las emisiones internas alcanzaron 84.817 toneladas.

El IDEAM, por su parte, señala en su informe más reciente sobre cambio climático que en las últimas dos décadas Colombia aumentó sus emisiones GEI de 35 millones de toneladas de CO₂ equivalentes a 267 millones. Si bien las actividades forestales y las agropecuarias aportan el 55% de estas emisiones, la segunda fuente de contaminación es la producción de energía que subió su participación de 51 a 82 millones de toneladas entre 2010 y 2014. Esto significa que el 34% de las emisiones contaminantes vinculadas al cambio climático en el país se relacionan con la quema de combustibles, refinerías, termoeléctricas y el uso de combustibles fósiles para las industrias y el transporte, entre otros.

Una investigación publicada en 2021 por la organización Heinrich Böll Stiftung señala que La Guajira y los departamentos del Cesar y el Meta, principales productores de carbón y petróleo, son al mismo tiempo los territorios en donde ha aumentado a mayor velocidad las emisiones GEI. En el primer caso, la emisión de partículas sólidas totales se ubica en 726 gigramos; en el segundo, llegan a 689 gigramos y, en el tercero, aproximadamente a 642, mientras que el promedio del país ronda los 238 gigramos.

Un resultado similar arrojó el estudio sobre carbón y cambio climático en Colombia realizado por la Asociación Internacional de Defensa del Medio Ambiente (AIDA), el cual encontró que en las zonas de extracción de carbón de la Guajira la calidad del aire supera en promedio los límites establecidos por la OMS.

Por ejemplo, el material particulado PM10⁴⁹, cuyo límite establecido por la OMS en el 2021 fue de 15 ug/m³ anual, en promedio alcanza a ser de 50 ug/m³ en esa zona. Por su parte, el PM2.5⁵⁰ es de 25 ug/m³ anual, cuando el máximo nivel recomendado por la OMS es de 5 ug/m³ (El Espectador, Enero 2 de 2022).

El aumento de emisiones GEI en general y la participación de los combustibles fósiles en ese resultado contribuyen a la vulnerabilidad del país frente al cambio climático. Un informe reciente elaborado por agencias gubernamentales de Estados Unidos⁵¹ señala que Colombia es una de las once naciones del mundo que tienen mayor fragilidad para enfrentar el calentamiento global y el aumento de gases contaminantes en la atmósfera. El Informe prevé que desde 2040 en el territorio nacional, “es probable que haya temperaturas cada vez más calientes, incidentes climáticos extremos y perturbaciones en los patrones del océano que amenazarán su seguridad energética, alimentaria, de agua y sanitaria” (Pacto Global, 2021)⁵².

El sector extractivo, con su aporte primario a la producción de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso, genera una presión adicional sobre los ecosistemas más importantes del país para enfrentar el cambio climático. Uno de ellos es el de los páramos⁵³. Según Censat (2019), 22 ecosistemas de este tipo tienen riesgo alto de desaparecer si el gobierno nacional no toma medidas para protegerlos. En su mayoría, las amenazas provienen de la extracción minera y

49. Partículas de hollín, metálicas y cenizas que se dispersan en el aire generando aumentos en su nivel de contaminación.

50. Sustancias químicas, polvo y residuos de materiales orgánicos que se desplazan a los pulmones de la población generando diversas enfermedades.

51. Este Informe elaborado por la Casa Blanca, el Pentágono, la Oficina de la Directora de Inteligencia de EE.UU. (ODNI, en inglés) y el Departamento de Seguridad Nacional, fue presentado en octubre de 2021.

52. Un resultado similar ofrece la Iniciativa de Adaptación (NG-GAIN) elaborada por la Universidad de Notre Dame. Colombia ocupó el puesto 84 entre 181 países analizados en materia de vulnerabilidad frente a eventos climáticos extremos. Se estima que entre el 80% y el 95% de los municipios costeros experimentarán inundaciones como consecuencia del aumento del nivel del mar a partir del 2040. Para la Región Andina se esperan incrementos en la temperatura, y en la Amazonía disminuirán las precipitaciones.

53. El país cuenta con el 50% de los páramos del mundo. En cifras absolutas, son 37 complejos distribuidos por el territorio nacional que proveen el 70% del agua que consume la población, de acuerdo con los datos del Instituto Alexander Von Humboldt. Los páramos también aportan servicios ecosistémicos que contribuyen a la seguridad alimentaria y generan oxígeno, un bien ambiental importante para contrarrestar los impactos negativos de las emisiones GEI.

los proyectos a gran escala en licenciamiento asociada al oro y el carbón, como el caso del Páramo de Rabanal, en donde se ubican 17 títulos, y en Pisba, que supera los 88 títulos. Asimismo, en el Páramo de Santurbán⁵⁴ la empresa Minesa impulsa actualmente una iniciativa para extraer oro en un territorio cercano, y los municipios de California y Vetás tienen el 90 % del territorio titulado por el Gobierno Nacional (Foro Nacional por Colombia, 2021, p.33).

Las áreas de manejo especial y parques naturales también están en riesgo. En el departamento del Meta existen 231 titulaciones de minería y 35 bloques petroleros, los cuales están cerca o dentro del AMEM⁵⁵, y 14 de los 16 municipios que están cubiertos total o parcialmente bajo este ecosistema adelantan procesos de licenciamiento ambiental para hidrocarburos (Foro Nacional, 2019). Esta área no sólo provee agua y servicios de transporte y alimentación a la población aledaña, sino que además se integra al ecosistema amazónico, catalogado como uno de los pulmones más importantes del mundo para evitar una catástrofe climática en las próximas décadas⁵⁶.

Si bien Colombia es el tercer país con más agua en el mundo, con un valor aproximado de 50 mil m³ por persona, de acuerdo con las estadísticas de la Conferencia de Sistemas de Distribución de Agua (WSDA), sus sistemas hídricos están en riesgo por varios hechos relacionados: la pérdida anual del 3% en los glaciares por el aumento de las temperaturas, la contaminación de los ríos, la deforestación de cerca de 170 mil hectáreas por año y las sequías prolongadas como consecuencia del Fenómeno del Niño⁵⁷. El IDEAM estima que, si el país no disminuye el impacto de las actividades agropecuarias, la deforestación y la

energía vinculada a combustibles fósiles, en 2040 puede registrar una reducción sustancial del agua disponible, afectando el suministro a los hogares, la economía y la salud de las personas.

Las consecuencias para la población son evidentes. Según la ONU, el cambio climático genera mayor mortalidad en el mundo que la pandemia. Colombia es un ejemplo de ello. Según cifras del Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad por COVID-19 en el país, entre marzo 15 de 2020 y noviembre 30 de 2021, fue de 26 por cien mil habitantes, mientras que el mismo indicador por contaminación por el uso de combustibles fósiles, sequías, olas de calor, inundaciones y catástrofes naturales, entre enero y noviembre de 2021, fue de 62 por cien mil. Si el patrón económico colombiano continúa dependiendo de los minerales e hidrocarburos, sumado a las emisiones AFOLU⁵⁸, en el 2040 una de cada cuatro muertes en el territorio nacional se deberá a eventos adversos al medio ambiente y la emisión de gases GEI, según cifras del Instituto Nacional de Salud.

Las pérdidas económicas aumentan con los efectos climáticos adversos. De acuerdo con las investigaciones del IDEAM, en 2019, antes de la pandemia, el país perdió cerca de 1,2 billones de pesos por año por la pérdida de producción agropecuaria debido a las inundaciones, los incendios forestales, las sequías y los gastos adicionales del sector transporte ante los daños en la infraestructura, entre los principales rubros. Esta entidad, además, afirma que, de aumentar la temperatura en 1,5°C, en 2040 el monto de pérdidas se incrementará a 4,5 billones de pesos por año, lo que equivale al 26% del presupuesto de regalías para el bienio 2021-2022.

54. Parte del páramo de Santurbán cubre la provincia de Soto Norte, departamento de Santander, donde se ubica el proyecto de Minesa. Hasta el momento el MADS no ha cumplido con la Sentencia de la Corte Constitucional T-361 de 2017 que le ordena realizar una nueva delimitación de este páramo.

55. Área de Manejo Especial de la Macarena, ubicada en los departamentos del Meta y Guaviare.

56. La Amazonía contribuye con sus bosques a enfriar el planeta, ayuda a estabilizar los ciclos climáticos, reduce el dióxido de carbono en la atmósfera y mantiene una biodiversidad importante para estabilizar la vida humana.

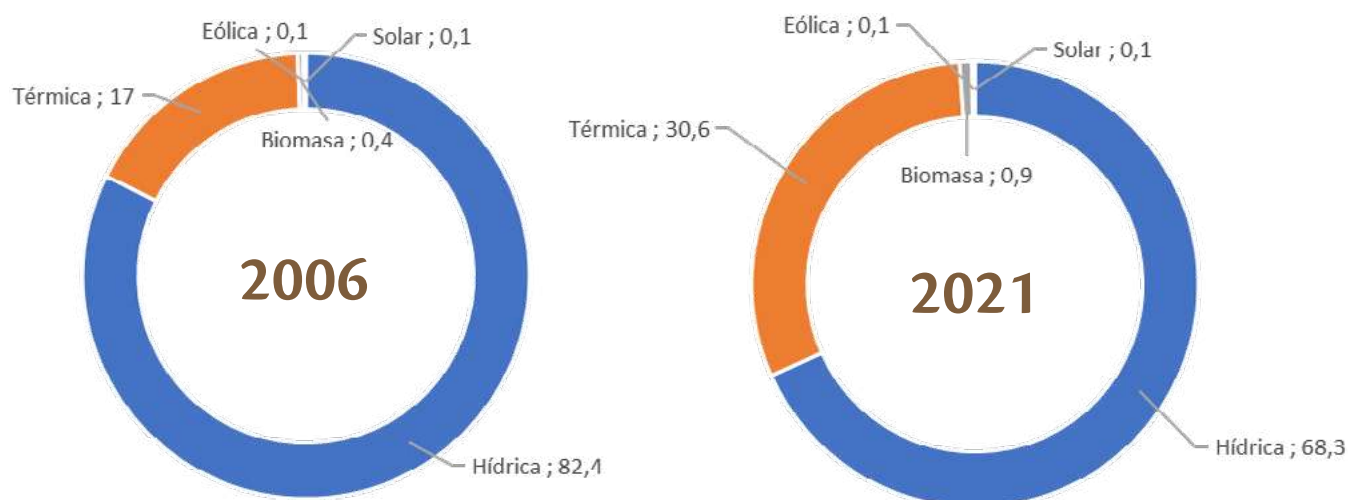
57. Instituto Nacional de Salud

58. Emisiones que provienen de los sectores agropecuario y forestal.

La transición energética es considerada como la principal herramienta para luchar contra la crisis climática. La COP26, en uno de los puntos clave de la declaración final firmada por cerca de doscientos países, incluyendo Colombia, señala que: “es una prioridad para la supervivencia del planeta y la humanidad la intensificación de energías renovables, limpias y justas que reemplacen a los combustibles fósiles, teniendo en cuenta su nivel de aporte a la contaminación mundial” (ONU, 2021). El reto es grande si se consideran las cifras entregadas por la Agencia Internacional de Energía (IEA por su sigla en inglés): en 2020, el carbón, el petróleo y el gas aportaron aproximadamente el 80% de la matriz energética mundial primaria⁵⁹, y el 67% de la matriz de consumo⁶⁰. Además, se prevé que con la recuperación económica se incremente la oferta de carbón en 240 %, de petróleo, en 57 %, y de gas, en 71 %, de acuerdo con Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En lo que respecta a Colombia, tradicionalmente se ha mencionado que tiene una matriz energética limpia, derivada principalmente de la energía hidroeléctrica. Sin embargo, el país se ha alineado en los últimos años con la tendencia internacional de utilizar fuentes térmicas como energía primaria para consumo interno. Las estadísticas de Campetrol (2019) indican que, en 2006, el aporte de las hidroeléctricas representaba el 82% de la matriz energética nacional; en 2020, este porcentaje bajó a 68%. Al mismo tiempo, las termoeléctricas aumentaron su aporte del 17 % al 30 % en el mismo período. Las fuentes alternativas han mantenido su peso (2% en promedio) (figura 3).

Figura 3 - Matriz energética de Colombia 2006 vs. 2021



59. Se refiere a las fuentes primarias de energía que se encuentran en cada país y en el conteo global internacional.

60. Se refiere a las fuentes de energía transformadas y utilizadas en la generación de electricidad para el consumo de la población.

En materia de consumo, las cifras del Ministerio de Minas y Energía muestran que el país depende de los combustibles fósiles en cerca del 80% para garantizar la energía que utiliza. Según ALCOGEN, pese al potencial que tiene Colombia para producir energías limpias por su posición ecuatorial, la favorabilidad de los vientos y el potencial que tiene este sector, en 2020 sólo tenía una capacidad instalada de 1.500 megavatios anuales, principalmente relacionadas con los proyectos eólicos en marcha, lo que representa menos del 3% del agregado nacional.

Este panorama plantea dos problemas importantes. En primer lugar, la dependencia de las hidroeléctricas en Colombia no es un camino seguro, teniendo en cuenta las sequías, las variaciones climáticas y los problemas ya conocidos de proyectos como Hidroituango. El gobierno insiste en que el agua no es una fuente de energía convencional, sino una fuente limpia para incorporar en los mercados energéticos globales, como lo confirman las estadísticas de la UPME, según las cuales los niveles de exportación de energía han aumentado en los últimos años, especialmente hacia los países de América Latina. Mientras que en el 2010 se vendió al extranjero el 23% de la energía producida, en 2020 este porcentaje aumentó al 68%.

Lo anterior indica, entre otras cosas, que el uso del agua no se está priorizado para atender las necesidades de la población colombiana, produciendo un estrés hídrico a múltiples

comunidades afectadas por las sequías, la falta de infraestructura para el consumo y la disminución de las fuentes hídricas. De acuerdo con los estudios del IDEAM, en 2020 cerca de 391 municipios ya están expuestos al riesgo de escasez de agua; la tendencia a largo plazo indica que muchos más correrán la misma suerte. La contaminación del agua, otro problema grave, está degradando cada vez más la calidad de los recursos hídricos del país y dañando sus ecosistemas. En muchas regiones, el agua está tan contaminada por mercurio y residuos mineros y de hidrocarburos que resulta peligroso el contacto directo de la población. Estas cargas de contaminación del agua, no sólo producen desabastecimiento y problemas para la seguridad alimentaria de la población rural, sino que además contribuyen a la desigualdad y la movilidad forzada de las comunidades.

El segundo problema es la emisión de CO₂ por generación eléctrica del Sistema Interconectado. Según el Portal XM, dicha emisión es de 164,38 gramos de CO₂ por kilovatio hora (KWh), el tercero más alto después de Brasil y México. A este factor contribuyen principalmente las 21 termoeléctricas ubicadas en el país, con el 59% del total de emisiones (98 gramos). Este efecto puede incrementarse en los próximos años con la posible entrada de 17 centrales de este tipo que están en proceso de subasta. El país está lejos de tener una matriz energética sostenible.



Las políticas públicas y las estrategias del gobierno

En los últimos años, Colombia ha incrementado la legislación y las políticas sobre cambio climático y transición energética, y fortalecido la institucionalidad encargada de abordar este tema. Sin embargo, la implementación de las acciones priorizadas por estos instrumentos ha chocado con la agenda extractiva del gobierno.

Aunque la Constitución del 91 no incluyó un apartado específico sobre cambio climático, cuenta con por lo menos 12 artículos que hablan del derecho al medio ambiente sano, la planificación sostenible y democrática de los recursos naturales y el principio de precaución a la hora de implementar una actividad económica cuando se considera que puede afectar la naturaleza. El país fue pionero en América Latina en contar con un Sistema Nacional Ambiental (SINA) como estructura encargada de organizar la acción del Estado en materia ambiental. A ello se suma la ratificación de los principales acuerdos internacionales sobre el tema, desde los Protocolos de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Kioto, el Acuerdo de París y la participación del gobierno en los escenarios internacionales de discusión sobre emisiones contaminantes.

En el escenario interno, en 2002 fue creada la primera oficina sobre cambio climático, adscrita al MADS, que luego, en 2011, se fortaleció con la aparición del Sistema Nacional encargado de articular las responsabilidades de cada una de las entidades del Estado en esta materia. También se dio vida al SISCLIMA, en 2016, con el objetivo tener un espacio intersectorial que coordine las acciones que debe emprender Colombia para

transitar hacia una economía baja en carbono al 2050. En el campo de la información, el IDEAM ha producido cuatro comunicaciones sobre cambio climático que dan cuenta de los niveles de emisiones GEI, su impacto en los territorios y los posibles escenarios futuros que puede enfrentar el país.

Tampoco han faltado políticas y normas. Colombia diseñó una Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), adoptada oficialmente en 2017, la Ley de Cambio Climático, aprobada un año después, y la Ley de Acción Climática de 2021. Este paquete representa un avance significativo en materia ambiental, pues propone una ruta para articular arreglos normativos, sujetos y recursos relacionados con la disminución de emisiones de GEI a través de una acción integral del Estado. Al mismo tiempo, ofrece lineamientos de carácter obligatorio para todos los actores públicos, sociales y privados y plantea la integración del cambio climático como un aspecto transversal de los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio. Además, entrega a las Corporaciones Autónomas Regionales la responsabilidad de liderar la implementación de acciones frente este fenómeno; y acoge los mecanismos de transparencia y accesibilidad bajo las directrices de las Leyes 1712 de 2014 (transparencia y acceso a la información pública) y 1757 de 2015 (estatutaria de participación ciudadana).

En octubre de 2021, el Ministerio de Minas y Energía elaboró el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del Sector Minero-Energético 2050 (PGCCme 2050) con el propósito de reducir el aporte de la actividad extractiva a la emisión de gases GEI, promover la sostenibilidad de los proyectos mineros implementados en el país, tanto los que ya están como los que se encuentran en licenciamiento, y avanzar hacia la neutralidad de carbono en el sector⁶¹.

61. El documento contiene tres líneas estratégicas: monitoreo, reporte y verificación de los resultados en materia de neutralidad de carbono; operatividad e inclusión de las empresas y el gobierno en la implementación de las metas anuales de producción limpia; y apropiación social de la estrategia de relacionamiento del gobierno nacional con los actores de interés para favorecer el apoyo al Plan.

El Plan fue modificado un mes después de ser aprobado mediante la Resolución 40350, con el propósito de actualizar algunas metas relacionadas con la COP26. Entre ellas plantea que a 2030 el sector minero-energético reducirá la emisión de 11,2 millones de toneladas de dióxido de carbono y en 2050 alcanzará la carbono neutralidad, incorporando cuatro estrategias: “la diversificación de la canasta energética, el impulso a la gestión activa de la demanda, aumento de eficiencia energética, control de emisiones fugitivas y sustitución de combustibles fósiles”. (Catorce6.com; 2021).

A pesar de que esta es la primera ruta de acción sistemática de largo plazo que se construye en el país para abordar la relación entre cambio climático y minería en Colombia, su aplicación ha sido bastante lenta, principalmente por la pandemia, lo que ha dejado en el aire el cumplimiento de metas como el relacionamiento con comunidades y actores estratégicos para posicionar el PGCCme2050. Además, en un período de crisis económica de las grandes empresas, la implementación del Plan ha quedado en un lugar secundario frente a la disminución de ingresos por la explotación extractiva en el país. Por último, aunque es un plan sectorial, no incluye la MAPE.

El Presidente Duque anunció que Colombia se comprometía a reducir el 50% de las emisiones GEI antes del 2030, lo que significa cerca de 169 millones de toneladas menos de CO₂. Esta meta contenida en el documento: “Actualización de la contribución determinada a nivel nacional en Colombia”, aprobado por la Comisión

Intersectorial de Cambio Climático⁶², contiene más de sesenta medidas de adaptación y mitigación necesarias en la lucha contra el cambio climático e incluye mecanismos para un desarrollo bajo en carbono y resiliente frente al cambio climático. También se compromete a gestionar una reactivación económica pospandemia que incorpore acciones que aporten al cumplimiento de la Contribución nacionalmente determinada. La propuesta significa un fuerte y costoso ajuste para muchos sectores productivos (Ruiz, 2021)⁶³.

Sin embargo, la decisión del gobierno nacional de impulsar el sector minero-energético como motor de la recuperación económica pospandemia pone en entredicho la posibilidad de que el país cumpla con las metas de cambio climático y es contraria a la agenda internacional de disminuir los combustibles fósiles. La estrategia del gobierno condena en últimas al país a transitar hacia una matriz energética contaminante.

Las metas propuestas por el presidente Duque de apostar por un incremento en la producción de petróleo a por lo menos 850 mil barriles diarios y su intención de extraer a toda costa 90 millones de toneladas anuales de carbón⁶⁴, dejan mal parado al país en el escenario internacional, donde se ha presentado como un líder comprometido con la protección del medio ambiente y el cambio climático, y lo ubican en el eje de los gobiernos que han priorizado la recuperación económica contaminante.

62. Esta Comisión está integrada por representantes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de siete ministerios: Ambiente, Hacienda, Interior, Agricultura, Minas y Energía, Transporte y Relaciones Exteriores.

63. Incluso, puede decirse que son compromisos imposibles de cumplir no solo por el monto de recursos que serían necesarios para alcanzar las metas propuestas, sino porque ello implica acciones públicas y privadas que superan las posibilidades del país en los plazos establecidos. Los compromisos son parte del entusiasmo retórico que invade al actual gobierno cuando de participar en eventos internacionales se trata.

64. La Asociación Colombiana de Minería (ACM) y el gobierno Duque insisten en que hay oportunidades para el carbón en países como China y Japón, países que van a generar energía con termoeléctricas; y plantea que Colombia, con las reservas que posee, calculadas en 70 años, debería seguir aprovechando el potencial de demanda que tiene estos nuevos compradores.

El Informe sobre la Brecha de Emisiones⁶⁵ señala que, luego de una reducción momentánea de emisiones GEI al inicio de la pandemia, las concentraciones de gases efecto invernadero volvieron a crecer a niveles récord con las medidas de rescate y reactivación impulsadas por los gobiernos. De acuerdo con este informe, a mayo de 2021 se habían invertido en el mundo algo más de 16,7 billones de dólares en medidas de rescate y reactivación. Sin embargo, sólo 2,2 billones de dólares se concentraron en energías limpias que contribuyen a la reducción del cambio climático. De este monto, el 90% se concentra en Europa, China y Estados Unidos, mientras que América Latina sólo aportó el 2%. La principal causa de este resultado es la dependencia de la renta extractiva en los países más pobres y la ausencia de una estrategia de diversificación. Sin un plan B, en un contexto de emergencia, los gobiernos han recurrido a los minerales y los hidrocarburos como fuente de reactivación y de recursos para la inversión de rescate, alentados por un nuevo ciclo de precios altos del carbón y el petróleo.

En Colombia, el resultado es similar. El Observatorio de Recuperación Global dirigido por la Universidad de Oxford señala que el gobierno ha invertido un total de 3,1 trillones de dólares en gastos asociados a la recuperación de la pandemia, siendo relevante el hecho de que solamente 0,9 billones de dólares se han dirigido a las inversiones verdes con potencial de aportar en la reducción de las emisiones contaminantes⁶⁶. La cifra representa apenas el 0,05% del PIB nacional. Un resultado muy por debajo de otras naciones analizadas en América Latina: Chile (0,16%), Panamá (0,17%) y Jamaica (0,3%). El resto de las inversiones para la recuperación tienen que ver con energías fósiles, con lo cual la principal conclusión es que el país, y en general, la región, han hecho muy poco por impulsar una

transición económica más sostenible y limpia que contribuya a una mejor calidad de vida de la población.

El doble discurso del gobierno es compatible con un lado verde en el extranjero y un tono más oscuro en Colombia. Es lo que se deduce de las decisiones tomadas para impulsar el sector extractivo: de acuerdo con datos de la ANH (2021), desde el 2018 hasta la actualidad se han firmado 35 contratos de exploración⁶⁷ con el propósito de reimpulsar al sector; en 2021 se perforaron 12 pozos. Actualmente, se desarrollan las primeras etapas de cuatro pilotos de fracking en el territorio nacional: tres en la cuenca del Valle Medio del Magdalena y uno en la cuenca de Cesar-Ranchería, La Guajira (Semana, 2021a).

En la planeación oficial tampoco está clara una ruta para iniciar la descarbonización de la economía, tal como lo plantea la declaración de la COP26. Por el contrario, la idea vigente del actual gobierno es seguir vinculando el futuro del país al carbón, no sólo fortaleciendo su posición como uno de los cinco mayores exportadores del mundo, sino también con el incremento del potencial de energía basado en las termoeléctricas, tal como lo plantea el Plan Energético Nacional (PEN 2050; pg 224): “es necesario evaluar la repotenciación de unidades termoeléctricas ya existentes con calderas de lecho fluidizado e instalar la tecnología de Integración de Gasificación y Ciclo Combinado (IGCC) para los futuros proyectos termoeléctricos a carbón en los próximos años”. En cifras, esto quiere decir cerca de 45 proyectos termoeléctricos y 21 proyectos portuarios asociados al carbón tienen licencia ambiental en 2021, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía⁶⁸.

65. Informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente en el año 2021.

66. El Observatorio midió la inversión en política de recuperación ejecutadas por gobiernos de 50 países entre febrero de 2020 y octubre de 2021

67. “Del total de los bloques que son ofrecidos por la ANH, cinco están en costa afuera (offshore) y 23 en áreas continentales (on-shore), ubicadas en nueve cuencas: cuatro comerciales (Valle Inferior del Magdalena, Valle Medio del Magdalena, Valle Superior del Magdalena y Llanos) y cinco fronteras (Urabá, Sinú - San Jacinto, Chocó Continental, Chocó Offshore y Tumaco Offshore)” (PortafolioB, 2021).

68. Para la Asociación Internacional para la Defensa del Medio Ambiente (AIDA), la estrategia del presidente Duque en

La apuesta evidente por los combustibles fósiles se encuentra en ocho proyectos aprobados para aumentar el potencial y el transporte de gas en el país por un valor de 800 millones de dólares, según proyecciones del Ministerio de Minas y Energía. Aunque este hidrocarburo ha sido presentado por el gobierno como una herramienta menos contaminante que el petróleo y el carbón para la transición energética del país⁶⁹, la agenda internacional va por otro camino. Al respecto, el PNUMA ha señalado que este combustible emite metano, un agente altamente contaminante que se relaciona con el aumento del calentamiento global. Ante dicha realidad, la ONU ha incluido en su agenda de lucha contra los GEI la reducción de al menos el 45% de energía basada en gas para la década 2020-2030.

A los costos ambientales que ocasionará el fomento de los combustibles fósiles se suman las herramientas de renovación sustentadas en el hidrógeno azul⁷⁰ y el cobre, tal como lo establece la Ley de Transición Energética aprobada en 2021. La norma establece subsidios y beneficios tributarios a inversionistas interesados en contribuir al conocimiento técnico sobre el potencial y la posible explotación de hidrógeno azul, desconociendo que este es un combustible producido a partir de la quema de carbón a altas temperaturas, con grandes cantidades de emisiones fugitivas al ambiente. En cuanto al cobre, la meta del Ministerio de Minas y Energía es convertir el país en el tercer exportador de

ese mineral en América Latina después de Chile y Perú, con cerca de dos millones de toneladas vendidas al exterior entre 2020 y 2030⁷¹.

Para lograr la meta señalada, el gobierno busca ampliar los proyectos en operación. Actualmente, el cobre es explotado en la mina El Roble (Chocó); como la consigna es aprovechar el buen momento de este mineral, en 2021 la Agencia Nacional de Minería lanzó la primera subasta para desarrollar ocho proyectos en los departamentos de Chocó, Antioquia, Tolima, Córdoba, Cesar y Nariño. Además, el Ministerio de Minas y Energía ha apoyado el licenciamiento del proyecto Quebradona con un potencial estimado de 60 mil toneladas de cobre al año, catalogado como Proyecto Nacional estratégico (PINE). Por último, se espera dinamizar procesos de explotación en San Matías (Córdoba) y Comita y Pantanos (Antioquia).

La apuesta es atraer inversión. El Ministerio de Minas y Energía ha señalado que el país requiere inversiones por 3.500 millones de dólares para lograr las cifras de producción de cobre. Además de la canadiense AngloGold Ashanti que ya tiene el proyecto Quebradona, existen otras empresas como First Quantum, vinculada a proyectos de cobre en el país, y la estatal Codelco de Chile, que tiene la mirada puesta en el mineral colombiano (Portafolio, 2021).

Para no obviar la implementación de algún tipo de metas relacionadas con las energías limpias, el

materia de carbón demuestra que el Estado colombiano no está preparándose para iniciar un proceso de descarbonización de la economía, con miras hacia una transición justa y con perspectiva de derechos. A diferencia de lo que está ocurriendo en la mayoría de los países europeos y en algunos latinoamericanos, como Chile, Colombia está ampliando su capacidad de generación eléctrica a través de termoeléctricas a carbón, creando así mercados domésticos para un porcentaje del carbón que en la actualidad se exporta a países europeos y ampliando la frontera extractiva de la minería del carbón en la costa Caribe y en el interior del país (El Espectador, 2022).

69. La apuesta del PEN 2050 es pasar por lo menos el 60% de las termoeléctricas de carbón a gas en los próximos años. 70. "Nos hemos puesto la tarea de tener los primeros pilotos de hidrógeno verde en 2022 y los del hidrógeno azul a la mayor brevedad, porque esta es la vocación de un país que hace de la transición energética una de sus grandes revoluciones" (Palabras del presidente Duque en la presentación de la hoja de ruta para el desarrollo del hidrógeno como parte de su transición energética, iniciativa financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo).

71. Según la consultora Wood Mackenzie, la generación de energía eólica necesitará 5,5 millones de toneladas (Mt) de cobre para 2028 a fin de instalar más de 650GW de capacidad en tierra y 130GW de capacidad en alta mar (PWC, 2019). El precio internacional del cobre ha aumentado de manera exponencial. A mitad de 2020 llegó a 7 mil dólares la tonelada y en mayo de 2021 alcanzó su máximo histórico con un valor de 10.724 dólares, superando la cifra más alta alcanzada en 2011, cuando registró 10.190 dólares/ton. Se espera que con la tendencia de consumo internacional, este precio mantenga su constante positiva en los próximos años.

gobierno ha establecido como propósito poner en marcha 37 proyectos nuevos de energías alternativas a finales del 2021⁷² con un potencial de generación de 754 megavatios. La inversión proyectada ronda los 1,8 billones de los cerca de los 135 billones de pesos establecidos en el CONPES 4023. Esto significa el 1,3% de los recursos establecidos en este instrumento y el 3,4% del dinero destinado a aumentar la producción de minerales e hidrocarburos.

La preocupación por las alternativas de transición energética, además de sus posibles impactos para el medio ambiente, se refiere a que, en general, siguen la misma lógica de los proyectos extractivos: proyectos basados en decisiones centralistas, sin participación ciudadana y sin tener en cuenta las particularidades sociales y ecosistémicas del territorio, lo que abre la puerta a la conflictividad social⁷³. Además, no incluyen la justicia ambiental como un enfoque transversal.

La visión de transición está muy ligada a la noción cortoplacista de seguir exportando materias primas, sin mayores cambios en la agenda de política pública. Ejemplos como el proyecto minero Quebradona⁷⁴ demuestran que el camino propuesto para la transición repite experiencias de extracción a gran escala con grandes afectaciones ambientales, como la transformación de ecosistemas, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

Como con secuencia de las políticas señaladas, está en duda la meta de reducir los 169 millones de toneladas de emisiones GEI en el país, tal como lo afirmó el presidente Duque. En estricto sentido, para que ello ocurra el país tendría que estar avanzando en la actualidad hacia una transición profunda de su economía y, en especial, una ruta para disminuir la dependencia que tiene de los combustibles fósiles, reducir significativamente las emisiones AFOLU, detener la deforestación y apostarle a las fuentes limpias de energía como un activo sustantivo. Sin embargo, al no existir voluntad política del gobierno para avanzar en ninguna de estas materias, lo que puede pasar es que Colombia sea un ejemplo más en el mundo de una transición energética cosmética; es decir, una agenda gubernamental que reconoce el problema del cambio climático, que se compromete internacionalmente con la disminución de emisiones GEI y que adecúa algunas políticas para avanzar en esa dirección, pero que hace depender los resultados de esfuerzos voluntarios aislados de algunas entidades, sin el respaldo institucional y presupuestal, y, sobre todo, sin tocar la agenda extractiva vigente.

De acuerdo con el Foro Nacional Ambiental (2020), la prevalencia de una transición cosmética está sustentada en varios indicadores. Por ejemplo, la tasa de descarbonización de la economía internacional está en 1,6% y en

72. Se trata de un proyecto eólico ubicado en La Guajira y 36 fotovoltaicos ubicados en diez departamentos del país.

73. La Guajira se ha convertido en el principal escenario para la generación de energía eólica. Se prevé que aportaría el 70% de la energía nacional (Rodríguez, 2021). En 2004, el primer parque eólico del país, el Parque Eólico Jepirachi entró en operación y se registró como un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. El Parque, además de ser uno de los primeros proyectos del mundo, fue determinado como modelo por su concertación con la comunidad Wayuu (EPM, 2021). Aunque los proyectos apuntan a transitar hacia una matriz energética limpia, en La Guajira han surgido tensiones entre el Gobierno Nacional, las empresas privadas y las comunidades, porque la comunidad Wayuu ha indicado que esas instalaciones eólicas generan impactos sociales, ambientales, de salud y económicos negativos en los territorios. No fueron realizadas las consultas previas, no se aportó información sobre las instalaciones (Semana, 2021), no se han garantizado compensaciones justas por el servicio del territorio, ni cumplido con las demandas de la Procuraduría sobre el diálogo y la concertación entre las empresas y las comunidades (Rodríguez, 2021).

74. Los estudios realizados sobre el proyecto Quebradona alertaron sobre los posibles impactos ambientales que generaría la ejecución del proyecto: modificaciones en los ecosistemas hídricos, deslizamientos y hundimientos en la tierra, pérdida de biodiversidad, entre otros (Semana, 2020). Por esa razón, el trámite de licenciamiento ambiental fue



Colombia alcanza el 1,1%, mientras que la cifra real que se requiere es por lo menos entre 7,6% y 11,3% anual. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) señaló recientemente que la tasa de deforestación en la Amazonía colombiana es tres veces superior a la registrada en Brasil⁷⁵. De otra parte, el gobierno ha planteado como premisa que el país alcanzará su pico de emisiones en 2030 y desde ese momento, producto de las políticas climáticas, se reducirá gradualmente. Sin embargo, con una economía afincada en el carbón y el petróleo, que no muestra señales de diversificación y que tiene la pretensión de aprovechar estos combustibles más allá del 2050, la reducción planteada es poco realista.

archivado por la ANLA (El Colombiano, 2021).

75. El dato es significativo si se tiene en cuenta que, mientras el presidente Duque ha dicho que una de sus prioridades ambientales es proteger la Amazonía, el mandatario brasileño ha afirmado en diferentes escenarios internacionales que este ecosistema no es clave para el futuro del planeta, no es un pulmón del mundo y, por lo tanto, se pueden explotar los recursos naturales allí ubicados.

La agenda para la transición

El gobierno nacional tiene la tarea de impulsar una agenda de recuperación luego de la crisis generada por la pandemia. En este escenario, un asunto que no puede pasar desapercibido es el tipo de recuperación que requiere el país. El análisis realizado anteriormente deja como conclusión que la dependencia de los minerales e hidrocarburos como fuente de ingresos es insostenible por su nivel de aporte a las emisiones GEI, sus efectos sobre el medio ambiente y su incompatibilidad con la agenda internacional centrada en reducir los combustibles fósiles como fuente de energía.

Colombia debe transitar hacia una agenda postextractivista que asegure un equilibrio entre las necesidades de reactivación y de empleo, y los compromisos que tiene el país en los temas ambientales y, en particular, al cambio climático y la transición energética como ejes transversales del desarrollo. El tiempo apremia. Mientras más se demore este cambio, mayores serán los impactos ambientales que afectarán la calidad de vida de la población.

¿Cómo avanzar hacia esa transición? En este apartado se presentan algunas propuestas para la discusión pública en dos niveles de acción: el primero, plantea esquemas de decisión necesarios para avanzar en una ruta de lucha contra el cambio climático, que trasciendan el plano meramente discursivo y se ubiquen en el núcleo de la agenda y la gestión pública. El segundo nivel se refiere a la transición energética como un requisito para repensar una apuesta de país económicamente dinámico, ambientalmente justo y basado en un enfoque de derechos.

Por la urgencia de implementar acciones que contribuyan a la reducción de las emisiones GEI, los dos niveles de acción deben ser

implementados en el corto plazo e incorporados en las prioridades del próximo gobierno. Sin embargo, la implementación de algunas medidas propuestas y sus resultados tienen un escenario de mediano plazo, teniendo en cuenta que requieren transformaciones progresivas en la economía y en el conjunto de la sociedad. Un requisito no negociable es la participación de las comunidades, las organizaciones sociales, ambientales y sectoriales, los gobiernos locales y el sector privado en la definición de estrategias y metas de acción, así como reglas de gobernanza democrática orientadas al logro del bienestar colectivo.

La agenda de cambio climático

Una agenda de cambio climático que contribuya al cumplimiento de los compromisos que tiene el país en la reducción de emisiones GEI debe tener en cuenta la adecuación de los instrumentos normativos y de política existentes, el fortalecimiento de la arquitectura institucional y la inclusión de los acuerdos de la COP26 en el marco económico colombiano. Proponemos a ese respecto:

1. *Ajustar la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)* con el propósito de incluir una ruta de acción que defina una estrategia articulada de las entidades públicas, con metas comunes, áreas prioritarias y acciones conjuntas. En esta ruta también se debe incluir el rol de los diferentes actores (económicos, políticos y sociales), así como enfoques de género, apuestas por la equidad y consideración de los impactos diferenciados por territorio y grupos poblacionales de las actividades económicas, con especial énfasis en las actividades mineras y de hidrocarburos. La estrategia debe ser integral y de largo plazo, y debe responder a las múltiples realidades territoriales del país.

2. *Redefinir los compromisos en materia de reducción de emisiones de GEI.* La evidencia plantea que la meta de reducir el 50% de las emisiones GEI al 2030 es imposible de cumplir en el marco de la estrategia de promoción de la minería y los hidrocarburos como fuentes principales de renta pública, y en ausencia de políticas para reducir los niveles de deforestación, disminuir las emisiones AFOLU ligadas al sector agropecuario y forestal, y optar por un esquema de inversión en energías limpias. Más allá de la euforia oficial, el gobierno tiene la responsabilidad de formular una propuesta de metas posibles de cumplir. Como alternativa, se propone que Colombia reduzca el 50% de sus emisiones GEI en 2040, alcanzar la neutralidad en carbono para 2050, declarar como áreas protegidas el 50 % del territorio nacional antes de 2025 y evitar un aumento de la temperatura superior a 1,5 °C.
3. *Incluir en la PNCC un apartado sobre acciones prioritarias y recursos adecuados para la reducción de GEI,* especialmente en lo relacionado con la producción y exportación de combustibles fósiles, en la mira también de reducir gradualmente la dependencia de la economía con respecto a estos bienes extractivos.
4. *Reestructurar la figura de los nodos regionales de cambio climático* establecidos en la PNCC en los siguientes aspectos: i) reformular su estructura para que las comunidades y sus espacios, como las plataformas, redes y mesas ambientales, puedan participar en el abordaje de temas ambientales y de cambio climático; ii) crear una nueva configuración territorial de los nodos regionales, atendiendo a las particularidades geográficas, socioeconómicas, topográficas y ambientales de las diferentes regiones; iii) dotarlos de mayores capacidades y autonomía, para que no dependan del gobierno nacional en la definición de prioridades, rutas de acción y fortalecimiento de actores; y iv) darles el status de organización legal constituida para que tengan la capacidad y el personal para implementar proyectos y manejar recursos para la disminución de las emisiones de GEI.
5. *Reglamentación de la Ley de Acción Climática.* Es importante que en la reglamentación de la Ley de Acción Climática se defina de manera concreta los instrumentos, el marco de gobernanza, la articulación institucional y las herramientas de financiación para el logro de las metas establecidas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Como está, la norma no tiene posibilidades de ser implementada, teniendo en cuenta que es un cúmulo de principios y proposiciones con escaso fundamento y con pocas claridades sobre el concepto de economía baja en carbono. En especial, genera preocupación la ausencia de un objetivo de reducción de los combustibles fósiles en la matriz energética de generación y de consumo.
6. *Incluir en la PNCC un apartado relacionado con la construcción de paz,* con el fin de vincular a las entidades que lideran la estrategia del posconflicto en Colombia y a las organizaciones de víctimas en los espacios institucionales cuya tarea es definir las estrategias de cambio climático, como el Consejo Nacional de Cambio Climático, la Comisión Intersectorial de Seguimiento a la NDC, los nodos regionales de cambio climático y los espacios nacionales y regionales de discusión.

7. *Liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.* El MADS debe ser la entidad encargada de coordinar y liderar la implementación de las estrategias nacionales de cambio climático. Para ello, es fundamental fortalecer su capacidad, el liderazgo y la dirección del Ministerio, entregarle mayores recursos para su operación, y mejorar su articulación con el IDEAM, la Dirección del Cambio Climático del DNP, el Ministerio de Agricultura, de Desarrollo y de Turismo.
8. *Coordinación de Sistemas.* Es necesario mejorar la comunicación y el trabajo coordinado del Sistema Nacional de Información para la Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD), el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA). La articulación debe operar también a nivel territorial y local, por lo que es importante repensar el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en la implementación de las decisiones nacionales en los territorios y garantizar su complementariedad con los nodos regionales de cambio climático.
9. *Reestructuración del DNP.* Debe enfocarse en tres aspectos: i) crear una oficina de acompañamiento a las entidades de la nación y a los gobiernos locales en la inclusión de medidas específicas de mitigación y adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo; ii) cambiar la orientación de la Oficina de Cambio Climático de esa entidad como un ente asesor del MADS en la coordinación de las acciones de Estado en la reducción de emisiones GEI; y iii) entregar al MADS la coordinación, implementación y seguimiento del Plan Nacional de Cambio Climático.
10. *Reorganizar la Comisión Intersectorial de Cambio Climático,* con el fin de ampliar su enfoque y su acción. Se propone transformar este escenario en una Comisión Nacional que incluya la participación de organizaciones sociales, gobiernos municipales, universidades y centros de investigación en la definición y el monitoreo de las acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.
11. *Estrategia de Transparencia.* Su objetivo es visibilizar la información sobre el cambio climático en el país para que las comunidades y los actores locales puedan conocer, entender y ser parte de las comunicaciones emitidas por el IDEAM, proponer ideas y contar con datos actualizados sobre las contribuciones GEI de los sectores económicos, incluyendo la minería y los hidrocarburos. De manera complementaria, se propone fortalecer dentro del MADS, la dirección de educación y participación ciudadana como espacio institucional encargado de brindar orientaciones a las autoridades regionales ambientales, promover el diálogo territorial, concertar con las comunidades los procesos de mitigación y adaptación del país y los territorios al cambio climático.
12. *Recursos para el Sistema MRV (Monitorear, Reportar y Verificar) de financiamiento climático.* Es necesario incrementar la contribución de la cooperación internacional, mejorando la participación del país en el Fondo Verde del Clima que funciona a nivel internacional, incluyendo más impuestos a las actividades que más producen CO₂, e incorporando en las obligaciones de las actividades mineras y de hidrocarburos contribuciones para la implementación de planes y proyectos de mitigación y adaptación.

Una agenda de transición energética justa y sostenible

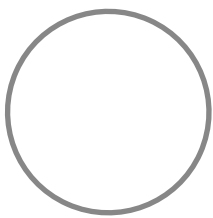
Colombia ha sido pionera en la región en materia de legislación ambiental y en el escenario internacional ha sido reconocida por sus altos compromisos. Sin embargo, las prioridades nacionales han ido en contravía de los acuerdos internacionales y el bienestar ambiental. Este doble discurso y la contradicción entre las palabras y los hechos de gobierno representan un gran obstáculo para el logro de una transición energética justa y sostenible. Un paso para ajustar las acciones nacionales a los compromisos internacionales es formular una estrategia de Estado, coordinada y concertada, para abandonar progresivamente los combustibles fósiles y dar cabida a fuentes de energía limpias, siempre teniendo como guía la garantía de los derechos de las personas y comunidades involucradas en el proceso y su participación en las decisiones que afectan su presente y su futuro. En otras palabras, debe ser una transición justa y sostenible para el cambio social. Se propone:

1. *Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles* en el consumo de energía para cumplir los compromisos nacionales de lucha contra el cambio climático. El gobierno nacional debe, además, incluir en sus prioridades un plan de cierre, entre el 2022 y el 2040, de las 18 plantas termoeléctricas del país, no construir las 45 programadas en el Plan Energético Nacional, ni aumentar la capacidad de las existentes, y elaborar un plan nacional de generación y consumo de energías limpias que permita aumentar la suficiencia energética del país.
2. *Repensar el papel de las fuentes hídricas como energía limpia.* Colombia debe definir si se saca provecho a pequeñas y medianas hidroeléctricas o si las deja de lado por no ser una fuente sostenible

ni competitiva. Asimismo, es necesario incluir en el Plan Hídrico Nacional el enfoque de justicia hídrica desde tres ideas principales: i) garantizar el derecho de las comunidades al acceso al agua como un bien común que está ligado al bienestar y a la seguridad alimentaria; ii) no continuar con el impulso de proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía; y iii) poner en marcha estrategias para mejorar la calidad del agua, especialmente en los territorios más pobres del país.

3. *Elaborar una Política Nacional de Transición Energética* que contenga tres elementos: i) consolidar la estrategia de transición energética que señale el camino que Colombia debe seguir en los próximos treinta años; ii) establecer cuándo se hará la transición (establecer un cronograma nacional); cuáles son los planes a corto, mediano y largo plazo; cuáles son las zonas prioritarias en las que se hará la transición; cuál será el papel de los actores públicos, privados y sociales en ese proceso; cuáles serán los mecanismos de financiación, cuál la ruta de acción para crear un entorno de mercado propicio para la transición; y iii) definir el aporte de los minerales críticos y las fuentes limpias a la transición energética, teniendo en cuenta sus impactos socio-ambientales y los costos de generación de la energía eólica, solar, biomasa, hidrogeno verde, en comparación con la matriz tradicional térmica e hídrica. La explotación de minerales críticos no puede repetir el modelo de explotación extractiva que ha sido dominante hasta ahora en el país. Se requiere fijar como criterios prioritarios la justicia social y ambiental, la sostenibilidad y la democratización de las decisiones.

4. *Reestructuración del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento de la estrategia integral de Transición Energética Justa y Sostenible.* Redefinir las prioridades e incluir la participación de las fuentes alternativas de energía; impulsar la generación de estímulos fiscales y la disminución de un porcentaje en el pago de impuestos directos a las actividades económicas y las empresas que implementen procesos de producción bajos en carbono, así como a las edificaciones, centros educativos y empresas que pongan en marcha estrategias de generación y consumo de energía limpia en los procesos del hogar e industriales; y promover las inversiones privadas en tecnologías que contribuyan a mejorar la sostenibilidad de la matriz energética nacional.
5. *Ampliar el apoyo institucional a los programas locales que contribuyan a la transición:* procesos de generación y consumo de biomasa, planes de reforestación, iniciativas comunitarias de producción de energía eólica y solar. Además, financiar con recursos públicos los procesos comunitarios que implementan soluciones basadas en la naturaleza y en la eco-reducción de emisiones de GEI como estrategia para mejorar la gestión de riesgo ante desastres.
6. *Diseñar protocolos de participación* construidos con los diferentes actores sociales, que señalen la ruta de la participación como un componente básico y transversal de la agenda de transición energética justa y sostenible. De igual forma, la legislación ambiental debe ser modificada para incorporar a los actores sociales en los espacios que se han creado para el debate sobre estos temas, como el Consejo Nacional y las Comisiones Regionales de Energía.





LA AGENDA DE GOBERNANZA:

*institucionalidad,
diálogo y
participación
ciudadana*

Introducción

En Colombia, la actividad extractiva es una de las que más ha generado conflictividad social en la última década. Se trata de un sector con defensores y detractores cuyas posiciones acerca de las prioridades del desarrollo, la gestión de los recursos naturales, la distribución de beneficios y el rol del Estado frente a la actividad extractiva (regulación, promoción) son en general diametralmente opuestas. La expansión del modelo extractivista en el país ha generado grandes tensiones entre niveles de gobierno, sectores de la economía y actores sociales y políticos en lo que constituye un complejo campo de actuación que, lejos estar balanceado, ha jugado generalmente a favor de unos actores: las grandes empresas. La exclusión de otros actores en el debate y las asimetrías de poder para intervenir en las decisiones han sido propiciadas por el Estado, el cual ha jugado un papel de promotor más que regulador de la actividad extractiva. La alta conflictividad es una consecuencia de la imposibilidad de que todos los actores sean sujetos activos de la toma de decisiones sobre el sector. Hay, pues, un problema de gobernanza que debe ser comprendido y resuelto.

La gobernanza se relaciona directamente con el sistema de toma de decisiones y la capacidad de los actores de ejercer influencia sobre las medidas adoptadas para el manejo del sector. De cara a un escenario post-extractivista, ¿cuáles deberían ser las acciones para iniciar la ruta de transición hacia un nuevo modelo gobernanza del sector extractivo? En contravía de la tendencia de los últimos tres lustros, en los que ha prevalecido el sistema jerárquico de toma de decisiones en

cabeza del gobierno central, la transición post-extractivista requiere que se reconozca el valor e importancia de la participación de todos los actores interesados y, en consecuencia, el logro de mayores simetrías en la apropiación y uso de los recursos que poseen los diferentes actores para la toma de decisiones.

En tal sentido, es esencial hablar de una gobernanza inspirada en principios democráticos, como la solidaridad, la equidad, el respeto por la diferencia, la justicia o la libertad de los actores para decidir. Cuando actores públicos y privados definen, a la luz de valores democráticos, un espacio común para la coordinación de su acción en la búsqueda de objetivos compartidos, se habla de una *gobernanza democrática*⁷⁶.

Este capítulo examina el estado del sistema de toma de decisiones relacionadas con el sector minero-energético, bajo el supuesto de que una mejor toma de decisiones contribuirá al proceso de transición post-extractivista. En la primera parte, se propone un diagnóstico sobre lo que ocurre actualmente en el sector en materia de gobernanza; luego, en una segunda sección se formulan algunas propuestas sobre cuáles deben ser los cambios en el corto y en el mediano plazo para posibilitar una transición democrática, justa y participativa que permita transitar a una economía más diversificada y por tanto menos dependiente de las industrias extractivas, y consciente de la responsabilidad de todos los actores en las tareas de protección del medio ambiente, en particular aquellas relacionadas con la transición energética y el cambio climático.

76. Esta puede ser entendida como la forma de gobierno en la que actores con intereses, visiones, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, se articulan con el fin de buscar acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos (Velásquez 2021b). Según Rivera (2010), en un proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia, coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios.

Un esquema jerárquico de toma de decisiones

Como ya se señaló, Colombia es el sexto país en el mundo con más conflictos socio-ambientales: 130 casos, 72 de ellos relacionados con la industria minero-energética. Esta conflictividad se encuentra estrechamente vinculada con el esquema jerárquico de toma de decisiones en el sector, que favorece a la gran industria y termina excluyendo a otros actores, lo que se refleja en las posibilidades disímiles de los diferentes grupos de interés para ejercer influencia en las decisiones sobre los proyectos extractivos. Esto puede observarse en tres diferentes dimensiones de la gobernanza democrática: multisectorial, multinivel y multiactor.

Gobernanza multisectorial

La gobernanza multisectorial se refiere a la articulación horizontal en el seno del estado en los procesos de toma de decisiones para la regulación y el manejo del sector extractivo. A este respecto, la tendencia dominante en Colombia ha sido la desarticulación institucional en el nivel nacional y la primacía otorgada a los criterios económicos sobre los ambientales y sociales en la gestión del sector. Esto ha sido en parte la consecuencia de la orientación privatista de la acción gubernamental, cuya apuesta responde a un acuerdo entre el Gobierno y los grupos económicos interesados en explotar el potencial minero energético del país. Este acuerdo, el consenso de los *commodities*, se convirtió en el factor central de decisión, en el elemento clave de gobernanza del sector.

Las agencias que tienen relación con el sector (Min Minas, Min Ambiente, Min Interior, Min Hacienda, Min Defensa, DNP y las respectivas entidades adscritas a cada uno) actúan de manera descoordinada cuando se diseña la política pública o se establece una relación con los territorios. Esta desarticulación horizontal es discursiva y operativa. Discursiva, pues cada agencia posee su respectiva agenda y lenguajes que no necesariamente coinciden con los de otras entidades, o no significan lo mismo para los diferentes grupos de interés; además, la información es construida según los intereses de cada agencia y sin una lectura integral del nivel territorial, lo que genera distanciamiento entre las propias entidades del gobierno nacional y entre estas y las entidades territoriales⁷⁷.

La desarticulación es también operativa. En términos generales el Ministerio de Minas y el de Ambiente y entidades relacionadas con el sector trabajan cada una por su cuenta, dificultando el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones, como se menciona en el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y el Ambiente, de la Contraloría General de la República (2019a, p. 280). Ese rasgo se acentúa por las limitadas capacidades del recurso humano, técnico y financiero de las entidades que controlan las obligaciones ambientales y sociales, además de que no hay articulación en la información. La ANM y ANH, por ejemplo, presentan deficiencias en la función de fiscalización de la actividad como el no cobro de obligaciones a empresas y otras fallas señaladas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría (2019b y 2020). Asimismo, se encuentran contradicciones en las decisiones tomadas por las autoridades respecto a una unidad de producción; por ejemplo se realiza el cierre de mina por parte de la autoridad ambiental cuando la unidad se encuentra en proceso de formalización (CGR, 2017)⁷⁸.

77. Este punto se desarrolla más adelante, en el análisis sobre gobernanza multi-nivel.

78. Una de las víctimas de la desarticulación horizontal es el ordenamiento territorial en el nivel nacional. No se sabe

La desarticulación institucional ha sido funcional a los intereses de la industria de gran escala (hidrocarburífera y gran minería), no así a los de la Minería Ancestral y de Pequeña Escala (MAPE). Hay que recordar que en Colombia por lo menos 400.000 personas pertenecen a esta última categoría, muchas de las cuales tienen bajos niveles educativos y una alta representación de las mujeres en la fuerza laboral⁷⁹. Pese a lo anterior, es un sector que continúa afrontando grandes obstáculos empezando por la inexistencia de políticas diferenciales, la exclusión del sistema financiero de los pequeños mineros, la constante criminalización de las actividades de minería informal y los bajos resultados en materia de formalización.

Gobernanza multi-nivel

En la esfera multi-nivel de la gobernanza, que atiende a la relación entre el nivel nacional y el subnacional de la administración pública, existe una alta jerarquización y concentración de las más importantes decisiones en el nivel nacional. Las principales competencias, relacionadas con la toma de decisiones a lo largo de la cadena de valor (por ejemplo, la decisión de si se realiza o no la actividad en el territorio o qué porcentaje de las rentas les corresponde a los gobiernos subnacionales), están en manos del Gobierno central. Mientras tanto, las autoridades territoriales en las regiones donde se llevan a cabo las actividades de extracción solo tienen funciones operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas, vigilancia por parte de las autoridades ambientales de los requisitos exigidos por las licencias ambientales, y administración de las regalías. La influencia que tienen en la decisión final sobre la explotación del subsuelo o la distribución de la renta es prácticamente nula.

Uno de los factores que explican este esquema jerárquico se relaciona con la interpretación del artículo 332 de la Constitución, según el cual el estado es el propietario del subsuelo. El gobierno nacional ha entendido que en este caso “estado” es sinónimo de gobierno central, concentrando en cabeza suya las principales decisiones, en detrimento de los gobiernos municipales y departamentales.

A pesar de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha pretendido mejorar la articulación de los diferentes niveles de la administración pública en la toma de decisiones (C-123/14, C-273/16, C-389/16, T-445/16 y SU-095/18), persiste la primacía del nivel central, incluso, en ocasiones, en contra de los intereses locales. Un ejemplo de ello son los programas de relacionamiento con el territorio diseñados por las agencias del sector (ANM y ANH y el inisterio de Minas y Energía). Su objetivo no es tanto acordar si se realiza o no la actividad extractiva, cuanto disminuir la conflictividad social y garantizar la viabilidad de los proyectos extractivos. Muestra de ello es que esos programas no contemplan un mecanismo alternativo que permita dirimir la situación en caso de desacuerdo a ese respecto. En la misma línea se ubica la Estrategia de Desarrollo y Relacionamiento Territorial del Sector Minero-Energético del Ministerio de Minas y Energía, publicada en 2021, la cual plantea el diálogo social como una herramienta que permite minimizar las probabilidades de ocurrencia de conflictos, identificar riesgos y trabajar para que estos no se materialicen (Min Energía, 2021). Entre sus supuestos está el de que, a través del diálogo informado con el otro, se puede ir restableciendo o construyendo la confianza necesaria en el sector y sus actores para así poder minimizar los posibles conflictos en los

quién lo hace, con qué herramientas, ni cómo articular suelo, subsuelo, aire y mar en un proyecto integral de ordenamiento del territorio que oriente las decisiones sobre el sector extractivo. Los municipios deben elaborar los planes de ordenamiento territorial, pero eto solamente se refieren al suelo, quedando excluidos los otros tres elementos y sin el respaldo de una visión nacional de territorio que oriente las estrategias en el nivel local.

⁷⁹ Se estima, en efecto, que en el país el setenta por ciento de esa fuerza laboral corresponde a mujeres (Echavarría, 2021, p. 43).

territorios donde se pretenda realizar procesos de la industria (Ibid., p. 12). Lo que se busca entonces es generar condiciones óptimas para la ejecución de los proyectos⁸⁰.

El actual esquema de toma de decisiones entre autoridades del nivel nacional y territorial no se basa en los principios de coordinación y concurrencia, como ha ordenado la Corte Constitucional. La SU-095 de 2018 señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley. Sin embargo, a la fecha no hay proyecto de ley que refleje el espíritu de lo establecido en la Corte. Una revisión del proyecto de ley No 160/2021C, “por medio de la cual se fortalece la planeación estratégica, se crean los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales y de participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones”, presentado en la anterior legislatura, basta para concluir que no han sido tomados en serio los criterios de la sentencia de la Corte⁸¹.

Al respecto, los mecanismos aprobados por el órgano legislativo deberían cumplir con criterios como que la titulación de áreas para la explotación sea el producto un acuerdo entre las partes, no una mera consulta de opiniones que

pueden no ser consideradas por la autoridad correspondiente, y que la ciudadanía debe participar activamente en los procesos y tener incidencia real (no simplemente ser informada sobre decisiones ya tomadas). Así, todo proyecto de ley que no contemple esos criterios se estaría alejando del espíritu y de la letra de la jurisprudencia de la Corte.

A lo anterior se suman las limitaciones en materia de capacidades institucionales para el manejo de las competencias que han sido asignadas a los municipios, así como en el diseño y ejecución de proyectos para el manejo de los recursos del Sistema General de Regalías. Los recursos terminan fragmentados, sin la posibilidad de tener un impacto territorial que dinamice las economías locales y/o mejore sustancialmente la calidad de vida de la población.

Gobernanza multi-actor

El nivel multi-actor de la gobernanza hace referencia a la participación de los actores involucrados en la actividad extractiva en los procesos de toma de decisiones sobre el sector (estado, empresas y sociedad civil). En Colombia, dicha interacción se caracteriza por la prevalencia de enormes asimetrías. No todos los actores tienen la misma posibilidad de influir en las decisiones importantes del sector extractivo. La industria a gran escala tiene relación directa con el gobierno y alta capacidad de presión sobre este último en el diseño de las políticas para el sector, de lo cual deriva importantes beneficios. En contraste, el relacionamiento de

80. Es claro, además, que el estado pretende fortalecer, a través de estas estrategias, su rol como promotor de la industria.

81. Un ejemplo es el artículo décimo del mencionado proyecto de ley (referente a los asuntos que tratar en la mesa particular de coordinación y concurrencia). En el apartado que trata de la presentación y discusión de áreas con potencial minero o de hidrocarburos y la definición de asuntos prioritarios de desarrollo, se estipula que, para la asignación de áreas, la ANM o la ANH deben solicitar a la secretaria técnica la activación de la mesa para presentar y discutir la caracterización técnica de dichas áreas. Seguidamente, con la información que se suministra, los integrantes de la mesa definen los asuntos prioritarios de desarrollo territorial, que en coordinación con la ANM o ANH tendrán en cuenta en los instrumentos de gestión social, cláusulas de títulos mineros y contratos de hidrocarburos, entre otros instrumentos que autoricen la exploración y explotación del subsuelo. Es decir, la definición de las áreas susceptibles de exploración y explotación es encabezada por agencias nacionales, sin tener en cuenta que más allá de los elementos monetarios que persiguen existen otros criterios en el desarrollo del territorio que deben considerarse para definir qué tipo de áreas puede ser explotadas.

otros sectores (mineros ancestrales y artesanales, pequeños y medianos empresarios, mineros informales) y de las comunidades locales con el gobierno se limita a interacciones esporádicas y de poca relevancia que no se traducen en una participación efectiva de estos últimos en la gestión del sector.

Las relaciones entre actores de la industria y el gobierno permiten a los primeros negociar el diseño de políticas sectoriales (especialmente en periodos de crisis como la pandemia) y construir narrativas afines en materia de los eventuales beneficios de la actividad extractiva y, en general, del modelo de desarrollo. La normatividad minera y ambiental es evidencia de lo anterior⁸², así como las recientes acciones de la agencia minera para impulsar la actividad cuprífera, tales como las ruedas de negocios con países asiáticos, y la implementación de la denominada *Agenda Carbón* que define una hoja de ruta para el aprovechamiento de este mineral. El rol del gobierno como promotor de la actividad minera se traduce en su esfuerzo por fomentar el sector a través de medidas como la reciente propuesta de modificación de la metodología para calcular las regalías del carbón, “conforme a las nuevas realidades del mercado” (Bnamericas, 2021)⁸³. De igual manera, la insistencia del gobierno nacional en promover la actividad hidrocarburífera mediante los pilotos de *fracking* en yacimientos no convencionales se refleja en la expedición del Decreto 328 de 2019, en el que se establecen lineamientos para dichos proyectos, así como en el inicio de las primeras etapas de dichos proyectos.

La situación de la MAPE es bien diferente. Es muy probable que el interés del gobierno por promover la gran industria le haya impedido comprender la importancia de la minería

ancestral y a pequeña escala, lo que se expresa en un bajo grado de atención a dicho sector. Las demandas sociales de los mineros artesanales y ancestrales son atendidas por las alcaldías, encargadas de llevar el registro y mantener el contacto. El gobierno nacional ha sido poco eficaz, casi que ausente, en el diseño de medidas para elaborar una política pública integral a favor de estos sectores. A la fecha sigue sin reglamentar el Capítulo V de la Ley 70 sobre la actividad minera en comunidades negras y hay poco apoyo para este tipo de minería. Por el contrario, debido al crecimiento de la extracción ilícita, ha aumentado la represión contra mineros ancestrales y artesanales que, por razones económicas y de contexto, se relacionan en determinadas circunstancias con los mineros ilegales. La falta de atención a las necesidades del sector ha llevado a mineros de la MAPE a movilizarse para exigir medidas diferenciales, a través de los paros mineros que se repiten con cierta frecuencia.

La pandemia del Covid-19, lejos de generar un cambio en las asimetrías del esquema de toma de decisiones, reprodujo y profundizó la exclusión de los sectores diferentes a la industria a gran escala. En los decretos emitidos en el marco de la emergencia sanitaria, por ejemplo, se exceptúa del aislamiento preventivo al sector minero-energético, pero no se aclara si la medida era extensiva para todo tipo de minería. Echavarría (2021) indica que la falta de claridad en los decretos expedidos para regular las actividades en cuarentena llevó a que el sector MAPE de oro cerrara completamente sus actividades. Las circulares expedidas por el Ministerio de Minas⁸⁴ para aclarar el alcance de los actos administrativos dan cuenta de actividades propias de proyectos a gran escala y no de pequeña minería o minería artesanal.

82. El Código de Minas pondera la actividad minera al establecer que esta es una actividad de utilidad pública e interés social. La norma además privilegia la actividad minera a gran escala al no diferenciar los requisitos solicitados para las diferentes escalas de minería y establece el principio de primero en el tiempo primero en el derecho para la asignación de títulos.

83. Ver propuesta de ANM <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/proyecto-reso-version-15-de-julio.pdf>

84. Ver las circulares 4011 del 2020 y 4007 del 2020 del Ministerio de Minas y Energía.

Específicamente, la excepción fue clara para el sector carbonífero, por su importancia en el suministro de energía.

La suspensión de actividades, la imposibilidad para transportar los minerales, así como el alza en los precios de productos de primera necesidad y la falta de acceso a insumos en el sector aurífero fueron algunos factores que de manera desproporcionada afectaron las economías familiares de las personas que dependen de la minería ancestral y de pequeña escala (Echavarría, 2021). Las afectaciones incluyeron a mineros de subsistencia o artesanales y pequeños mineros que no tienen acceso a mercados formales porque continúan haciendo uso del mercurio o trabajan en proximidad con maquinaria pesada; a mineros de subsistencia que hacen parte de cadenas de suministro formales, pues dependían de acopiadores locales autorizados que suspendieron actividades; y a mineros de pequeña escala formales, por las restricciones de circulación en las carreteras que imposibilitaban a los trabajadores desplazarse (ARM, 2020).

Así, las decisiones tomadas a causa de la pandemia, incluidas las relacionadas con la reactivación de la economía, reforzaron el carácter jerárquico de la gobernanza del sector. El Conpes 4023 de 2021 define quince líneas de acción para la reactivación económica, algunas de las cuales, como la internacionalización de la economía, la inversión en vías terciarias, la inversión privada en proyectos de infraestructura, y el impulso a la transición energética, tienen algún tipo de relación directa o indirecta con la industria. El documento menciona aspectos como la investigación para conocer los recursos del subsuelo, el impulso a encadenamientos productivos en regiones con vocación extractiva y el relacionamiento de las entidades públicas con la población en las regiones donde se realiza exploración y explotación para ganar confianza y asegurar la aceptación de los proyectos.

Para el Conpes, la importancia del sector radica, en su orden, en la generación de rentas para el estado y la dinamización del desarrollo territorial. La estrategia señala que los sectores de minería e hidrocarburos son claves en el escenario de reactivación debido a sus aportes en materia de regalías, impuestos e inversión extranjera directa. Se espera que los proyectos extractivos puedan desarrollarse sin resistencia en los territorios. El favorecimiento al sector extractivo es irrefutable en este punto, pues el Conpes señala que el Ministerio de Minas diseñará e implementará una estrategia de relacionamiento (mencionada en líneas anteriores) que contribuya a relaciones armónicas para garantizar las condiciones de entrada de nuevos proyectos del sector. Esta disposición pone a los actores que no apoyan la actividad extractiva con posibilidades mínimas o nulas para influir en la toma de decisiones. Un elemento adicional que refleja la importancia del sector en la apuesta de reactivación es la distribución del presupuesto en el documento Conpes: el 68.7% va para el sector transporte y minas y energía, mientras a la inclusión social solo se le asigna el 4.4% y el otro 15.8% se le asigna al sector agropecuario y otros.

Un último aspecto por contemplar en las relaciones entre los actores es el tipo de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, que el primero ha limitado a acciones de diálogo unidireccional, antes que a la garantía de una participación efectiva en la toma de decisiones. La exclusión de la ciudadanía como actor territorial en toda la cadena de decisiones es lo que ha motivado la movilización y la protesta en diferentes partes del territorio y la aparición o ampliación de los conflictos. El problema principal radica en la precariedad de los diseños institucionales para que los actores afectados directa o indirectamente por la actividad extractiva puedan intervenir efectivamente en la toma de decisiones.

En efecto, la oferta estatal para la participación en el sector es precaria. El marco legal y de política vigente incluye dispositivos como la consulta previa, las audiencias públicas, las alianzas para la prosperidad, algunos programas de diálogo en el territorio y otros escenarios que, aunque no fueron pensados para el sector extractivo, pueden facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones del sector, como, por ejemplo, las veedurías ciudadanas. Los pocos mecanismos utilizados han funcionado de manera aislada y no han logrado propiciar un diálogo fluido entre la ciudadanía y el gobierno para la toma de decisiones. Además, el país aún no cuenta con una política para la participación ciudadana en el sector extractivo ni hay interés aparente por parte del gobierno nacional por llenar los déficits en esa materia (Velásquez, 2021a).

Los dispositivos existentes muestran diferentes limitaciones. El Consejo Asesor de Política Minera está conformado en su mayoría por funcionarios del gobierno, es de carácter consultivo y tiene reuniones muy esporádicas. Las Alianzas para la Prosperidad no han sido reglamentadas. El Comité Tripartita Nacional de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias extractivas EITI, uno de los pocos escenarios que ha venido operando, si bien da cuenta de los flujos de pago de las empresas al Estado, de quiénes se benefician de las operaciones y cómo se distribuyen los ingresos, tiene baja incidencia en el diseño de la política para el sector extractivo del país.

Existen otros mecanismos de participación, no propios del sector, como las audiencias públicas ambientales, la consulta previa y los consejos consultivos de ordenamiento, a través de los cuales ciudadanos y ciudadanas pueden pronunciarse respecto a la actividad extractiva; dichos dispositivos muestran también limitaciones para el ejercicio de una participación efectiva e incidente. Las Audiencias Públicas Ambientales, que dan a conocer a las organizaciones sociales las características de un proyecto y sus impactos, son solamente informativas y no tienen carácter vinculante para las autoridades ambientales. El mecanismo de consulta previa en muchas ocasiones ha sido desvirtuado como mero trámite procedimental en el que cada una de las partes busca sacar provecho, pasando a ser “un procedimiento de negociación antes que un derecho de protección” para las comunidades y pueblos étnicos (Ibid, p.51)⁸⁵.

85. No sobra señalar al respecto el rol marginal de las comunidades



Asimismo, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, que deben encargarse de emitir conceptos sobre los POT de los municipios con los que se reglamentan los usos del suelo, poco o nada han tenido que ver con la formulación de propuestas sobre la explotación de los recursos naturales no renovables; son órganos consultivos que carecen de capacidad de incidencia en las decisiones sobre el uso del suelo y del subsuelo.

Las medidas tomadas por el gobierno para enfrentar la crisis sanitaria han limitado considerablemente la intervención de la ciudadanía en espacios institucionales y no institucionales. De un lado, los actores interesados en estos asuntos tuvieron que adaptarse a nuevas modalidades de participación a través de la virtualidad, lo cual puso en riesgo su intervención efectiva debido a las limitaciones en la conectividad y la poca cultura digital en importantes segmentos de la población. En el marco de este esquema jerárquico y asimétrico, se propuso la realización virtual de las consultas previas, medida que rápidamente fue eliminada debido al rechazo expresado por diferentes actores. De otro, no se dieron las garantías a los espacios no institucionales como la protesta. Mencionarlo es importante, pues fue precisamente este el mecanismo más usado por diferentes sectores en los últimos años para incidir en las decisiones del sector extractivo, a través de un variado repertorio de acciones (protesta callejera, toma de instalaciones públicas, litigio estratégico, consultas populares, etc.)⁸⁶.

En resumen, la gobernanza del sector no se ha acogido al criterio de que la participación debe ser incluyente, informada y efectiva. La ciudadanía en general y sus organizaciones no han contado con las condiciones y las garantías para participar en decisiones que son de su interés; las autoridades correspondientes no han entregado una información suficiente, adecuada, oportuna, pertinente y confiable a todos los actores que intervienen en diferentes procesos; y las propuestas ciudadanas no necesariamente han sido consideradas en la decisión final, ni las autoridades han puesto de presente las razones por las cuales no lo hicieron; por último, no se han incorporado de manera sistemática mecanismos de monitoreo al cumplimiento de los acuerdos y a la ejecución de las decisiones, así como instancias para interponer recursos en caso de incumplimiento.

Este panorama configura un escenario en el que la transparencia es débil o brilla por su ausencia, especialmente en algunos eslabones de la cadena de valor. Como lo ha señalado la Corporación Transparencia por Colombia, los riesgos de corrupción son más frecuentes en los procesos de licenciamiento ambiental y en el manejo de las regalías. Aunque el gobierno prepara una política de transparencia para el sector extractivo que puede abrir luces sobre un manejo público del sector, y aunque la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) ya lleva más de ocho años instalada en el país, aún no se perfila en el horizonte ciudadano la posibilidad de una mayor transparencia en la gestión del sector, componente este de gran relevancia para el logro de una gobernanza democrática.

y pueblos étnicos en las decisiones sobre proyectos extractivos en sus territorios. Muchos títulos entregados durante la primera década de este siglo se superponían no solo a áreas protegidas, sino también a territorios colectivos. El Código de Minas, por su parte, es deficitario en la concreción de normas para estos grupos de la población, en términos de la relación que tienen sobre la explotación del subsuelo en sus territorios.

86. Un hecho alarmante es que movilizaciones que tuvieron lugar en el país desde abril de 2021 no tuvieron las garantías por parte del Gobierno nacional. Aunque el derecho a protestar no fue suspendido, la forma en que el gobierno enfrentó la protesta limitó el derecho a disentir y a oponerse a sus decisiones. El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021) documenta las principales violaciones y obstáculos identificados en las protestas. Entre los más graves, el uso desproporcionado de la fuerza, la violencia étnico-racial, la violencia contra periodistas, las irregularidades en los traslados de protección, las denuncias de desaparición, el uso de asistencia militar, facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar.

El efecto inmediato –y de hondas repercusiones– de esta situación es la desconfianza cada vez mayor de la población en las instituciones del Estado, en general, y en aquellas relacionadas con la gestión del SE, en particular, por ejemplo, las Corporaciones Autónomas Regionales. Esto amplía la distancia entre el gobierno y la ciudadanía y dificulta, en consecuencia, la posibilidad de implantar un esquema de gobernanza democrática en el sector.

La agenda de gobernanza para la transición

Bajo el supuesto que la actividad extractiva no desaparecerá, sino que el país sufrirá un proceso de transición hacia formas que coexistan mejor con las necesidades sociales, económicas y ambientales del planeta, este apartado plantea propuestas para una gobernanza democrática del sector extractivo, inspiradas en los principios de inclusión, deliberación, concertación, eficacia, autonomía, descentralización, enfoques diferenciales y respeto por los derechos humanos.

Se parte de la idea de que en los tres niveles (multisector, multi-nivel y multi-actor) hay retos que es preciso enfrentar de manera inmediata y otros que requieren tiempos mayores para democratizar la cadena de decisiones del sector. A continuación, se presentan las propuestas para cada una de las dimensiones en el corto (cinco años) y mediano plazo (diez años), los instrumentos que se requieren para su implementación y, en algunos casos, los actores responsables.

Gobernanza Multisectorial

- **En el corto plazo**

1. *Crear mecanismos de coordinación interinstitucional en el nivel nacional.* La desarticulación horizontal deriva de la falta de canales efectivos de comunicación entre las instituciones del sector. Para abordar esta deficiencia, es necesario crear mecanismos de trabajo interinstitucional para articular discursos y acciones a nivel nacional y en los territorios. La evidencia muestra que generalmente estos mecanismos se materializan cuando la conflictividad demanda la respuesta coordinada de las instituciones del Gobierno nacional. La unificación de lenguajes y el trabajo conjunto entre instituciones no pueden solventarse con encuentros ocasionales como los realizados en el marco del Consejo Asesor de Política Minera entre los ministros de Ambiente y Minas. Se requiere de la actuación constante y unificada que tome en consideración las competencias de cada una de las instituciones (MADS, MinMinas, ANH, ANM y Corporaciones Autónomas Regionales, DNP, MinHacienda, Mindefensa) y que facilite el análisis conjunto de las particularidades de los territorios, a fin de tomar decisiones consistentes desde cada una de ellas. Esto debe reflejarse en recursos económicos y humanos destinados al trabajo interinstitucional y medidas específicas en los planes de acción de las instituciones involucradas.

2. *Crear la Mesa Interinstitucional de Coordinación del Sector extractivo (MICSE)*, encabezada por el Ministerio de Minas y Energía, en la que participen las entidades y agencias gubernamentales relacionadas con la gestión de los RNNR. Esta instancia se encargaría de armonizar las acciones de las diferentes instituciones en materia extractiva, tanto a nivel nacional (aplicación, con base en un proyecto nacional de ordenamiento territorial, de la política minera y de hidrocarburos, de programas y proyectos diseñados para el sector, monitoreo de la gestión, armonización de estrategias de recuperación económica, etc.) como territorial (relación del gobierno nacional con Gobernaciones y Alcaldías para la implementación de la política sectorial, aplicación de la Ley de Coordinación y Concurrencia, diseño y ejecución de estrategias de relacionamiento con las comunidades locales).
3. *Coordinación Interinstitucional para el diseño y la implementación de la política diferencial para la MAPE*. Las medidas de política pública adoptadas para este tipo de minería han sido históricamente malogradas, fundamentalmente porque no se ha sabido leer las necesidades específicas del sector y las complejidades en torno a la actividad. Es importante realizar un ajuste institucional que cambie el abordaje adoptado hasta ahora y le otorgue mayor prioridad dentro de las tareas gubernamentales. Reiteramos nuestro acuerdo con la propuesta del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM, 2021) de crear una empresa estatal en Colombia, encargada presentar servicios de asesoría y acompañamiento a los pequeños mineros. Además, se propone crear una Dirección para la Minería de Subsistencia y de Pequeña Escala, incluida la ancestral, dentro del Viceministerio de Minas para



atender las necesidades de estos sectores. Esta instancia se encargaría además de establecer comunicación con otras entidades (públicas y privadas) para fortalecer la actividad, garantizando la aplicación gradual de estándares sociales y ambientales. La MICSE puede ser un instrumento para equilibrar los criterios de decisión en el sector extractivo, otorgando un peso mayor a estándares sociales y ambientales.

- **En el mediano plazo**

4. *Fortalecer el acceso y el uso de la información por parte de las instituciones del sector.* Las autoridades mineras y ambientales deben tener acceso efectivo a la misma información relevante y contar con las capacidades para la toma de decisiones oportuna. Aun cuando en el caso minero se avanzó en el mejoramiento del Catastro, por ejemplo, la articulación solo puede ser factible si los sistemas de información en el sector se encuentran actualizados y son interoperables, y las entidades cuentan con el recurso humano y financiero adecuado y suficiente para tomar decisiones con base en la información disponible.

5. *Mejorar el acceso a información por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales,* de modo que puedan tomar mejores decisiones e incrementar su aporte a los sistemas nacionales de información. Una situación evidente en territorios extractivos es que las Corporaciones no cuentan con información actualizada sobre el estado de los títulos adjudicados, razón por la que no puede hacer adecuado seguimiento a las obligaciones ambientales. Esto ocurre con mayor intensidad en territorios extensos donde la capacidad de realizar control es sustancialmente limitada

por los recursos financieros y humanos. De igual forma, las Corporaciones poseen información de gran valor que puede ser muy útil para alimentar los sistemas de información nacional y mejorar la calidad de las decisiones de política. El énfasis en los sistemas de información tiene como propósito dotar a las entidades gubernamentales de información unificada para la toma de decisiones, tanto de política como sobre proyectos específicos, y garantizar una mayor transparencia del sector. La política para el SE debe ser el producto de acuerdos interinstitucionales (y, como se verá luego, de acuerdos sociales) que permitan una visión integral del sector en el marco de procesos de transición hacia un modelo de desarrollo que elimine la alta dependencia de la economía con respecto a la explotación de los RNNR. Ello, además, facilitará la rendición de cuentas, cuya realización, como lo establece la ley 1757 sobre participación democrática, se podrá hacer conjuntamente entre todas las entidades relacionadas con el sector.

6. *Fortalecer la transparencia del sector extractivo.* Se reitera la urgencia de dar mayor fuerza y relevancia dentro de las acciones del gobierno nacional a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). Colombia se sumó a este programa en 2013 y ha venido cumpliendo con los términos mínimos del estándar EITI. Sin embargo, la iniciativa perdió jerarquía dentro de la organización y las prioridades del Ministerio de Minas y Energía; a pesar de cumplir con el estándar, la iniciativa no tiene una repercusión en la política del sector ni en las dinámicas de los territorios. La iniciativa es muy importante para hacer pública la

información sobre las relaciones Estado – empresas en materia de pagos, contratos, beneficiarios reales y temas ambientales, entre otros, por lo que se requiere que recupere la importancia que tenía hace unos años y, sobre todo, que busque aportar a la política pública de minas e hidrocarburos. Además, genera confianza entre los diversos actores (gobierno, empresas, sociedad civil). Es necesario que EITI llegue a los territorios para ganar la adhesión de las autoridades y las comunidades locales y regionales. En esa dirección es urgente desarrollar procesos subnacionales de transparencia de las industrias extractivas que reflejen las particularidades de las diferentes regiones productoras del país. Tales proyectos contribuirán a reducir las asimetrías de poder e información y le restarán espacio a las desconfianzas entre los diferentes actores.

Gobernanza Multi-nivel

- **En el corto plazo**

1. *Promulgar la ley de concurrencia y coordinación* en atención a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional. Es una tarea que no da espera. El Gobierno nacional debe presentar ante el Congreso de la República una propuesta de ley que establezca los procedimientos y espacios de concertación con las autoridades territoriales, para la deliberación y la construcción conjunta, no solo para la información. Además, han de ser dispositivos abiertos e incluyentes, y contener un mecanismo neutral (tercero facilitador) en caso de que no haya consenso. De igual forma, debe definirse en la ley la obligación del gobierno nacional de entregar la información relevante con suficiente antelación para

que las autoridades territoriales puedan intervenir en el proceso eficazmente. Como lo señala la sentencia de la Corte Constitucional, la ley de concurrencia y coordinación deberá crear un dispositivo permanente de participación ciudadana, de modo que la concertación entre las autoridades nacionales y las territoriales tenga como insumo las iniciativas de las diferentes comunidades y sus organizaciones sobre los temas de discusión. Este mecanismo no puede limitarse a la socialización y la consulta de opiniones, sino que debe facilitar la incidencia ciudadana en la decisión final, sea que las iniciativas ciudadanas sean aceptadas, sea que no, caso en el cual las autoridades deberán dar la explicación correspondiente acerca de los motivos por los cuales tales fórmulas no fueron tenidas en cuenta. El mecanismo establecido por la ley no puede partir de la premisa de que la explotación de los recursos del subsuelo en el territorio es un hecho innegociable. Al contrario, deberá establecer procedimientos y recursos para garantizar que la intervención de las entidades territoriales permita llegar a una decisión concertada, incluida la posibilidad de que el proyecto no se lleve a cabo. En cuanto a las estrategias de relacionamiento de las entidades nacionales con el territorio, deberán ser armonizadas según los preceptos de la ley de concurrencia y coordinación y partir de un concepto de diálogo horizontal, incluyente y orientado a la construcción de acuerdos entre los diferentes actores.

- **En el mediano plazo**

2. *Vincular las autoridades territoriales en los diferentes momentos de la cadena de decisiones.* Este es un elemento determinante para mejorar la gobernanza multi-nivel. En el mediano

plazo, las autoridades locales y regionales deberían intervenir no solo en la decisión de explotar, sino también en los procesos de titulación, de licenciamiento ambiental, en el seguimiento a la operación y en el cierre del proyecto, incluyendo la definición de rutas para enfrentar los pasivos ambientales. La participación de las autoridades territoriales debe fundamentarse en la existencia de mecanismos que permitan la intervención efectiva, por ejemplo, en las audiencias públicas ambientales, cuyo alcance actual se limita a la consulta y no se realiza en todos los casos, pero no solamente en ellas. Deben existir instancias, como las que hemos propuesto en otros capítulos de esta agenda, en las que las autoridades municipales y departamentales puedan expresar sus puntos de vista sobre temas de fondo que afectan su territorio. Lo importante es que se garantice a las autoridades la posibilidad de incidir en la decisión final.

3. *Introducir cambios normativos para hacer posible la participación de las autoridades territoriales.* La participación efectiva de las autoridades territoriales en los diferentes momentos de la cadena de decisiones del sector implicará límites a las decisiones del nivel nacional y cambios normativos e institucionales que la validen y respalden. En esa

dirección, además de la aprobación de la Ley de Coordinación y Concurrencia en el corto plazo, se requiere introducir reformas en el Código de Minas para definir de mejor manera de incluir a las autoridades locales en las decisiones sobre el sector. Igualmente, debe pensarse en una ley de competencias de los diferentes niveles administrativos en la gestión del sector extractivo.

4. *Incorporar a las autoridades territoriales en la MICSE.* Para facilitar la participación de las autoridades territoriales en las decisiones de política y en el diseño operativo del sector, la MICSE deberá contar con la participación de representantes de los alcaldes y gobernadores de aquellas zonas donde la actividad extractiva constituye el principal rubro de la economía local y/o regional. De otra parte, el Consejo Asesor de Política Minera deberá tener representación de los alcaldes y gobernadores. Será, además, necesario crear un Consejo Asesor de Política de Hidrocarburos, en el que las autoridades territoriales deberán tener representación propia, junto a representantes del sector empresarial y de las organizaciones sociales de los territorios de explotación.

Gobernanza Multiactor

Las recomendaciones para esta dimensión de la gobernanza se centran en el corto plazo. Sin embargo, se reconoce que la efectividad de la participación de los actores en la cadena de decisiones depende significativamente de un cambio de la cultura política y de la eficacia de las medidas inmediatas que se implementen para mejorar las condiciones y las garantías de la participación, resultados que se verán, en el mejor de los escenarios, en el mediano plazo.

Las grandes asimetrías en la participación de los actores en la toma de decisiones asociadas al sector deben abordarse con propuestas que se centren en dos asuntos: condiciones del entorno y atributos de los actores. Las primeras se refieren a los componentes del contexto social y político que contribuyen a mejorar el clima que rodea a los actores y les incentiva a participar en la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo. Por su parte, las medidas relacionadas con los actores apuntan a mejorar los atributos básicos que ellos poseen para participar de manera activa y efectiva en la toma de decisiones.

- **Las condiciones del entorno**

Aquí se exponen tres medidas fundamentales: promover el diálogo multiactor, definir una política pública de participación para el sector y fortalecer la institucionalidad participativa.

1. *Promover el diálogo multiactor.* El diálogo no es lo mismo que la participación ciudadana; son dos conceptos que tienen elementos en común y otros que los diferencian. El valor del diálogo radica en que es una herramienta para intercambiar puntos de vista, llegar a acuerdos y proponer acciones colectivas que permitan la resolución de problemas en perspectiva de la satisfacción de los derechos de quienes participan en él. Si

ese diálogo se desarrolla entre personas y grupos con posiciones divergentes, incluso opuestas (diálogo multiactor), la función del diálogo se potencia y puede convertirse en un insumo clave para la participación ciudadana. A diferencia del diálogo, la participación ciudadana busca incidir en las decisiones públicas. La participación implica una relación sociedad – Estado, que no necesariamente es característica de los procesos de diálogo, por ejemplo, cuando se lleva a cabo solo entre privados. El gobierno deberá promover escenarios y experiencias de diálogo entre los actores relacionados con el SE, tanto a nivel nacional como territorial, con el propósito de generar confianza entre ellos, facilitar el intercambio de puntos de vista sobre el manejo del sector y construir acuerdos que, a través de la participación ciudadana, puedan convertirse en decisiones públicas. La deliberación en torno a las posibilidades y los límites de la explotación del subsuelo es una necesidad de corto plazo para dirimir las tensiones y los conflictos surgidos al respecto y orientar de mejor manera las decisiones que el país requiere en el marco de nuevas apuestas de desarrollo económico y social.

2. *Crear la Mesa Tripartita de Diálogo y Participación.* Bajo esta lógica, es importante contar con escenarios abiertos en los que los diferentes grupos de interés puedan exponer sin restricciones sus puntos de vista, llegar a acuerdos sobre el manejo del sector y convertirlo en insumo para la toma de decisiones públicas. Esas instancias, a escala nacional, departamental y municipal, deben ser permanentes y contar con los recursos públicos necesarios para su funcionamiento, así

como con reglas de juego que generen confianza y certidumbre. Las mesas deben tener representación del sector público, las empresas y la sociedad civil, tanto a nivel nacional como territorial. En el nivel nacional, esa Mesa proveerá insumos para la definición de planes y políticas para el sector, hará recomendaciones en materia normativa y contribuirá a la solución de conflictos relacionados con el manejo de los RNNR. Deberá contar con el apoyo técnico, organizativo y logístico del Ministerio de Minas y Energía y articular su acción con los Consejos Asesores de Política Minera y de Hidrocarburos. En los niveles departamentales y municipales, las Mesas Tripartitas participarán en los procesos de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales para el otorgamiento de títulos y la mitigación de impactos sociales y ambientales de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales (ley de concurrencia y coordinación). Los gobernadores y alcaldes deberán definir su conformación mediante actos administrativos y aportar los recursos necesarios para su funcionamiento. Podrán, además, a su criterio, incorporar a las Mesas el mecanismo de “Alianzas para la Prosperidad” creado por la ley 1757 de 2015. Las Mesas serán el escenario principal en los territorios para monitorear los procesos extractivos en todos los momentos de la cadena de decisiones (desde la titulación hasta el cierre de proyectos y el uso de los recursos de regalías) y mediar en los conflictos relacionados con la explotación de los RNNR. Deberán además definir estrategias para que los proyectos extractivos aporten beneficios reales a las comunidades locales y regionales.

3. *Diseñar y ejecutar una política de participación ciudadana en el sector extractivo.* Este es un instrumento para mejorar las condiciones del entorno de la participación en el sector. Debe contener una ruta para garantizar la intervención de todos los actores relacionados con la actividad extractiva en los diferentes momentos de la cadena de decisiones. La política debe estar articulada a las actuales estrategias de relacionamiento con el territorio que se enfocan en el diálogo, de modo que estas últimas sean un punto de partida para procesos de incidencia ciudadana en las decisiones. El Ministerio de Minas y Energía debe ser la entidad encargada de elaborar la política e implementarla, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del Interior, y la colaboración de todas las agencias gubernamentales relacionadas con el sector extractivo. Cuatro rasgos deben caracterizar la política. Primero, debe ser incluyente y diferencial, teniendo en cuenta criterios como el tipo de minería, de poblaciones (especialmente en el caso de las comunidades y pueblos étnicos), el género y la región. Segundo, debe crear dispositivos y protocolos para garantizar la participación de los diferentes grupos de interés en cada uno de los momentos de la cadena de decisiones. Debe incluir como elemento clave el uso de la consulta previa, libre e informada de los pueblos y las comunidades étnicas. Tercero, debe tener un horizonte temporal y de acción que supere los períodos gubernamentales; en otras palabras, debe ser una política de Estado. Cuarto, debe contener líneas de acción e instrumentos para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, sus redes y sus plataformas en temas como la cadena de decisiones y la cadena de valor del sector, el diálogo democrático,

el trámite de conflictos, la construcción de consensos, la incidencia en decisiones públicas y el control social, entre otros.

La política de participación en el sector extractivo debe ser construida a través de un proceso participativo que permita a los diferentes actores expresar sus opiniones y formular sus propuestas, así como llegar a acuerdos sobre escenarios y protocolos de participación a lo largo de la cadena de decisiones. Las Mesas Tripartitas de Diálogo y Participación son los escenarios más apropiados para la discusión y formulación de la política. Esta debe concretarse en planes de acción que establezcan metas anuales y en sistemas de monitoreo y evaluación que permitan evaluar su desarrollo y adecuar permanentemente los planes y programas a las particularidades regionales y locales. La política debe contar con los recursos presupuestales necesarios para su ejecución.

4. *Robustecer la institucionalidad participativa en el sector.* En primer lugar, es necesario reformar algunos de los dispositivos existentes para darles un mayor alcance. Se recomienda para ello fortalecer el Consejo Asesor de Política Minera, incluyendo a actores no representados (autoridades municipales y departamentales, comunidades étnicas, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, representantes de la MAPE) con voz y voto. También es clave reglamentar su funcionamiento en temas como la frecuencia de las reuniones, el financiamiento del Consejo, y las funciones que debe ejercer para la regulación del sector. De igual manera, es necesario reglamentar los mecanismos de participación creados por la Ley 2056 de 2020 (ley de regalías), particularmente las mesas de participación ciudadana, a

fin de garantizar que la priorización de los proyectos financiados con regalías y los espacios para el control ciudadano tengan una presencia efectiva de los actores interesados. También deben ser reglamentados los espacios que aún no lo han sido, con el propósito de brindar mayores garantías a la participación. Por ejemplo, la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías y las Alianzas para la Prosperidad.

De otra parte, es necesario revisar los vacíos normativos y crear nuevos dispositivos para garantizar la participación. Para el sector hidrocarburos, se debe diseñar un espacio similar al Consejo Asesor de Política Minera, con representación de diversos actores. Es necesario revisar la reglamentación de las Audiencias Públicas Ambientales para garantizar la obligatoriedad de su convocatoria y darle un alcance mayor que el informativo. A estos dispositivos pueden añadirse espacios de deliberación y de concertación como asambleas comunitarias para discutir los temas gruesos asociados al sector extractivo (un referente pueden ser los ejercicios realizados para la construcción de los PDET), en las que cualquier ciudadano o ciudadana pueda intervenir. Igualmente, se pueden diseñar protocolos de participación para aplicar en cada uno de los momentos de la cadena de decisiones cuando no existan normas que indiquen cómo pueden intervenir los actores, por ejemplo, en materia de cierre minero. La reglamentación de la Consulta Previa Libre e Informada es un asunto urgente, lo mismo que la reforma al Código de Minas en los aspectos asociados a la participación ciudadana. También está pendiente la reglamentación del Capítulo V de la ley 70 de 1993 y la ratificación del Acuerdo de Escazú.


Adicionalmente, es fundamental tomar medidas enfocadas a mejorar la cantidad y calidad de la información sobre el sector que llega a los ciudadanos y ciudadanas, pues esta suele ser poco accesible y clara. En este caso, la socialización pedagógica de la ley 1712 constituye una actividad que no puede ser aplazada. Por último, se requiere avanzar en la legislación sobre garantías para la participación ciudadana de organizaciones y movimientos sociales, incluidas las garantías para la movilización y la protesta pacífica, según lo estipulado en el Acuerdo de Paz. Ya se surtieron pasos importantes en esa dirección, como la realización de la consulta ciudadana para elaborar los lineamientos de dicha ley y la formulación consensuada dentro del gobierno de un proyecto de ley sobre el tema. Solo resta su presentación al Congreso de la República para el correspondiente trámite legislativo.

5. *Optimizar los atributos de los actores para el diálogo y la participación.* Entre las medidas urgentes se encuentran las siguientes: i) habilitar a los actores (gobierno, empresas y ciudadanía organizada y no organizada) para el diálogo y la participación mediante procesos de formación y acompañamiento, y el desarrollo de experiencias participativas en proyectos concretos en los territorios; ii) definir estrategias de protección comunitaria de líderes y lideresas sociales, teniendo en cuenta el creciente número de ellos y, en particular, de defensores del medio ambiente. Es necesario revisar las políticas de protección actualmente existentes para lograr mayor efectividad en su aplicación y propiciar, a través de apoyos institucionales y financieros, el diseño e la implementación de estrategias de protección comunitaria a sus líderes y lideresas; iii) fortalecer las organizaciones sociales para el diseño de iniciativas de



participación en el sector extractivo, asunto que la propia ciudadanía reclama como urgente necesidad para intervenir en las decisiones de manejo de los recursos naturales; iv) avanzar en la consolidación de una cultura digital, especialmente en zonas periféricas del país, y ampliar sustancialmente la cobertura de conectividad hoy existente, teniendo en cuenta que esta es una de las mayores limitaciones hoy día existentes para la participación de sectores en áreas alejadas del país; v) diseñar agendas ciudadanas para el sector en los territorios con alta vocación extractiva para que ciudadanía defina sus propuestas de desarrollo de la actividad o su rechazo a proyectos cuyos costos (económicos, sociales y ambientales) sean mayores que los beneficios reportados. Estas agendas pueden ser el fruto de procesos de diálogo multiactor o de iniciativas ciudadanas construidas a partir de visiones compartidas de desarrollo del territorio; vi) por último, promover experiencias de control social al desarrollo de los contratos de exploración y explotación, al cumplimiento de los compromisos de las empresas incluidos en las licencias ambientales, así como a los recursos de regalías; en este último caso, al tenor de lo dispuesto en la ley 2056.





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCOGEN. Capacidad instalada en Colombia. Recuperado de: <https://www.acolgen.org.co/>
Alliance for Responsible Mining (s.f). Impacto del COVID-19 en la minería artesanal y de pequeña escala. Disponible en: <https://www.responsiblemines.org/2020/04/impacto-covid-19-mineria-artesanal-y-de-pequena-escala/>

ANH (2021). Histórico pozos exploratorios perforados (2004-2021). Disponible en: <https://www.anh.gov.co/datos-estadisticas>

ANLA (2016). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales revocó la Licencia Ambiental del proyecto “Área de Perforación Exploratoria Serranía”. (Comunicado de Prensa). Disponible en: <https://www.anla.gov.co/noticias/699-la-autoridad-nacional-de-licencias-ambientales-revoco-la-licencia-ambiental-del-proyecto-area-de-perforacion-exploratoria-serrania>

Atlas Global de Justicia Ambiental (2021). Conflictos ambientales en Colombia. Disponible en: <https://ejatlas.org/country/colombia?translate=es>

Banamericas (2021). Colombia es una mina de oportunidades para inversionistas. Disponible en: <https://www.bnamericas.com/es/entrevistas/colombia-es-una-mina-de-oportunidades-para-inversionistas>

Banco Mundial (2021). Contexto Industrias extractivas. Banco Mundial. Disponible en Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/extractiveindustries/overview#1>

_____ (2021). América Latina y el Caribe : panorama general. Banco Mundial. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Bermúdez L. A. (2015). “Los seis temores sobre las licencias ambientales exprés”, La Silla Vacía. (22 de septiembre). Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/los-seis-temores-sobre-las-licencias-ambientalesexpres-48650>.

BID (2020). BID apoya el fortalecimiento del desarrollo productivo en Colombia. BID. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-apoya-el-fortalecimiento-del-desarrollo-productivo-en-colombia>

Brigard Urrutia. (2021). Colombia lanzó formalmente su NDC 2020-2030 actualizada. Disponible en: <https://bu.com.co/es/noticias/colombia-lanzo-formalmente-su-ndc-2020-2030-actualizada>

Cámara de Representantes (2021). Proyecto de ley “Por medio de la cual se fortalece la planeación estratégica, se crean los mecanismos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales y de participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones” (No 160/2021C). Disponible en: <https://www.camara.gov.co/coordinacion-y-concurrencia-0>

Campetrol (2019). Transformación energética de Colombia: Una visión de Campetrol. Bogotá.

Cedetrabajo (2021). Hacia un modelo económico sin dependencia minera. Disponible en: <https://cedetrabajo.org/hacia-un-modelo-economico-sin-dependencia-minera/>

CINEP (2021) Base de datos de luchas sociales. Bogotá. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/programa-de-movimientos-sociales-derechos-humanos-e-interculturalidad/linea-de-movimientos-sociales-tierra-y-territorio/movilizaciones-cinep.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

Contraloría General de la República (2021). Comunicado de Prensa No. 58. Contraloría abrirá proceso de responsabilidad fiscal: Agencia Nacional de Minería dejó de cobrar \$21.955 millones a Minera El Roble por contraprestación económica, Bogotá.

_____ (2017). Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016-2017. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Uploads/17.%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20los%20Recursos%20Naturales%20y%20del%20Ambiente%202016%20-%202017-1.pdf>

_____ (2019a). Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1853952/Informe+sobre+el+estado+de+los+recursos+naturales+y+del+ambiente+2019.pdf/03431adc-e4c6-4097-85f2-117bb5afc3ef?version=1.1>

_____ (2019b). Informe auditoría de cumplimiento. Función de fiscalización de hidrocarburos (Crudo), Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1478960/II+-+SEMESTRE+09+-+INFORME+AUDITORIA+DE+CUMPLIMIENTO+AGENCIA+NACIONAL+DE+HIDROCARBUROS+-+VIGENCIAS+2016+A+2018.pdf/7609ff7e-ed7b-46c6-a397-7359f2e947f4?version=1.0>

_____ (2020) Informe Auditoría de Cumplimiento ART 384 2020. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1902065/Informe+Final+074-Agencia+Nacional+de+Mineria%28AT+384%29.pdf/7d04e9ce-8aff-466a-8b6d-72dd2dd61e8a?version=1.0>

Corte Constitucional (2018). Sentencia SU095/18. M.P. Pardo C. Bogotá.

Democracia en Riesgo (2021). Derecho a la protesta en Colombia en tiempos de Covid-19. Disponible en: <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/08/Derecho-a-la-protesta-en-tiempos-de-Covid-19.pdf>

Díaz, J. et al. (2020). Análisis crítico de la Política de Crecimiento Verde. . Disponible en: <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/documentos-de-politica/2021-Documento-politica-Analisis-critico-politica-crecimiento-verde.pdf>

DNP (2006). Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad. Conpes 3439. . Disponible en: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/Documents/Conpes-3439-2006.pdf>

_____ (2008). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Colombia Competitiva. . Disponible en: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/Documents/Conpes-3527-2008.pdf>

_____ (2014). Misión de Crecimiento Verde. DNP. . Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Paginas/Misi%C3%B3n-de-crecimiento-verde.aspx>

_____ (2016). Política nacional de desarrollo productivo. . Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>

_____ (2018). Política de Crecimiento Verde. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>

_____ (2019). Política de Crecimiento Verde. Documento CONPES 3034 de 2018. Resumen Ejecutivo. Bogotá, Colombia.

_____ (2020a). Política de desarrollo espacial: condiciones habilitantes para el impulso de la competitividad nacional. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3983.pdf>

_____ (2020b). Política Nacional de Emprendimiento. . Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4011.pdf>

_____ (2021a). ¿Qué es la Misión de Internacionalización? DNP, consultado el 3 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/mision-internacionalizacion/Paginas/que-es-la-mision-de-internacionalizacion.aspx>

_____ (2021b). Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. . Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>

Echavarría Cristina (2014) ¿Qué es Legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. Disponible en: <https://www.plataformaintegraldemineria.org/sites/default/files/2018-11/Formalización%20de%20la%20miner%C3%ADa%20artesanal%20y%20de%20pequeña%20escala%20en%20Colombia.pdf>

_____ (2021): “El impacto de la pandemia en la minería artesanal ancestral y de pequeña escala en Colombia”. En: La pandemia del covid-19 y el sector extractivo en Colombia: impactos y perspectivas Memorias de un debate”. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

El Colombiano. (2021). ANLA archivó licencia minera de Quebradona en Jericó. . Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/anla-tumba-licencia-minera-quebradona-jerico-antioquia-KJ15941092>

El Espectador (2021a). Gobierno anuncia plan para impulsar exportaciones hasta por US\$25.200 millones. . Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/gobierno-anuncia-plan-para-impulsar-exportaciones-hasta-por-us25200-millones/>

_____ (2021). En el marco de la COP26, Gobierno radicó una vez más el Acuerdo de Escazú. . Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/en-el-marco-de-la-cop26-gobierno-radico-una-vez-mas-el-acuerdo-escazu-ante-el-congreso/>

_____ (2021b). Colombia importa el 30% de los alimentos que consume. . Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/colombia-importa-el-30-de-los-alimentos-que-consume-article/>

El Tiempo. (2021). Cambio Climático: Colombia, entre los 84 países más vulnerables. . Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cambio-climatico-colombia-entre-los-84-paises-mas-vulnerables-609723>

EPM. (2021). Parque Eólico Jepírachi. . Disponible en: <https://www.epm.com.co/site/home/nuestra-empresa/nuestras-plantas/energia/parque-eólico>

Foro Nacional por Colombia (2010). El Sector Extractivo en Colombia 2010. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

_____ (2016). La herencia del super ciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector ambiental extractivo en Colombia. Bogotá

_____ (2019). El Sector Extractivo en Colombia 2018. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

_____ (2021). El Sector Extractivo en Colombia 2019-2020. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central (2019a). Agenda Regional Ambiental Ariari-AMEM. Instrumento de acción para la incidencia ciudadana. Bogotá.

_____ (2021). Análisis de las condiciones

para el diálogo multiactor en la Provincia de Soto Norte. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central /GDIAM.

_____ (2021a). Informe sobre préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la pandemia: Caso Colombiano. Bogotá (mimeo)

_____ (2021b). #EnVivo Quinta sesión - Participación ciudadana en el sector extractivo. Bogotá.

Gobierno de Colombia (2020). Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). Disponible en: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf>

Godelier, Maurice (1999). "Transitions". En: Bensussan, Gérard y Labica, Georges (organizadores). Dictionnaire Critique du marxisme. Paris: PUF. 1165-1170.

Grupo Proindustria (2017). El país que no quiere crecer Parte 2. Grupo Proindustria. Disponible en: <https://grupoproindustria.org/actualidad-industrial-8-pais-no-quiere-crecer-parte-2/>

Gudynas (s.f.). Transições pós-extrativistas. Superando o desenvolvimentismo e a exploração da natureza. Rio de Janeiro: Ibase.

Gudynas E. (2011) Caminos para las transiciones postextractivistas. Disponible en: <http://gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasCaminosPostExtractivismoPeru11.pdf>

Gutiérrez-Rodríguez, J. D. (2015). "Desarrollo de proveedores locales en el sector extractivo colombiano: cuellos de botella, factores de éxito e implicaciones de política pública". En: Opera, 17, pp. 5-25. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n17.02>

IDEAM (s.f.). Escenarios del cambio climático. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/escenarios-cambio-climatico>

_____ (2014). Provincias hidrogeológicas. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Disponible en: http://cifras.siac.gov.co/Portal-SIAC-web/faces/agua_inicio.xhtml

_____ (2019). Estudio Nacional del Agua 2018. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://cta.org.co/descargables-biblionet/agua-y-medio-ambiente/Estudio-Nacional-del-Agua-2018.pdf?>

_____ (2020). Glaciares en Colombia. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/glaciares-colombia>

IDEAM et al. (2015). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de Colombia.

Tercera Comunicación Nacional del Cambio Climático de Colombia. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá, Colombia. Disponible en: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023421/cartilla_INGEI.pdf

_____ (2017). Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC). Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM. Bogotá D.C., Colombia.

_____ (2018). Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). IDEAM, PNUD, MADS.

Lozano, R. (20 de septiembre de 2014). Licencias Express. En El Colombiano. Disponible en: https://www.elcolombiano.com/historico/licencias_express-OFEC_311935

Luque, S. (2021). Crece la deforestación en Colombia: más de 172 mil hectáreas se perdieron en el 2020. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2021/07/crece-deforestacion-colombia-2020/>

Martínez, M y Simbaqueba, J. (2018). La diversificación económica a nivel nacional y en territorios extractivos en Colombia: políticas durante el superciclo, situación actual y propuestas. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia. Fundación Ford y NGRI. Disponible en: <https://redextractivas.org/catalogo/boletines/la-diversificacion-economica-a-nivel-nacional-y-en-territorios-extractivos-en-colombia-politicas-durante-el-superciclo-situacion-actual-y-propuestas/>

Martínez, M; et al, (2021). El sector extractivo en Colombia 2019-2020. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>

Ministerio de Comercio. (2021). Gobierno renueva Plan Vallejo: se aprueba en la mitad del tiempo y es más flexible con los montos a exportar. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/gobierno-renueva-plan-vallejo-en-2021>

Ministerio de Minas y Energía (2021). Estrategia de Desarrollo y Relacionamiento Territorial del Sector Minero-Energético. Bogotá. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24283694/13-04-2021-cartilla-Estrategia+y+Desarrollo+Territorial.pdf>

Ministerio de Trabajo. (2019). Sector minero genera más de 150.000 empleos directos en el país. Ministerio de Trabajo. Bogotá. Disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2019/septiembre/sector-minero-genera-mas-de-150.000-empleos-directosen-el-pais-viceministro-carlosbaena>

Pardo, Álvaro (2018). "El 'regalito' tributario a las compañías de minas y petróleos: US 3.300 millones anuales". En: Razón Pública. Disponible en: <https://razonpublica.com/el-regalito-tributario-a-las-companias-de-minas-y-petroleos-us-3-300-millones-anuales/>

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

_____ (2021). Las exportaciones en el 2020 retrocedieron cuatro años. Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/las-exportaciones-en-el-2020-retrocedieron-cuatro-anos-548862>

_____ (2021). Las exportaciones de energía eléctrica aumentaron 40 veces. 7 de marzo. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/las-exportaciones-de-energia-electrica-aumentaron-40-veces-549802>

_____ (2021). Cuáles son las 32 áreas que Colombia tiene para desarrollo petrolero. Junio 11. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/petroleo-en-colombia-areas-que-colombia-tiene-para-desarrollo-petrolero-552877>

PROCOLOMBIA. (2021). ¿Qué es el Plan Vallejo para bienes? PROCOLOMBIA. Disponible en: <https://www.colombiatrader.com.co/contacto/preguntas-frecuentes/que-es-el-plan-vallejo-para-bienes>

Ráez, Ernesto (2018). Industrias Extractivas y Cambio Climático en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: Impactos relacionados con la exportación de hidrocarburos, el consumo de agua y la afectación de ecosistemas silvestres. Lima: Natural Resource Governance Institute, Cooperación Alemana, GIZ.

Rivera R. (2010) Gobernanza Democrática Concepto y Perspectivas. Disponible en: <https://www.bivica.org/files/concepto-gobernanza-democratica.pdf>

Rodríguez, (J). (2021). Parques eólicos, el proyecto que genera discordia en La Guajira. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/parques-eolicos-el-proyecto-que-genera-discordia-en-la-guajira/>

Ruíz, J. Castillo, X. (2019). Sistema Nacional Ambiental e Industrias Extractivas: Evolución y perspectivas. Serie Foro Debates No.9. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Santos, Boaventura de Sousa (2021) El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía. Madrid. Akal.

Semana (2020). Procuraduría advierte sobre posibles impactos ambientales de mina Quebradona. 18 de diciembre. Disponible en: <https://www.semana.com/impacto/articulo/procuraduria-advierte-por-impactos-ambientales-de-mina-quebradona---colombia-hoy/58279/>

_____ (2021). Colombia firmará dos contratos más de pilotos de fracking en las próximas semanas. Enero 27. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/colombia-firmara-dos-contratos-mas-de-pilotos-de-fracking-en-las-proximas-semanas/202150/>

_____ (2021). Por no consultar a comunidades wayúu, Procuraduría pide frenar proyecto eólico. Septiembre 8. Disponible en: <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/que-paso-con-el-proyecto-eolico-en-la-guajira-y-las-comunidades-wayuu/54148/>

Senado de la República (2020). Gobierno Nacional deroga circular que vulneraba derechos de grupos étnicos al permitir consultas previas por medios virtuales. Abril 22. Disponible en: <https://senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/1043-gobierno-nacional-deroga-circular-que-vulneraba-derechos-de-grupos-etnicos-al-permitir-consultas-previas-por-medios-virtuales>

UPME. (2015). Informe de gestión 2014-2015. Bogotá, Colombia. Disponible en: http://www1.upme.gov.co/InformesGestion/Informe_gestion_2015.pdf

Valencia, M. (2021). Una reactivación económica sostenible y equitativa en Colombia: el rol de los recursos naturales. NRG. Disponible en: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reactivacion_economica_sostenible_y_equitativa_colombia_rol_recursos_naturales.pdf

Vega, J. (2021). “Emergencia climática: entre la urgencia y la contradicción”. En: El Espectador. Octubre 31. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/lectores/columnas-del-lector/emergencia-climatica-entre-la-urgencia-y-la-contradiccion/>

Vega, L. (2019). “En Colombia no se hará fracking”, la promesa de Iván Duque en campaña presidencial”. La W Radio. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/en-colombia-no-se-hara-fracking-la-promesa-de-ivan-duque-en-campana-presidencial/20190215/nota/3864510.aspx>

Velásquez, Fabio (2021). El Acuerdo de Escazú como referente para el manejo de asuntos ambientales en la estrategia de reactivación económica de Colombia. Lima: NRG.

_____ (2021a). La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Documentos 64 Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/05/La-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-Colombia.pdf>

_____ (2021b). La pospandemia como oportunidad: agenda de gobernanza democrática para el sector extractivo en Colombia. En: “La pandemia del covid-19 y el sector extractivo en Colombia: impactos y perspectivas Memorias de un debate”. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

_____ (2021c). Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia y Foro Nacional por Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/condiciones-para-la-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-colombia.pdf>

Velásquez Fabio, González, Esperanza, Martínez, Mario, Peña, Juliana, Arévalo, Julián, Vargas, Juan Camilo (2020) ¿Qué Ha Pasado Con La Participación Ciudadana En Colombia? 2003-2018. Tomo 3. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

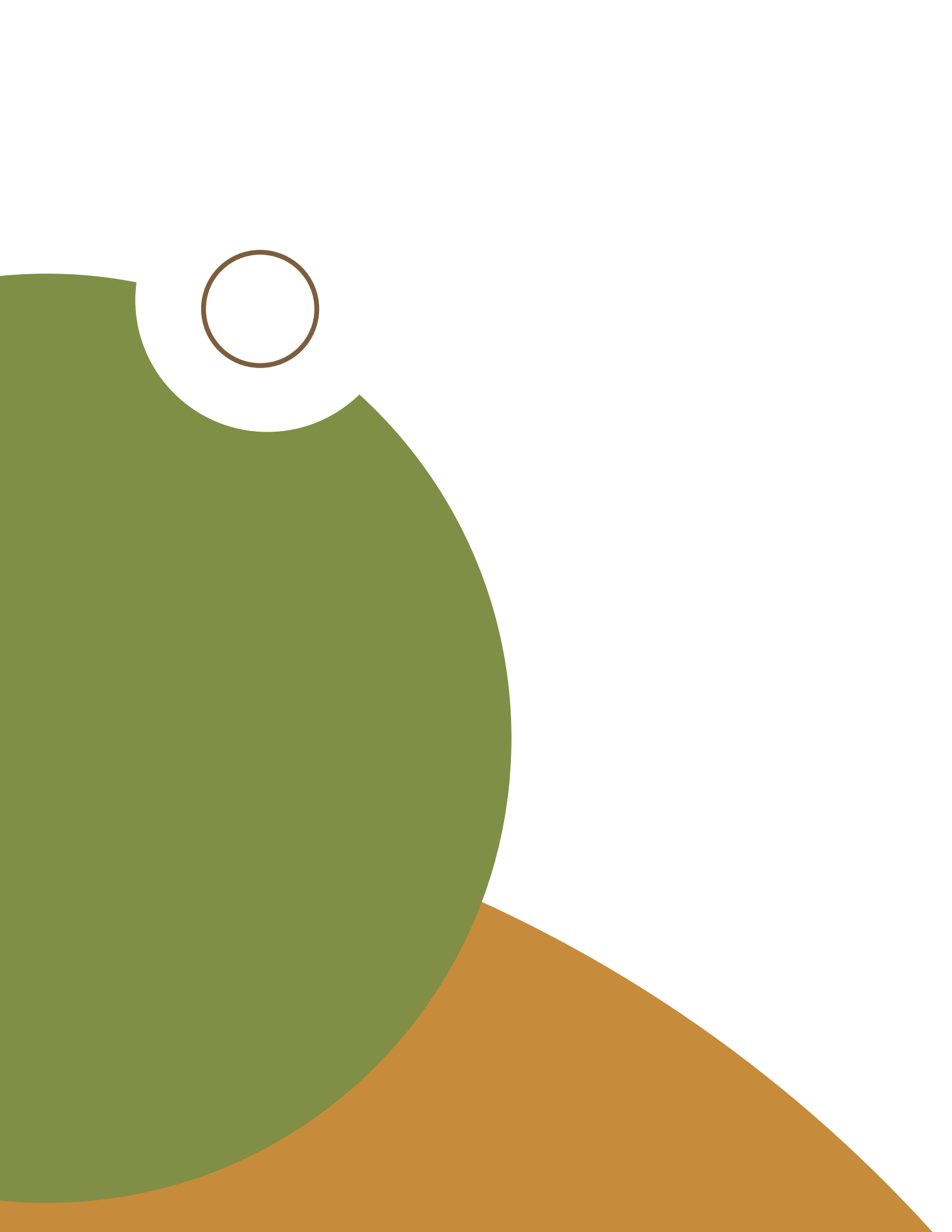
Zamora, D. (2021). Pasaron más de 300 días y Colombia no ratificó el Acuerdo de Escazú. [Comunicado de prensa]. Junio 20. Disponible en <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/acuerdo-de-escazu-colombia/>

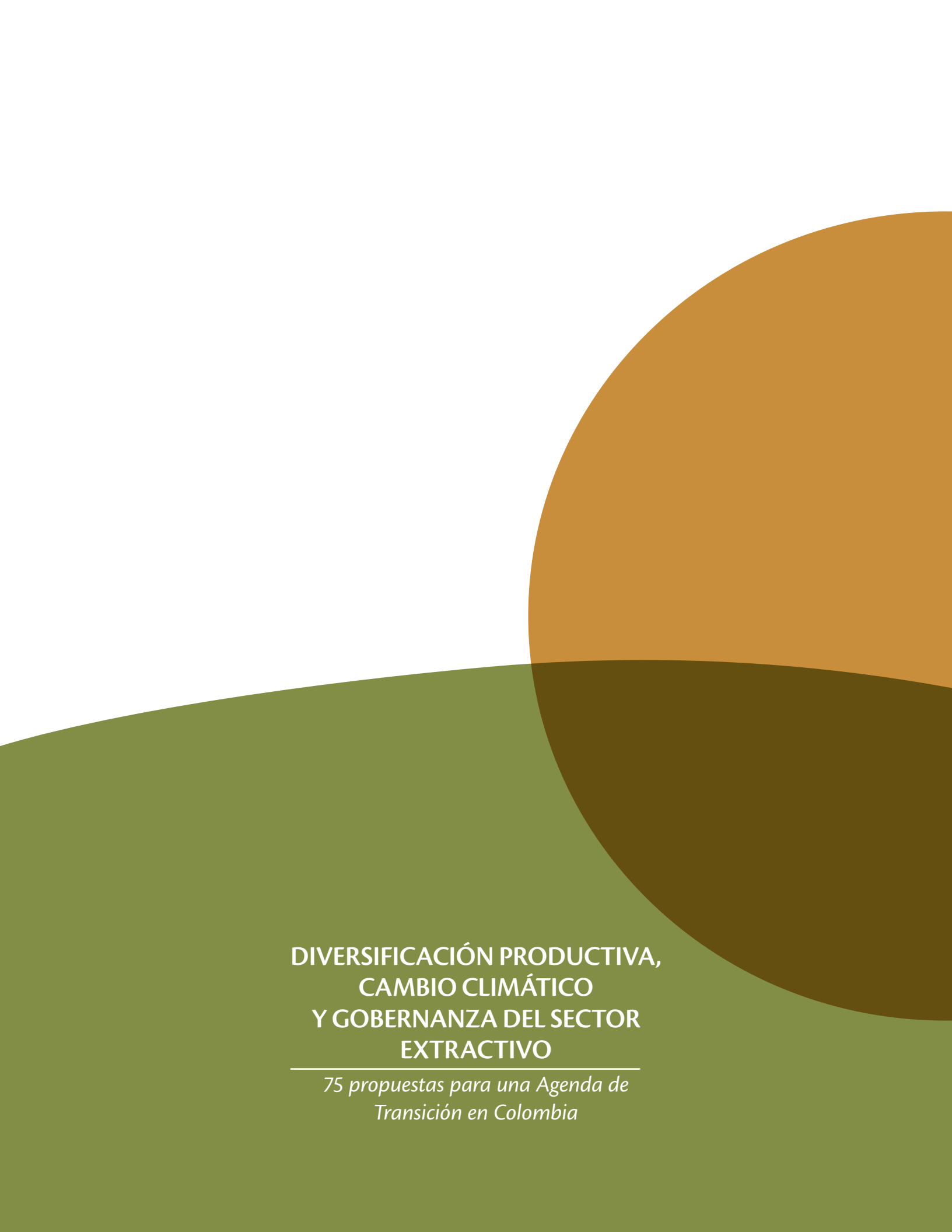


Publicado con el apoyo de:



FORD
FOUNDATION





**DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA,
CAMBIO CLIMÁTICO
Y GOBERNANZA DEL SECTOR
EXTRACTIVO**

*75 propuestas para una Agenda de
Transición en Colombia*