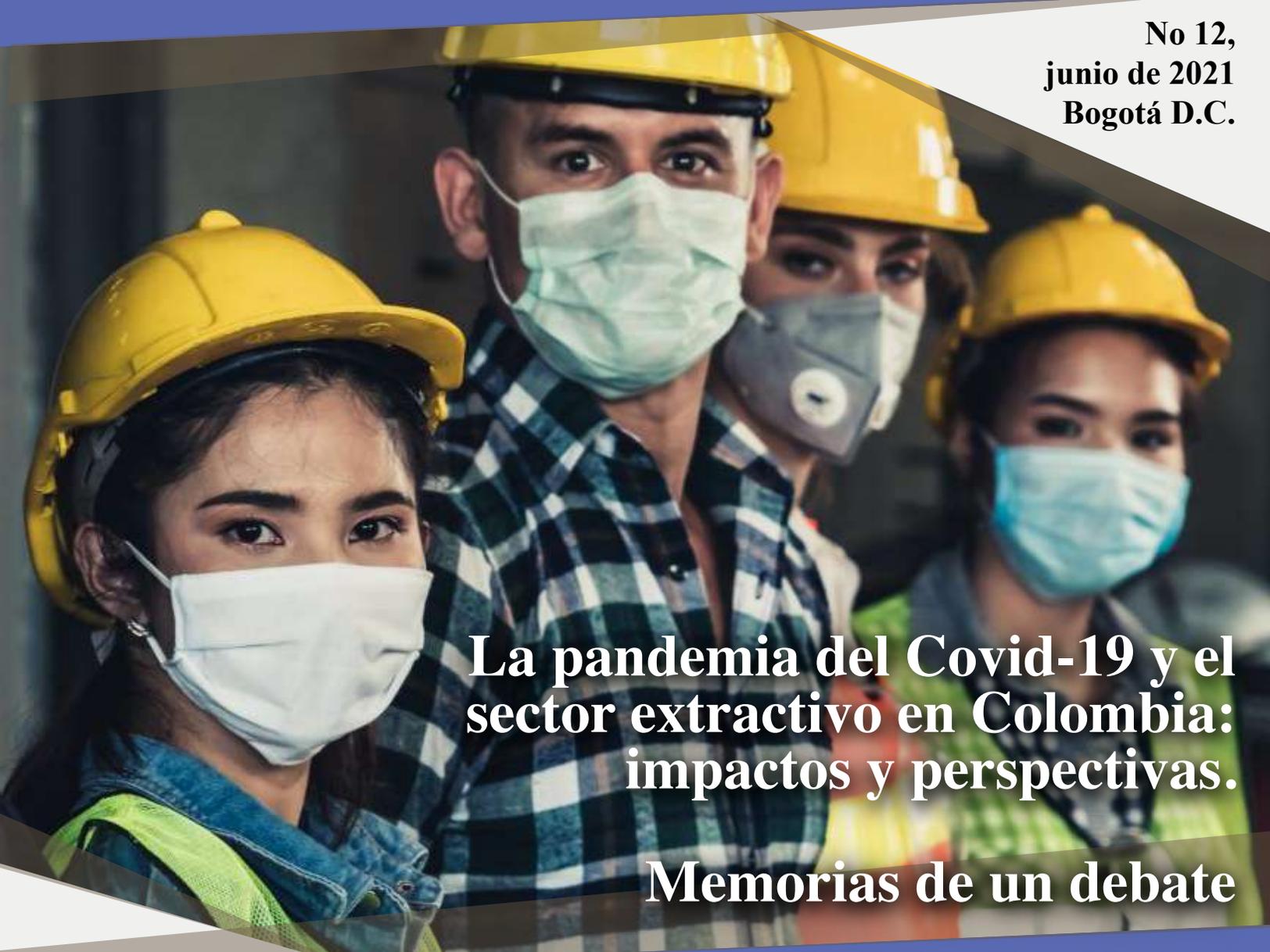


FORO DEBATES

No 12,
junio de 2021
Bogotá D.C.



La pandemia del Covid-19 y el
sector extractivo en Colombia:
impactos y perspectivas.

Memorias de un debate

FORO DEBATES

No 12,
junio de 2021
Bogotá D.C.



La pandemia del Covid-19 y el
sector extractivo en Colombia:
impactos y perspectivas.

Memorias de un debate

FORO DEBATES No. 12

La pandemia del covid-19 y el sector extractivo en Colombia: impactos y perspectivas.

Memorias de un debate

Autores:

Mario Freddy Martínez P,
Cristina Echavarría
Jorge Iván González,
Mauricio Cabrera Leal
Fabio E. Velásquez C.

Dirección Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación:

Stephanie Pinilla Ramos

Impresión:

Gente Nueva Editores, que actúa sólo como impresor.

Distribución:

Fundación Foro Nacional por Colombia
Carrera 4A # 27-62, Bogotá D.C., Colombia
PBX: +57 1 2822550
www.foronacional.org

Bogotá, junio de 2021

Este informe fue elaborado por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de la Fundación Ford.



**FORD
FOUNDATION**

Esta publicación es gratuita. Prohibida su venta. Se permite la copia y distribución de este documento siempre y cuando se practique la respectiva cita y sin realizar modificación alguna sobre lo ya escrito.

Contenido

Presentación.....Pág 5

Conversatorio 1

El impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo.....Pág 11

Conversatorio 2

El impacto de la pandemia en la minería ancestral y de pequeña escala (MAPE).....Pág 27

Conversatorio 3

La agenda económica del sector extractivo en la pospandemia.....Pág 47

Conversatorio 4

La agenda ambiental del sector extractivo en la pospandemia.....Pág 61

Conversatorio 5

La agenda de gobernanza del sector extractivo en la pospandemia.....Pág 81

Presentación

Ya es un lugar común afirmar que la pandemia el Covid-19 ha tenido un enorme impacto económico, social, político y cultural en Colombia y en el mundo. Pero, no sobra repetirlo. El confinamiento obligado para reducir los niveles de contagio y dar tiempo a los gobiernos para adecuar sus respectivos sistemas de salud trajo consigo un cambio en las formas de vida individual y colectiva, así como en la dinámica económica, frenada como nunca había ocurrido en los últimos cien años.

El sector extractivo no fue la excepción, a pesar de que, como lo señalan los empresarios del sector, no fue uno de los sectores más afectados, en comparación con otras áreas productivas, debido a que las normas de confinamiento obligatorio lo consideraron como un sector esencial para el país. Sin embargo, la industria minera y petrolera a gran escala se vio obligada a reducir los ritmos de producción mientras adecuaban su operación a las normas de bioseguridad necesarias para evitar el contagio. La MAPE, por su parte, se vio mucho más afectada, en particular la minería ancestral y artesanal, que sufrió en carne propia las consecuencias del confinamiento, tanto económicas (dificultades para realizar su labor en condiciones de bioseguridad) y sociales (reducción de sus ingresos y aumento de su vulnerabilidad).

La evolución económica del sector en Colombia depende de varios factores, entre los cuales se destacan dos: el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, especialmente del petróleo, el gas, el carbón y el oro; y la orientación de las políticas macroeconómicas del gobierno colombiano.

Con la excepción del oro, que mostró una tendencia al incremento de precios en el mercado internacional, el petróleo, el gas y el carbón venían experimentando antes de la pandemia una tendencia a la baja, situación que se agravó, en el caso del petróleo, desde comienzos del 2020. La evolución de los precios representó, entonces, un cierto freno a la producción y a las exportaciones, y un futuro incierto, especialmente en el caso de los hidrocarburos, principal fuente de los ingresos del Estado colombiano, a lo que se sumó el anuncio de la reducción de la demanda de recursos fósiles por parte de algunos países de Europa, decididos a transformar su matriz energética en aras de cumplir los compromisos en materia de cambio climático, pactados en el Acuerdo de París.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, por su parte, había definido una serie de condiciones favorables para la actividad extractiva, especialmente para la gran industria, entre otras cosas con el fin de contrarrestar el contexto internacional de precios desfavorables. En tal sentido, mantuvo los estímulos tributarios heredados del pasado y generó nuevos incentivos a la inversión, siempre bajo la premisa de que el sector es la fuente de ingresos del Estado para financiar la inversión pública. En otras palabras, como señalan el reciente Informe sobre el Sector Extractivo en Colombia, de Foro Nacional por Colombia, el actual gobierno propuso más de lo mismo, con algunas variaciones, como la reforma del sistema de regalías para entregar más recursos a los municipios y departamentos productores, la oferta de soluciones a la pequeña minería, especialmente a la minería informal, y el uso del fracking para la explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos, con el fin de incrementar las reservas de petróleo.

La crisis sanitaria modificó sustancialmente la influencia de estos dos factores, especialmente por su afectación a los circuitos económicos a nivel mundial y el impacto sobre las economías nacionales. La cuarentena obligada significó en Colombia una notoria reducción de la actividad económica, que afectó prácticamente a todos los sectores productivos, incluido el extractivo, aunque en este último caso con menor fuerza, produciendo impactos diferenciales según el producto y la escala de la producción. Las cifras oficiales mostraron para 2020 una reducción del PIB cercana al 7 %. Esta baja en el ritmo de la actividad productiva trajo consigo consecuencias sociales muy negativas, entre ellas el aumento de la pobreza y de los índices de desigualdad. Aunque la mediana y la gran industria extractiva no son generadoras de altos volúmenes de empleo (directo e indirecto), sí lo son las empresas pequeñas formales e informales, así como la minería ancestral e informal. Tales sectores, como se mostrará en estas Memorias, ya vienen siendo golpeados por la recesión económica causada por la pandemia y su perspectiva no es halagadora en el inmediato futuro.

Como forma de proteger la actividad extractiva, el gobierno nacional, mediante los decretos 457, del 22 de marzo, y 531, del 8 de abril de 2020, autorizó a los alcaldes y gobernadores para que durante el período de confinamiento permitan la circulación de personas en varias actividades, entre ellas “las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento (...) (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales (artículo

3, numeral 25 del decreto 457, y artículo 3, numeral 28 del decreto 531).

En estas circunstancias, el análisis de los efectos de la pandemia sobre la actividad extractiva en el país se convirtió, entonces, una necesidad de primer orden, sobre todo porque, desde hace tres lustros, la explotación de minas e hidrocarburos ha sido considerada por el gobierno nacional como el motor del crecimiento económico y la fuente más importante de rentas del Estado para el financiamiento de la inversión pública. La desaceleración de la producción no solo contribuiría al decrecimiento de la economía, sino que golpearía fuertemente las finanzas públicas, teniendo en cuenta además la reducción de los precios de las materias primas, exceptuando el oro, en el mercado internacional. Era preciso contar con una lectura de los efectos que produjo la crisis sanitaria en la dinámica del sector extractivo en el país y visualizar lo que podría llamarse una agenda post-pandemia que deberá incluir alternativas de política económica, social, ambiental y de gobernanza que le permitan al país transitar un camino seguro en materia de crecimiento económico, justicia social y bienestar colectivo.

Fue esa la intención de Foro Nacional por Colombia al organizar un ciclo de cinco conversatorios sobre la situación y las perspectivas del sector extractivo en el país, a raíz de la pandemia y los cambios que esta última introdujo en la vida económica y social del país. La idea fue propiciar una conversación entre diferentes actores relacionados con el sector extractivo (minas e hidrocarburos) sobre los efectos de la pandemia en el sector y los cambios que sería necesario introducir en la post-pandemia. En particular, quisimos comprender los impactos económicos y sociales de la pandemia en el sector; conocer cómo estaba operando la actividad en sus distintas escalas (industria grande y mediana, minería de

pequeña escala (formal e informal) y minería ancestral); y discutir la agenda del sector en la post-pandemia, incluyendo lineamientos de políticas públicas en materia económica, social, ambiental y de gobernanza del sector.

La Presidencia Ejecutiva de Foro, en colaboración con sus tres Capítulos Regionales, diseñó cinco conversatorios virtuales (webinars), así:

Conversatorio 1: El impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo. Operación de la gran industria en contexto de pandemia. Los principales impactos económicos y sociales. El manejo del sector por el gobierno en contexto de pandemia. Propuestas.

Conversatorio 2: El impacto de la pandemia sobre la minería ancestral y de pequeña escala (MAPE). Cómo está operando la MAPE en contexto de pandemia. Los principales impactos económicos y sociales. El manejo de la MAPE por el gobierno en la actualidad. Propuestas.

Conversatorio 3: La agenda económica del sector post-pandemia. El futuro de la actividad extractiva y su peso en la economía colombiana. Políticas de hidrocarburos y políticas diferenciales para la minería según tipos y escalas. Diversificación productiva.

Conversatorio 4: La agenda ambiental del sector post-pandemia. Post-pandemia, actividad extractiva y medio ambiente: situación actual y propuestas de política pública. Transición energética y cambio climático.

Conversatorio 5: La agenda de gobernanza del sector post-pandemia. Post-pandemia, industria extractiva y gobernanza. Relaciones Nación-Territorios. Participación ciudadana. Consulta previa Transparencia. El papel del diálogo multiactor.

Metodológicamente, los conversatorios contaron con la participación de diferentes actores del sector, de manera que el diálogo tuvo lugar a partir de posturas diferentes sobre los temas. A los panelistas invitados les fueron remitidas varias preguntas sobre el contenido del conversatorio, a fin de centrar la discusión en temas que Foro consideró importantes, sin que tales preguntas representaran una “camisa de fuerza” para ellos. Además, se daba oportunidad a que el público hiciera preguntas a través del chat¹. Igualmente, fueron incluidos los testimonios de líderes sociales y empresariales a través de videos cortos referidos al contenido de cada conversatorio. Foro invitó a cada uno de los eventos a un(a) experto(A), encargado(a) de presentar una lectura sistemática del tema respectivo y ofrecer material para el debate. La moderación estuvo a cargo de un funcionario de Foro Nacional por Colombia, al igual que la relatoría de cada evento. La tabla 1 presenta un resumen de los temas, los participantes y la agenda de los cinco conversatorios.

Tabla 1 – Agenda y participantes en los conversatorios

Conversatorio 1: El impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo
Fecha: julio 30 de 2020, 10 a.m.
Panelistas invitados: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mario Martínez, Experto, de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central ▪ Carlos Monge, del Natural Resource Governance Institute (NRGI) ▪ Juan Camilo Nariño, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería ▪ Francisco Lloreda, Presidente de la Asociación Colombia de Petróleo
Moderadora: Marcela Restrepo Hung, Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia. Relatora: Juliana Peña Niño, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central.

1. Los conversatorios se desarrollaron a través de la Plataforma Zoom y fueron transmitidos por Facebook Live. Para cada conversatorio hubo una convocatoria a través de medios digitales (correos electrónicos, redes sociales y páginas web de Foro (Fundación y tres Capítulos Regionales)).

<p>Agenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura del ciclo: Marcela Restrepo Hung, Presidenta Ejecutiva e Foro Nacional por Colombia, y Ana Carolina González, Oficial de Programa de la Fundación Ford. 2. Presentación a cargo del Experto, Mario Martínez 3. Presentaciones de los panelistas 4. Video 5. Conversación con panelistas 6. Intervención final de los panelistas 7. Cierre
<p>Conversatorio 2: El impacto de la pandemia en la minería ancestral y de pequeña escala (MAPE)</p>
<p>Fecha: Agosto 6 de 2020, 10 a.m.</p>
<p>Panelistas invitados(as):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cristina Echavarría, Experta, Alianza por una Minería Responsable (ARM) ▪ Teófilo Acuña, pequeño minero del sur de Bolívar ▪ Franchesca Gallo, Barequera del Bajo Cauca (Antioquia) ▪ Sandra Sandoval, Ministerio de Minas y Energía
<p>Moderador, Fabio E. Velásquez C., Foro Nacional por Colombia Relator: Luis Felipe Jiménez, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central</p>
<p>Agenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura del conversatorio: Fabio E. Velásquez C., Foro Nacional por Colombia 2. Video 3. Presentación a cargo de la experta, Cristina Echavarría 4. Presentaciones de los panelistas 5. Conversación con panelistas 6. Intervención final de los panelistas 7. Cierre
<p>Conversatorio 3: La agenda económica del sector extractivo en la pospandemia</p>
<p>Fecha: agosto 20 de 2020, 10 a.m.</p>
<p>Panelistas invitados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jorge Iván González, Experto, Profesor de la Universidad Nacional ▪ Fernando Patzy, Natural Resource Governance Institute (NRGI) ▪ Astrid Martínez, Fedesarrollo

<p>Moderador: Fabio E. Velásquez C., Foro Nacional por Colombia Relator: Mario Martínez, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central</p>
<p>Agenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura del conversatorio: Fabio E. Velásquez C., Foro Nacional por Colombia 2. Video 3. Presentación a cargo del experto, Jorge Iván González 4. Presentaciones de los panelistas 5. Conversación con panelistas 6. Intervención final de los panelistas 7. Cierre
<p>Conversatorio 4: La agenda ambiental del sector extractivo en la pospandemia</p>
<p>Fecha: agosto 27 de 2020, 10 a.m.</p>
<p>Panelistas invitados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mauricio Cabrera Leal, Experto, WWF ▪ Juan Luis Dammert, Director para América Latina, Natural Resource Governance Institute (NRGI) ▪ Roberto Esmeral, Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ▪ Fabio Arjona, Director de Conservación Internacional, Colombia
<p>Moderadora: Juliana Peña N., Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central Relator: Juan Camilo Vargas, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central</p>
<p>Agenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura del conversatorio: Juliana Peña N., Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central 2. Video 3. Presentación a cargo del experto, Mauricio Cabrera Leal 4. Presentaciones de los panelistas 5. Conversación con panelistas 6. Intervención final de los panelistas 7. Cierre
<p>Conversatorio 5: La agenda de gobernanza del sector extractivo en la pospandemia</p>
<p>Fecha: septiembre 3 de 2020, 10 a.m.</p>

<p>Panelistas invitados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fabio E. Velásquez C., Experto, Foro Nacional por Colombia ▪ Andrés Hernández, Director de la Corporación Transparencia por Colombia ▪ Armando Valbuena, líder indígena ▪ Francia Márquez, Lideresa del norte del Cauca ▪ Paula Moreno, Directora de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales, Ministerio de Minas y Energía
<p>Moderadora: Esperanza González R., Foro Nacional por Colombia, Directora del Capítulo Región Central</p> <p>Relatora: Laura Moncaleano, Foro Nacional por Colombia</p>
<p>Agenda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura del conversatorio: Esperanza González R., Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central 2. Presentación a cargo del experto, Fabio E. Velásquez C. 3. Presentaciones de los panelistas 4. Conversación con panelistas 5. Intervención final de los panelistas 6. Cierre del conversatorio 7. Cierre del ciclo, a cargo de Ana Carolina González, Oficial de Programa de la Fundación Ford, y Marcela Restrepo Hung, Presidenta Ejecutiva de Foro Nacional por Colombia

Tuvimos un total de diez y nueve panelistas, catorce hombres y cinco mujeres, tres de ellos internacionales, en representación de sectores empresariales, organizaciones sociales, centros de pensamiento, mineros artesanales y pequeños mineros, ONG, sectores académicos y organismos gubernamentales del nivel nacional. A continuación, se presentan algunos resultados del ciclo, que reflejan la buena acogida que tuvo por parte del público.

Asistieron por lo menos a uno de los conversatorios un total de 203 personas. La tabla 2 muestra una clasificación de los asistentes según el sector de origen. Fue un público diverso, en el que predominó el sector social,

particularmente personas ligadas a ONG. Cabe destacar la presencia de representantes del sector privado y del Estado (poderes ejecutivo y legislativo).

Tabla 2 – Asistentes por lo menos a uno de los conversatorios según origen

Sector	Nº	%
Organizaciones sociales (incluidos grupos étnicos)	31	15,3
ONG	76	37,4
Academia	25	12,3
Gobierno (nacional, departamental y local)	21	10,3
Congreso de la República	4	2,0
Organismos Internacionales	17	8,4
Sector privado	19	9,4
Independientes	9	4,4
Otro	1	0,5
TOTAL	203	100,0

En los cinco conversatorios participaron, en calidad de público, un total de 463 personas, para un promedio de 93 asistentes por evento. Un poco menos de quinientas personas interactuaron con alguno(s) de los videos de los cinco conversatorios, publicados a través de Facebook, y se estima que los contenidos llegaron a cerca de veinte mil personas.

El ciclo de conversatorios jugó un doble rol: de un lado, permitió que personas de diverso origen, interesadas en el debate sobre el sector extractivo en Colombia, pudieran participar en la discusión de cinco temas que hoy día están en el centro de la agenda del sector. En tal sentido, fue un aporte importante a un debate que tiene lugar desde hace varios años en el país y que en las circunstancias actuales de crisis sanitaria se vuelve aún más relevante, en particular en lo que toca a la reactivación económica y la búsqueda de salidas a la profunda crisis social que ha desatado la pandemia.

De otro, el ciclo fue una oportunidad para avanzar en una reflexión propuesta por los estudios de Foro por Colombia, a través del Observatorio de las Industrias Extractivas, el cual ha producido ocho informes sobre la evolución del sector en la última década. Dicha reflexión encara un reto importante: la definición de una agenda post-extractivista para el país, que sirva como referente para la toma de decisiones sobre el rol que debe jugar el sector extractivo en el modelo de desarrollo. El ciclo ha aportado sin duda una gran cantidad de elementos para nutrir esa reflexión.

Esta publicación recoge los principales planteamientos de los panelistas en los cinco conversatorios y las discusiones que motivaron entre el público. Para cada evento se optó por publicar el texto que fue solicitado a cada experto y una breve reseña de las opiniones de los panelistas invitados y de la discusión posterior.

Esperamos que estas notas alimenten el intercambio de opiniones sobre el lugar de la actividad extractiva en el país y permita una mejor toma de decisiones en el futuro, tanto a nivel gubernamental como del sector privado y de las comunidades y las organizaciones sociales. Es esa la razón principal por la cual Foro decidió publicarlas en la serie “Foro Debates”.

Desde la coordinación de esta iniciativa queremos hacer explícito nuestro reconocimiento al apoyo brindado a Foro por la Fundación Ford, entidad que no solo financió el diseño y la ejecución del ciclo, sino que nos ayudó a imaginarlo, concretarlo y llevarlo a feliz término.

***Presidencia Ejecutiva
Fundación Foro Nacional por Colombia***

Conversatorio 1

El impacto de la pandemia en la gran industria del sector extractivo

*Mario Freddy Martínez P.
Foro Nacional por Colombia
Capítulo Región Central*

Introducción

Antes de la pandemia, Colombia aparecía en el contexto internacional como un ejemplo a seguir, con uno de los mayores crecimientos de América Latina, baja inflación y cifras récord de inversión extranjera. Sin embargo, en poco más de cinco meses de emergencia todo eso se esfumó; la producción nacional sucumbió, cayendo en una recesión histórica que amenaza el empleo, los ingresos y las pocas ganancias en materia de desarrollo logradas durante la última década.

El sector extractivo no fue ajeno a esta situación. Durante la pandemia ha enfrentado las consecuencias de la parálisis económica internacional, la baja en los precios internacionales de los recursos naturales y la pérdida de dinamismo de la exploración y explotación minero-energética. Esta situación llevó al gobierno nacional a impulsar un paquete de medidas normativas y fiscales que buscan reactivar la minería y los hidrocarburos como principal eje de la recuperación nacional. A pesar de las medidas tomadas por el gobierno nacional, la pandemia ha dejado claro que Colombia no puede seguir apostándole al petróleo, al carbón y al oro como principal

fuerza de renta pública, teniendo en cuenta la volatilidad del comportamiento de sus precios en el mercado internacional, su bajo impacto en los encadenamientos con otras actividades productivas y su escaso aporte en los momentos de emergencia. Ante esta realidad, una prioridad es profundizar el debate sobre una agenda postextractiva que contemple otras alternativas más sostenibles económica, social y ambientalmente.

Este documento tiene como objetivo analizar los efectos de la crisis sanitaria y de la cuarentena en el sector de minas e hidrocarburos en Colombia, en comparación con el período pre-pandemia, teniendo en cuenta variables como sus formas de operación, su ritmo y sus volúmenes de producción, sus vínculos con el mercado nacional e internacional, la generación de empleo y otras variables relevantes. Además, se plantea el manejo dado por el gobierno nacional al sector extractivo durante la pandemia y las perspectivas del sector en la etapa de reactivación de la economía nacional.

Este documento se elabora en el marco del ciclo de conversatorios “La pandemia del COVID-19 y el sector extractivo en Colombia: análisis de impactos y perspectivas”, organizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia, con el apoyo de la Fundación Ford. Para su elaboración se utiliza información secundaria producida por universidades, organizaciones sociales, entidades públicas, los gremios de minería e hidrocarburos y los estudios e investigaciones elaborados por el Observatorio de las Industrias Extractivas, de Foro².

2. Esta iniciativa liderada por la Fundación Foro Nacional por Colombia produce información, reportes y análisis sobre el comportamiento del sector extractivo en Colombia desde el año 2010. Los insumos producidos por el Observatorio se encuentran en el siguiente link: <https://foro.org.co/>

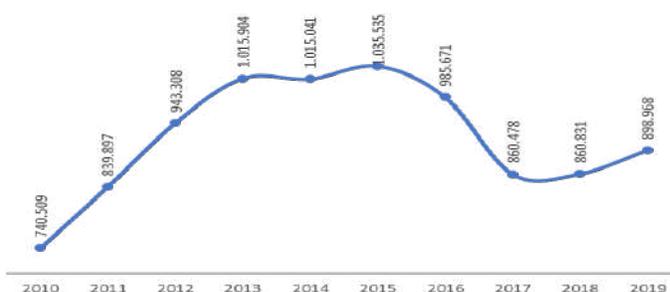
El comportamiento del sector extractivo en la pandemia

Al finalizar 2019, los indicadores más importantes daban cuenta de una reactivación del sector extractivo en Colombia. En el caso de los hidrocarburos, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) reportó que la producción de petróleo llegó a 898.968 KBPD, cifra mayor al comportamiento registrado en 2018 cuando se ubicó en 860.831 KBPD, y en 2017, año en el que se logró un promedio de 860.478 KBPD (Gráfica 1).

Esto se tomó como una señal de que era posible volver a la cifra de un millón de barriles diarios en los próximos años. A ello se sumó el hallazgo de siete descubrimientos de petróleo y gas en Santander, incluyendo Barrancabermeja, el Magdalena Medio y Arauca, y el avance en la definición de la metodología para los pilotos de fracking como apuesta para agregar valores de crudo al inventario nacional de combustibles (Gráfica 2). Adicionalmente, por primera vez en ocho años, la cantidad de pozos explorados superó la meta establecida por el Ministerio de Minas y Energía y, además, los resultados positivos se reflejaron en la firma de contratos con empresas interesadas en el petróleo colombiano. En 2019, se firmaron cerca de 18 adjudicaciones en la subasta, principalmente en los llanos orientales.

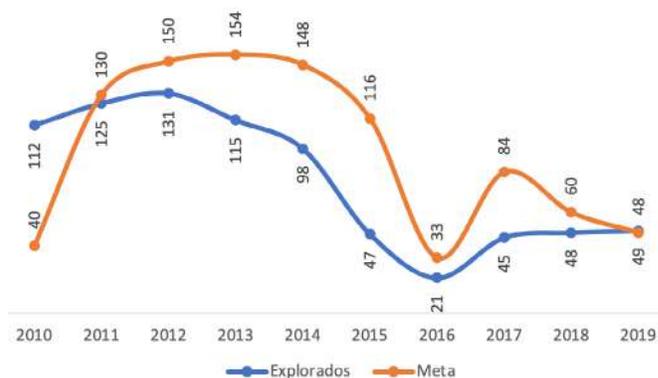
Con esta dinámica, la ANH proyectaba inversiones por 2.200 millones de dólares para impulsar la industria del crudo en el 2020.

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



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

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



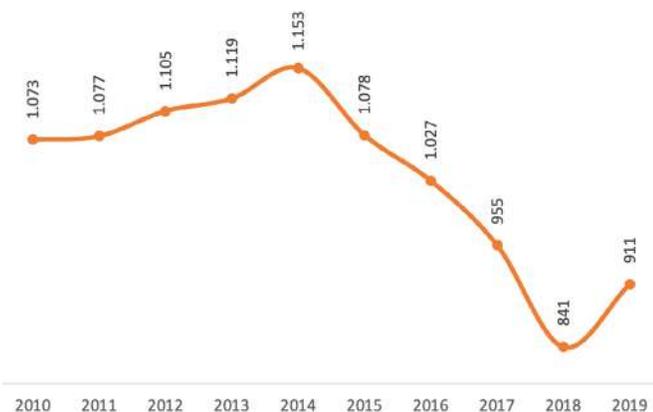
Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Estadísticas Anuales 2020.

La producción de gas también presentó un comportamiento positivo (Gráfica 3). Las estadísticas de la ANH señalan la producción de 841 GBTUD³ en 2018; en 2019, esta cifra aumentó a 911 GBTUD.

3. Giga BTU-British Thermal Unit- por día

El comportamiento descrito se explica por el aumento de los rendimientos en los campos de Casanare, Arauca, La Guajira y los nuevos descubrimientos en el Catatumbo.

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



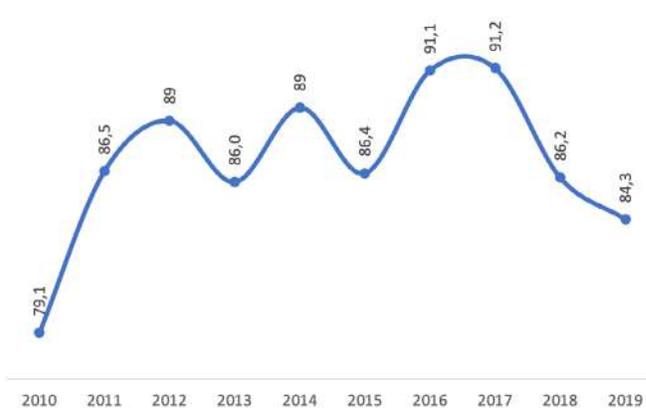
Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2010-2015. Ministerio de Minas y Energía. 2020. Estadísticas y Reportes.

Por el lado de la minería, el oro también aumentó su producción. El Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) reportó que la producción total en 2019 rondó los 36.675.709 gramos, un avance respecto al 2018 cuando el registro oficial alcanzó los 35.559.994 gramos. El buen momento del oro también cobijó a otros bienes de importancia para el sector. Un ejemplo de ello es el hierro que subió su producción de 575 mil toneladas en 2018 a 665 mil toneladas en el 2019; el cobre casi duplica su tendencia de 900 Kg a 1.660 Kg en el mismo período. El único mineral de importancia que decreció fue el níquel: de 94 millones de libras a 89 millones de libras, como resultado del declive en la productividad de la mina Cerromatoso en el departamento de Córdoba.

El carbón, por el contrario, presentó una caída sostenida. Las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM) señalan que la producción en el

2019 rondó las 84,3 Millones de Toneladas MT, lo que significa cerca de 2 MT menos agregadas al inventario nacional en comparación con el 2018 (Gráfica 4).

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



Fuente: Foro Nacional por Colombia. El Sector Extractivo en Colombia 2019-2020.

¿Qué pasó con el sector en la pandemia? En marzo de 2020 llegó el COVID-19 al país. Con el paso de los meses, las estadísticas oficiales señalaban un escenario preocupante: la producción de carbón cayó 7,2% en el primer semestre de 2020. En el caso del petróleo, la disminución fue más drástica con 18,1%, y el gas registró la menor pérdida con el 1,3% de la producción, según datos de la ANH. Las alarmas comenzaron a parecer. Por cuenta de esta desaceleración el país dejó de recibir cerca de 30 billones de pesos, según cifras del Banco de la República.

A lo anterior se suma el hecho de que las proyecciones establecidas por el gobierno nacional quedaron en el aire. En 2020, el Ministerio de Minas y Energía tenía la meta de alcanzar una producción de 90 millones de toneladas de carbón. Sin embargo, las proyecciones oficiales de la ANM indican que apenas alcanzó 75 millones de toneladas.

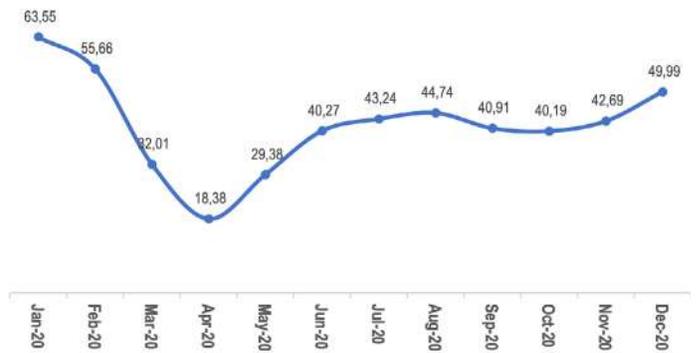
Igual situación se encuentra en el petróleo. Al finalizar 2019, dada la dinámica de inversión y exploración, además de los nuevos descubrimientos, se esperaba una reacción fuerte con más de 900 mil barriles diarios de crudo; sin embargo, la cifra final reportada por la ANH se ubicó en 781 mil barriles diarios. Incluso, el gas, que mostró signos de resistencia frente a la pandemia, mostró un comportamiento que obligó al gobierno a bajar sus expectativas de 1.096 millones de pies cúbicos a 1.018 millones.

El único mineral que tuvo un comportamiento al alza fue el oro, con un aumento de 8,9 toneladas a 9,5 toneladas entre el primer semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, impulsado por el dinamismo de las grandes y medianas empresas que querían aprovechar un período de precios altos en este mineral, y la entrada en operación de la mina Zijin Continental, en Buriticá, Antioquia.

Los precios en la mayoría de los casos tampoco ayudaron al sector. Por el contrario, producto de la incertidumbre y la parálisis de la economía mundial, la cotización del petróleo mostró una baja histórica a valores negativos de la referencia WTI en abril de 2020; le siguió una lenta recuperación hasta llegar a los 36 dólares en junio, cerca de 30 dólares menos que el registrado en el mismo mes de 2019. Esta debacle se extendió rápidamente al petróleo BRENT, que cotiza más del 80% del curdo colombiano (Gráfica 5).

El precio llegó a cifras por debajo de los 18 dólares en abril, dejando en cuidados intensivos las proyecciones lineales realizadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, del barril de petróleo a 70 dólares.

Gráfica 5. Precio del barril de petróleo BRENT Enero – Diciembre de 2020. El Dólares



Fuente. OPEP. Estadísticas 2021.

El precio del gas antes de la pandemia estaba, según datos del Banco Mundial, en 3 dólares por MBUT; con el escenario de emergencia bajó a 1,58 dólares. El carbón, por su parte, como se ha señalado, tenía un comportamiento descendente antes de la pandemia, fruto de los acuerdos establecidos entre los principales mercados de disminuir su uso como fuente energética, siguiendo lo establecido en el tratado de Paris. Así, su caída en picada se registró desde febrero de 2019 cuando estaba cotizado en 84 dólares la tonelada; en diciembre de ese año se redujo a 66 dólares, y, en junio de 2020, disminuyó nuevamente a 52 dólares. Por último, el caso del oro es particular. Desde 2019, cuando se iniciaron las primeras escaramuzas entre Estados Unidos y China, comenzó su alza hasta llegar a niveles históricos con la pandemia, jalonado por movimientos de inversionistas que decidieron colocar parte de sus activos en un producto de menor riesgo. Esto se tradujo en un valor en la bolsa de Londres de 1.848 dólares por onza en julio de 2019 y, en el mismo mes del 2020, alcanzó su valor máximo registrado de 2.034 dólares por onza.

Otro dato negativo para las empresas extractivas se encuentra en las exportaciones. El DANE señala que, en el primer semestre de 2020, el país experimentó una caída del 40% en las ventas al exterior. En total se

perdieron cerca de 18.000 millones de dólares y la actividad más perjudicada fue la minería y los hidrocarburos con una merma del 51,4 %. Como suele suceder, los inversionistas salieron corriendo del país. Según datos del Banco de la República, se perdieron cerca 4 mil millones de dólares al finalizar el 2020. Esto significa una disminución del 41% en la IED, lo que dejó mal parados a los proyectos mineros y de hidrocarburos que esperaban gran parte de estos recursos para implementar sus labores de exploración, licenciamiento y explotación, además de los pilotos de fracking.

Las malas noticias se confirmaron en el comportamiento de las empresas. Ecopetrol tiene el 60% de la producción y 35 operadores privados participan con el 40% restante. En el primer caso, los datos reportados planteaban que entre 2019 la compañía registró ventas por 70,8 billones de pesos y para el 2020 rondaron los 50 billones. En el mismo período, Ecopetrol dejó de producir cerca de 50 mil barriles diarios de petróleo. Como si fuera poco, sus ganancias se redujeron de 13,3 billones a 1,7 billones de pesos entre 2019 y 2020. De otra parte, la ACP señaló que, a agosto de 2020, cerca de treinta empresas de petróleo y gas con inversiones en el país solicitaron al gobierno plazos adicionales para el pago de las obligaciones asociadas a los procesos de contratación y subastas de pozos. Además, 25 empresas redujeron algo más 1.800 plazas de empleo, y sus ganancias conjuntas se redujeron en un 30%.

Las consecuencias de la pandemia también se percibieron en el dinamismo del sector. Durante el 2020 estaban proyectadas 2 subastas de petróleo y gas: una terrestre y otra offshore. La primera ronda fue para zonas terrestres y marinas de alto potencial Aquí, precalificaron 29 empresas que debían presentar sus ofertas en mayo; sin embargo, varios de los proponentes desistieron ante la caída de los precios de los

combustibles (Patz y Dammert, 2020). En cuanto a la subasta offshore, hasta el mes de agosto la ronda no se completó, a pesar de que la ANH señaló su intención de modificar los pliegos de licitación con incentivos y mejoras contractuales para los interesados.

Por el lado de la minería la situación es parecida. La Asociación Colombiana de Minería (ACM) agrupa a cerca de 55 empresas grandes de minerales metálicos, no metálicos, auríferos, carbón y materiales de construcción. Según las estadísticas de este gremio, durante el 2020, 32 empresas solicitaron alivios al gobierno nacional para superar la crisis de la pandemia. Además, el Ministerio de Minas y Energía reportó que el sector minero dejó de recibir un valor aproximado de 1.500 millones en inversiones y cerca de 700 millones en la ampliación de proyectos en curso. La ACM también plantea que por cuenta de la parálisis de la exploración y explotación minera, se suspendieron 15.000 empleos directos y 18.000 empleos indirectos.

Un caso especial es el carbón. A la situación de la baja en los precios se sumaron las huelgas en las principales empresas productoras, como la de Cerrejón, que duró algo más de noventa días sin acuerdos con los trabajadores. Además, desde agosto de 2020 la empresa Prodeco, la tercera más grande de este sector, anunció que iniciaba un proceso de estudio sobre la viabilidad de sus operaciones en el país. La situación es dramática en los departamentos de la Guajira y el Cesar. Los datos del DANE muestran que, en el primero de ellos, la extracción de carbón representa algo más del 40% del PIB local y el 65% de los empleos. En el Cesar, esta participación llega al 45% del PIB y el 62% de los empleos. En ambos casos, ronda la incertidumbre por la pérdida de empleos, regalías y el pago de impuestos locales que pagan las empresas carboníferas.

Finalmente, en el caso del oro y otros minerales estratégicos, como el cobre, la principal fuente de retrasos está en la conflictividad social. El gobierno nacional tenía como meta despejar la viabilidad de cuatro proyectos estratégicos: Soto Norte, Gramalote, Buriticá y Quebradona. Sin embargo, la baja capacidad de concertación con los territorios, la oposición de las comunidades y las autoridades locales, los problemas de violencia y los inconvenientes en los procesos de licenciamiento ambiental generaron retrasos considerables en las metas oficiales de duplicar la producción nacional de oro en el 2021 e incrementar la producción de cobre en 60% para el 2022.

¿Qué medidas adoptó el gobierno nacional para paliar la crisis del sector extractivo? Puso en marcha tres estrategias: i) Decretos en el marco de la emergencia económica para garantizar las actividades productivas de las grandes empresas en las zonas de operación; ii) incentivos fiscales y alivios financieros para los inversionistas; y, iii) la reafirmación del sector como eje de la reactivación económica.

El gobierno nacional produjo para el sector de Minas y Energía algo más de 28 Decretos de emergencia entre marzo y agosto de 2020. Gran parte de estas normas buscaron garantizar la continuidad de las operaciones extractivas. Entre las medidas más importantes se destacan los Decretos 457, 593 y 689, mediante los cuales se declaró a las actividades mineras y de hidrocarburos como una de las treinta y cuatro excepciones para la movilidad en el marco del aislamiento preventivo.

Por su parte, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 666, que regula el protocolo de bioseguridad establecido para las actividades económicas a las que se permitió la operación en medio de la pandemia, incluyendo las actividades mineras y de hidrocarburos. A

esta se sumó la Resolución 748, expedida por el mismo Ministerio, sobre continuidad y reactivación de la actividad extractiva, que deja en manos de las autoridades locales la verificación del cumplimiento de los procesos de aislamiento y trabajo seguro por parte de las empresas en el marco de la emergencia decretada por el gobierno nacional.

Otra medida importante fue la expedición del Decreto 574 de 2020 que estableció el aplazamiento del canon superficiario que pagan los operadores mineros, previsto en el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, hasta un máximo de quince días hábiles siguientes al levantamiento de la medida de aislamiento obligatorio ordenada por el Gobierno nacional. Igualmente, fueron aprobadas medidas por el Ministerio de Hacienda para crear portafolios especiales dirigidos a los inversionistas extranjeros. Entre ellos, tasas preferenciales, ampliación de plazos y cuotas para el abono a capital de recursos relacionados con los proyectos mineros de interés nacional.

En el campo petrolero, el Consejo de Estado no aprobó la demanda contra el decreto para la realización de pilotos de fracking; en ella se pedía su suspensión provisional. Además, el Congreso hundió el Proyecto de Ley que actualizaba las directrices para la contratación de mano de obra local en los procesos mineros y de hidrocarburos. Esta fue una petición de la ACP porque consideraba que los obligaba a ampliar la planta de personal con personal no calificado para las operaciones de exploración y explotación.

Aunque no hace parte de la emergencia económica, en el Congreso también se aplazó la discusión sobre el Acuerdo de Escazú, solicitado por las empresas afiliadas petroleras y se aprobó la reforma al Sistema General de Regalías. Este era un punto fundamental

para la apuesta extractiva del gobierno. En estricto sentido, se busca promover la idea de que la minería y los hidrocarburos son la base de los recursos que reciben los municipios para la inversión en sectores estratégicos. Sin embargo, detrás de ello se encuentra una estrategia que busca dividir la resistencia social a los proyectos en curso, ambientar el fracking en el país y, en espacial, obtener el apoyo de los alcaldes y alcaldesas para avanzar en la estrategia de explotar, como sea y donde sea, los recursos naturales no renovables.

En el campo de los incentivos fiscales, fue promulgado el Decreto 637, que define medidas para incentivar las inversiones en los sectores de hidrocarburos y minería, como la aplicación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT). Este es un pago que realiza el gobierno nacional a las empresas del sector no constitutivo de impuesto de renta ni tributos administrados por la DIAN, que pueden utilizar para aumentar las operaciones extractivas. En el 2020, las empresas petroleras y mineras también lograron la devolución de saldos en los impuestos de IVA y Renta, El Ministerio de Minas y Energía aprobó la Resolución 042 y 138 de 2020 que permite la modificación por mutuo acuerdo de cantidades, precios y la Tasa Representativa del Mercado (TRM) en los contratos de suministro y transporte vigentes de gas, y las negociaciones bilaterales con plazos más flexibles para atender la disminución de la demanda ocasionada por el aislamiento preventivo.

Sobre el papel del sector extractivo en la reactivación económica, el presidente de la República señaló en la clausura de la III Cumbre de petróleo y gas que “2021 será un año de reactivación y recuperación, en donde será fundamental el rol de la minería y los hidrocarburos. Queremos que el sector siga invirtiendo, que se adelanten las subastas de

campos, que la inversión llegue efectivamente a las cuencas y que las reformas adelantadas permitan que la ciudadanía y que las comunidades anticipen la llegada de las regalías con obras trascendentales para su presente y su futuro” (ACP, 2020).

Esta declaración no se quedó en el discurso. En el segundo semestre de 2020 la ANH presentó el Plan 2040 que tiene como meta lograr una inversión en petróleo y gas por un valor de mil millones de dólares entre 2020-2040 para promover un promedio de 25 contratos de exploración y explotación por año. En el campo de la minería, las proyecciones rondan los cinco mil millones de dólares relacionados con la implementación de los proyectos de interés nacional. Sobre este asunto, además, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020) se planteó que el país recibirá cerca de 88 billones de pesos por regalías entre 2021 y 2030. De este total, 74 billones corresponden a los hidrocarburos y 14 billones a la minería.

Tabla 1. Proyección recaudo total de regalías 2021-2030. En miles de millones de pesos

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

Ministerio de Hacienda, Regalías. Documentos oficiales. 2020.

Por último, el Ministerio de Minas y Energía anunció que los proyectos de hidrocarburos offshore iniciarán en 2021 con una inversión cercana a mil novecientos millones de pesos. También se incluye en este paquete la apuesta de comenzar los pilotos de fracking y aumentar la velocidad de los procesos de ampliación de la explotación de carbón en el Cesar y la Guajira. En este último caso la consigna es clara: “Sacar todo el mineral que se pueda antes de que pierda su viabilidad con los procesos de transición energética internacional”.

Los retos que enfrenta la agenda extractiva del gobierno

La apuesta del gobierno nacional y de las empresas del sector extractivo para impulsar el sector como eje de la economía nacional tiene varios retos que afrontar en el corto y el mediano plazo. En primer lugar, la implementación de los megaproyectos de minería y el fracking enfrentan la oposición de las comunidades en las zonas de explotación, las cuales no ven con buenos ojos la implementación de proyectos en sus territorios. Seguramente con la decisión del Ministerio de Minas y Energías de acelerar la producción del mineral a cualquier costo, incluso pasando por encima de los derechos, la autonomía y los movimientos comunitarios, se aumentará la conflictividad social, la confrontación y la movilización ciudadana, y esto puede ser la piedra en el zapato para la apuesta minero-energética.

La pandemia demostró que el país no sólo perdió la oportunidad de generar nuevas escalas y fuentes de producción entregando su economía a inversiones volátiles y sin un futuro sostenible. Si bien es cierto, el oro es una alternativa, su relación con el mercado interno es baja y sus encadenamientos también. Ante esta realidad no es viable cargarle todo el peso de la reactivación. Tampoco es posible pensar

que el sector de la minería y los hidrocarburos por sí solo genere tasas de crecimiento altas en los próximos años. Las proyecciones muestran que la recuperación será lenta y dependerá de varios factores: la vacuna que en la actualidad se produce contra el COVID-19 y su aplicación al país; el aumento o disminución de las tensiones internacionales que jalonan a la baja los precios internacionales de los commodities; y la reactivación del consumo internacional de combustibles y minerales en niveles similares a los presentados antes de la pandemia.

Por otro lado, la dependencia del sector extractivo hace que la nación sea vulnerable a las presiones de las empresas y de los inversionistas extranjeros, quienes solicitan cada vez más beneficios para sostener la actividad de exploración y explotación en el país, como en efecto ha ocurrido. Desde el 2002, cuando se fortaleció la política de exenciones al sector, ha sucedido de todo: reducción en el impuesto efectivo a la renta; beneficios en las exportaciones; en los cálculos de participación estatal, durante más de cinco años se aplicaron descuentos a las regalías pagadas; además, no se contemplan tasas por la salida de capital y de utilidades obtenidas. En general, ha prevalecido la consigna de que es necesario brindar toda la apertura para que el capital se quede a cualquier costo. Estudios realizados por la Red de Justicia Tributaria (Valencia y Daza, 2018) han señalado que, por esta vía, el país perdió cerca de COP\$84.6 billones entre 2010 y 2016.

La situación actual de choque externo, sin buenas perspectivas de corto plazo en el petróleo y el carbón, ha sido aprovechada por el gobierno nacional para avanzar en la venta de Ecopetrol, vía decreto, aprovechando el estado de emergencia vigente. A mediados de 2020, saltaron las alarmas de trabajadores de esta compañía, de organizaciones sociales y de una parte de la academia, a raíz de la expedición

del Decreto 811 que daba la posibilidad al ejecutivo de invertir, enajenar o vender activos del Estado, sin preguntar o pedir autorización a las entidades de control y a la ciudadanía. No es un asunto menor; se trata de regalar una empresa que genera cerca de trece billones de pesos anuales en ganancias al país, teniendo en cuenta la baja en los precios del petróleo, para que se pierdan en el despilfarro y la corrupción, tal como ha demostrado la experiencia previa.

Otro asunto de discusión se relaciona con la pregunta: ¿Quién paga la crisis de las empresas extractivas? La salida facilista del Ministro de Hacienda es una nueva reforma tributaria en el 2021. Mientras que la propuesta del gobierno nacional es ampliar la base tributaria, mantener y, en algunos casos, aumentar los alivios tributarios para fomentar la inversión en los proyectos mineros y de hidrocarburos. La deducción del IVA, la suspensión del impuesto del cuatro por mil, el estudio de la propuesta presentada por la ACP de deducir el pago regalías de la Renta declarada son algunos de ellos. Sectores políticos, la academia y las organizaciones sociales han planteado la necesidad de ponerle fin a las deducciones establecidas para el sector y dirigir parte de ellas a una apuesta de diversificación liderada por otras actividades, como la agricultura, la industria o la biodiversidad. Esta discusión marcará gran parte del rumbo del país en materia económica, el lugar que ocupará el extractivismo en la recuperación y la capacidad de disminuir los impactos sociales generados por la pandemia.

Por último, un asunto que no ha sido contemplado por el discurso extractivo predominante es la decisión internacional de disminuir el aporte de los combustibles a la matriz energética de los principales mercados. En un informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), se concluye que con estas nuevas políticas se

avicina un escenario en el que la participación del carbón en la generación de energía pasará de 39 % en 2019 a tan solo 5 % en las próximas dos décadas. China por su parte, tiene como meta disminuir la importación de carbón en 18% entre 2018 y 2030 y en Estados Unidos también se espera una caída del 4% anual en los próximos diez años. En el caso del petróleo, la OPEP calculó una pérdida en la demanda mundial de 1,1 millones de barriles diarios en el 2019 y los pronósticos del Banco Mundial indican que en 2030 se llegará a un máximo histórico de 100 millones de barriles diarios y a partir de allí la tendencia del consumidor preocupado por el cambio climático eliminará 9 millones de barriles diarios anuales. Estamos presenciando el cambio en la fase de generación y demanda de combustibles. Economías como la colombiana, especializada en la venta de crudo y carbón, deben comenzar a implementar planes de transformación y de diversificación, si no quieren llegar en unos años a situaciones de inviabilidad en sus ingresos.

Una reflexión final

La pandemia ha dejado en evidencia la supuesta normalidad del extractivismo rentista, el crecimiento económico a costa de los derechos laborales, la imposición del individualismo o la práctica de “sálvese quien pueda”. En las condiciones descritas sería poco realista cargarle a las empresas mineras y de hidrocarburos la reactivación de la economía y el empleo. A esto se suma la idea de ampliar la base de exploración y explotación recurriendo a la reducción de los tiempos y trámites para el licenciamiento ambiental, el apoyo a proyectos mineros a través de decretos polémicos, aún con la resistencia cada vez más creciente de las comunidades y las autoridades locales, y la implementación de técnicas cuestionadas por diferentes sectores como la potenciación de pozos a través del recobro y el fracking.

A pesar de esta visión gubernamental, la pandemia también es una oportunidad de cambio, que puede contribuir al debate sobre la incorporación de alternativas basadas en la modernización de la infraestructura y el gasto público dirigido a la diversificación productiva. Además, una tarea inaplazable es la implementación de programas para el apoyo de actividades económicas que generen valor agregado, que contribuyan a la conservación de áreas ambientales y de economía campesina, los sistemas de transferencia de tecnología, el apoyo estatal y del sector educativo para la innovación. Para que ello sea posible, las organizaciones sociales, académicas y los dispositivos creados por las comunidades tienen el reto de articularse y seguir promoviendo una agenda pública de debate sobre estos temas como prioridad para el desarrollo del país.

Bibliografía

ACP. (2020). Informes de coyuntura económica. Agosto. Disponible en: <https://acp.com.co/>.

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2020). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas. Disponible en: <http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/default.aspx>

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

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

British Petroleum. (2020). World Energy. BP Statistical Review. 2015.

http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

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

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

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

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

DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

El Espectador . (3 de Febrero de 2020). Gobierno admite que economía de 2019 creció por debajo

Guevara, K. S. (14 de Mayo de 2019). Reservas de gas en Colombia alcanzan para 9,8 años,

mientras las de petróleo para 6,2 años. La República , pág. Versión web.
La República . (2 de Julio de 2020). Con 43 toneladas. este año la producción de oro sacaría la cara por la minería . La República , pág. Edición Digital.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Reportes de hacienda PIB y comportamiento del presupuesto. Recuperado en:
http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/ReportesHacienda?adf.ctrl-state=ntvwib87w_4&afrLoop=85193114331704#!

Ministerio de Minas y Energía (2020). Las cifras del sector minero. Recuperado en: <https://www.minminas.gov.co/las-cifras-del-sector-minero>

Patzy Fernando y Dammert, Juan (9 de Junio de 2020). Colombia: evaluación inicial del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos <https://resourcegovernance.org/>. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/colombia-evaluacion-inicial-del-impacto-de-la-pandemia-de-coronavirus-en-el-sector-extractivo.pdf>

Solidaridad . (30 de Junio de 2020). <https://www.solidaridadsouthamerica.org/>. Obtenido de <https://www.solidaridadsouthamerica.org/es/news/miner%C3%ADa-artesanal-y-de-peque%C3%B1a-escala-tambi%C3%A9n-se-afect%C3%B3-por-el-covid-19>

La conversación

La opinión de los panelistas

Carlos Monge, de NRGI, invitado internacional, hizo varias anotaciones a escala internacional y, en particular, de América Latina: en primer lugar, señaló el decrecimiento de los precios de los commodities en todo el mundo, en especial de los precios de los hidrocarburos, lo que muestra una aceleración del ocaso del petróleo y de las energías fósiles como fuentes de inversión, de ingresos y de energía en los países. Paralelamente, la inversión en exploración ha decaído por la intensificación del debate en torno al calentamiento global, la transición energética y las energías renovables.

La pandemia se ha reflejado en una baja en la producción, más fuerte en el sector petrolero, en una caída de la demanda por la recesión mundial y por el acuerdo de la OPEP, Rusia y otros países para reducir la producción. En el sector minero, la producción ha caído más por medidas de seguridad laboral implementadas inicialmente por las empresas para proteger a sus trabajadores/as. La baja ha sido un efecto combinado de reducción de la demanda y de los precios, así como de decisiones internas de las empresas. De todos modos, el impacto en el sector minero ha sido menos importante, de modo que en ningún país, excepto Panamá, la caída de precios se ha acercado a los costos de producción; incluso, ya están en vía de recuperación por la demanda proveniente de China. Más que traer nuevos problemas, la pandemia aceleró e intensificó cuestionamientos y malestares en torno a la economía y a la actividad extractivista que ya venían de tiempo atrás.

Como consecuencia de esas tendencias, se ha reducido la demanda de petróleo, así como la producción, lo que se refleja en menores ingresos

para los países productores. Contrariamente, los presupuestos de inversión en el sector minero en el mundo parecen mantenerse y mostrar tendencias al alza para los años venideros. La región es competitiva en términos de su capacidad de atraer inversiones mineras; Colombia ocupa el puesto 14 en el ranking de los países que atraen inversión, por lo que se puede pensar que puede mejorar. Lo cierto es que las empresas extractivas extranjeras muestran una menor capacidad de inversión, teniendo en cuenta las medidas restrictivas nacionales y la baja demanda de los hidrocarburos. Esto podría traducirse en un recorte en los volúmenes de empleo en el sector extractivo a gran escala.

¿Qué debe incorporar el sector en sus diseños corporativos y operativos para enfrentar la coyuntura de la pandemia? Ciertamente, deben tomarse medidas de corto plazo, en conjunto con el gobierno nacional, para amortiguar la crisis económica y social que trae consigo la pandemia. Tema central en Colombia es cómo disminuir costos de transporte en hidrocarburos, por ejemplo. También son importantes las medidas de corto plazo en el terreno fiscal (salvatajes, subsidios, precios mínimos). Sin embargo, en el mediano y largo plazo no tiene sentido ese tipo de políticas para un sector que está en decadencia. Es de absoluta importancia generar planes corporativos que apuntalen a la sostenibilidad y transición energética a mediano y largo plazo, sobre todo pensando en departamentos como la Guajira y el Cesar.

Hay que aprovechar el ciclo para diseñar una minería respetuosa de los Derechos Humanos, los derechos interculturales de consulta y la calidad de vida y de los recursos. Esto significa, diversificación de la economía y apuesta por energías limpias y renovables. Las empresas deben ser más responsables social y ambientalmente y, sobre todo, conscientes de las realidades de transición y cambio que experimenta actualmente el mundo.

De cara al futuro, no se justifica el diseño de medidas extraordinarias para el sector minero, orientadas, por ejemplo, a flexibilizar estándares ambientales o sociales para buscar la reactivación del sector, puesto que el impacto de la pandemia no fue tan severo. No son justificadas las demandas gremiales para facilitar inversiones. Se requiere –eso sí– mayor comunicación y concertación intercultural con las comunidades que habitan los territorios intervenidos, así como aportar a la diversificación de la economía para así deshacer la fuerte dependencia económica que se ha generado respecto del sector extractivo. Igualmente, hay que aprovechar en la perspectiva anteriormente mencionada un nuevo ciclo de alta demanda y de incremento de los precios de los minerales (pronosticado por el Banco Mundial) para virar hacia la transición energética.

Para Juan Camilo Nariño, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM), en el primer trimestre del 2020 el PIB del sector minero se redujo a un 7 %, es decir, en el tiempo previo al anuncio de los primeros casos de coronavirus en el país. Se espera que las cifras del segundo trimestre del año sean más altas. Sin embargo, de todos los sectores de la economía, el sector minero ha sido el que menos ha sentido el impacto de la pandemia, teniendo en cuenta sus condiciones iniciales y el fuerte y positivo impacto en las regiones, no solo a través de los aportes fiscales en forma de regalías, sino también a partir del acompañamiento y la presencia en los territorios.

Lo que las empresas decidieron hacer durante la pandemia fue asumir una gran responsabilidad con sus trabajadores/as y las comunidades, suspendiendo inicialmente su operación para incorporar protocolos de seguridad y sanidad que garantizaran el bienestar y la salud de todas las personas. Una vez incluidos dichos protocolos, las operaciones empezaron a

reactivarse progresivamente. Sin embargo, por dificultades de movilidad y logística y por las fluctuaciones constantes en el mercado internacional, el sector minero ha reducido sus exportaciones en algunos puntos: el carbón, a un 70-80 %; los minerales metálicos, a un 90-95 %; los materiales de construcción, a un 70-80 %, y las esmeraldas –siendo las más afectadas por la baja demanda mundial– a un 30 %. De todos modos, es importante mencionar que la exclusión del sector extractivo de las medidas restrictivas durante la pandemia, según lo decretado por el Presidente de la República, ha permitido a las empresas un mayor margen de maniobra, de operatividad y de movilidad que a otros sectores de la economía. Así, el sector ha entregado grandes beneficios a las personas e, incluso, ha contribuido al alivio de situaciones de vulnerabilidad. Ejemplo de esto es la importante presencia y los positivos efectos causados por la empresa Cerrejón en la Guajira.

Según el presidente de la ACM, existen dos grandes retos de gobernanza del sector que deben ser asumidos y gestionados para mejorar sus condiciones actuales y sus impactos en territorio: primero, el desafío que tenemos como sociedad de implementar mecanismos no presenciales, semi-presenciales y virtuales para los trámites y las consultas (consultas de licenciamiento y consultas previas, por ejemplo). Se debe transitar a los medios virtuales y seguir garantizando los derechos fundamentales de participación. Se pueden generar mecanismos que sean democráticos con una participación mayor si se compara con los presenciales y de mayor calidad. El segundo tiene que ver con los trámites mineros.

Las empresas requieren claridad y certidumbre sobre estos trámites. Entre el 2016 y el 2019 el tiempo promedio para inscribir una sesión de derecho en catastro minero era de 506 días; el tiempo de respuesta promedio de los recursos

sancionatorios es de 263 días; y los tiempos de respuesta, una vez presentados los planes de trabajos de obra a las autoridades, fueron de 4,6 años. Ante esta crisis de represamiento y suspensión de trámites, es necesario repensar y reconstruir los tiempos de espera y agilizar las actividades de tramitación.

De otra parte, es necesario llevar a cabo discusiones de carácter técnico en los territorios, que se alejen de debates ideológicos y lo políticos. Y, si bien en el mundo occidental se está propendiendo por la eliminación del carbón y el tránsito hacia nuevas energías, países como China y Japón presentan tendencias opuestas, pues allí el carbón está tomando un protagonismo crucial. Teniendo en cuenta la riqueza y las reservas de setenta años que tiene Colombia en carbón, el país debería seguir utilizándolo y comerciándolo con estos nuevos actores, para así contribuir al bienestar de la población y al desarrollo económico tan anhelado. Esto debe hacerse en un marco de protección y seguridad. Es necesario, además, fortalecer los procesos de participación y hacerlos más transparentes, aprovechando las herramientas que ofrece el mundo virtual.

En suma, el sector minero tiene grandes oportunidades con proyectos que se encuentran en la fase final de licenciamiento. ¿Qué se necesita para potencializarlos? De un lado, discusiones más técnicas; de otro, autoridades ambientales avanzando en el licenciamiento en tiempos razonables, con la agilidad requerida. El sector público debe brindar mayor claridad y transparencia al sector privado, y contribuir a que las comunidades tengan mayor conocimiento sobre los aspectos técnicos de los proyectos, de modo que puedan intervenir en ese nivel de la discusión, no solamente con posturas políticas.

El presidente de la Asociación Colombiana de Petróleo, Francisco Lloreda, se refirió a los efectos de la pandemia señalando que los precios del petróleo venían cayendo, con un primer momento en 2019, cuando los precios del barril llegaron a 19 dólares. Posteriormente, el rango ha estado oscilando entre 40 y 45 dólares, lo que significa un repunte en el mercado. Hay una fuerte reducción de la demanda de combustible líquido, de gas y de combustible de aviación en el país. El mundo está atravesando una de las crisis económicas más profundas de la historia, incluso comparable con la crisis de la Segunda Guerra Mundial, la gran depresión y la peste española, crisis que viene encubándose desde hace unos años. Hay que anotar, además, que la industria está controlada por los grandes productores de petróleo en el mundo, los cuales tienen una alta incidencia en los precios internacionales. Por primera vez, se pasa de un desafío de precios a un desafío de demanda: 60 % de la población mundial tuvo medidas restrictivas, lo cual afectó la demanda de hidrocarburos y de electricidad (cayó un 20 %).

Se estima que para diciembre de 2020, a nivel mundial, la caída de la demanda de energía será del 6 %, y el PIB internacional lo hará en un porcentaje similar. 2020 terminaría con una caída de la demanda entre 8 y 12 millones de barriles de petróleo. Los países que van a encontrar mercado son los que aseguren costos bajos, lo que les permitirá salir a competir. Infortunadamente, Colombia tiene costos de producción muy altos, por lo que parte importante del crudo no ha encontrado mercado. La sísmica está semiparalizada; habrá una reducción inminente de la cantidad de pozos de exploración en el país. Actualmente se cuenta solo con quince. Las grandes empresas reducirán drásticamente la inversión en exploración. Con todo, las medidas restrictivas al sector no han sido tan fuertes, teniendo en cuenta su importancia para la operatividad de

la vida en el país (por ejemplo, el combustible). Serán necesarios algunos ajustes en transporte, operación, logística y cantidad de personas trabajando en pozos. No obstante, la industria siempre ha tenido protocolos de sanidad y seguridad de alto nivel, pues siempre ha sido su prioridad mantener sanos/as y salvos/as a sus trabajadores/ras; en consecuencia, los protocolos de seguridad no sufrieron grandes alteraciones sino más bien adiciones. Ello no impide que las comunidades sientan el temor de que personas ajenas al territorio que trabajan en campo traigan consigo el virus y lo propaguen rápidamente.

La industria ya está acostumbrada a trabajar en “cuarentenas”, pues la operación en campos tiene lugar en turnos de entre 21 y 28 días. De otra parte, se mantiene una relación relativamente buena entre las empresas y los gobernadores y alcaldes.

Hay un despertar fuerte de la discusión sobre la diversificación de la economía. Es cierto que el sector extractivo debe diversificarse tanto en lo que respecta a la producción como en sus métodos. Sin embargo, la economía colombiana ya es ampliamente diversa; para ilustrar esto, el sector extractivo representa solamente un 5-6 % del PIB. Lo que debe hacer el sector es mejorar los canales de comunicación y de participación, promover la diversificación económica en los territorios extractivos, mejorar el acceso a la información, siguiendo la experiencia de los PDET y, por supuesto, mejorar los protocolos de seguridad y sanidad dentro de las operaciones mineras y petroleras.

Estas medidas requieren de estímulos para la inversión de las empresas en procesos de extracción y exploración. Si bien se ha venido declarando la defunción de la actividad petrolera desde hace unos años, si se miran las cifras -sin hacer ningún tipo de juicio de

valor siquiera-, esta actividad es exactamente igual a la de hace 30 años. No ha habido disminuciones, todavía hay recursos. Por tanto, debe continuar promoviéndose la explotación de estos recursos, claramente, de manera responsable. De otra parte, será necesario acudir a la virtualización de mecanismos de participación y diálogo con las comunidades. Los medios virtuales están aquí para ayudar y pueden ser también una buena e importante fuente de socialización de los proyectos y de los procesos de licenciamiento ambiental en curso. Se necesita más institucionalización y efectividad de mecanismos de participación. Tenemos muchos, pero están verdaderamente desarticulados.

El debate

Hubo varios puntos de controversia en la discusión entre los panelistas y con el público participante, sobre los cuales las opiniones siguen siendo diversas:

- ▶ La transición energética: existe un claro interés en el sector empresarial de seguir apostándole al carbón con nuevos mercados. Es una apuesta para algunos desacertada, pues va en contravía de las tendencias de la transición energética mundial. El carbón es la energía más sucia. Es, en opinión de algunos, una apuesta muy riesgosa, pues la demanda y los precios van a caer. Por el contrario, hay que acelerar las energías limpias.
- ▶ La diversificación de la economía: para algunos, la economía colombiana ha sido y es diversificada; basa ver el aporte del sector extractivo a la economía. Lo que habría que diversificar es la minería, a través de la explotación de nuevos minerales o fortaleciendo la explotación del oro, aprovechando los altos precios en la coyuntura de la pandemia. Un mundo

más verde necesita de más minería. Sin embargo, el aporte fiscal que realiza el sector extractivo en comparación con otros sectores es bastante alto, lo que sirve de argumento a quienes plantean la necesidad de buscar nuevas fuentes de ingresos fiscales distintos a la minería y los hidrocarburos. Se debe pasar a la diversificación de minerales.

- ▶ En esa misma dirección, algunos afirman que Colombia no tiene un modelo extractivista, por lo menos en lo que hace al petróleo. Producimos solamente 800 mil barriles diarios. El mayor extractivismo está en la industria de la Construcción.
- ▶ El sector extractivo como base de la reactivación pospandemia: el gobierno y el sector empresarial defienden esa tesis, mientras otros señalan que eso debería pasar por el dialogo con las comunidades, lo que no está ocurriendo en la actualidad. Por el contrario, lo que hay es desconfianza y potencial conflicto.
- ▶ Cantidad versus calidad de la participación: no basta avanzar en la virtualidad para buscar nuevos mecanismos que garanticen la participación, sino que es importante pensar en la calidad en el ejercicio de ese derecho fundamental. En tal sentido, la virtualidad es casi imposible para garantizar la interculturalidad, específicamente en el caso de la consulta previa. La pandemia no puede ser pretexto para obstruir los procesos de consulta.

En medio de estos puntos de controversia, la discusión permitió llegar a dos consensos:

- ▶ El sector extractivo ha tenido un mayor margen de maniobra y de movilidad en

tiempos de pandemia, considerando su importancia para el país, lo que se vio reflejado en los decretos de la Presidencia de la República para el manejo de la pandemia y el confinamiento. Ello redujo el impacto de la pandemia en su operación, a pesar de la transición que debió vivir para incorporar los protocolos sanitarios y de bioseguridad.

- ▶ Es necesario entablar un diálogo con las comunidades, mediante el uso de canales de comunicación y de participación más efectivos. La promoción de la participación es una tarea urgente de cara al futuro.

El intercambio de opiniones puso de presente varios temas para desarrollar en el futuro:

- ▶ ¿Cómo generar una participación de las comunidades verdaderamente intercultural y sin asimetrías? Las comunidades tienen sus propias formas de agencia y distintas maneras de concebir el territorio y producir conocimiento.
- ▶ Relación entre el debate sobre el sector extractivo en Colombia y la reforma al Sistema General de Regalías
- ▶ Conflictividad y movilidad social en tiempos de pandemia y confinamiento.
- ▶ Asesinato y amenazas a líderes y lideresas sociales y ambientales.
- ▶ Impacto de una eventual transición energética en los aportes fiscales que realizan las empresas extractoras de recursos naturales no renovables (regalías).
- ▶ Resiliencia de los territorios ante la volatilidad de los precios de los commodities y del comportamiento del sector en el territorio.

Conversatorio 2

El impacto de la pandemia en la minería ancestral y de pequeña escala (MAPE)

Cristina Echavarría
Alianza por la Minería Responsable

Durante los pasados ocho meses, la pandemia del COVID-19 se ha expandido por el planeta causando enfermedad y muerte, y el cierre de muchos negocios en casi todas los países y actividades productivas, incluyendo el sector extractivo. El impacto económico y social sobre la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en Colombia comporta particularidades atadas a su diversidad, su nivel de formalización, su capacidad de ahorro, su articulación a mercados legales y la naturaleza misma del mineral⁴.

Este documento resume los impactos sobre las comunidades que practican la minería aurífera artesanal y de pequeña escala (MAPE) y sobre las cadenas de suministro trazables y responsables de minerales que se venían construyendo a raíz de las directrices internacionales sobre minerales libres de conflicto y el acceso de la MAPE a los mercados legales⁵. Dada la articulación a mercados globales de las cadenas de suministro de metales preciosos que se producen en territorio colombiano, se parte del contexto global de impactos de la pandemia sobre la MAPE, para luego aterrizar en el contexto

4. Los impactos no han sido iguales en oro que en carbón, por ejemplo. Ver: ARM y SOLIDARIDAD (2020). Disponible en: https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2020/07/1.-Análisis_Encuestas_COVID-MAPE_10.06.2020_Final.pdf

5. Por ejemplo: <https://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>; y <http://www.craftmines.org>

nacional. Así mismo, se busca examinar los avances y desafíos del sub-sector antes de la pandemia, para ofrecer recomendaciones diferenciales a la agenda post-pandemia de gestión del sector de la MAPE de oro.

MAPE y Covid19 a nivel global

La pandemia a nivel global ha tenido un impacto desproporcionado sobre las PYMES, específicamente sobre las comunidades y unidades productivas de MAPE tradicional y de la minería artesanal ancestral⁶. Antes de la pandemia ya eran vulnerables las comunidades y unidades productivas de la MAPE. De acuerdo con la OCDE, estos mineros y mineras, unos 40.5 millones de personas, constituyen el 83% de la fuerza de trabajo minero a nivel global⁷. El grupo multi-partícipe de la OCDE hizo un llamado a la acción, concertado desde gobiernos, OSC, instituciones financieras, organizaciones internacionales y sector privado para proteger los logros alcanzados en materia de debida diligencia; resaltó la importancia del sector como generador de ingresos y exhortó a su no exclusión de cadenas formales de suministro de minerales en todo el mundo.

A nivel global el impacto de la pandemia sobre la minería artesanal y de pequeña escala ha implicado el colapso de cadenas formales de suministro de minerales por cierre de transportes y fronteras, así como por la cuarentena de compradores legales nacionales e internacionales y el desabastecimiento de insumos para la MAPE. Algunos países han prohibido directamente la actividad de la MAPE, mientras que otros han hecho esfuerzos importantes por mantener la actividad

6. Minería no mecanizada llamada de subsistencia, conocida en Colombia como barequeo, mazamorreo, chatarreo, selección de minerales, etc.

7. Ver el Llamado a la Acción de la OCDE sobre cadenas responsables de suministro de minerales en: <https://mneguidelines.oecd.org/COVID-19-Call-to-Action-for-Responsible-Mineral-Supply-Chains.pdf>

desarrollando los protocolos correspondientes de bioseguridad (como Colombia).

El mencionado grupo asesor multi-partícipe para la implementación de la Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables, de la OCDE, el cual incluye a más de setenta organizaciones de la sociedad civil a nivel global, ha manifestado su preocupación por el efecto de las restricciones de la pandemia sobre el retroceso en los esfuerzos de los últimos diez años para crear cadenas responsables de suministro de minerales procedentes de la MAPE para el mercado internacional. Además de los flujos de mercado, la pandemia ha interrumpido proyectos de apoyo a la MAPE que trabajan en el desarrollo de la debida diligencia y trazabilidad exigida por los nuevos reglamentos nacionales e internacionales⁸, lo cual debilita la contribución de estas organizaciones que trabajan en territorio con los mineros, en un momento tan crítico.

De acuerdo con otros actores internacionales⁹, con el alza en los precios del oro (30% desde el inicio de la pandemia) y con la experiencia histórica, se espera un incremento importante de la MAPE formal e informal en la post-pandemia por la pérdida de empleos formales en otros sectores. Las medidas de cuarentena y las restricciones a la movilidad ya han causado uno o varios de los siguientes impactos en la MAPE en el mundo:

- ▶ A pesar del alza en los precios internacionales del oro, en lugares remotos el valor de compra ha bajado

8. Por ejemplo, los proyectos en zonas MAPE de muchos países apoyados por la European Partnership for Responsible Minerals- EPRM- en función de cumplir con el Nuevo reglamento de la Unión Europea sobre los minerales de zonas de conflicto que entrará en vigor en 1 de enero de 2021). Ver más en: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_es.htm

9. Por ejemplo: Artisanal Gold Council, DELVE, Levin Sources, Planet Gold, Alianza por la Minería Responsable, y SOLIDARIDAD, entre otros (ver bibliografía)

hasta 40%. En América Latina, se reporta que en el mercado informal se paga un promedio de 50% del precio del oro¹⁰.

- ▶ Los costos de productos básicos se elevan mucho en sitios rurales y distantes donde están las comunidades, especialmente allí donde los gobiernos no dieron prioridad al sector MAPE para continuar trabajando.
- ▶ Actores armados ilegales y redes criminales aprovechan la persistente ausencia de Estado para ampliar sus operaciones y ofrecer financiamiento a la MAPE. Estos grupos ilegales tienen la capacidad financiera para acumular oro “barato” que los mineros no pueden vender en el mercado formal debido a la cuarentena.
- ▶ Si bien aún hay relativamente pocos reportes de contagios en regiones de MAPE, tal vez por su localización remota, es inevitable que llegue la contaminación que puede causar también estragos de salud dado que la MAPE opera en lugares sin infraestructura adecuada de salud.

Cabe recordar, que en la minería artesanal ancestral de subsistencia se encuentra una alta proporción de mujeres, niños y niñas y adultos mayores, quienes cargan de modo desproporcionado los impactos del COVID-19 y de la escasez de alimentos y productos básicos que deja la cuarentena y el cierre de fronteras.

10. Reuters - <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-mining-artisanal/subsistence-miners-lose-out-as-coronavirus-crushes-local-gold-prices-idUSL8N2BN670>



*Seleccionadoras de mineral en el Norte del Cauca.
Foto: ARM©*

Según el Banco Mundial (BM), el COVID-19 causará el primer aumento importante de la pobreza global desde 1998, lanzando a 71-100 millones de personas a la extrema pobreza. Adicionalmente, muchas personas desplazadas por conflictos recurren a la MAPE como actividad de refugio, generando crecientes tensiones entre comunidades locales y migrantes, las cuales pueden escalar si no se realizan intervenciones oportunas¹¹.

Según el Banco Mundial, la pandemia amenaza con revertir los enormes avances logrados en formalización de la MAPE durante la pasada década, por lo que en su Apoyo Global Programático para Industrias Extractivas (EGPS, por siglas en inglés) creó una fiducia de emergencia con fondos donados por varios países consumidores de metales y minerales (en particular Suiza, cuya industria de oro se ha surtido históricamente de la MAPE). Se trata de una convocatoria para pequeños proyectos dirigidos a apoyar a comunidades de MAPE, formales e informales, impactadas por el COVID-19, con acciones como las siguientes

(cuyo enfoque nos sirve como referente para la política pública nacional):

- ▶ Abordar impactos de salud y bienestar mediante el mejoramiento de acceso a agua limpia, saneamiento ambiental, campañas de información en salud, y acciones para aliviar la inseguridad alimentaria.
- ▶ Implementar medidas de protección social para mineros y sus familias, tales como apoyo en el retorno a comunidades de origen debido al cierre de minas, o medidas especiales para la protección de menores durante la crisis.
- ▶ Apoyar la implementación de actividades productivas alternativas a la minería.
- ▶ Apoyar a mujeres para mitigar las vulnerabilidades sociales y de salud causadas por la pandemia, como la pérdida y/o reducción de ingresos, el cuidado de menores y adultos mayores y la educación para la transición a otras actividades.
- ▶ Facilitar el comercio legal de metales y minerales para evitar el aumento de los flujos financieros ilícitos y el financiamiento al crimen organizado.
- ▶ Garantizar el acceso a financiamiento y a otras formas de apoyo a organizaciones y cooperativas de la MAPE.
- ▶ Fortalecer la capacidad organizativa de gobiernos locales, cooperativas y otras entidades de la MAPE para que puedan mejorar su contribución a las comunidades mineras.
- ▶ Varios actores señalan la importancia de obtener datos confiables para asegurar la eficacia de acciones de emergencia en el sector MAPE. Entre los principales repositorios sobre el tema está el DELVE¹², una base de

11. *Extractives Global Programmatic Support (EGPS)*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/programs/egps#7>

12. <https://delvedatabase.org/news/impacts-of-covid-19-on-artisanal-and-small-scale-mining-insights-from-the-ground>

datos global sobre la MAPE, la cual colabora estrechamente con el BM, la OCDE y otras instituciones que trabajan con la MAPE, en liderar un ejercicio coordinado de sistematización de información.

La situación COVID-MAPE en Colombia

Desde mediados de marzo de 2020, Colombia se sometió a fuertes medidas de distanciamiento social y cuarentena, con aperturas graduales de sectores esenciales que parece terminarían a principios de septiembre. Estas medidas de cuarentena y limitación de movilidad han puesto en evidencia la vulnerabilidad de gran parte de la población, que obtiene su sustento de la economía informal y carece de garantías frente a la interrupción de sus actividades, como es el caso del sector MAPE.

Acciones de Organizaciones No-gubernamentales

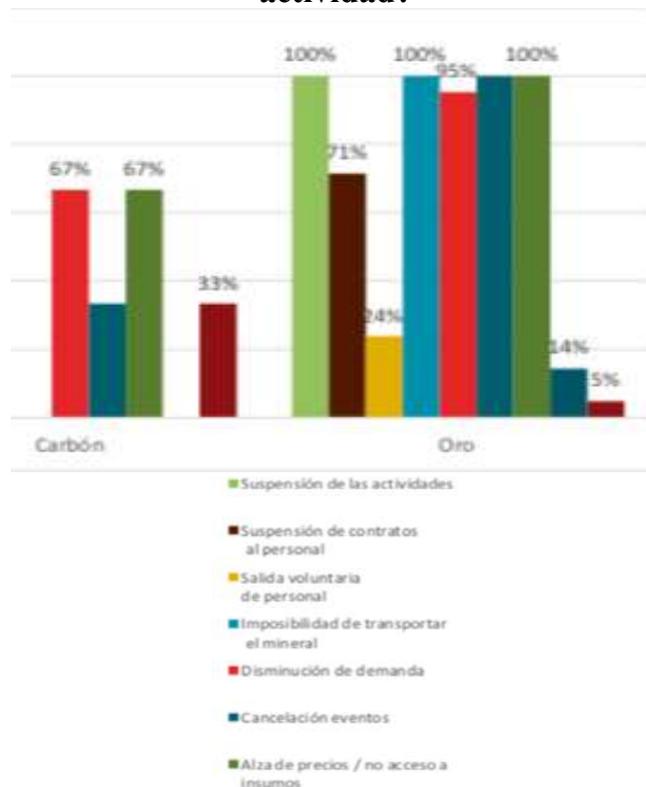
En el primer momento de la pandemia y en reacción a las medidas dictadas por el Gobierno en el marco de la emergencia por la pandemia, organizaciones de la sociedad civil reaccionaron de manera rápida. Abajo mencionamos algunas de las más comprometidas con el sector MAPE.

En julio de 2020, la Alianza por la Minería Responsable (ARM) y Solidaridad (2020) publicaron los resultados de un sondeo de opinión sobre los impactos tempranos del COVID con mineros beneficiarios de sus programas, realizado en abril: unas 21 organizaciones del sector oro y 6 del sector carbón en Antioquia, Boyacá, Cauca y Nariño. Todas las organizaciones auríferas encuestadas reportaron estar entre muy y extremadamente afectadas, mientras que la afectación en el

sector carbón fue menor, con solo 67% de los encuestados reportando afectación moderada, y el resto afectación nula o mínima. El Gráfico 1 indica las afectaciones más comunes en ambos sectores.

Esta mirada temprana de los impactos de la pandemia en dos subsectores de la MAPE sugiere que impactos como la suspensión de actividades, imposibilidad de transportar el mineral, el alza en productos de primera necesidad y la falta de acceso a insumos en el sector aurífero fueron las principales causantes del impacto sobre las economías familiares de los mineros y mineras.

Gráfico 1: ¿Cuáles de los siguientes impactos ha percibido en su operación/ actividad?



Fuente: ARM y Solidaridad 2020, p. 4.

Si bien el sector MAPE de oro no está explícitamente excluido de las excepciones de los primeros decretos que regularon la cuarentena (Decretos 457, del 22 de marzo, y 531, del 8 de abril de 2020), no fue inmediatamente claro

si podía o no seguir operando, lo cual causó el cierre completo de actividades. Entretanto el sector carbón, explícitamente incluido en las excepciones del decreto, continuó laborando, lo que explica las diferencias significativas entre los impactos percibidos por mineros de ambos sectores. Otros temas manifestados por los mineros de ambos subsectores fueron la preocupación por el alza en los productos de la canasta familiar y por el incremento en costos de operación por la implementación de los protocolos de bioseguridad en toda la cadena de producción, incluyendo higiene y limpieza, insumos adicionales, transportes y capacitación del personal.

Los mineros mencionaron algunas medidas que podrían ayudarlos a mitigar estos impactos, tales como el aplazamiento de obligaciones legales o tributarias (en especial el cumplimiento de los términos de las licencias ambientales temporales y demás documentación de las ARE en proceso), apoyo para poder continuar operando y comercializando y para la implementación de los protocolos de bioseguridad. El acceso a crédito también fue mencionado por un alto porcentaje de mineros (90%) debido a su precaria capacidad de ahorro. Finalmente, algunos mineros mencionaron el pronto vencimiento de sus títulos y la carencia de recursos y acceso a medios electrónicos como barreras importantes para su renovación, en momentos en los cuales no contaban con producción.

Por su parte, las mineras artesanales ancestrales de subsistencia en Cauca y Nariño tuvieron que suspender sus actividades y no pudieron transportar y vender el mineral (70%), mientras que el costo de productos básicos se disparó. En ese sentido el llamado de las mineras de subsistencia se enfocó principalmente en solicitar ayuda humanitaria, seguida por la necesidad de acceder a equipos de protección contra el COVID y acceso a créditos, así como

insumos agrícolas para apoyar la producción alimentaria, la cual combinan con la minería.

Por su parte el informe de DELVE (Eslava, 2020) se enfoca en mineros involucrados en los proyectos de PACT¹³ y de BGI¹⁴ ubicados en Chocó, Nordeste antioqueño y Santander. Hace hincapié en cómo la diversidad interna del subsector aurífero de la MAPE (desde mineros de subsistencia hasta pequeños operadores mineros) ha causado efectos diferenciales en los impactos del COVID y en las medidas de las autoridades para gestionarlos.

El informe señala que para fines de julio la expansión de la pandemia es aún incipiente entre comunidades de MAPE, a pesar de que los barequeros implementaron pocas medidas de mitigación por su modo de trabajo más aislado. Por ejemplo, usan las mascarillas para transportarse, pero no para trabajar. Los impactos reportados son muy similares a los citados por ARM y Solidaridad (Ibid.). Claramente, para todos ha habido una disminución importante de ingresos mineros, y situaciones de falta de alimento para familias de mineros que no tengan un modo de vida diversificado o tierra para cultivos. El impacto ha sido mayor para las mujeres, ya que, por su rol de cuidadoras y madres-maestras, están más limitadas para salir de casa por las responsabilidades domésticas.

Los mineros de pequeña escala y sus empleados incluidos en los proyectos del BGI recibieron subsidios del programa para continuar la producción de oro y pagar a sus trabajadores con horarios reducidos y turnos más espaciados.

Las afectaciones han sido más de tipo logístico y de acceso a insumos importantes, como explosivos. Según BGI, los mineros de pequeña escala involucrados podrían jugar un importante papel como agentes pedagógicos en acciones de mitigación en sus comunidades, en la medida en

13. Ver más: <http://www.somostesoro.org>

14. Ver más: <https://bettergold.org>

que pueden expandir los aprendizajes laborales en la mina hacia sus comunidades.

El papel clave de las ONG en apoyo a la implementación de la política gubernamental en los territorios resalta la oportunidad de fortalecer con ellas las capacidades públicas en los ámbitos municipales para abordar de manera integral las políticas de formalización efectiva de la MAPE como un subsector que puede ayudar a la recuperación económica y social de las localidades ricas en minerales.

Medidas de las autoridades frente a la MAPE¹⁵

En cuanto a las medidas implementadas por las autoridades colombianas, si bien han sido limitadas y demoradas, no excluyeron a la MAPE. El Decreto 689 de mayo 22 del 2020 (que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19) permite la cadena logística de insumos y suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, como también la atención a emergencias mineras, la fiscalización, el mantenimiento de infraestructura y equipos del sector y lo necesario para seguridad e higiene minera.

Se dictaron medidas diferenciales para la reactivación de la actividad minera, por escalas, mediante las cuales se permite la operación de la MAPE con título minero y licencia ambiental, prometiendo un acompañamiento para la continuidad e implementación de los planes de contingencia, los cuales se han cumplido solo parcialmente (Eslava, 2020).

Para la minería de subsistencia y los mineros informales en tránsito a la legalidad se

15. Basado en la presentación: *Transformación Minera en Colombia: Emergencia por COVID y recuperación sostenible. Realizada por la Viceministra de Minas al Grupo de Diálogo Minero (GDIAM). Julio 2020.*

ordena autoaislamiento. Dada la situación de vulnerabilidad de mineros de subsistencia y la situación de emergencia humanitaria que enfrentan por la cuarentena, se dispone de recursos de oro incautado por falta de trazabilidad para los municipios que cuentan con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo figuras legales permitidas (alrededor de diez mil millones de pesos colombianos para unos sesenta mil mineros en doscientos municipios)¹⁶. Para los demás mineros de subsistencia en lugares remotos, que no estén registrados, no se brinda apoyo alguno por parte del Estado, si bien hay reportes de que las compraventas de oro donaron mercados a sus mineros de subsistencia, mientras que joyeros y otros actores internacionales que compran oro a la MAPE (p. Ej. ARM y Solidaridad) contribuyeron en campañas para dar ayuda humanitaria a mineros aliados, y algunas empresas mineras con aliados nacionales apoyaron a la MAPE en sus áreas de influencia (P. ej. Mineros S.A. y el GDIAM en el Bajo Cauca).

Actualmente todos los sectores económicos, incluida la MAPE, deben ajustarse a los lineamientos y orientaciones de bioseguridad emitidos por el gobierno, y están por lo tanto obligados a presentar su plan de bioseguridad para poder operar.¹⁷ El gobierno reconoce que la problemática que viene cargando el subsector se ha profundizado con la pandemia.¹⁸ Claramente los mineros de la MAPE requieren de acompañamiento y financiamiento para la elaboración de dichos protocolos, y para mucho más, si el Estado quiere potenciar a la MAPE

16. Decreto legislativo 574/2020

17. Ver por ejemplo: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24213947/1-Protocolo+de+Bioseguiridad+y+Acciones+de+Sensibilización.pdf>

18. Intervención de Sandra Sandoval, Directora de Formalización, En: *Conversatorio Foro por Colombia (Agosto 26, 2020): “La Pandemia del Covid-19 y el sector extractivo en Colombia: Análisis de impactos y perspectivas: El impacto de la pandemia en la minería ancestral y de pequeña escala (MAPE)”*.

como un subsector que puede aportar al trabajo decente, traer recursos a las localidades para la reactivación económica y generar condiciones de vida digna y segura en los territorios.

Agenda post-pandemia para la MAPE

La pequeña minería es la gran minería en términos sociales. Según DELVE, la plataforma global de data sobre MAPE, hay 42,654,993 personas en el mundo trabajando en la MAPE en diversos minerales, de los cuales 70% son hombres y 30% mujeres.¹⁹

En Colombia el sector MAPE es diverso, ya que incluye desde mineros y mineras artesanales ancestrales y personas desplazadas de otros oficios (llamados de subsistencia), pasando por mineros tradicionales con conocimientos prácticos del oficio (pero poco o nulo acceso a conocimiento técnico, financiamiento, capacitación y profesionalización), hasta pequeñas empresas mineras formales administradas por profesionales. Este sector constituye el 64% de los títulos mineros en el país. De la MAPE derivan su sustento no menos de 400.000 personas directamente, muchas de ellas con bajos niveles educativos, extrayendo y procesando metales preciosos, carbón, materiales de construcción, arcillas, esmeraldas y otros minerales, en diversas regiones y ecosistemas del país (Ministerio de Minas y Energía, 2013). Si bien el sector minero industrial en general es predominantemente masculino (solo 8.8% son mujeres), se calcula que en la minería artesanal las mujeres en Colombia representan el 70% de la fuerza de trabajo.

La MAPE formal e informal comprende una alta proporción de población rural campesina y afrodescendiente, víctimas del conflicto armado y muchas mujeres cabeza de familia, con nula o muy poca capacidad de ahorro o acceso a

19. <https://delvedatabase.org>

servicios bancarios y financieros. Lo más importante de la MAPE es que genera ingresos a muchas personas y mueve economías locales, ya que compra y vende localmente.

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los mineros es la exclusión de sus minerales de mercados legales por precariedad en la trazabilidad y dificultades de regularización, en contextos de ausencia del Estado. En muchos territorios estos mineros formales e informales se encuentran sometidos en contra de su voluntad, al control de su actividad y de la cadena de suministros por parte de grupos criminales organizados. Mientras tanto, el Estado aún no tiene herramientas robustas para diferenciar a los mineros informales de las redes criminales.

La ausencia de la presencia integral del Estado con bienes públicos en estos territorios deja a los mineros de la MAPE sujetos a las condiciones que imponen estas redes criminales y a situaciones complejas de violación de derechos humanos, tráfico sexual, financiamiento y compra con dineros fruto del lavado de activos: es decir, el dilema de la MAPE es de “oro, plata o plomo” (Echavarría y Cabrera, 2017), es decir, trabajar como mineros bajo la reglas de los criminales, recibir dineros por permitir la entrada de actores criminales, o exponerse “al plomo” si no se alinean con los intereses de esos grupos.

Desde hace décadas, la MAPE ha venido desempeñándose en una cancha de juego desnivelada, frente a gobiernos que han priorizado la inversión internacional y el desarrollo de la gran minería industrializada, en especial a partir de la entrada en vigencia del Código de Minas (Ley 685/2001). Si bien el gobierno de Colombia ha implementado sucesivos procesos de formalización, éstos no han sido efectivos por una serie de factores, como la persistencia

del conflicto armado en los territorios, la falta de áreas libres para regularizar a la MAPE informal, requisitos legales no diferenciales que han incentivado la permanencia en la informalidad, descoordinación entre diversos entes estatales para el gerenciamiento del sub-sector, insuficiente acompañamiento técnico, legal, ambiental, empresarial, laboral, comercial y financiero, precario apoyo en exploración y prospección de yacimientos apropiados, exclusión de los mineros y mineras del sistema financiero y bancario, y finalmente, la criminalización de la minería informal, la cual se confunde en los territorios con la extracción ilícita aliada a redes criminales (Echavarría, Cristina, 2015).

Además de los factores propios de la MAPE, existen enormes barreras a la regularización y formalización progresiva de mineros por la persistencia del conflicto armado, la violencia contra líderes sociales (entre ellos líderes de la MAPE, tal como fue reportado por Teófilo Acuña, dirigente de Asoagromisbol, del Sur de Bolívar y por Francia Márquez, activista ambiental del Norte del Cauca), las dificultades crecientes para el ejercicio de los derechos étnicos y las amenazas sobre los ecosistemas, entre otros.

Es preocupante, en especial, que el proyecto de ley contra la extracción ilícita de minerales (en curso) no diferencie a los mineros informales de las redes criminales. La mera falta de documentación, o la posesión de mercurio, ya será suficiente para judicializar a un minero que no se ha podido formalizar. El riesgo de que no sean accesibles a los mineros los planes incipientes de transición y apoyo para la eliminación del mercurio (hasta donde sea posible de acuerdo con el Anexo C del Convenio de Minamata) y para la regularización y formalización progresiva de la MAPE informal amenaza con profundizar la exclusión de miles de ciudadanos mineros que tienen vocación de

regularización, pero no tienen los medios para realizarla (GDIAM, 2020).

No obstante, hay que reconocer los esfuerzos recientes del Estado para abordar algunas de las barreras históricas que enfrenta la MAPE formal e informal y su transición a la legalidad mediante distintas figuras legales²⁰. Por ejemplo: la diferenciación de escalas (Ley 1666/16) que facilita una política diferenciada; la aprobación de numerosas Áreas de Reserva Especial (ARE) para facilitar el acceso a títulos mineros por parte de la MAPE tradicional y acceso a estudios geológicos de las mismas; el esfuerzo por abordar la superposición de ARE's y territorios colectivos de comunidades negras con Reservas Forestales de Ley Segunda; la licencia ambiental temporal para las Áreas de Reserva Especial (Ley 1955 del 25 de mayo del 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022); el propuesto Plan de Fomento Minero, el cual se enfoca en ofrecer un modelo de apoyo mediante servicios mineros en territorio a la MAPE formalizada²¹; y las gestiones con Asobancaria y otros actores financieros para garantizar el derecho a bancarización y créditos para los mineros, entre otras. Son avances importantes que indican que el gobierno reconoce la importancia y contribución de una MAPE formalizada y bien hecha a la profesionalización y generación de trabajo decente, y a la economía local y nacional.

Así mismo, la intención del Ministerio de Minas y Energía (con el apoyo del Planet Gold de PNUD e implementación del GDIAM) de promover una protección a la minería artesanal ancestral de subsistencia mediante la figura de patrimonio cultural inmaterial de Colombia (Castillo, 2019) indica la voluntad de crear un Plan Especial de Salvaguarda para los

20. Ministerio de Energía y Minas (2020). *Regularización Minera. Presentación al GDIAM.* (s.p.).

21. Sandra Sandoval, Directora de Formalización, *informó durante el foro que se va a incluir a mineros en proceso de formalización dentro del Plan de Fomento Minero.*

mineros y mineras más vulnerables del sector, que permita dignificar y visibilizar el oficio ancestral, sin obligar a los mineros a asumir el modelo empresarial que rige la política para el resto del sector.

Estos avances son particularmente importantes considerando la grave afectación a empleos formales en la economía colombiana, lo que puede llevar a muchas personas rurales a recurrir a la minería de subsistencia en busca de sustento en el corto plazo. Por eso conviene que las autoridades profundicen los enfoques de regularización, en lugar de criminalizar a los mineros informales. La mayoría de los mineros y mineras no son criminales, son ciudadanos de bien en situación de informalidad/vulnerabilidad que buscan el bienestar de sus familias y comunidades a partir de lo que tradicionalmente les da el territorio.

A modo de conclusión

La pandemia ha profundizado los problemas de la MAPE y los ha hecho más visibles. Los avances del Estado en cuanto al enfoque de formalización representan una oportunidad importante para usar el Plan de Fomento, las herramientas diferenciadas para la regularización, el acceso a los mercados legales y la inclusión bancaria para impulsar el mejoramiento de la MAPE y minimizar los estragos económicos causados por el COVID-19 en los territorios ricos en minerales.

Hay que reflexionar también sobre la necesidad de revertir un modelo minero que prioriza la inversión extranjera en gran minería sobre otras vocaciones productivas y de conservación de los territorios, incluida la MAPE bien hecha con su potencialidad de generar trabajo decente y dinamizar las economías locales.

La situación de violencia creciente y los informes mencionados sobre el impacto del COVID-19

indican que hay factores prioritarios que el Estado debería abordar para que los mineros y mineras de la MAPE puedan dignificar su oficio y hacerlo más viable en términos económicos, ambientales y sociales, como parte de un enfoque integral de sostenibilidad y resiliencia socio-ambiental de los territorios ricos en minerales:

- ▶ El Estado debe apoyar y acompañar a la MAPE con vocación de formalización, protegiendo a sus líderes, como una política de fortalecimiento territorial con la gente. Es imprescindible que el Estado profundice el Plan de Fomento Minero para la MAPE en los territorios, incluyendo tanto a los mineros formales como a los mineros que están en proceso de formalización, y que implemente medidas de protección y salvaguarda para la minería artesanal ancestral de las comunidades (de subsistencia según la ley 1666/16) que es víctima de las redes criminales y de sus cadenas de suministro que violan derechos humanos. En este asunto es de primera importancia que las fuerzas del Estado no criminalicen ni judicialicen a los mineros informales, ni a los mineros que aún no han podido hacer la transición hacia la eliminación del mercurio. Más bien, el Plan de Fomento Minero debe apoyarlos para que sea viable hacer la transición a formas de producción sin mercurio y usando tecnologías que cuiden el medio ambiente y priorizando proyectos de diversificación productiva en las zonas mineras tradicionales.
- ▶ La poca o nula capacidad de ahorro del sector MAPE impide una planeación de largo plazo para que la MAPE pueda cumplir con los costos de la formalización o con el salto tecnológico

requerido para la eliminación de mercurio; mucho menos permite contar con un colchón financiero en tiempos de pandemia. En este sentido, una de las demandas más recurrentes del sector MAPE es la inclusión bancaria y el acceso a financiamiento. El gobierno con el sector financiero, cooperantes y algunas OSC, venía priorizando desde antes este tema, cuya importancia se reconfirmó, ya que la falta de cuentas bancarias fue una barrera principal para habilitar transferencias monetarias de emergencia a la MAPE. El apoyo del Estado y de otros actores clave, con la participación principal de la MAPE, consiste en que los protocolos de debida diligencia para la bancarización sean también diferenciales de acuerdo con la capacidad y realidades de los mineros, en temas como acceso a medios digitales o a soportes electrónicos de transacciones en zonas remotas, entre otros. Aquí hay una gran oportunidad de acceso a servicios financieros si se activa el papel de la cadena de suministros de metales y minerales como dinamizador de un proceso de apoyo en la transición hacia la formalización y la bancarización²².

- ▶ Mercados informales o apoyo decisivo del Estado para crear mercados formales y poder de compra en los territorios: Sin duda, viabilizar la llegada de dineros frescos y trazables a los territorios remotos por medio de la compra legal de oro sería clave para reactivar las economías locales. Más que subsidios, lo que requiere la MAPE es acceso a

mercados formales que paguen un precio justo y transparente. Es cierto que los costos de la debida diligencia impuesta por la OCDE (2016) y la trazabilidad que hoy exigen los mercados europeos y norte americanos han incrementado los riesgos y costos de minerales provenientes de la MAPE, pero no es justo que dichos extra-costos sean cargados a la MAPE, el actor más débil de la cadena. Estos minerales arriesgan quedarse en el mercado informal o alimentar las economías criminales, para salir de contrabando sin pagar regalías, ya que muchas comercializadoras internacionales no se atreven a comprarle a la MAPE por falta de bancarización, por los costos de debida diligencia y por riesgos reputacionales y penales. He aquí una oportunidad para crear un plan de transición que permita a la banca del Estado o a las comercializadoras locales y nacionales comprar minerales en territorio con un aval claramente definido por parte del Ministerio de Minas y Energía, de que dichos minerales provienen de mineros registrados o en proceso de formalización. Otra opción es efectuar un proceso para formalizar las compraventas informales que le compran a la MAPE en los territorios, para incluirlas en cadenas de suministro trazables²³.

Sin dicho acceso al mercado no es viable ni ético exigirles la formalización a los mineros, ya que, ¿con qué la van a sufragar?

22. Ver por ejemplo ARM (2020); Planet Gold: <https://www.planetgold.org/new-resource-improving-access-formal-finance-artisanal-small-scale-gold-mining-0/>; y El Tiempo (2020). 18 de agosto. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-bancarizacion-minera-un-paso-hacia-la-reactivacion-economica-530436>

23. En Colombia se creó uno de los primeros sistemas de gestión de riesgos y trazabilidad de minerales provenientes de la MAPE conocido como el CRAFT, el cual se presta para fortalecer las ideas propuestas. Ver: www.craftmines.org

Bibliografía

ARM (2020). ¿Por qué importa la inclusión financiera de la minería artesanal? Policy Brief. Disponible en: <https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2019/05/policy-brief-comercialización.pdf>

ARM y Solidaridad (2020). Impacto del COVID 19 en la minería pequeña y artesanal de Colombia. Disponible en: [https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2020/07/1.-Análisis Encuestas_COVID-MAPE_10.06.2020_Final.pdf](https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2020/07/1.-Análisis_Encuestas_COVID-MAPE_10.06.2020_Final.pdf)

Castillo, Neyla (2019). El barequeo en Colombia, un patrimonio cultural incómodo. Disponible en: <https://www.responsiblemines.org/2019/04/el-barequeo-en-colombia-un-patrimonio-cultural-incomodo-2/>

Echavarría, C. (2015). ¿Qué es legal? La formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. IIED-ARM. Londres-Medellín. Disponible en: <https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/Que-es-legal-Cristina-Echavarría-U.pdf>

Echavarría, Cristina y Cabrera, Mauricio (2017). Guía de buenas prácticas en el uso y aprovechamiento minero para la conservación de los territorios ancestrales y colectivos del pueblo negro del Pacífico colombiano. Proyecto GEF Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Chocó Biogeográfico.

Eslava, Nicolás (2020). COVID-19 and the Colombian ASM sector: diversity of operators and of impacts. DELVE. Disponible en: <https://delvedatabase.org/news/covid-19-and-the-colombian-asm-sector-diversity-of-operators-and-of-impacts>

GDIAM (2020). Por una minería incluyente en Colombia. Bogotá (en prensa).

Ministerio de Minas y Energía (2013). Censo Minero (2013). Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820>

Ministerio de Minas y Energía (2020). Lineamientos de género del sector minero energético. Disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24180065/Lineamientos-de-pol%C3%ADtica-pública-con-enfoque-de-género-del-sector-minero-energético.pdf>

OCDE (2016). Guía de Debita Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo. 3ª edición. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=0bdfe543-61e8-4018-872b-405e1924d0fb>

La Conversación

La opinión de los panelistas

Teófilo Acuña, pequeño minero del Sur de Bolívar, señaló que la pequeña minería ahora está dedicada a sacar oro; sin embargo, también trabaja en defensa del territorio. Precisamente, en torno a este propósito se fundó hace unos años la AGROMINERA. Su razón social se explica porque los pequeños mineros y mineras del sur de Bolívar eran los mismos campesinos, campesinas, pescadores y pescadoras del territorio. Todas esas comunidades se vieron llevadas a tomar el camino de la pequeña minería, por falta de garantías para la producción campesina.

Inicialmente, la pequeña minería se instrumentó para generar organización y un movimiento resistencia social con el fin de permanecer en el territorio. Luego, se inició un ejercicio de la organización para la extracción minera, a través de la creación de pequeñas empresas comunitarias. Ha sido tan importante la organización del sector en la región que hoy en día contamos con propuestas mucho más avanzadas y concretas. Se trata de una sociedad de economía mixta donde, después de muchos años, tratando de que el gobierno se vincule a las sociedades, se ha logrado una administración en la región. En la sociedad de economía mixta hay recursos tanto públicos como privados; el privado de las comunidades y el público de la administración.

La problemática social tan enraizada en los territorios ha llevado a que la pequeña minería sea la forma de supervivencia para los y las habitantes, buscando siempre contrarrestar los efectos de la deficiente y muchas veces nula presencia del Estado con inversión social.

El impacto del COVID-19 en el sector minero es muy grave en toda la región del Magdalena Medio y el sur del Bolívar. Además de existir una falta de insumos y acceso a la comercialización del oro de forma legal (sin caer en toda la mafia que ya existe en torno a él en la región), no se ha podido producir con normalidad. Hay una crisis económica a raíz de que hoy la comercialización está en manos de otros; pero también, está el tema de los insumos.

La difícil situación de la pequeña minería siempre ha existido; sin embargo, se ha acentuado en estos momentos de crisis producidos por la pandemia. Los grupos ilegales se han reactivado en los territorios y, entre muchas otras preocupantes cosas, han asesinado a líderes agro-mineros. El paramilitarismo vuelve a tomar la fuerza que tenía a finales de los 90noventa y principios de los 2000 en la región. Así las cosas, no solo es problemática la comercialización del oro, también la alta persecución y los asesinatos de líderes.

A veces el gobierno expide normas para “mejorar” la situación, pero lo que hace es empeorarla. El tema de las regalías y de la legalización de la comercialización le ha permitido a la mafia del oro hacer lo que llaman “operadores mineros”; estos son los que van y obtienen un contrato de operación minera con una concesión y desde ahí legalizan todo el oro que han venido produciendo para la mafia. Eso va a ser un problema grave -y se ha venido alertando desde hace mucho tiempo- para las comunidades agro-mineras.

La mafia ha explotado a las comunidades en el sur de Bolívar; no solamente a las comunidades mineras sino también a profesores y agricultores, llevándoles la idea de que están dando un subsidio a los pequeños mineros. Para recibirlo, tienen que firmar unos recibos en blanco cuyo

texto nunca dejan ver. Esas personas que han firmado ahora tienen problemas con la DIAN, porque nunca han vendido ni un gramo de oro y ahora aparecen reportadas como vendedoras.

En el sur de Bolívar –continuó Acuña- no estamos de acuerdo con el término de minería criminal que ha surgido a raíz del tema de la retroexcavadora por varias razones. Uno, la minería nunca es criminal. Una cosa es que los criminales la usen para sus actividades, pero la minería de ninguna forma puede ser criminal. Dos, muchas personas tienen que rebuscarse la vida con el uso de la retroexcavadora. Pero siempre, en los operativos que ha hecho la Fuerza Pública, judicializan y castigan a los barequeros, a los que llevan la carga, a los que venden la libra de arroz.

También está lo que se ha llamado la “invasión de los chinos” en la minería. Entre San Martín y Norosí, por poner un ejemplo, más de noventa ciudadanos de la China están explotando minería de forma ilegal, y únicamente los pequeños mineros y las comunidades conocemos de su situación de ilegalidad. Las autoridades no le han puesto atención a eso. Donde están estos grupos hay un importante incremento de la presencia de grupos armados al margen de la ley.

La comunidad siempre ha tenido propuestas para formalizar los pequeños mineros. Pero, para hacer esto efectivamente, es necesario hacer una diferenciación entre el pequeño y el gran minero. En la pequeña minería hay un gran contenido social, pues genera mucho empleo. No es de una persona, se hace entre muchos. Adicionalmente, propicia una economía propia dentro del territorio, porque el que cultiva puede vender su producción y el pequeño comerciante tiene acceso a ese pequeño comercio.

Es inexplicable y vergonzoso que quemen la maquinaria cuando no hay necesidad de hacerlo. La comunidad no está de acuerdo con ese tipo de minería, sobre todos por los grandes impactos medioambientales que genera. Es importante resaltar que la comunidad ha trabajado ardua y juiciosamente para minimizar el impacto ambiental de la actividad minera.

La comunidad de pequeños mineros del sur del Bolívar está totalmente afectada por la pandemia. Se exige al gobierno que reflexione y actúe prontamente. Quienes tienen concesiones mineras han tenido problemas sobre cuestiones relativas a las concesiones, las prórrogas, las licencias ambientales o actividades de formalización; se plantea que son lentas y muy deficientes. Los pequeños mineros no son ilegales, son informales, cosa muy diferente. Se tienen muchas propuestas para adelantar la formalización, lo importante es que haya trabajo, intención y diálogo.

Franchesca Gallón, barequera del Bajo Cauca antioqueño, precisó que el Bajo Cauca antioqueño es una de las regiones más importantes para la actividad minera del país. Como muchas otras mujeres, ella es barequera artesanal y ancestral en la región, madre cabeza de hogar, soltera y con 4 hijos; la mayor, está estudiando en la universidad gracias a este medio de trabajo. Una de las mayores preocupaciones de Franchesca es el “ataque” permanente del gobierno nacional a los pequeños mineros y a los barequeros. Recurrentemente, la Fuerza Pública (la policía o el ejército) detiene a los barequeros que van saliendo de las minas después de muchas horas de trabajo y les decomisan los instrumentos y los minerales extraídos. La gente barequea para comer y sostener a su familia, por lo que quedarse sin sus materiales y productos significa no poder poner un pan sobre la mesa.

Por tal motivo, hace un llamado al gobierno nacional para que se sienta a conversar con el pequeño minero y el barequero y entienda que ellos no son ilegales. Si lo fueran, entonces serían ilegales quienes fabrican la maquinaria o los motores para que la gente pueda trabajar en el sector minero. Si el gobierno deja entrar esta maquinaria de otros países, entonces ¿por qué no es ilegal? En vez de perseguir, debe sentarse, educar y negociar en paz.

En cuanto a la quema sistemática de las máquinas que usan muchos pequeños mineros, la situación es lamentable y muy triste. Esto no solo desconoce el esfuerzo y trabajo de estos actores, sino que repercute en un altísimo daño ambiental representado en los incendios forestales, la afectación a la fauna y la contaminación de diversas fuentes hídricas, que, por cierto, abastecen día a día a muchas comunidades aguas abajo. En referencia al uso del mercurio, el GDIAM de Antioquia, asociación de la que Franchesca hace parte, tiene un producto que reemplaza al mercurio y no causa daño ni ambiental ni en la salud del ser humano.

“Es triste ver cómo el gobierno nos ataca. Espero que más adelante haya una indemnización a las personas afectadas. Esto es un ataque. Esto genera desplazamiento. Acá no solo sufren los barequeros, aquí sufren los niños. Se les corta la posibilidad de estudiar, de vivir establemente”, señaló Franchesca. El principal afectado, la principal víctima, es el territorio, entendido como un territorio cultural y ancestral que las comunidades étnicas, tanto afro como indígenas, han venido ocupando ya sea por ancestralidad o colectivamente por títulos.

Si los sacan del territorio porque queman las máquinas y tienen con qué ganarse la vida, muchas personas buscan irse a una ciudad, espacio desconocido y aterrador para las

comunidades. Esto más adelante pueda llevar a que todas estas personas puedan exigirle al gobierno una indemnización por todos los daños físicos, psicológicos y territoriales causados.

Por su parte, Sandra Sandoval, Directora de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, coincidió en que la ha tenido un fuerte impacto en el país. Ese efecto ha sido más evidente en la pequeña minería y la minería artesanal, pues más allá de dejar en evidencia nuevas problemáticas, ha agudizado las que han existido durante mucho tiempo. Esto ha encendido las alarmas al gobierno nacional para trabajar más activamente desde la política pública y, por supuesto, de manera más pragmática. Sin embargo, la agilidad que este contexto exige enfrenta un escenario sumamente complejo. La minería artesanal y ancestral está en el área rural, en unos territorios bastante complejos donde además hay unas altas dependencias de esta actividad frente a la economía territorial. Necesitamos entrar a territorio y no lo hemos podido hacer.

¿Qué ha puesto sobre la mesa esta situación? Dos mensajes grandes. Uno, la necesidad de enfocarse en el tema de legalidad y formalidad, pues diversas situaciones han demostrado que sí hay unas grandes diferencias entre ellas. En esta discusión, claramente no entran los grupos que definitivamente no quieren estar en el marco de la legalidad y están desarrollando una actividad que es a todas luces ilícita. Sin embargo, se tiene otro grupo de personas que desarrollan esta actividad y derivan su sustento de ella, pero que, desafortunadamente, por diversas razones, no han podido entrar en el marco de la legalidad. Dos, esta tarea no solo le corresponde al gobierno nacional, sino a todos los que tienen que ver con el tema minero: desde la institucionalidad nacional, la territorial y otros actores en el territorio; es necesario unir esfuerzos para que estas personas puedan entrar

en el camino de la legalidad y, a la postre, ir mejorando sus condiciones. En definitiva, se le está apostando desde el Ministerio de Minas a la promoción de una minería como actividad dignificada, que genere ingresos y tenga las mejores condiciones posibles.

Varios son los retos que tiene el gobierno en relación con los efectos de la pandemia:

1. Ser más expeditos en los procesos de formalización y regularización de la pequeña minería y la minería artesanal y ancestral. Agilizar y volver efectivos los trámites que comprometen al sector. En definitiva, la pequeña minería tiene mucho que aportar en la reactivación económica del país.
2. Promover acciones colaborativas entre diferentes actores, sobre todo de carácter ambiental y social. Debe haber compromiso por parte del minero, así como un debido acompañamiento de la institucionalidad y otros actores implicados.
3. Potenciar y aprovechar el auge de la tecnología que el COVID ha propiciado en estos tiempos. Generar redes de innovación y presencia en el territorio, así como una mayor cercanía con las comunidades. Mayor flexibilidad con encuentros, sin tener que generar tanta planificación y saturación de la agenda; a su vez, identificar nuevos actores en el territorio con los que antes no se tenía ningún tipo de vínculo o relación.
4. Está llegando más y muy valiosa información que permite particularizar y entender realidades que tienden a verse de manera muy generalizada. Esto enriquece los procesos que se han llevado hasta ahora y los que están por comenzar.

A raíz del COVID, casi todos los sectores pararon sus operaciones; tanto grandes como pequeños. El sector minero se dio cuenta de la importancia de la pequeña minería, motivo por el cual se promovió que la actividad minera fuera exceptuada. El mensaje tal vez no fue claro o contundente cuando se difundió la idea de que “toda la cadena está permitida”, lo que tiene que ver con el acceso a la información y con la capacidad de adaptación de algunos grupos más que otros. Sin embargo, desde el principio se propuso que la actividad minera fuera en general una actividad permitida (en el marco de la legalidad).

La preparación de todo este plan no fue fácil. Entre otras, era necesario pensar cuáles serían los lineamientos para las personas que trabajaran en la actividad minera artesanal y ancestral. Sin embargo, aparecieron cosas muy interesantes. Los pequeños mineros tenían toda la voluntad y las ganas de trabajar, incluso con los costos que traían los protocolos de autocuidado y de responsabilidad colectiva. Iniciaron actividades de reactivación muy interesantes que fueron surgiendo de manera espontánea. Varios cooperantes, organizaciones y el gobierno sumaron esfuerzos y empezaron a trabajar de manera conjunta. Inicialmente, se dispuso de algunos pequeños recursos (extraídos de las regalías) para apoyar a los pequeños mineros que nunca se han visto beneficiados por algún programa. Actualmente, se está en el proceso de generar más responsabilidad y descentralización, de modo que los alcaldes asuman y ejecuten algunos recursos.

El reto de la bancarización ha sido realmente difícil de asumir. Los pequeños mineros lo pusieron sobre la mesa y era algo que ya se tenía en el mapa de acción. Se venía trabajando de la mano con el sector bancario creando algunos instrumentos; sin embargo, el tiempo pasó y exigió mayor compromiso y agilidad. Se sigue

en esa tarea. Actualmente se entregan auxilios a pequeños mineros para promover la apertura de cuentas bancarias y la creación de protocolos de acompañamiento uno a uno (por demanda) con los mineros. Asimismo, se está trabajando con la Superintendencia Financiera en guías para empezar a generar pedagogía en torno al tema. Haremos pilotos de trazabilidad con unos mineros en el Bajo Cauca y en el Chocó.

En definitiva, esto no se soluciona de la noche a la mañana, siendo un asunto tan estructural. Es algo que ya se ha venido trabajando y el COVID entró a generar presión y dar gasolina para agilizar y mejorar todos los procesos. Finalmente, hay que aclarar que sí se han tomado las propuestas de acompañar a aquellos mineros que inician su tránsito a la legalidad, para que una vez conseguido el trámite logren mantenerse. Sobre las denuncias planteadas en este espacio por parte de Franchesca Gallón, no deberían estar siendo perseguidos o atacados como bien se afirma, pues, si están inscritos como mineros de subsistencia, no debería haber ningún problema. Asimismo, ya se está pensando en distintos procesos de acompañamiento y cobertura tecnológica en las comunidades.

El debate

Una de las preguntas más recurrentes formuladas por el público se refiere a la aplicación del enfoque diferencial y del enfoque de género en la formulación de políticas públicas dirigidas a la pequeña minería y a la minería artesanal ancestral de subsistencia. Esta inquietud resultaba de la consideración de dos grandes variables: que la mayoría de las comunidades que practican este tipo de minería son comunidades étnicas (afro e indígenas, sobre todo) y campesinas y que, en estos grupos, la mayoría son mujeres.

Para Franchesca Gallón el enfoque diferencial no es tenido en cuenta. A pesar de que a las comunidades étnicas se les ha adjudicado territorio para su protección y cuidado, el gobierno, mediante distintas figuras, ha entrado al territorio a imponer su autoridad y sus lógicas hegemónicas, afectando de paso la fauna, la flora y las aguas de la región cuando queman las maquinarias o intervienen el territorio a su manera. Nunca tienen en cuenta a la comunidad, no les consultan, ni les preguntan.

Sandra Sandoval señala a ese respecto que es evidente que hasta hace poco se empezó a incluir el enfoque de género en el sector de la pequeña minería. Inicialmente, se está llevando a cabo un proceso de escaneo de la cantidad de hombres y mujeres que participan en la actividad y de las condiciones en las que están, esto con el objetivo de focalizar con mayor efectividad los esfuerzos. Para el Ministerio, lo primero es empoderar económicamente a los pequeños mineros, mayoritariamente a las mujeres, pues sus derechos trascienden y se expanden más allá de la actividad minera. Por otra parte, el Ministerio tiene una oficina en su interior que se está especializando en temas de género y, además, está contando con la ayuda de algunos cooperantes.

En cuanto al enfoque diferencial también afirma que, si bien se han hecho esfuerzos desde el Ministerio y el gobierno, aún hay que ser mucho más contundentes. No obstante, resalta que ha habido avances importantes, por ejemplo, el establecimiento de requisitos diferenciales para las comunidades étnicas. Hay avances y el tema va caminando de a poco. Sin embargo, no es un camino fácil pues no existen los recursos financieros ni los operativos para agilizar más el proceso y llegar a cada una de las comunidades.

Un punto de preocupación para los participantes es la alta criminalización de los pequeños mineros en el país, derivada de la falta de diferenciación entre la informalidad y la ilegalidad, lo que termina por homologar muchas veces a los pequeños mineros de subsistencia con los grupos criminales que también están insertos en la cadena minera. Así, los pequeños mineros y los mineros ancestrales ponen el acento en que la estrategia del gobierno ha sido militarista y policiva en este escenario, en vez de tener un contenido y sentido social.

Precisamente, por este grave problema debe revisarse el proyecto de ley actual que trata la pequeña minería, incorporándole el enfoque diferencial. La problemática del lavado de activos no solo está presente en el sector minero, cubre muchos -si no todos- los sectores comerciales y económicos del país. Es necesario crear rutas viables para los mineros legítimos, pues en últimas lo que hacen es buscar una actividad económica y productiva que les permitan vivir dignamente.

El Plan Nacional de Desarrollo –señala Sandra Sandoval- incorporó el enfoque diferencial para pequeños mineros, la delimitación de unos requisitos de entrada a la legalidad que no estén atados a los programas de legalización, sino que sean una figura permanente pensada para ellos. Asimismo, se está trabajando para prevenir y reducir los riesgos de lavado de activos en la pequeña minería. A propósito de este último elemento, Cristina Echavarría comenta la importancia de: (1) entender que el lavado de activos no es un problema que solo compromete a la minería; y (2) que el gobierno defina y acuerde cuáles son los requisitos mínimos que se exigirán a un barequero o minero artesanal de subsistencia para poder vender legalmente su oro. Según ella, esta venta legal es la que realmente va a llevar liquidez a los territorios en tiempos de recuperación del covid.

Es absolutamente necesario que se cree política pública para los pequeños mineros: “hoy no aparecemos por ningún lado”, afirma Teófilo Acuña. Franchesca Gallón propone crear una mesa de diálogo y concertación entre las comunidades y el gobierno, para que discutan los temas de la pequeña minería.

Uno de los principales retos que tiene la institucionalidad actualmente con la pequeña minería y las comunidades que la practican es transformar los canales de comunicación y deliberación, en el contexto de confinamiento, a través, por ejemplo, de canales virtuales. Para la representante del Ministerio, la pandemia ha sido una buena oportunidad, en medio de todo lo que está aconteciendo y ha cambiado, para acercarse mucho más a las comunidades, sin tanto protocolo para visitarlas. La virtualidad ha permitido que se entablen canales de comunicación importantes e, incluso, que se identifiquen actores con los que anteriormente no se tenía ningún tipo de relación y son importantes en el panorama. Sin embargo, la mesa de interlocución que, por ejemplo, tiene el sur del Bolívar y el centro y sur del Cesar, entre las pequeñas empresas mineras y el gobierno se ha visto afectada por la imposibilidad de un trabajo presencial; empero, se prevé que prontamente empieza a operar nuevamente.

Sin embargo, suponiendo que las consultas previas fueran posibles por medios virtuales, muchas comunidades del Bajo Cauca no tienen si quiera acceso a energía. Es lo que ocurre en varias regiones del país en las que impera la pequeña minería. Según Sandra Sandoval, ya se están adelantando procesos de acompañamiento a diversas comunidades para indicarles cómo funciona la plataforma de correo electrónico para que así puedan estar al tanto de las notificaciones del gobierno y comunicarse constantemente con los actores involucrados en la cadena de suministro.

Otro tema que surgió en el debate es el de la relación ente minería y medio ambiente. Existe una baja articulación entre el Ministerio de Minas y Energía y las agencias ambientales. Tampoco existen instrumentos adecuados para una real protección del medio ambiente cuando se lleva a cabo la explotación minera. Preocupan áreas geográficas como el Pacífico y la Amazonía, donde la baja gobernanza que existe en el territorio, tanto por parte de las organizaciones como del gobierno, vuelven más complejo el desarrollo de la minería y la mitigación de sus impactos.

La misma preocupación existe en otras regiones, como la atlántica, donde los desarrollos mineros están contaminando los cuerpos de agua, por ejemplo en la Laguna del Guájaro, a raíz de la explotación de piedra caliza en la región.

Sandra Sandoval cree que es necesaria una articulación entre el Ministerio y las agencias ambientales. Mencionó que en varios proyectos el Ministerio de Minas se ha aliado con el Ministerio de Ambiente para impulsar una minería responsable y consciente. En cuanto a los territorios del Pacífico, Chocó tiene una minería ancestral y por mucho tiempo ha sido un punto estratégico. Algunas personas dicen que por la condición ambiental y geográfica que representa la región, solo debería darse minería de barequeo y en general minería en pequeña escala. Sin embargo, esta discusión tiene que darse con las comunidades que habitan el territorio, que no es algo que simplemente se deba definir desde afuera.

En cuanto a la Amazonía ha habido una invasión de explotación ilícita; en realidad no hay una tradición minera, por lo que el tema se debe manejar de modo diferente. En el sur del Bolívar, el Ministerio de Minas ha tenido que trabajar de la mano con el Ministerio de Ambiente y con Parques Nacionales en la

delimitación de un área cubierta por bosque, así como en el proceso de delimitación de Distrito de Manejo Integrado de la Serranía de San Lucas.

Considerando estos retos y otros, hace un llamado a los y las expertas y a las agencias ambientales para que cooperen con el Ministerio y les ayuden a pensar en mejores y más oportunas estrategias, siempre considerando los recursos financieros y operativos existentes. Insiste en que este no es solo un trabajo de la institucionalidad, sino que la ciudadanía que habita los territorios donde hay presencia minera también debe alertar activamente sobre procesos mineros ilegales o indebidos (por ejemplo, sin licencia ambiental o sin las condiciones que deben aplicar).

De otra parte, mucha de la minería ejercida por comunidades étnicas (como las afro e indígenas) responde a unas lógicas tradicionales donde se cree que los ancestros dejaron el legado del territorio para la subsistencia de las siguientes generaciones. El GDIAM está trabajando en una propuesta orientada a convertir la minería artesanal ancestral de subsistencia en patrimonio cultural inmaterial de Colombia. Esto permitiría una protección y salvaguarda especial para garantizar los derechos y el acceso a una vida digna de los mineros ancestrales. Asimismo, habilita la distinción que existe entre la pequeña minería que quiere funcionar como negocio y actividad productiva, y la minería ancestral como actividad tradicional y con una intencionalidad distinta.

En la discusión hubo elementos comunes: se coincidió en que es necesario que exista un enfoque diferencial en el tratamiento, análisis y formulación de políticas en la pequeña minería; primero, porque esto contribuiría a una diferenciación entre la informalidad y la legalidad, lo que ayudaría a dejar de

criminalizar a los pequeños mineros y de subsistencia; segundo, porque daría voz y plataforma a las comunidades para anunciar sus necesidades y propuestas. Por otra parte, se estuvo de acuerdo en que es indispensable que el componente ambiental en la minería en general y, por supuesto, en la pequeña minería sea transversal. Además, deben crearse canales de comunicación efectivos y adaptados a la coyuntura actual que permitan diálogo con las comunidades y su participación efectiva.

También se observó un acuerdo general sobre la necesidad de agilizar la bancarización de los pequeños mineros. Si bien es una tarea ardua, extensa y costosa, es necesario que ellos tengan acceso a cuentas bancarias, así como a una comercialización legal y justa de sus productos, en especial del oro. Asimismo, se concordó en la urgencia de adelantar y mejorar los procesos de trámite que deben hacer los pequeños mineros para legalizar el oro que extraen y, adicionalmente, para entrar en el camino de la formalización.

Sin embargo, también se identificaron algunos puntos de desacuerdo entre los y las panelistas. Dentro de estos se encuentran los siguientes:

- ▶ Enfoque diferencial: si bien es cierto que los y las panelistas coincidieron en la importancia de aplicar un enfoque diferencial en la atención a la pequeña minería, no para todos es igual de cierto que esto ya se ha hecho. Para Franchesca Gallón, en ningún momento hasta hoy ha existido un enfoque diferencial hacia las comunidades étnicas; por el contrario, el gobierno ha sido impositivo y autoritario en los territorios. Para Teófilo Acuña, tampoco existe un verdadero marco normativo que proteja o incluya de manera explícita a los pequeños mineros. Para ambos, la pequeña minería

sigue siendo atacada, perseguida y criminalizada. En contraste, Sandra Sandoval afirma que la persecución no debe darse en ningún momento hacia los pequeños mineros, pues, si están inscritos como mineros de subsistencia, no debería haber ningún problema. Asimismo, resalta los grandes avances y esfuerzos del gobierno nacional por mejorar las condiciones de los pequeños mineros y por empezar un proceso de formalización efectivo con los informales. Si bien Cristina Echavarría coincide con que ha habido esfuerzos importantes por parte del gobierno nacional también cree que, por ejemplo, el proyecto de ley sobre extracción ilícita debe ajustar, diferenciar e incorporar la pequeña minería para evitar confundirla con los actores ilegales.

- ▶ Virtualización de actividades: la representante del Ministerio de Minas y Energía insiste en el avance de proyectos piloto de pedagogía con las comunidades sobre el uso de plataformas virtuales y correo electrónico, los representantes de la MAPE alertan y sientan precedente de que para que eso pueda efectivamente suceder, primero es necesario generar conectividad en las comunidades y brindar recursos que les permitan tener el acceso a esa virtualización.
- ▶ Plan de Fomento Minero: Cristina Echavarría comenta que el Plan de Fomento Minero ha sido un esfuerzo importante del gobierno nacional por intervenir los asuntos relativos a la minería en el país. Sin embargo, es claro que ni los mineros en proceso de formalización, ni los mineros de subsistencia, hacen parte de este plan. En ello coincide Teófilo Acuña, quien

en repetidas ocasiones confirmó que no existe un artículo en alguna normativa que verdaderamente se interese por los pequeños mineros. Aún se encuentra en una zona gris la manera como se involucrará financieramente a estos mineros y las alternativas de regularización. Sandra Sandoval, dice que esta es otra de las cuestiones que han encontrado en el Ministerio en la ejecución del plan de fomento; sin embargo, también señala que ésta es una

tarea que no solo le compete al gobierno nacional, no solo porque no se tienen los recursos financieros y operativos que logren dar abasto, sino también porque hay muchos otros actores que también están involucrados en el proceso y están más localizados. Así, propone crear alianzas y más dinamismo con cámaras de comercio, la academia, organizaciones sociales y entidades territoriales.

Conversatorio 3

La agenda económica del sector extractivo en la pospandemia

Los daños estructurales de la economía extractiva

Jorge Iván González
Profesor de las Universidades Nacional de Colombia y Externado de Colombia

Introducción

Colombia desperdició la bonanza derivada de los altos precios de los hidrocarburos y de los minerales. El barril de petróleo llegó a 109 dólares en el 2012. Esta bonanza no se sembró. Y los males de la enfermedad holandesa se hicieron evidentes. En primer lugar, se incrementó el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Además, se reprimarizó la estructura de las exportaciones, con sus impactos negativos en la industria y la agricultura nacionales. Para cambiar esta situación es necesario avanzar hacia el crecimiento verde. Este proceso tiene que estar acompañado de una mayor equidad, y de un ordenamiento adecuado del territorio.

En la reflexión se muestra que el mal manejo de las bonanzas del petróleo y de los minerales causó daños estructurales a la economía.

La bonanza no se aprovechó

El análisis cubre el período 2000-2020, el cual permite ver el aumento y la caída de los precios del petróleo. El precio del petróleo aumentó de manera significativa entre 2000 y 2012, y pasó de 28 a 109 dólares barril. A partir del 2012 los precios comenzaron a caer de manera regular (figura 1).

En condiciones ideales, esta bonanza se debería haber manifestado en una mayor productividad y competitividad de las empresas nacionales. Y este proceso debería ir a la par con un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En lugar de estos beneficios, el país sufrió la enfermedad holandesa (Corden y Neary, 1982), que llevó a un desperdicio de la bonanza. En lugar de fortalecerse, la economía se volvió más frágil. Los gobiernos de estos años perdieron la oportunidad de aprovechar la bonanza para crear dinámicas endógenas virtuosas. La enfermedad holandesa se tradujo en un aumento considerable de las importaciones, y en un deterioro de la industria y la agricultura nacionales.

Figura 1 – Evolución del precio del barril de petróleo 2000-2020



Fuente: Bloomberg.

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos

La expresión más clara del pésimo manejo de la bonanza es el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (figura 2). En los momentos de auge se espera que el balance con el exterior sea positivo. En el país pasó todo lo contrario. Es interesante observar que a medida que aumenta el precio del petróleo, se intensifica el déficit de la cuenta corriente. Así que las mayores exportaciones fueron contrarrestadas por mayores importaciones. Y el desbalance se profundizaba a medida que la bonanza se consolidaba. Las importaciones iban superando con creces la dinámica exportadora.

Figura 2 - Resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos (2000-2020)
Datos trimestrales (Millones de USD)



Fuente: Banco de la República

Lo adecuado habría sido que las exportaciones aumentaran más que las importaciones y que la cuenta corriente de la balanza de pagos fuera superavitaria. Sucedió a la inversa. Este proceso llevó a un debilitamiento de la producción nacional. Los sectores industrial y agrícola no fueron capaces de resistir la competencia internacional.

La bonanza estuvo acompañada de una entrada masiva de dólares, que se reflejó en una revaluación de la moneda nacional. El menor valor del dólar estimuló la compra de bienes importados, ya que su precio se redujo en términos relativos. En el cuarto trimestre del 2014, el déficit en la cuenta corriente llegó a 6,4 mil millones de dólares. Las importaciones fueron de todo tipo. Las de alimentos básicos llegaron a doce millones de toneladas al año. El aumento fue considerable porque a comienzos de la década del 2000, el país importaba un millón de toneladas.

Una de las consecuencias negativas de la importación de alimentos ha sido la disminución del ingreso de los campesinos. De acuerdo con los datos que acaba de publicar el DANE, en la zona rural la incidencia de la pobreza subió, en el 2019, a 47,5 %. Ello significa que casi la mitad de las personas son pobres. Es evidente, entonces, que el sector agropecuario sigue rezagado.

Siempre que hay bonanzas se hacen las mismas advertencias. Se dice que se debe tener cuidado, y que la política económica tiene que diseñar los mecanismos que permitan “sembrarla”. Es un discurso secular, que se repite por todos lados. Es el mismo mensaje en Colombia, en Venezuela, en Holanda, en Noruega, en Arabia Saudita... Y a pesar del discurso el buen manejo de las bonanzas es la excepción.

En sus escritos económicos, Bentham ya advertía sobre las consecuencias negativas que puede traer la abundancia del dinero:

“El dinero no es riqueza...Y sin embargo, es el dinero, no la riqueza, es el cambio y no la producción, los que han sido el objeto de la solicitud de los gobiernos. Han tomado la imagen engañosa de la cosa por la cosa misma, la sombra por la materia, la causa accidental

por el efecto. Se han dirigido todos los esfuerzos, en primer lugar hacia el incremento de la cantidad de dinero, y, en seguida, hacia el incremento del comercio.

Aumentar el dinero más bien que la riqueza, aumentar el intercambio a expensas de la producción; éstos son los grandes objetivos de los comerciantes y de los gobiernos, que son sus incautos” (Bentham 1801 [1965, p. 248]).

El “dinero no es riqueza”. Para los griegos, el dinero es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la felicidad. Además de dinero se requiere virtud.

En Colombia, el déficit de la cuenta corriente durante los años de la bonanza es la evidencia contundente de la falta de virtud. A partir del 2015, el desbalance de la cuenta corriente comienza a disminuir. Sobre todo, por el freno de las importaciones, y no porque haya habido un crecimiento de las exportaciones. Los movimientos posteriores al 2015 no se pueden interpretar como un mejoramiento de la competitividad de las empresas nacionales.

La figura 2 también puede leerse como el fracaso de los tratados de libre comercio. Se firmaron con el argumento de que aumentarían las exportaciones del país, y permitirían mejorar la balanza externa. El resultado ha sido contrario a lo prometido, y la balanza de pagos se deterioró.

La reprimarización de la economía

Desde el punto de vista de la estructura de las exportaciones, es notorio el proceso de “reprimarización”. En las estadísticas del Banco de la República las exportaciones tradicionales son las de café, petróleo y minerales. El resto son “no tradicionales”. La figura 3 muestra la evolución que ha tenido el

peso de las exportaciones no tradicionales en el total de exportaciones. Durante los años de la bonanza disminuyó el porcentaje de las no tradicionales, así que en términos relativos se acentuó la dependencia del país del petróleo y de los minerales.

Figura 3 – Exportaciones no tradicionales como porcentaje del total de las exportaciones 2000-2020



Fuente: Banco de la República

Los bienes manufacturados corresponden a exportaciones no tradicionales, y su participación se redujo de manera significativa. Esta estructura de las exportaciones refleja la dependencia significativa de los bienes primarios, y la menor competitividad de la producción manufacturera.

La dependencia de los hidrocarburos y de los minerales tiene varias consecuencias negativas:

- i) Los movimientos de sus precios son muy volátiles y, además, dependen de factores que escapan al control de la política económica. Si la volatilidad es incontrolable, se agudiza la vulnerabilidad. Son las “dos V”, de las que habla Salama (2002).
- ii) Los ingresos de las exportaciones de petróleo son muy importantes para las finanzas públicas, así que una caída de los precios, como la observada a partir del 2014, desequilibra

las cuentas fiscales²⁴. Cuando se presentan las bonanzas, los gobiernos nacional y local caen en la tentación de la pereza fiscal. En medio de la abundancia, se evita el costo político de aumentar los impuestos. Esta práctica es usual, aunque hay cierto consenso en que no es conveniente. Y si la fiscalidad se debilita, mucho más la preocupación por la progresividad de los tributos.

iii) Las actividades extractivas no son intensivas en mano de obra, así que su impacto en el ingreso de los hogares no es directo (OCDE, 2011). El empleo no se dinamiza a través de este tipo de empresas.

iv) Los encadenamientos de las industrias extractivas con otros sectores de la economía son débiles. Sobre todo, porque la mayoría de las exportaciones se realizan en bruto, sin mayor transformación. La refinación es una buena excepción, que muestra las bondades de aumentar el valor agregado antes de exportar.

v) La economía extractiva, tal y como se realiza en Colombia, tiene efectos ambientales perversos. Además, aplaza las decisiones que podrían modificar la matriz productiva. Y muy poco se avanza hacia el crecimiento verde. El futuro del petróleo y, especialmente, del carbón es pesimista. Las transformaciones energéticas que han realizado numerosos países se están reflejando en una disminución de la demanda de combustibles contaminantes. Ya es notoria la reducción en el consumo de carbón. Al apoyar las economías extractivas, el gobierno envía un mensaje que no favorece la transformación energética. En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda 2020) se hacen proyecciones, hasta el 2031, suponiendo que en el panorama internacional no habrá cambios sustantivos en la demanda de petróleo y minerales.

24. *Los impuestos y las regalías de las empresas mioneras son bajos (Rudas y Espitia, 2013).*

Y ante este panorama, el gobierno no ha expresado ninguna intención de ir disminuyendo la dependencia del petróleo y del carbón.

Crecimiento verde, equidad y ordenamiento territorial

En el Marco Fiscal se dice que los fundamentos de la economía están bien y, por tanto, se deben consolidar²⁵. Lejos de poner en tela de juicio la dependencia de los hidrocarburos y los minerales, se insiste en mantener la misma senda, y por ello se considera conveniente iniciar el fracking. Los indicadores del desempeño de la economía ya eran débiles antes de la pandemia del covid 19, y ésta no ha modificado en lo más mínimo las perspectivas de la acción gubernamental. En el Marco Fiscal se supone que la crisis es transitoria, y que en el 2022 la economía volverá a su “senda de equilibrio”.

Sin duda, es ilusorio pensar que la matriz energética se pueda cambiar de un momento a otro, así que, durante la transición, Colombia necesitará los excedentes del petróleo. Pero es indispensable que desde ahora se den señales y se muestre que efectivamente se están haciendo cambios en el modelo de producción. Una parte importante de los recursos que se desprenden de los procesos extractivos tendrían que destinarse al estímulo de procesos productivos amigables con el medio ambiente. Y en el apalancamiento de estos proyectos Ecopetrol tendría que llevar el liderazgo.

La política pública de sostenibilidad del sector minero energético se tendría que articular

25. “... producto de sus buenos fundamentales, la economía colombiana venía teniendo una recuperación en el crecimiento económico que era notable dada la coyuntura de crecimiento mundial. Sin lugar a dudas, abordar las discusiones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo va en la dirección de mantener la solidez de nuestros fundamentales y ayudará a una recuperación más rápida de la senda de crecimiento que veníamos alcanzando” (Ministerio de Hacienda 2020, p. 22).

alrededor de tres ejes centrales: crecimiento verde, equidad, ordenamiento territorial.

En el Marco Fiscal el crecimiento verde queda por fuera. Esta omisión es imperdonable después de que el país entró a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se comprometió con los principios que guían la producción sostenible. El gobierno colombiano ha destacado la relevancia del crecimiento verde en consonancia con las orientaciones de la OCDE (2011, 2014, 2015). La decisión que ha tomado el país de entrar a esa organización debería ser una oportunidad para replantear la política ambiental. El crecimiento verde exige cambios sustantivos en las formas de producir y de consumir. El desarrollo económico debe ser compatible con la conservación de los bienes naturales.

Para que el crecimiento verde sea exitoso, es fundamental mejorar la distribución de la riqueza, con el fin de obtener los recursos necesarios para llevar a cabo la transformación productiva. En su visión autocomplaciente, el Ministerio de Hacienda, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, proyecta, hasta el 2031, un gasto público que, como porcentaje del PIB, se mantendría alrededor del 18,5%. Este Estado tan pequeño no tiene la fuerza suficiente para incentivar el crecimiento verde. En lugar de aumentar el tamaño del Estado y acercarlo al promedio de América Latina - que tiene un gasto público equivalente al 23% del PIB, lejos de los países del norte de Europa, donde la relación oscila entre el 55% y el 60% - el gobierno insiste en que es necesario reducir el gasto público, y propone medidas de austeridad.

La insistencia en reducir el gasto público permite aplazar la realización de una reforma tributaria que aumente los ingresos, y que esté anclada en unas tarifas que sean progresivas. El mejor instrumento para reducir la desigualdad

es la tributación. En lugar de mejorar, la distribución del ingreso se ha empeorado. El Gini aumentó entre el 2018 y el 2019. Junto con la OCDE, Naciones Unidas (Pnud 2011) también ha advertido que sin distribución no ha sostenibilidad.

Además del crecimiento verde y la equidad, la sostenibilidad requiere un ordenamiento territorial adecuado. En Colombia este proceso pasa por el catastro multipropósito y por el cumplimiento de los acuerdos de La Habana. La intensificación del asesinato de líderes sociales muestra que los poderes fácticos están dispuestos a obstaculizar los intentos realizados para que el ordenamiento del territorio sea más acorde con la vocación del suelo y con las necesidades de la población rural.

No obstante sus buenos propósitos, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), expedida en 2011, no ha sido el instrumento apropiado para ordenar el territorio. En las condiciones actuales del desarrollo económico del país, y después de los acuerdos de La Habana, el ordenamiento del territorio es prioritario. No se trata solamente de cumplir con lo pactado, sino de hacer un uso del suelo que sea sostenible, incluyente y productivo. El ordenamiento del territorio es una condición absolutamente necesaria para lograr la modernización del país, y para responder a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales. El territorio es constitutivo de la calidad de vida²⁶.

El cambio de la matriz energética guarda una relación estrecha con el ordenamiento del territorio. Las ciudades pueden incentivar numerosas acciones que favorezcan el crecimiento verde. Entre ellas se podría

26. "Tanto para los indígenas - rurales y urbanos - como para los afrocolombianos rurales, el territorio es un elemento esencial para mejorar su calidad de vida. El territorio es sinónimo de vida y es esencial para la existencia de estos pueblos como sujetos colectivos diferentes del resto de la población" (World Bank 2005, p. 12, énfasis añadido).

mencionar: i) La exigencia de que las nuevas construcciones tengan paneles solares. Esta normatividad haría industrias relacionadas con la producción. iii) Intervención en las autorizaciones para explotaciones mineras. iv) Impulso al transporte limpio, tanto privado, como público. v) Definición de parámetros urbanísticos ambientalmente sostenibles.

Las ciudades deberían poner en práctica las recomendaciones de la agenda de Hábitat III (ONU Hábitat, 2016). Las aglomeraciones urbanas están en capacidad de crear condiciones propicias para el cambio de la matriz energética.

Conclusiones

1. La bonanza del petróleo y de los minerales no se aprovechó. Los gobiernos de Uribe y Santos se negaron a reconocer la presencia de la enfermedad holandesa.
2. En contra de lo que habría sido ideal, a medida que aumentaba el precio del petróleo se agudizaba el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, porque el ritmo de las importaciones era mayor al de las exportaciones.
3. Durante los años de la bonanza se acentuó la tendencia a la reprimarización de las exportaciones. Este proceso debilitó la estructura económica del país y se tradujo en una menor productividad, así como en una disminución de la competitividad.
4. El camino del crecimiento verde tiene que ir a la par con una reducción de la desigualdad y con un adecuado ordenamiento del territorio.

Bibliografía

- Bentham, Jeremy (1801). “De la Balanza Comercial”. En: STARK William (editor) (1952). *Escritos Económicos*. Jeremy Bentham. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 227-254.
- Corden, W. Max. y NEARY, J. Peter (1982). “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”. En: *Economic Journal*, vol. 92, no. 368, Diciembre. pp. 825-848.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- ONU Hábitat (2016). *Hábitat III. Nueva Agenda Urbana*, ONU Hábitat, Quito.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). *Evaluaciones del Desempeño Ambiental. Colombia 2014*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Estudios Económicos de la OCDE Colombia 2015*. Paris.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011*. PNUD, New York.
- RUDAS Guillermo, ESPITIA Jorge (2013). “Participación del Estado y la Sociedad en la Renta Minera”. En: GARAY Luis (Director). *Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista*. Bogotá: CGR, Bogotá. pp. 125-174.
- SALAMA, Pierre (2002). *Pauvreté: La Lutte contre les Deux “V”, Volatilité et Vulnérabilité*. Paris: Université de Sorbonne. Paris Nord. (mimeo).

La conversación

La opinión de los panelistas

Fernando Patzy, del Natural Resource Governance Institute (NRGI), planteó tres ideas centrales para la discusión: i) el escenario negativo de los combustibles fósiles en el mercado internacional, ii) el análisis sobre los marcos de gobernanza en Latinoamérica sobre el manejo de los recursos naturales; y iii) algunos desafíos que debe enfrentar la economía colombiana en la post-pandemia.

Sobre el primer punto, señaló que el contexto negativo del sector extractivo se observa con mayor profundidad en los combustibles fósiles: el precio del petróleo BRENT de referencia para Colombia bajó en abril de 2020 a 20 dólares y a comienzos de agosto apenas se recuperó, con una referencia de 40 dólares, cifra lejana a los 75 dólares que registraba a finales de 2019. Esta tendencia se ha acompañado de una fuerte caída de la demanda por las restricciones de movilidad impuestas para atender la pandemia. Un ejemplo de ello es la reducción de cerca de 9 millones de barriles en el mercado internacional. A esto hay que añadir un pronóstico de decrecimiento mundial de -4 %, que en el caso colombiano puede llegar a -6 %, las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China, la incertidumbre del Brexit en Europa y las elecciones presidenciales de noviembre en Norteamérica. Finalmente, las consecuencias de la pandemia todavía no se han resuelto. En varios países y continentes se espera una segunda ola. Todos estos factores complican aún más la recuperación del mercado petrolero.

Además de estas condiciones coyunturales, también se observan situaciones estructurales. Estados Unidos ha estado sumando al mercado cerca de 2 millones de barriles diarios de

petróleo en los últimos años y la disputa entre Rusia y Arabia Saudita indica que hay una lucha por recuperar la cuota del mercado internacional. Esos países producen crudo convencional y no tienen intención de llegar a acuerdos sobre reducciones significativas de la producción y pueden vivir con precios bajos. En estas condiciones, no será fácil salir del estancamiento en la cotización del petróleo.

Otro elemento que no hay que dejar de lado es la oferta de gas natural. Estados Unidos ha duplicado la producción de este combustible; además, ha crecido el aporte del gas líquido en el mercado internacional. Aquí también parece que el escenario más probable es una sobreoferta y precios bajos. En cuanto al carbón, ha tenido en mismo comportamiento, un descenso en la cotización relacionada con la tendencia cíclica de los commodities. El precio actual está entre 55 y 70 dólares y casi todos los países están reduciendo el consumo de este mineral de manera notable.

Por otro lado, es un hecho que la transición energética se está acelerando. Los efectos del Coronavirus van a tener un impacto de largo plazo por la reducción del transporte con el proceso de digitalización. Hay también mayor sensibilidad sobre el cambio climático, lo que se traduce en transformaciones en las preferencias de los consumidores; se ha incrementado además la venta de autos eléctricos y por el contrario, se prevé una disminución en la demanda de plástico. Todo esto tiene que ver con la pérdida de valor de los combustibles fósiles en la dinamización del mercado económico. Se ha generado entonces un contexto más favorable a las energías limpias.

¿Cómo encuentra el escenario planteado a los países de América Latina? En primer lugar hay que decir que la región cuenta con un potencial grande de producción de petróleo

con reservas para 140 años. Sin embargo no se generó un aprovechamiento adecuado del superciclo de precios altos; por el contrario, se han mantenido los niveles de explotación de diez millones de barriles por día y la coyuntura de la transición energética tiene el potencial de afectar negativamente la implementación de grandes proyectos que buscan aumentar el nivel de exportaciones de petróleo.

En cuanto a los modelos de gobernanza de los recursos naturales predominantes en América Latina, afirmó que se encuentran dos apuestas: el modelo brasileño, que arrancó en los noventa cuando este país tenía grandes problemas de soberanía energética. En este caso se adoptaron medidas como cambios en la separación de funciones, un regulador independiente y una empresa estatal fuerte, orientada a futuros comerciales y, como característica distintiva, permitió la participación privada en la operación. Algo que fue adoptado por países como Colombia, Perú y México en la reforma energética reciente. El otro modelo es el nacionalista, caracterizado por el monopolio estatal, la centralización de la industria, una empresa estatal que ha buscado aumentar la renta a través de la revisión o modificaciones de los contratos de explotación, siendo más evidente en Venezuela, Ecuador o Bolivia.

Los resultados de los dos modelos de gobernanza son diferentes. Brasil, en los últimos veinte años, ha pasado de tener un millón de barriles diarios a ser el mayor productor de crudo de la región con tres millones de barriles diarios, ha añadido cambios tecnológicos importantes a la operación y ha superado el problema de corrupción de la empresa Petrobras. Colombia es otro ejemplo de un buen comportamiento, logrando aumentar su producción a cifras cercanas al millón de barriles diarios y tiene una empresa fuerte. Sin embargo su debilidad es el conocimiento geológico limitado y proyectos

Off-Shore o de áreas no convencionales que dificultan su implementación.

Por el otro lado, el modelo nacionalista presenta resultados negativos en términos de reducción de la producción. En México la reforma energética implementada en los últimos años atrajo grandes inversionistas interesados en los proyectos petroleros de ese país; sin embargo el gobierno actual ha revertido varias de las decisiones de subastas, y además, la empresa estatal PEMEX es la más endeudada del mundo; en el año 2019 perdió cerca de veinte mil millones de dólares. Venezuela por su parte vive una situación catastrófica, pasó de producir tres millones de barriles diarios a tan sólo 380 mil barriles diarios y la recuperación de esta industria será una cuestión de largo plazo.

Por último, sobre el papel de los recursos naturales en la pospandemia, la pregunta en el caso colombiano es qué hacer con un país que tiene dependencia alta de las exportaciones y los ingresos fiscales que generan el petróleo y el carbón. La pregunta no es menor. En ambos casos participan con más del 70 % de las exportaciones. Además, no es posible determinar la evolución futura del crudo en los mercados internacionales, sin embargo, como ya se mencionó, el ciclo de precios bajos continuará en los próximos años como tendencia probable y afectará de manera significativa las finanzas públicas del país. Este hecho demuestra la necesidad de implementar una estrategia para diversificar la producción nacional y los ingresos públicos. Ello no significa abandonar de una vez la industria petrolera; es importante conservar los avances en las reglas de juego, la distribución de funciones y la transparencia lograda. A corto plazo no es razonable que se ingrese en la carrera hacia el fondo de reducir estándares ambientales y costos tributarios. Ecopetrol necesita reducir sus costos, mejorar su eficiencia e invertir en negocios sostenibles.

A mediano plazo, la reorientación estratégica del sector es apostar por las energías renovables, tanto en el portafolio de recursos destinados a este propósito, como en investigación y apropiación de otras fuentes de generación menos contaminantes.

Por último, sobre las perspectivas del carbón para Colombia, es un asunto preocupante. Los países están acelerando la sustitución de centrales térmicas por gas. Si bien el carbón nacional es barato y de buena calidad, se encuentra lejos de los principales mercados. En definitiva, las perspectivas no son optimistas. En este caso tres son los desafíos: primero, diversificar la economía hacia sectores productivos de base amplia, que generen empleo y que puedan compensar la menor demanda mundial de combustibles fósiles; segundo, se deben definir nuevos ingresos tributarios; y tercero, implementar planes de transición productiva para los territorios en los que predomina la industria extractiva como la Guajira y el Cesar.

Luego, Astrid Martínez aportó al debate la mirada de mediano plazo sobre la contribución del petróleo y el carbón al desarrollo del país, señalando que en las proyecciones mundiales que se actualizarán el próximo año, seguramente no reflejarán el impacto de la pandemia porque son medidas por décadas. Allí se revela que la demanda actual del crudo continuará por lo menos hasta el 2050 inclusive. Este no es el caso del carbón, este mineral muestra una declinación sustancial hacia 2040.

En estas condiciones, al contrario de lo que señala Fernando, el primer llamado sobre el carbón por su menor vida útil es a acelerar su exportación en los próximos años. El país tiene reservas para 64 años y vende más del 90% de la producción. Sin embargo, concentra su oferta en el mercado europeo. Hay que mirar hacia

el bloque de Asia-Pacífico, que será el más dinámico en los próximos quince años.

En términos de la dinámica interna, está la concesión del Cerrejón que termina en 2034, ya está en una fase de cierre de mina, pero no ha podido ampliar su producción debido a los problemas de licenciamiento ambiental y la falta de un acuerdo social con las comunidades sobre la ampliación de la producción. En el Cesar, también existen problemas para aumentar las explotaciones y el mensaje en este caso es la necesidad de generar un escenario de confianza de la sociedad colombiana hacia las autoridades públicas para permitir que estos proyectos entren en operación bajo condiciones sostenibles.

Otro asunto de importancia en su intervención fue la discusión sobre el impacto regional de la industria petrolera. Sobre este tema señaló que en la mayoría de los casos no aparecen las discusiones y los análisis sobre los recursos naturales. No se hace suficiente énfasis en su contribución regional. Es el caso de las regalías que se dirigen en gran parte a los territorios. El gobierno nacional bien podría decir que tiene derecho a una participación de estos recursos, sin embargo no lo hace por el bien de las comunidades. En la actualidad existe la discusión sobre la disminución de los recursos, especialmente por parte de los municipios y departamentos productores con el nuevo sistema de regalías, además, también han visto afectada su estructura financiera con la baja de los precios del crudo en el mercado internacional. Para superar esta situación se ha aprobado una nueva reforma a la distribución de las regalías que se encuentra en proceso de reglamentación en el Congreso. La realidad sin embargo muestra que las regalías que llegan a los territorios no se han ejecutado de manera eficiente, en parte por el desgaste de los arreglos institucionales que implica la aprobación

de proyectos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Este es un asunto que se debe mejorar con los nuevos marcos de regulación y de asignación de los recursos.

El otro tema que se tiende a desconocer es que Ecopetrol es una empresa integrada que tiene refinación y transporte. Estas actividades tienen la capacidad de multiplicar las fuentes de empleo, demandas a los proveedores e impuestos tanto para los departamentos productores como para el país en general. Estos aspectos hay que tenerlos en cuenta cuando se escuchan voces que defienden la necesidad de prescindir del petróleo desde ahora. Por el contrario, la realidad muestra que el país debe aprovechar los recursos naturales que tienen, son de propiedad del Estado, lo debe hacer de respetando el medio ambiente y siendo pragmático en las decisiones. Se requiere actuar de manera rápida y oportuna para poner en marcha la prospectiva del crudo en el país.

También es importante analizar la situación de los territorios sin los recursos naturales, para poner un ejemplo vale la pena preguntarse cuál sería la situación de la Guajira sin carbón. El producto interno de este departamento caería a la mitad y con ello toda la actividad económica que genera este mineral. En general, los departamentos y municipios productores se verían afectados de manera profunda en su calidad de vida y su economía y ningún gobierno serio debería la idea de dejar de lado la industria del petróleo y el carbón. Por el contrario, lo que se requiere es una contribución para facilitar la contribución de los recursos naturales al desarrollo del país.

Otro punto de divergencia con Fernando está en la diversificación de la economía. Colombia cuenta con grandes posibilidades de seguir incorporando bienes mineros a la canasta

exportadora. En especial, su potencial es enorme en materia de oro que tienen proyectos importantes por entrar en operación. A pesar de ello, aquí también la limitante es la falta de confianza en las decisiones de las autoridades encargadas de decidir sobre la viabilidad de estos proyectos, lo que hace difícil aumentar aprovechar el escenario internacional favorable de precios altos. Otro producto que puede aportar a la diversificación de la minería es el cobre, cuyo mercado se encuentra relacionado con las actividades digitales y su impacto ambiental es menor. El reto que tiene el país es aumentar su producción e integrarse a los escenarios de comercio que demandan la producción de este mineral.

En lo que si hay coincidencia es en la necesidad de fortalecer la capacidad de Ecopetrol para entrar en el mercado de la energía, diversificando y dándole mayor importancia a este tipo de actividades. Y finalmente, sobre la diversificación de las exportaciones, esta es una discusión que viene de los años sesenta, por qué no pensar más bien en darle mayor valor a los recursos naturales que tal como se ha mencionado aportan recursos importantes al país.

Por último, en este bloque intervino Jorge Iván González, quién centró su argumentación en el tema de la transición energética. Sobre este asunto señaló que el país no puede seguir dándole la espalda a la tendencia de utilizar los excedentes petroleros para avanzar en la apuesta de economía verde.

Para sustentar esta idea es importante comenzar con unos datos de diagnóstico sobre lo que ha sucedido en el país. En el 2004 Colombia tenía un déficit en la balanza de pagos de la cuenta corriente de -0,7% del PIB. Sin embargo con el precio del petróleo y los minerales y en lugar de convertir este contexto en una oportunidad

para tener un superávit, en el 2015, cuando los precios continuaban creciendo el déficit aumentó a -6,5%. En otras palabras, al mismo tiempo que aumentaba la venta de recursos naturales al exterior el país se convertía en un importador compulsivo. Este es un síntoma claro de enfermedad holandesa. Sin embargo, el análisis del gobierno en ese momento (Santos I y Santos II), no se mencionó los efectos perversos de dejar todo el desempeño económico en manos de los hidrocarburos y la minería a pesar de las cifras oficiales. Mientras que en 1990 la dependencia de estos productos en materia de ventas al exterior era del 17% para el 2017 representaba el 67% y al mismo tiempo la pérdida de importancia de las exportaciones industriales que disminuyeron del 16% al 6%.

En este escenario, la organización productiva cambió y en el 2019 Colombia importaba cerca de 12 millones de toneladas de alimentos cuando al comienzo de la bonanza se compraba en el mercado internacional 1 millón de toneladas. A pesar de estas cifras no se hizo nada para frenar la reprimarización de la economía y se optó por el camino más fácil de seguir abriendo la puerta a la inversión para la explotación de recursos naturales.

¿Y qué ha hecho el gobierno Duque? El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, que cuenta con proyecciones hasta el 2031, es el principal reflejo de su apuesta. En su contenido no se advierte las consecuencias de la transición energética para los países exportadores de petróleo y carbón como lo mencionaba Fernando ni las proyecciones de mediano plazo del mercado planteadas por Astrid. Por el contrario, lo que se observa es una profunda complacencia con el esquema productivo de la economía colombiana sustentado en un sector minero-energético con sus problemas actuales y futuros. Afortunadamente, hay algunas voces al interior del oficialismo que plantean otros caminos. Un

ejemplo de ello es el Estudio sobre Crecimiento Verde elaborado por el Departamento Nacional de Planeación Nacional (DNP) retoma varios de los resultados y los diagnósticos realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que permiten tener algún escenario de optimismo.

En este estudio se señala que el país ha crecido en las dos últimas décadas en el volumen de recursos naturales intensivos que son vulnerables a los cambios de la economía mundial. El sector minero-energético depende de la demanda externa y aporta poco al valor agregado nacional de manera que su inserción en las cadenas mundiales de valor es muy baja y su potencial y sus encadenamientos con otros sectores no se han desarrollado ante la ausencia de políticas públicas en este sentido.

Entonces, hay dos diagnósticos completamente distintos, el realizado por el Ministerio de Hacienda que dice vamos muy bien y las señales de alerta del DNP. El problema es cómo hacer para que esta preocupación expresada además por la OCDE sobre la necesidad de que el país gire hacia el crecimiento verde sea la que prevalezca. Es evidente que se requiere implementar nuevas apuestas desde ya para que en el 2030 o 2040 el país no entre en una crisis económica. Ello implica cambios en las fuentes de recursos como lo mencionaba Fernando, con reformas tributarias menos dependientes del petróleo o la minería, aumentar el impuesto al carbono para acelerar el cambio en la matriz energética y un cambio en la inversión de los excedentes.

Actualmente, la reforma a las regalías muestra una tensión difícil de superar entre las necesidades de los territorios productores y la idea de sectores de inversión impulsada por el DNP. El peligro es que se siga con la tendencia de una piñata de proyectos pequeños sin una

visión estratégica y sin capacidad de generar transformaciones positivas en los territorios. Es aquí donde se debería buscar la respuesta a la pregunta planteada por Astrid sobre la situación de la Guajira sin carbón. El interrogante es qué está haciendo el departamento para pensar en proyectos de inversión de largo plazo por ejemplo en energía eólica como fuente alternativa de ingresos.

El otro tema es el manejo de las reservas internacionales. Colombia lleva colocados cerca de 58 mil millones de dólares en títulos del gobierno estadounidense con una ganancia de menos del 0,5% al año. Por qué no pensar en utilizar parte de estos recursos para invertirlos en grandes proyectos de biodiversidad en el Pacífico, en el Amazonas o cambios sustantivos en la estructura de la matriz energética. El problema está en que el DNP no cuenta con el suficiente liderazgo para hacerle ver a los municipios y departamentos algo que es evidente: o el país utiliza las regalías para generar alternativas de crecimiento verde o sigue malgastando su renta pública en acciones pequeñas y en unos años quedará en una situación económica precaria que afectará a la mayoría de la población con un petróleo a bajo precio y un carbón sin acceso a los principales mercados internacionales.

El debate

El debate se centró en lagunas ideas sobre cuándo y cómo promover un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo sustentado en la explotación intensiva de recursos naturales, que no sólo recoja temas de macroeconomía sino que también incorpore asuntos sociopolíticos, especialmente por el escenario negativo que mostró Fernando Patzy para los combustibles fósiles o las proyecciones de mediano plazo presentadas por Astrid Martínez, que prefiguran dos o tres décadas de sostenibilidad de esta

apuesta y, además, el planteamiento de Jorge Iván González de avanzar en las directrices establecidas por el DNP y la OCDE sobre crecimiento verde.

Fernando Patzy respondió al planteamiento propuesto por Astrid Martínez que, si bien no hay una receta para avanzar hacia la diversificación económica, sí existen señales claras de que en este contexto de pandemia se debe emprender una nueva fase en esa tarea. Es claro que, si se mantienen los precios actuales del petróleo, varias operaciones comerciales de la industria petrolera colombiana son inviables; lo mismo sucede con la corta vida del carbón. En esas condiciones, departamentos como la Guajira y el Cesar van a registrar una disminución en la producción y los ingresos recibidos por la actividad minera. Se requiere con urgencia pensar cuál es el camino de los territorios dependientes de los recursos naturales para evitar una situación conflictiva en materia social, de condiciones de vida y de organización económica. Por otro lado, no se observa en la reforma a las regalías el propósito de anclar los recursos a inversiones productivas que generen empleo y que le otorguen mayor autonomía e ingresos a las regiones para definir su futuro.

El segundo tema es cómo se van a reemplazar los recursos fiscales, especialmente en países como Colombia que obtienen cuantiosas rentas del petróleo y los minerales. Sabemos que con bajos precios los ingresos disminuyen y también lo hacen las posibilidades de distribución territorial de las regalías. No se encuentra un planteamiento de los gobiernos sobre este asunto, generando una presión adicional sobre los territorios que dependen de estos recursos para implementar programas sociales y ofrecer bienes de primera necesidad a la población.

Astrid Martínez señaló sobre las perspectivas al 2031 que es la dinámica del mercado internacional la que va a marcar la mayor o menor dependencia de los recursos naturales. Como ejemplo, afirmó que en el período 2014-2018, cuando los precios del petróleo bajaron, lo hizo de igual manera su participación en los ingresos nacionales del 20% al 4%. Esto significa que el país en el nivel nacional puede vivir con una dependencia menor de este sector, no tanto así las regiones productoras que sí tienen una relación más estrecha con los recursos de regalías y algunos impuestos. En este escenario, una apuesta de diversificación realista debe pasar por agregarle valor a los recursos naturales con acciones como la refinación del crudo.

En su opinión, lo que está planteado en el Marco Fiscal del Mediano Plazo 2020-2031, no es realista. Se proyectan producciones de petróleo que no van a ocurrir; además, la ventana para seguir vendiendo carbón en la post-pandemia se puede ver reducida sustancialmente. Otro asunto es la situación del gas considerado durante mucho tiempo como la energía de la transición, sin embargo en las condiciones actuales se ha ido reduciendo su campo de acción con las energías renovables. A pesar de ello, este tipo de energías no tiene el mismo nivel de multiplicación económica que el petróleo. Es el caso de la Guajira y los proyectos eólicos, que están bastante limitados y reducidos en su capacidad de generar alternativas de producción y de agregación de valor al departamento.

Jorge Iván González planteó como respuesta al tema de diversificación y modelo de desarrollo en el corto y mediano plazo la trilogía: crecimiento verde, ordenamiento territorial y la equidad. El ordenamiento territorial debe partir del sistema de ciudades. Además, el Informe de la Misión Rural y la Organización de las Naciones Unidas han sido claras en que el país debe entender

que la dinámica de las grandes ciudades está íntimamente relacionada con el territorio. Aquí hay una fuente de recursos enorme por cuenta de los procesos urbanos y en el corto plazo es esencial la actualización del catastro multipropósito. Este es el primer paso para que Colombia modernice su sistema agropecuario y no tenga que importar alimentos como lo hace actualmente. Esta es una condición básica para pensar un modelo de desarrollo diferente, con una propiedad rural menos concentrada y más equitativa. Otro asunto es volverle a dar importancia al ordenamiento territorial conjunto de los municipios y departamento con la implementación de estrategias como las Regiones Administrativas y de Planificación Especial (RAPE).

Como conclusión, Astrid Martínez afirmó que cuando se habla sobre el sector extractivo y la económica, un tema poco abordado es la confianza en las instituciones. Si bien el país ha desarrollado en los últimos años una estructura de entidades con capacidad de definir apuestas en materia petróleo y minerales, sin embargo las comunidades no tienen confianza en las decisiones tomadas y la academia ha optado por alejarse, quitándole a la discusión la base científica sobre los proyectos que buscan aumentar las reservas y los recursos fiscales. En general, ha predominado más la desinformación y las posiciones extremas sobre el tema que el diálogo social sobre el papel de la minería y los hidrocarburos en el desarrollo nacional, en un país que no puede darse el lujo de prescindir de estos recursos. En otras palabras, el país requiere urgentemente un diálogo social para definir colectivamente una política minero-energética.

Jorge Iván González planteó como mensaje final el hecho de que Colombia tiene elementos muy potentes para repensar su modelo de desarrollo. Basta con mencionar los Informes

de la Misión Rural, el Documento sobre el Sistema de Ciudades y el Informe sobre Economía Verde elaborados por el DNP, entre otros. La cuestión es por qué el gobierno no aplica los instrumentos técnicos que producen las instituciones del Estado y sigue con la perspectiva de implementar una apuesta extractiva a contracorriente de los indicadores económicos internos.

En el contexto internacional los indicadores son reveladores, el país ingresa en la OCDE, sin entender que en este escenario se ha planteado como un propósito de mediano plazo el cambio de combustibles fósiles por energías limpias. Hay que ver también el último informe del Banco de Pagos Internacionales, según el cual la principal función de los bancos nacionales es fomentar el cambio en la matriz energética para hacer frente al cambio climático. Es decir, financiar el crecimiento verde.

En este escenario es urgente que el gobierno entienda la inconveniencia de la apuesta por el petróleo y los minerales como fuentes excluyentes de renta y desarrollo, y que se requieran cambios urgentes. Uno de ellas puede ser pensar que el 40% de los recursos de regalías se dirijan a financiar proyectos que contribuyan a cambiar la matriz energética y que avancen en alternativas económicas. Si estas discusiones no se hacen ahora, el país va a terminar con problemas muy profundos en su capacidad de producción.

Finalmente, Fernando Patzy propuso dos temas: la transición energética y la diversificación económica. Ambos pueden ser complementarios. El primero, ligada como se ha señalado a la disminución del precio del petróleo y la caída de la demanda de carbón. Pero al mismo tiempo, existen nuevos desafíos para la minería del cobre y el litio, por ejemplo, que son indispensables para pensar en una matriz

energética más limpia. Y en este camino la estrategia no puede ser la aplicada actualmente de embarcarse en grandes proyectos sin tener en cuenta la conflictividad social que general y flexibilizando los estándares internacionales. Una apuesta diferente es mantener o mejorar los indicadores de gobernanza, la participación ciudadana y la sostenibilidad de las inversiones y, al mismo tiempo, tener en cuenta la necesidad de invertir en actividades que reemplacen progresivamente el aporte de los minerales tradicionales y generen nuevas fuentes de ingresos fiscales.

Fabio Velásquez planteó como cierre tres ideas que quedan del conversatorio: en primer lugar, la dependencia de los recursos naturales debe ser analizada en el contexto de la geopolítica internacional. Es decir, que Colombia siga produciendo carbón y petróleo no va a depender de decisiones nacionales sino que tendrá que ver con el comportamiento del mercado mundial y las políticas implementadas por los grandes compradores de recursos naturales. En segundo lugar, es importante combinar el corto y mediano plazo en la proyección de una estrategia nacional de diversificación económica. Hay que proyectar tareas y esfuerzos que son complementarios pero que requieren sinergias, discusiones y decisiones distintas. Y, por último, queda claro que un modelo de desarrollo distinto no puede ser pensado exclusivamente desde variables macroeconómicas; por el contrario, los temas sociales y políticos son fundamentales para emprender una estrategia de producción menos dependiente de los recursos naturales en la fase de post-pandemia.

Conversatorio 4

La agenda ambiental del sector extractivo en la pospandemia

Retos ambientales del sector extractivo (minas e hidrocarburos) en la post-pandemia

Mauricio Cabrera Leal
Experto en temas ambientales

El covid corresponde a un tipo de Zoonosis, cuyo origen se deriva de infecciones o enfermedades transmitidas al hombre por los animales debido a la interferencia humana en la biodiversidad. De acuerdo con el reciente informe del PNUMA (2020), el 60 % de las enfermedades infecciosas humanas tiene origen animal, un porcentaje que alcanza el 75 % en el caso de las enfermedades llamadas “emergentes” como el ébola, el VIH, las gripes aviarias, el SARS o el zika.

Entre los principales siete grandes impulsores de las enfermedades identificadas resaltan el cambio climático y la utilización insostenible de los recursos naturales, acelerada por la urbanización, el cambio de usos del suelo y la industria extractiva (PNUMA, 2020). Sobre estos dos grandes impulsores, los sectores extractivos de minas y de hidrocarburos tienen una alta injerencia, aún más en un país como Colombia, en el que la dependencia de las actividades extractivas en su economía es muy alta, debido a las políticas expansivas en materia extractiva, tanto por el impulso

a las explotaciones mineras como por el interés reiterado del gobierno en hacer explotaciones de hidrocarburos por métodos de fracturamiento hidráulico (Semana Sostenible, 2020). Otro factor que incide negativamente es la alta ilegalidad en la minería, especialmente la de oro, en la que alrededor del 60%²⁷ de la producción nacional proviene de explotaciones en territorios sin control estatal y sin los permisos y controles de ley que minimicen su impacto.

Así mismo, la invasión de hábitats de vida silvestre alterados para extraer sus recursos naturales, como minería e hidrocarburos, fomenta interacciones nuevas o ampliadas entre las personas y la vida silvestre. Estas actividades generalmente están acompañadas de nuevos asentamientos humanos, construcción de carreteras y movimientos de personas y productos, transformando las áreas naturales, contribuyendo con la destrucción y fragmentación de los hábitats de vida silvestre, aumentando el contacto y el conflicto entre humanos y vida silvestre, y provocando cambios en la forma en que las comunidades locales adquieren y almacenan sus alimentos.

La desaceleración económica derivada de la pandemia generó una disminución de las tasas de explotación minera de carbón y petrolera en el mundo que, de acuerdo con las proyecciones recientes, solo se recuperará a niveles pre-crisis entre los años 2023 y 2027 para el caso del crudo²⁸;

27. Según la Contraloría General de la República (2018) en el Proyecto “Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano. FASE 3. Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita”.

28. En un escenario proyectado en que la economía global retoma sus niveles pre-crisis en 2021, la demanda del crudo se recuperará en 2023 a niveles pre-crisis, y en un escenario en que la economía global retoma sus niveles pre-crisis en 2023, la demanda del crudo se recuperará en 2027 (IEA, 2020).

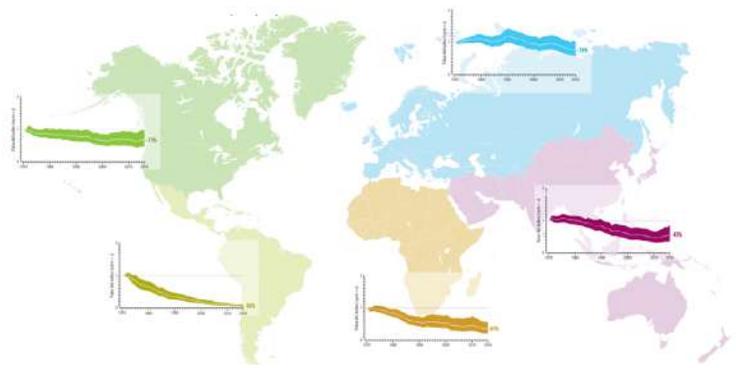
en el caso del carbón, la demanda no se recuperará, decayendo de un 37% en 2019 a un 28% en 2030, en un escenario proyectado, en el que la economía global retoma sus niveles precrisis en 2021 (IEA, 2020).

En la minería se considera que llegar al “nuevo normal” tomará entre uno a tres años (McKinsey & Company, 2020), aunque los valores son disímiles dependiendo del mineral explotado y de los aprendizajes y virajes políticos y económicos resultantes. En Colombia la explotación extractiva fue incluida desde un inicio como actividades esenciales²⁹, por lo que se permitía trabajar en ella aun en los momentos de aislamiento obligatorio. Sin embargo, varias de las mayores minas del país cerraron en los momentos más fuertes de la cuarentena y, además, se mantuvieron cerradas después de ello debido a la limitación de movilidad de los productos hacia los centros de consumo interno o externo, o al cierre o disminución de consumo de los compradores, además de la crisis del carbón y de los hidrocarburos en precio y proyección productiva.

El reciente Informe del Planeta Vivo (WWF, 2020) indica que “la naturaleza está disminuyendo a escala mundial a un ritmo sin precedentes en millones de años”, donde Latinoamérica presenta la mayor pérdida en mamíferos, aves, anfibios, reptiles y peces entre 1970 y 2016, siendo el motor más relevante de la pérdida de biodiversidad en los sistemas terrestres el cambio de uso de suelo, principalmente la conversión de hábitats nativos prístinos. En la región la pérdida de biodiversidad se debe en un 51,2% a los cambios de uso de suelo, incluyendo la pérdida de hábitat y la degradación de los suelos (WWF, 2020).

29. Decreto 593 del 24 de abril de 2020 (artículo 3, numeral 28).

Figura 1: El Índice Planeta Vivo en cada región del IPBES



Fuente: WWF (2020)³⁰

Por su parte en la figura 2 se observa la disminución de 14 de 18 categorías de servicios ambientales analizadas con altos riesgos de extinción de especies (N. Gligo y Otros, 2020). Uno de los mayores dinamizadores de esta pérdida corresponde a los cambios en el uso del suelo y a la explotación directa por diferentes actividades antrópicas, entre las cuales se encuentran la minería y los hidrocarburos.

Adicionalmente, como se observa en la Figura 3, las áreas silvestres hoy representan alrededor del 35% del total del planeta y se encuentran cada día más fragmentadas (WWF, 2020).

La degradación ambiental

La producción de energía y minería también da cuenta de un porcentaje de pérdida de biodiversidad. Desde el año 2000 la producción colombiana de petróleo ha aumentado un tercio y la producción de gas natural 70% (WWF-

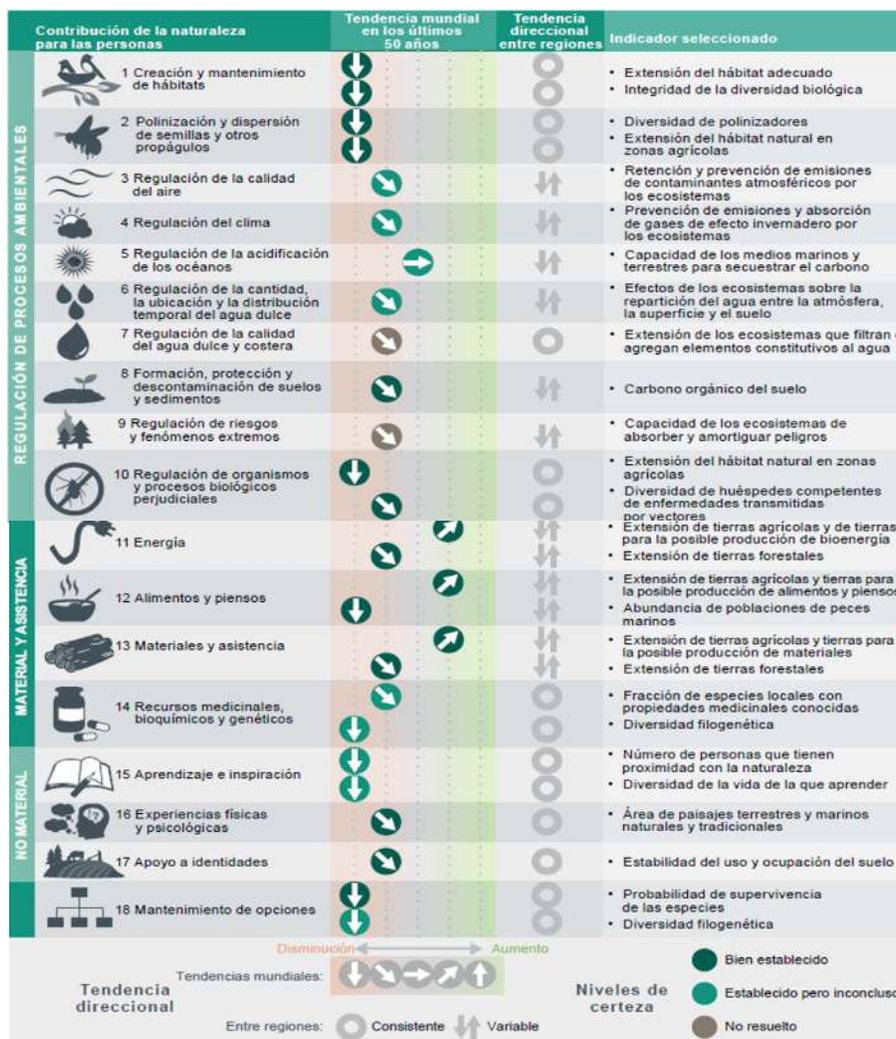
30. “La línea blanca muestra los valores del índice mientras que las áreas sombreadas representan la certidumbre estadística de la tendencia (95%). Todos los índices están ponderados según la riqueza de las especies, concediendo a aquellos grupos taxonómicos más ricos en especies (tanto en los sistemas terrestres como de agua dulce) un mayor peso relativo que aquellos grupos con menos especies. Mapa de regiones: IPBES (2015). Datos IPV: WWF/ZSL (2020)” (WWF, 2020)

Colombia, 2017). La superficie cubierta por títulos y solicitudes mineras aumentó de 1 millón de hectáreas, en 2000 (WWF-Colombia, 2017), a 12,67 millones, en 2020 (ANM, 2020). Entre 2000 y 2011 la producción de carbón se duplicó, transformando a Colombia en el undécimo mayor productor de carbón del mundo y el primero de América Latina (WWF-Colombia, 2017).

La minería ilegal de metales preciosos es un problema creciente en el país, especialmente

en el Pacífico, en donde más del 90 % de las actividades mineras son de esta naturaleza. El aumento de las actividades mineras legales (con título minero y licencia ambiental) e ilegales ha generado degradación ambiental y pérdida de biodiversidad; en el último informe de la UNODC sobre EVOA en tierra (UNODC, G. D. C., 2020) el área total de las zonas degradadas por explotaciones de oro ilegal aluvial sumaba alrededor de 108.883 hectáreas (UNODC, G. D. C., 2020).

Figura 2: Tendencias mundiales de la capacidad de la naturaleza para mantener las contribuciones a una buena calidad de vida, 1970 hasta el presente

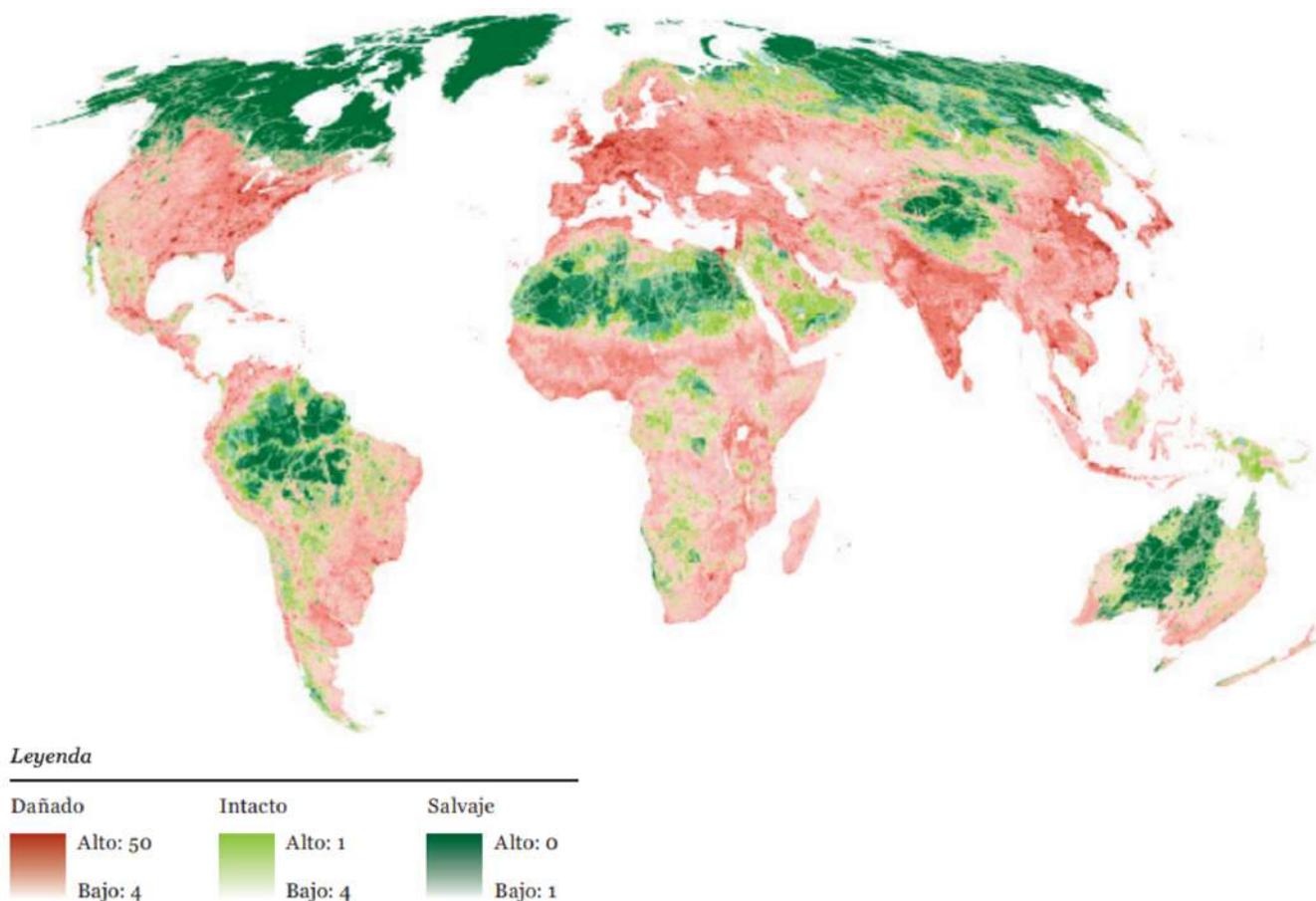


Fuente: Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES). Resumen para los encargados de la formulación de políticas del informe de la evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, S. Díaz y otros (eds.), Bonn, 2019.

Nota: Los indicadores se seleccionaron en función de la disponibilidad de datos a nivel mundial, su uso previo en evaluaciones y su alineación con 18 categorías. En muchas categorías de contribuciones de la naturaleza se incluyen dos indicadores que muestran diferentes aspectos de la capacidad de la naturaleza para contribuir al bienestar humano dentro de esa misma categoría. Los indicadores están definidos de forma que un aumento en el indicador se vincula a una mejora en las contribuciones de la naturaleza.

Fuente: N. Gligo y otros (2020)

Figura 3. Proporción de cada bioma terrestre (excluyendo la Antártida) considerado salvaje (verde oscuro, valor de la huella humana)



Fuente: Adaptado de Williams, B.A. et al. (2020), WWF (2020)

Además de esto, y como lo constató el IGAC en el análisis de conflictos de uso de la tierra (Figura 4), el aumento de los títulos mineros otorgados y de las áreas intervenidas por minería ha sido generador de conflictos de uso lo que se ha materializado en demandas³¹, acciones populares³², quema de maquinaria, huelgas, paros en diferentes regiones del país y ante diferentes instancias.

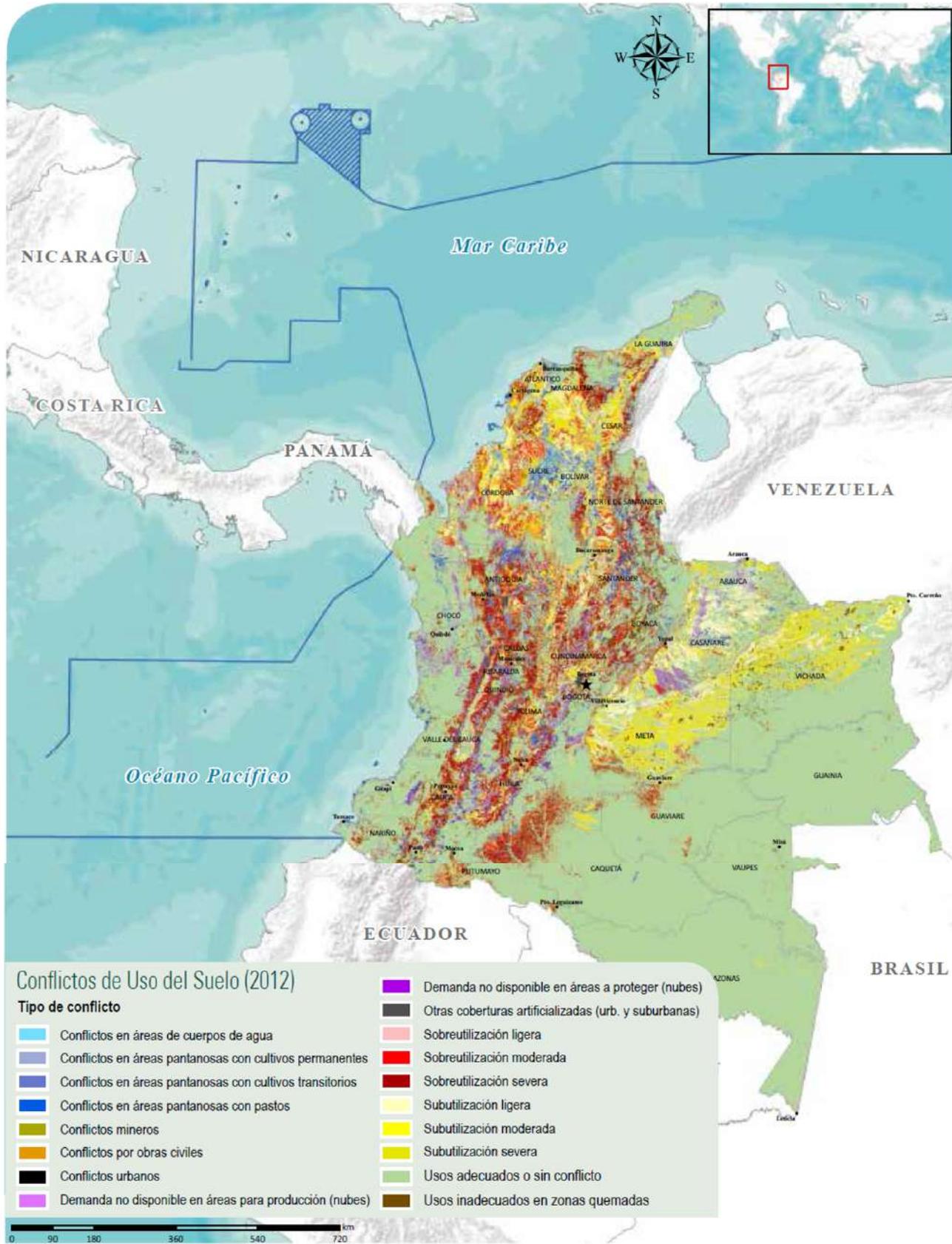
Es en este contexto en el que se debe pensar sobre el futuro del planeta, de la región y del país.

31. Sentencias T622 de 2016, T445 de 2016, 342 de 2019 de la Corte Constitucional.

32. De acuerdo con Giraldo (2018), “de las 41 consultas populares realizadas en más de 24 años de vigencia de la Ley 134 solo 10 fueron mineras”.

Así, resulta evidente que la reactivación no puede ser verde, justa y resiliente si pretende desarrollarse sobre actividades extractivas que puedan generar recursos a corto plazo a costa de continuar el proceso de fragmentación de ecosistemas, de construcción de proyectos mineros y petroleros con su infraestructura asociada en sitios remotos, de ampliación de la frontera de intervención antrópica y degradación consecuente de los ecosistemas.

Figura 4. Conflictos de uso de la tierra en Colombia



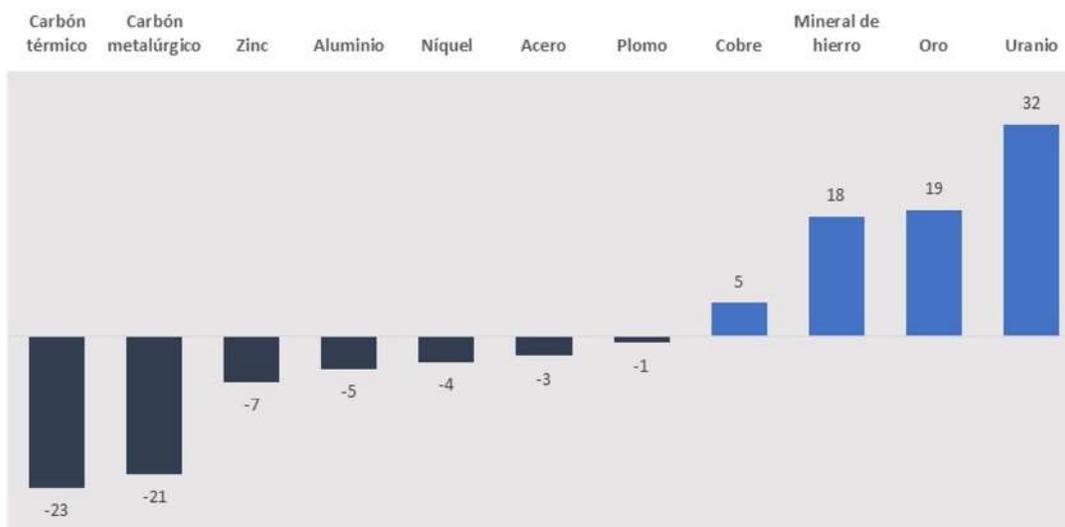
Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). Mapa municipal de conflictos de uso de la tierra. Escala 1:500,000. Tomado de: Informe Colombia Viva, WWF-Colombia (2017)

Impacto en el sector

El sector minero ha analizado el impacto del covid a largo plazo y lo asocian a la recesión económica, a las posibilidades de fusiones aprovechando la debilidad de algunas empresas, a acelerar los procesos de automatización de funciones, a la seguridad y exposición al covid de empleados mineros y de la cadena de suministros, y a la eventual exposición financiera y legal (Deloitte, 2020), sin considerar impactos ambientales o sociales de la actividad.

El sector plantea que la nueva realidad tendrá lugar en cinco fases que incluyen: choque de precios, choque de demanda, nuevo equilibrio oferta-demanda, recuperación de la demanda y normalidad. El precio de los minerales y metales ha variado desde sensible disminución del precio del carbón con un -23% hasta un aumento del 19% del oro y del 32% en el uranio considerando los precios de estos productos entre enero 1 de 2020 a julio 14 del mismo año (McKinsey & Company, 2020) (Figura 5).

Figura 5 - Los precios de las materias primas: % de cambio de junio 1 a julio 14 de 2020.



Fuente: Adaptado de McKinsey & Company (2020)

Las cadenas de suministro del carbón térmico, del níquel y del oro son moderadamente susceptibles a ser afectadas por interrupciones que impacten la economía, como la presentada por el Covid; sin embargo, el oro tiene una alta resiliencia en la demanda por ser un metal en el que se refugian los grandes capitales en épocas de crisis, como se ve también en el aumento de su precio en los momentos de las crisis mundiales presentadas en los últimos 20 años.

Nuevos impactos

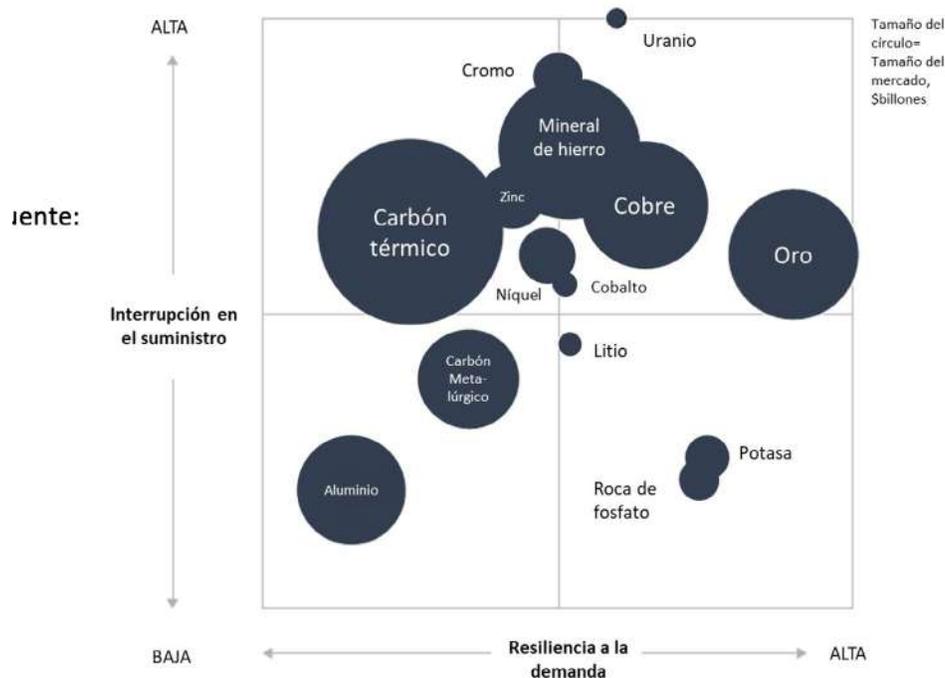
La recuperación del carbón, principal mineral colombiano y mayor generador de regalías y

divisas al país para este sector productivo, será cada día más compleja pues el escenario que se ha visto en la pandemia es que la Unión Europea, Japón, China y otros países se comprometieron a ser carbono-neutrales entre 2050 y 2060, lo que ha venido afectando las ventas de este producto en los mercados tradicionales. Ya presentó disminuciones de más del 50% en el segundo trimestre de 2020 (LA REPÚBLICA, 2020). Los mercados asiáticos, como la India, que aún podrían tener interés en nuestro carbón, tienen proveedores más cercanos, lo que hace más difícil el panorama para este producto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018).

El panorama descrito, consecuencia indirecta de la caída del mercado por la pandemia (Figura 6), llama la atención por las implicaciones respecto a los cierres mineros y eventuales pasivos ambientales de las grandes minas de los departamentos del Cesar y la Guajira que, además, dependen altamente de las regalías

generadas. La inexistencia de una legislación en Colombia respecto a los pasivos ambientales mineros, de la que se viene hablando hace más de 20 años sin lograr avanzar en ello, genera cada día mayor preocupación.

Figura 6 – La tendencia de precios a corto plazo



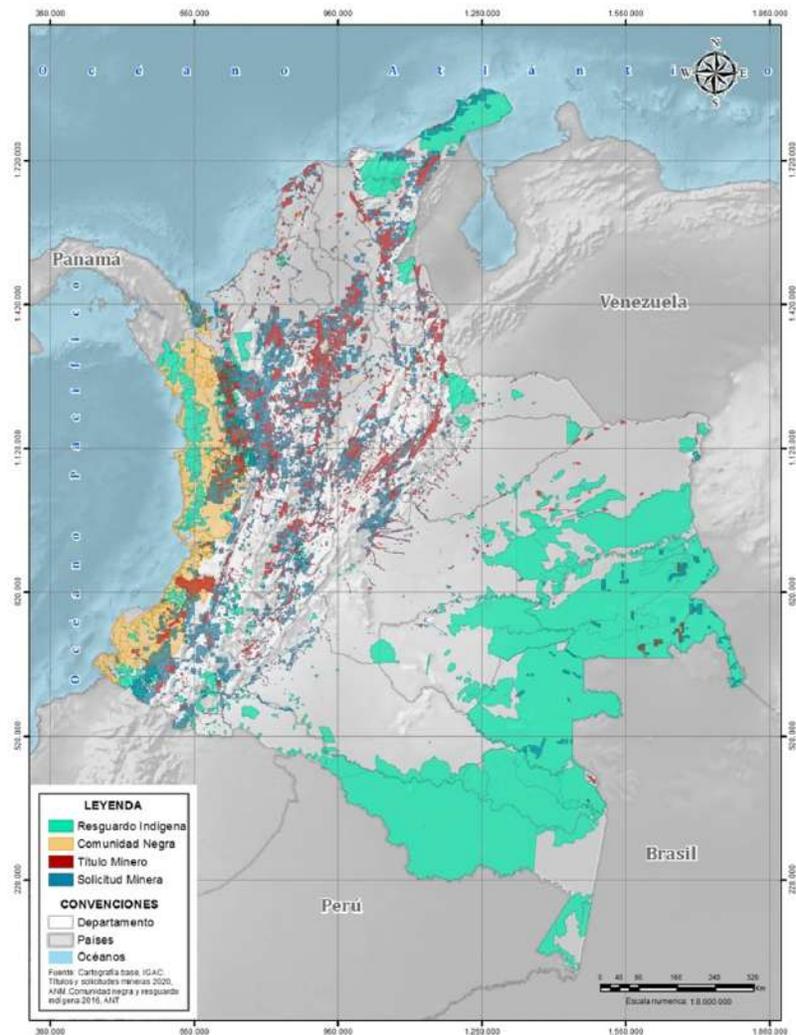
Una práctica común en el sector minero de las grandes empresas es la venta de activos que, posteriormente, pasan a manos de empresas de menor capacidad; o, en últimas, dejar en manos de operadores locales o de los antiguos empleados las operaciones de minas. Esta situación ya se está viendo en el sector carbonero en el que los principales dueños de Cerrejón – Angloamerican, BHP Bilinton y Glencore - anunciaron la venta de esta operación (Revista Semana, 2020).

Licenciamiento ambiental

En la actualidad, existen treinta y seis distritos de minerales en el país, concentrados principalmente en las regiones Andina y Caribe,

con 7.688 títulos mineros expedidos, 2.954 de ellos en producción y con licencia ambiental y, además, 9.299 solicitudes mineras (ver Figura 7), además de los aproximadamente 100.000 mineros de subsistencia registrados; los títulos expedidos ocupan un área de 35.745 Km² (3,13 % del territorio continental nacional) y las solicitudes, a 90.942 Km² (7,97 % del país). De los títulos otorgados un 0,86 % se encuentra en áreas de resguardos indígenas y 3,16 % tiene solicitudes mineras; del total de áreas de consejos comunitarios de comunidades negras, hay un 7,32 % con títulos mineros y un 15,34 % con solicitudes mineras (ANM, 2020).

Figura 7 – Grupos étnicos y minería

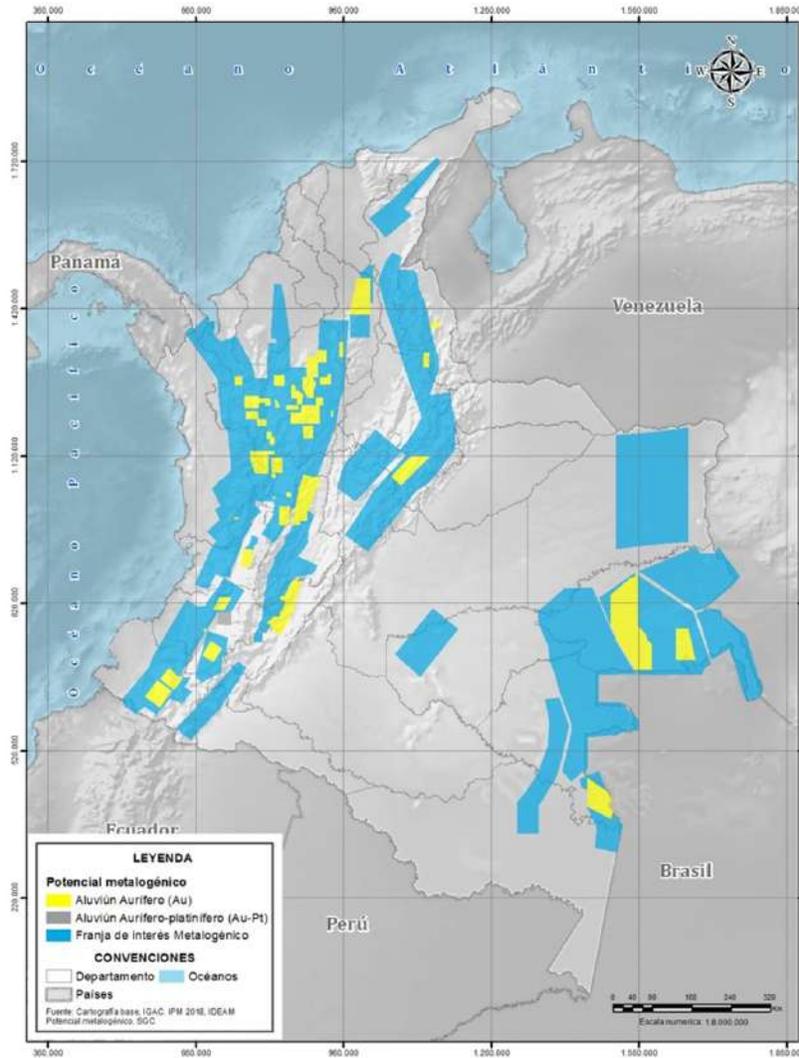


Fuente: Cartografía base, IGAC. Títulos y solicitudes mineras 2020, ANM. Comunidad negra y resguardo indígena 2016.

Desde el impulso dado por la Ley 685/01 (Código de Minas), hay una estrategia de ampliación de la minería en el PIB, que genera beneficios para las empresas, procurando tanto la consolidación de la minería en las regiones Andina y Caribe como la expansión a las regiones del Pacífico y Amazonas (SGC, 2018) (Figura 8).

En Colombia se estima un alto potencial en cobre, con pretensiones de convertir al país en el tercer productor de Latinoamérica, para lo cual se encuentran más de 600 títulos mineros expedidos para exploración-explotación de este mineral; también se busca aumentar la producción de oro, por lo cual existen en la actualidad más de 1.500 títulos mineros para su exploración- explotación.

Figura 8 – Potencial metalogénico



Fuente: Cartografía base IGAC. IPM 2018, IDEAM Potencial metalogénico, SGC.

Las perspectivas

Los retos ambientales y de salud pública planteados y la crisis económica, social, ambiental, de salud y climática en la que estamos inmersos se configura como un momento único para reconsiderar la relación del hombre con la naturaleza, de incorporar en la recuperación económica soluciones basadas en la naturaleza y buscar lo que se ha denominado Una Sola Salud (FAO-OIE-OMS, 2019) o un Planeta sano, gente sana (WWF, 2020). Se requiere, por tanto, transformar los patrones de producción

y consumo de alimentos, impulsar un modelo donde los límites del planeta sustenten las decisiones políticas y económicas, y emprender acciones que ayuden a detener los motores del cambio de uso de suelo, reducir los desechos y favorecer dietas más saludables y sostenibles.

En este contexto es determinante que los sectores productivos se comprometan a mejorar sus procesos productivos, incorporen y cumplan estándares de alta calidad en el desarrollo de los proyectos productivos; además, es necesaria una institucionalidad minera, petrolera y ambiental

robusta, que pueda verificar el adecuado cumplimiento normativo y reglamentario existente.

Igualmente es necesario que se establezcan normas restrictivas que limiten las actividades productivas en ecosistemas estratégicos, como la Amazonia y el Pacífico, los ecosistemas de páramos, los humedales, los mares y lechos de los ríos, donde las actividades de hidrocarburos y minería no puedan desarrollarse por no existir condiciones habilitantes que permitan garantizar que el desarrollo de estas explotaciones no será generador de más fragmentación de hábitats, amplificador de la intervención antrópica y dinamizador de fenómenos de degradación mayores.

A contrario sensu de lo que aquí se plantea, el sector extractivo petrolero y minero ha aprovechado la crisis económica asociada al covid para posicionar en la agenda política nacional la necesidad de basar la reactivación en el aumento de la explotación minera y petrolera, esta última a través del fracking, para lo cual ha requerido que se resuelvan los problemas en que se encuentran empantanados varios de los proyectos mineros y petroleros. Un grupo de empresarios requirió al gobierno nacional “Flexibilizar y liberalizar el mercado laboral”; “aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías, de consulta previa y licencias ambientales”; “las líneas de financiamiento con recursos públicos se deben orientar a apoyar al sector privado para que cuente con garantías de acceso al mismo”; y “avanzar decididamente en la reducción de impuestos a las empresas y a las personas naturales” (ICP, 2020).

El gobierno nacional ha expedido regulaciones con miras a desarrollar el fracking en cuanto lo permita el Consejo de Estado; las empresas

petroleras y mineras y el mismo gobierno han invertido recursos en posicionar políticamente las actividades extractivas. Un aspecto de especial relevancia fue la expedición de la Ley de regalías³³ que aumentó las transferencias para los municipios mineros y petroleros, con el propósito de acallar las críticas de estos territorios a los impactos sociales y ambientales generados.

Existe una fuerte oposición regional el eventual desarrollo de macro proyectos mineros que se encuentra en las fases más avanzadas de la exploración y que ya solo dependen de la licencia ambiental para iniciar operaciones, como los proyectos Sotonorte, en Santurbán, y Quebradona en el suroeste antioqueño. Respecto al primero, en octubre de 2020 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA archivó el proyecto de la empresa Minesa (El Espectador, 2021), debido a que no entregaron la información requerida ni con la calidad y la suficiencia planteada en los términos de referencia y en reuniones efectuadas a lo largo del trámite.

Sector extractivo, cambio climático y transición energética

La transición energética ha tenido en los últimos años y, en particular, en el período de la pandemia una rápida evolución. En este período, como se indicó, la Unión Europea, Japón, China y otros países se comprometieron a ser carbono-neutrales entre 2050 y 2060; además el presidente Biden reincorporó a EUA al acuerdo de París y se está a la espera del mensaje sobre el compromiso de esta nación ante este tema.

Ha tenido lugar en la bolsa una caída de precios de las empresas carboneras y, por el contrario, un aumento de precios en bolsa de las empresas

³³. Ley 2056 de 2020

de energía limpia; se ha presentado una disminución del 34 % del consumo de carbón de EUA y la UE desde 2009. Si bien en Asia, que usa el 77 % del carbón, la situación es más compleja, también allí hubo moratorias a la construcción de nuevas plantas de carbón o se ha desacelerado su construcción. China ha mostrado un claro mensaje de transformación energética hacia energías limpias o hacia energía nuclear, disminuyendo su dependencia del carbón con compromisos internacionales en ese sentido; además, ese país es el mayor productor del mundo en este tipo de soluciones energéticas limpias.

El rápido declive del carbón y la tendencia a la disminución del petróleo se están logrando debido a políticas gubernamentales decididas, a alternativas cada día más baratas y a restricciones al acceso de capital. Esto se evidencia en la reducción de la capacidad de generación eléctrica a carbón con una sensible disminución en la construcción de nuevas termoeléctricas, así como en la venta de los activos carboneros o los compromisos de carbono neutralidad de varias de las empresas mineras más grandes del mundo.

Un claro mensaje en este sentido es que el 13 de octubre de 2020 la Agencia Internacional de Energía estimó que el uso global de carbón podría no superar nunca su pico pre-covid y que, de acuerdo con la implementación de políticas derivadas del Acuerdo de París y la disminución de precios de las energías renovables, la baja de la producción se acelerará (The Economist, dic 3, 2020).

Este escenario plantea que la salida de las grandes empresas mineras se está acelerando en el mundo y que ello puede implicar una rápida desbandada dejando operaciones mineras, especialmente en los departamentos del Cesar y la Guajira. Por tanto, se debe acelerar la

transición productiva de estos departamentos productores de carbón, capacitar a los trabajadores en nuevas actividades y expedir a corto plazo un marco normativo apropiado que evite la generación de pasivos ambientales mineros, con cierres mineros adecuados. Para ello, se requiere el trámite de leyes, decretos y sus reglamentos respectivos. Además es necesario fortalecer las autoridades mineras y ambientales para ejercer controles adecuados y capacitar a los entes de control para evitar un daño irreversible en estas zonas mineras en eventuales cierres repentinos.

Políticas públicas ambientales para el sector extractivo. El manejo de los conflictos ambientales

Colombia es el quinto país del mundo con más conflictos ambientales registrados (Environmental Justice Atlas, 2021). De los ciento veintinueve conflictos, cincuenta y seis están asociados a actividades directas o indirectas de la minería, tanto en los sitios de producción como en los puertos de cargue, y veintiuno se asocian a la explotación y exploración de hidrocarburos. O sea, los conflictos ambientales del sector de minas y petróleos representan el 60 % del total de conflictos ambientales del país.

Por su parte la minería ilegal representa enormes conflictos ambientales y sociales en el territorio, afectando 98.028 has., con evidencias de explotación aluvial, altamente degradadas y contaminadas, el 88 % de las cuales se ubican en los departamentos de Antioquia (41 %), Chocó (36 %) y Bolívar (11 %); adicionalmente hay 12.572 has. en restauración natural que también están contaminadas y degradadas. La mayor parte de estas áreas explotadas por minería ilegal pueden ser consideradas como pasivos ambientales mineros (PAM), ante la ausencia de medidas para manejar sus impactos, a las

cuales se suman las áreas mal recuperadas por explotaciones mineras con las autorizaciones mineras y ambientales.

Respecto a los PAM, si bien desde 2006 se ha establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo la necesidad de reglamentar estos pasivos ambientales³⁴, a la fecha no se ha legislado sobre el tema, aumentando las zonas degradadas y contaminadas y generando afectaciones y conflictos a la salud y al ambiente.

Así, se hace necesario construir una nueva narrativa partiendo de la pregunta de dónde queremos estar como país y en el mundo en las próximas décadas. Como vimos, las recientes decisiones de carbono neutralidad de la UE, China y Japón establecen una nueva geopolítica en la que Colombia y Latinoamérica deben pensar y decidir sobre la necesidad de aumentar la contribución nacional. El 26 de diciembre de 2020 el gobierno nacional anunció el cambio de la NDC del actual 20 % al 51 %, para lo cual está revisando los diferentes sectores productivos a fin de establecer los compromisos de cada uno de ellos. Se considera necesario en esta revisión aumentar la participación de las fuentes renovables no convencionales FRNC, reducir la dependencia económica de los combustibles y de la explotación minera, especialmente de la de carbón, lo que implica, además, la decisión de establecer una moratoria al uso de explotación de hidrocarburos por métodos no convencionales, más reconocida como fracking.

Bibliografía

ANM (2020). <https://annamineria.anm.gov.co/Html5Viewer/index.html?viewer=SIGMExt&locale=es-CO&appAcronym=sigm>

Contraloría General de la República (2018). Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mineria_sentencia_/10_Diagn%C3%B3stico_de_la_informaci%C3%B3n_ambiental_y_social_respecto_a_la_actividad_minera_y_la_extracci%C3%B3n.pdf

Deloitte (2020). Understanding the sector impact of COVID-19 Mining & Metals. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/covid-19/understanding-covid-19-s-impact-on-the-mining---metals-sector---.html>

EL ESPECTADOR (2021). “ANLA archiva definitivamente proyecto de Minesa en Santurbán”. 21 de enero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/anla-archiva-definitivamente-proyecto-de-minesa-en-santurban/>

Environmental Justice Atlas. (2021). Environmental Justice Atlas. Disponible en: <https://ejatlas.org/country/colombia>

FAO-OIE-OMS (2019). Adopción de un enfoque multisectorial “Una Salud”, Guía tripartita para hacer frente a las enfermedades zoonóticas en los países. FAO-OIE-OMS. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca2942es/ca2942es.pdf>

Giraldo, J. (2018). Consultas populares

34. Leyes 1151/07, 1450/2011, 1753/15.

mineras, ¿en qué quedó la autonomía territorial y la democracia participativa? Legis Ámbito Jurídico. Disponible en: [https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-queda-la](https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-queda-la-ZP.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Gligo, N. y Otros, C. (2020). La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago

ICP (2020). Carta de empresarios al presidente de Colombia Iván Duque Marquez. 3 de abril. Disponible en: <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/04/05190248/02.04.20-Carta-Presidente-Duque-Recomendaciones-ICP-VFinal.pdf.pdf.pdf.pdf>

IEA (2020). World Energy Outlook 2020. Paris. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>

La República (2020). La producción de carbón nacional habría caído 51,3% en el segundo trimestre. 15 de julio.

McKinsey & Company. (2020). McKinsey & Company. Obtenido de Lessons from the past: Informing the mining industry's trajectory to the next normal. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/lessons-from-the-past-informing-the-mining-industrys-trajectory-to-the-next-normal#>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá: Minhacienda.

PNUMA (2020). UN environmental Programme Document Repository. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32316/>

[ZP.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-queda-la-ZP.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Revista Semana. (2020). AngloAmerican saldrá de El Cerrejón a más tardar en dos años. 12 de noviembre. Disponible en: <https://www.semana.com/inversionistas/articulo/el-cerrejon-se-queitaria-sin-uno-de-sus-accionistas-saldra-angloamerican/309520/>

Semana Sostenible. (2020). Fracking: 50 congresistas exigen al Gobierno suspender los pilotos en Colombia. 1 de diciembre. Disponible en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/fracking-50-congresistas-exigen-al-gobierno-suspender-los-pilotos-en-colombia/57946>

SGC (2018). Mapa metalogénico de Colombia. Disponible en: http://recordcenter.sgc.gov.co/B23/645_19MapaMetalogenicoColombia/Mapa/Pdf/MMC_2018_600dpi.pdf

UNODC, G. D. C. (2020). Colombia Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2019. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia.

WWF-Colombia. (2017). Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017. Cali: WWF-Colombia.

WWF. (2020). Informe Planeta Vivo 2020: Revertir la curva de la pérdida de biodiversidad. Resumen. WWF, Gland, Suiza.: Almond, R.E.A., Grooten M. y Petersen, T. (Eds).

WWF. (2020). Planeta sano, gente sana. Disponible en: <https://www.planetasanogentesana.com/>

La Conversación

La opinión de los panelistas

La pandemia del Covid-19 ha desnudado una serie de problemáticas a escala planetaria. Hoy más que nunca, vivimos un escenario de crisis ambiental y, con ello, la necesidad de replantear nuevas formas de relacionamiento con la naturaleza y el medio ambiente que permitan ver en el mediano y largo plazo la posibilidad de tener un planeta menos degradado y más comprometido con las futuras generaciones.

Si bien al inicio de la pandemia hubo un parte de optimismo respecto a los impactos ambientales, debido a las medidas restrictivas que muchos países adoptaron para evitar la propagación del virus, logros que no se había tenido décadas atrás en términos de reducciones de CO₂ o las mejoras en la calidad del aire y del agua, han resultado ser efímeros. La reactivación económica y la necesidad de tener que convivir en el virus, ha vuelto a encender la demanda de combustibles fósiles, del uso de energía e, incluso, de la extracción de metales preciosos como el oro, que ha registrado la mayor alza en los precios de su historia.

En Colombia, se ve con preocupación que el gobierno ha puesto el foco en el apalancamiento de la economía extractiva, a partir de medidas flexibles en términos ambientales y sociales para generar un mayor interés inversionista de las empresas minero-energéticas. Esta posición amenaza la posibilidad de desarrollar un debate estructural y de adoptar estrategias contundentes para abordar temas que ya se venían jalonando, tales como la transición energética, la diversificación de la economía para disminuir la dependencia de la renta extractiva y la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo que barajen una relación distinta

entre el entorno y la economía, y que incluya la diversidad de voces de los territorios.

Es importante tener esto en cuenta, pues Colombia es uno de los cinco países más biodiversos del mundo, lo cual representa una riqueza natural y ecosistémica de gran magnitud. Se trata de un territorio que tiene unos esquemas de protección y conservación que deben ser reconocidos y que, dada la dinámica actual de la minería, están generando conflictos ambientales muy impactantes. Colombia se posiciona como el quinto país con mayor conflictividad en el mundo, conteniendo un total de 129 conflictos ambientales, entre ellos 56 de tipo minero y 21 de hidrocarburos. Sumado a esto, la extracción ilícita de minerales, que corresponden a más de 98 mil hectáreas degradadas más doce mil que están afectadas con mercurio, muestra un panorama bastante problemático y preocupante.

Pese a esta dificultad, sigue siendo vigente y necesaria la pregunta frente a cuál es la agenda ambiental del sector extractivo en un escenario de post-pandemia. Allí, hay un importante sector de la opinión pública, de actores sociales, comunidades indígenas, organizaciones ambientalistas y tomadores de decisión que siguen pensándose un escenario post-extractivista que genere otro tipo de economía, una economía menos dependiente de la extracción, más responsable y más sintonizada con la protección de los ecosistemas. Sin duda alguna, las medidas que se tomen en el corto plazo, marcarán el rumbo de lo que el país quiera hacer de aquí en adelante y, se convertirá en parte integral de nuestras vidas y de las futuras generaciones.

Los interrogantes sobre la agenda ambiental en un escenario de post-pandemia son varios: ¿Cuáles deben ser las políticas ambientales para el sector extractivo en la post-pandemia? ¿Hay que acelerar la entrega de licencias

ambientales? ¿Cómo mantener estándares ambientales en el manejo del sector? ¿Cuáles son las medidas de protección del ambiente y lucha contra el cambio climático? ¿Cuáles son los pasos hacia la transición a energías limpias?

Según Juan Luis Dammert, Director de NRGÍ para América Latina, hay una serie de comentarios regionales y conceptuales que son importantes respecto a la agenda ambiental del sector extractivo y, que pueden aportar a la discusión en el país. Lo primero es que se requiere hacer una distinción entre la crisis climática y la crisis ambiental, pues de esta manera se pueden identificar desafíos diferenciados para las industrias extractivas en materia ambiental. La crisis climática remite a una serie de desafíos, tales como la reducción de gases de efecto invernadero; la crisis ambiental pone sobre la agenda temas como la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Hay una serie de informes que ponen de presente asuntos críticos, tales como las crisis nombradas, la pérdida de biodiversidad, la alteración del ciclo del nitrógeno, los cambios en la cobertura de la tierra, las alteraciones en los ciclos del agua, la acidificación de los océanos, entre otros.

A esta agenda climática de escala planetaria, se adhiere una agenda de los impactos territoriales de las industrias extractivas. El tema no es menor, pues, como se observa en las denuncias y alertas que hacen los pueblos indígenas, los macro proyectos mineros han dejado serios impactos sobre los ecosistemas y, por ende, sobre las formas tradicionales de relacionamiento entre las comunidades y sus territorios, generando en muchos casos la pérdida de materias primas, afectación a los recursos naturales, secuelas ambientales en los entornos, y una serie de impactos culturales y sociales difíciles de solventar en el corto plazo.

Se trata de problemáticas muy serias que se agravan debido a un contexto global y regional caracterizado por un incremento sostenido de la extracción desde la década del setenta hasta la actualidad, principalmente de hidrocarburos y de minerales. En América Latina hay una tendencia hacia la reprimarización económica, es decir, hacia la exportación de materias primarias, lo cual es un aspecto que se relaciona directamente con las problemáticas enunciadas.

En Colombia, el comportamiento es similar: se observa, en efecto, la importancia otorgada a la extracción del petróleo y en la exportación del carbón; esto explica que en la actualidad la economía extractiva del país siga teniendo un fuerte protagonismo, pese al impacto por la desaceleración que ha tenido este sector, producto de la pandemia. La perspectiva de desarrollo promovida por el gobierno nacional se apoya en gran medida sobre la explotación de recursos naturales, de minerales y de metales preciosos. Se trata de una política de Estado que aboga por una economía rentista y extractiva de por vida, y esto traerá sin dudas una serie de afectaciones ambientales y sociales de larga duración.

Frente a esta situación, se presenta una agenda de reducción de gases de efecto invernadero y una agenda de transición energética que nos hace pensar en cambiar las fuentes fósiles por fuentes de energías renovables. Pero la energía renovable tendrá una fuerte presencia de minerales (el cobre y níquel, por ejemplo) con impactos igual o más fuertes que aquellos asociados a las energías no renovables. La agenda post-extractivista deberá contener estándares ambientales más fuertes, con mecanismos de trazabilidad y de transparencia en la cadena de suministros, con agendas de economía circular basadas en derechos humanos garantizados y compromisos por parte de los gobiernos por

evitar la generación de daños ambientales desde el origen.

En el contexto de la pandemia, una preocupación de esta agenda es la puesta en marcha de medidas y controles flexibles a la actividad extractiva para atraer inversión a gran escala. Quizás el antecedente que mejor muestra esta situación es la culminación del superciclo de los commodities del 2014-2015, en el cual los gobiernos de la región y el gobierno colombiano comenzaron con las licencias exprés y la toma de medidas laxas hacia este sector. Actualmente, las dificultades logísticas para la cadena de suministro y la caída económica, presionan a los gobiernos para mantener sus rentas y por ende una presión hacia el mantenimiento de la extracción como fuente generadora de recursos. Se trata de un escenario que le sigue quitando poder a los Estados en beneficio de los grandes actores económicos en los territorios, lo cual dificulta ver una gestión ambiental con rigurosos estándares que garanticen la protección de los ecosistemas.

Esta reactivación económica a costa de los derechos de las personas y de la conservación de los territorios y del medio ambiente podría profundizar una serie de conflictos históricos, tales como los déficits de gobernanza para la gestión de los recursos naturales y fuertes disputas en torno al tema de los estándares ambientales por parte de sectores gubernamentales, ambientalistas y económicos. Más allá de esto, pensar en una agenda ambiental para el sector extractivo en Colombia requiere en primera instancia imaginar los impactos que ha tenido y seguirá teniendo el sector extractivo sobre el ambiente, desde un enfoque que permita clarificar políticas de gestión respecto a temas como la extracción del carbón (que si bien es el principal mineral que exporta el país, a nivel global está perdiendo protagonismo y valor) y su utilidad a nivel interno; o el tema de los

hidrocarburos, o los metales preciosos, como el oro y la plata.

También, se necesita una seria discusión sobre temas de gran relevancia coyuntural, como es el fracking o una minería verdaderamente responsable y comprometida con la transición energética. Es decir, plantear una agenda sólida en contenido, capaz de lograr efectos y decisiones de los gobiernos a largo plazo; y, para ello, nada mejor que comenzar a promover una narrativa alternativa que incentive la mirada hacia otras formas de generar riqueza y sostenibilidad económica sin afectar la estabilidad de los ecosistemas y las diferentes formas de vida en los territorios. También, se requiere dotar de contenido al concepto de competitividad, pues temas como la reducción de costos o el mejoramiento de ofertas para atraer inversión extranjera no deben ser abordados desde el punto de vista de cómo generar mayor rentabilidad, sino que se debe integrar con mayor fuerza las variables de la responsabilidad ambiental y de largo plazo.

Roberto Esmeral, Viceministro de Ordenamiento Territorial Ambiental, planteó que hay un pacto ambiental trazado desde el Gobierno Nacional que se debe articular al escenario de la post-pandemia, y que conduce a un panorama de renacimiento del pensamiento y de la relación que tienen los seres humanos con el medio ambiente. Se trata de seguir posicionando la visión de mediano y largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo en lo que respecta a la agenda ambiental y a su prospectiva de cumplir las metas al 2030, todo ello a partir del principio “producir conservando y conservar produciendo”, en articulación con las metas definidas en el Acuerdo de París, Hábitat III y a los ODS.

En ese sentido, dentro de los pilares de la agenda ambiental promovida por el

Ministerio de Ambiente se encuentran temas como el compromiso con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático; biodiversidad y riqueza natural para valorar, cuidar y generar conocimiento asociados a esa riqueza; resiliencia asociada al conocimiento y prevención de desastres; e institucionalidad moderna para la apropiación social de la biodiversidad y el manejo efectivo de los conflictos socioambientales.

De allí que se requiera avanzar en el tema de las salvaguardas sociales y ambientales, convertidas en el eje de los planes de gobierno. Claramente el confinamiento ha afectado esta agenda; por eso se insiste en que las empresas le apuesten al desarrollo de proyectos con altos estándares ambientales, con tecnologías de punta, y a temas de responsabilidad social ambiental. Así mismo, incentivar programas de subsistencia a los pequeños mineros, el uso de tecnologías eficientes con menos emisiones de gases de efecto invernadero, trabajar en pro de medidas contra la deforestación, en sistemas de seguridad que combatan los ataques por parte de los grupos armados al margen de la ley, o en programas de eficiencia energética y fuentes de energías renovables no convencionales.

Por ejemplo, en el tema de formalización minera, se sacaron términos de referencia para esa formalización y estudios de impacto ambiental para la licencia global y definitiva para proyectos de pequeña minería; allí se han hecho capacitaciones en diferentes regiones del país beneficiando a este sector laboral. También, se ha venido trabajando en el Programa Colombia Rural, en el cual se han adoptado términos de referencia para el trámite de licencia ambiental de proyectos de explotación de nuevas fuentes de materiales para el mantenimiento, el mejoramiento y rehabilitación de vías terciarias. En el tema de gestión ambiental y en temas de mercurio,

el gobierno ha implementado el Plan Único Ambiental de Mercurio con la participación de diferentes ministerios. También se ha ratificado el convenio de Minamata y se depositó en la ONU en el 2019, dándole un direccionamiento estratégico al mercurio desde la Comisión Intersectorial de Salud Ambiental desde 2018, y aportando al fortalecimiento convenios de cooperación internacional sobre mercurio en asocio con organizaciones comprometidas con el cuidado ambiental. Hoy en día, el país cuenta con un sello minero ambiental, por medio de la Resolución 2201 del 2018, que establece que después del 31 de diciembre de 2020 no se podrá fabricar, importar o exportar productos con mercurio añadido.

En materia del recurso hídrico, el gobierno ha estado trabajando con empresas como Ecopetrol en proyectos como el de “Parcelas Demostrativas”, cuyo fin es incentivar el uso agrícola y el reuso de millones de barriles de agua, poniendo en marcha parámetros de protección acuífera en zonas de protección. También se han diseñado Planes de Uso Eficiente y de Ahorro del Agua para trabajar con los concesionados en temas de usos superficiales y subterráneos del agua, en el marco de buenas prácticas que optimicen el recurso. Con el IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano, se está trabajando en el Programa Nacional de Aguas Subterráneas, para conocer y monitorear el cuidado de fuentes subterráneas para todo tipo de sectores y actividades productivas.

Según el Ministerio de Ambiente, se debe continuar con todas estas políticas ambientales del sector extractivo y seguir promocionando estrategias que conduzcan hacia el cuidado de los recursos naturales. Según el ente, no se está buscando flexibilizar ni acelerar la entrega de licencias ambientales; por el contrario, se están mejorando los estándares ambientales y las salvaguardas al medio ambiente.

Fabio Arjona, Director de Conservación Internacional Colombia, argumenta que no es cierto que el ambiente se haya recuperado con la pandemia. El hecho de que aparezcan animales de monte en las ciudades o animales marítimos en las bahías no quiere decir que los ecosistemas se hayan recuperado. Lo que hay es una exacerbación de la extracción ilícita de minerales, de deforestación y del narcotráfico. La minería ilegal metálica constituye uno de los problemas ambientales más grandes de la región y se está incrementando, y no hay una capacidad aceptable de respuesta por parte de las autoridades de control; existe una arremetida por este tipo de actividad y esto ha ocasionado graves impactos a nivel ambiental y afectaciones sobre la cohesión social de las comunidades.

Colombia es un gran exportador de commodities energéticos. En el carbón se ve una caída en los precios y en la competitividad, y no se tiene una claridad frente al cierre de minas que ya no están funcionando. Se requiere pensar muy bien en la finalización del carbón y en las demás actividades de extracción ilícita, por ejemplo, del oro. Respecto a los planes de formalización enunciados por el gobierno, se debe avanzar desde la política pública hacia la disminución y control de esa economía extractiva criminal que tanto está afectando a los territorios y comunidades del país.

También, dar pasos significativos hacia una economía resiliente, incluyente y competitiva para lograr un balance entre dichos principios. ¿Cómo lograr esto? En términos de reactivación económica, la minería no es el sector más idóneo. Esto no quiere decir que se deba prohibir una minería adecuada y socialmente responsable, pero sí se pueden generar esquemas para una reactivación económica que vaya de la mano con la agenda post extractivista.

La capacidad del país precisamente permite tener en cuenta estos dos tipos de economía, es decir, extracción responsable de minerales y generación de oxígeno y de biodiversidad. Recordar que Colombia cuenta con un impuesto sobre los combustibles fósiles y el natural, lo cual representa una oportunidad para realizar un mejor control y seguimiento en clave de la generación de recursos para solventar inversiones sociales necesarias o cubrir emergencias económicas, como las generadas por la pandemia.

Otro de los temas claves de esta agenda es la oportunidad que tiene el país de continuar posicionándose como un país rico en biodiversidad, con bosques y con una gran capacidad de captación de carbono en diferentes regiones donde se pueden desarrollar grandes acciones de mitigación. Del aprovechamiento de esas condiciones depende en gran medida la puesta en marcha de estrategias de desarrollo cada vez más alejadas de la dependencia a las economías extractivistas convencionales. Se debe aprender de los principales renglones económicos de países europeos, que precisamente se caracterizan por una reducción de emisiones de gases y el cuidado de los bosques.

El debate

Es un hecho que la pandemia ha generado diferentes posiciones frente a cuáles son los pasos para una reactivación económica que no genere impactos nocivos sobre el medio ambiente, pero es precisamente esa órbita la que origina disputas políticas y sociales difíciles de resolver. Por un lado, la institucionalidad considera que se debe continuar incentivando la presencia del sector extractivo sin perder de vista la importancia de la protección ambiental. Otro sector considera que la reactivación post-pandemia reducirá los estándares ambientales,

generando las condiciones para que el sector extractivo incremente su actividad en detrimento de la estabilidad de los recursos naturales y los ecosistemas.

Cualquiera que sea el desenlace en el corto plazo, lo cierto es que la región y el país deben pensarse todos los escenarios posibles para lograr una salida común a la crisis económica y social generada por la pandemia. En esa línea, la agenda ambiental cobra vital importancia, en el sentido de que obliga a revisar las lecciones que deja el sistema económico y productivo actual, cuyo protagonismo está en cabeza de una economía rentista de carácter extractivista; temas como la transición energética, cambios en los hábitos de consumo, las acciones dirigidas a la reducción de gases de efecto invernadero y mitigación del cambio climático tienen vital importancia para los gobiernos y para los sectores productivos que verdaderamente estén comprometidos con alternativas económicas que permitan lograr un equilibrio entre reactivación económica y cuidado de la casa común.

Otro tema clave tiene que ver con la participación ciudadana. La pandemia ha puesto en evidencia las ventajas de las plataformas digitales para acercar y poner en contacto a los diferentes actores que hacen parte del desarrollo del país. Esto plantea la cuestión de cómo poner a disposición mecanismos innovadores de democratización y de participación que permitan dialogar en torno a aspectos claves como las consultas previas, las audiencias ambientales o los pactos de gobernanza en los territorios. Adicionalmente, tener en cuenta el papel de las empresas que hoy en día están comprometidas con la generación de mejores condiciones para la productividad sin deteriorar los ecosistemas, a partir del diálogo multiactor, la producción limpia y la promoción de políticas públicas para el cuidado ambiental.

Todo lo anterior debe hacerse en el marco de una discusión amplia y transparente sobre qué se entiende por extractivismo, que no es más que la alta dependencia que la economía colombiana tiene de la actividad del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales desde el punto de vista fiscal y sin procesos internos de generación de valor agregado. Dicha dependencia le ha traído problemas al país, al punto que en épocas de caída en los precios de los minerales o del crudo, el gobierno debe entrar a respaldar las inversiones del sector. Al respecto, se presenta la diversificación productiva como una alternativa, para que la economía del país no dependa tanto de un solo sector, sino que haya fuentes diversas de generación de recursos para el Estado, que le permitan financiar sus inversiones.

Igualmente, es necesario tener en cuenta las debilidades institucionales, sobre todo desde el punto de vista del balance entre política minera y política ambiental, siendo esta última la que siempre ha salido perdiendo. Es decir, lo planteado por el Plan Nacional de Desarrollo pierde visibilidad por el protagonismo y la preferencia hacia la política minera extractivista; desafortunadamente es algo que no se ve que esté cambiando ni que haya un escenario equitativo en términos de la política ambiental.

En síntesis, abordar la pandemia como una oportunidad para sentar las bases de una transición post-extractivista, consiste en tratar de que la economía del país dependa menos del sector extractivo. Esto lleva a pensar en una apuesta de futuro que piense una transición productiva con un enfoque de derechos humanos, de cambio en los hábitos de consumo y de mejoramiento de la condición de vida de todos los actores que han participado en el sector extractivo. También, un cambio en la lógica del sector, en el sentido de activar los

circuitos económicos para la generación de materias primas con técnicas menos dañinas para los ecosistemas y más comprometidas con el cuidado de los recursos naturales; se trata de un valor agregado que va de la mano con temas como la gobernanza o la generación de escenarios de diálogo para la toma conjunta de decisiones.

En ese sentido, debe haber una concertación regional y una articulación institucional para el diseño de una política pública que, además, contenga principios claves como la transparencia y la lucha contra la corrupción. Adicionalmente, la participación ciudadana como eje protagónico que verdaderamente permita incluir la voz de las comunidades, a través de dispositivos formales y no formales, como puede ser la movilización y la protesta social, teniéndola como forma válida de participación y de interlocución legítima con el Estado. Por ello, se requiere que dicha política pública de participación en el sector extractivo cuente con mecanismos y escenarios propios que permitan una conversación más fluida entre la ciudadanía, los gobiernos y las empresas del sector, un diálogo constante y un fortalecimiento participativo a lo largo de la cadena del sector.

Desde la perspectiva institucional, se debe transformar el esquema jerárquico de decisiones hacia un esquema de gobernanza que permita mayor protagonismo por parte de las autoridades locales y de la participación ciudadana, para que haya una concertación más fluida entre las autoridades públicas y las comunidades sobre las decisiones de los territorios, ya sea para aceptar o no aceptar la explotación de los recursos naturales. Finalmente, la agenda ciudadana debe trabajar en el avance de empoderamiento, organización y movilización de las organizaciones y procesos sociales y ambientales de diferentes niveles, de manera que esa participación sea más integrada e incidente. Seguir la senda de las consultas populares, los litigios, las audiencias públicas, entre otras, obliga a los demás actores a sentarse en la mesa y dialogar para lograr consensos que permitan una construcción territorial más amplia y una agenda post extractivista más horizontal y comprometida con las futuras generaciones. Se debe abogar por una transición inteligente y comprometida; de lo contrario traerá mayor pobreza y, entre los más afectados, estará el medio ambiente.

Conversatorio 5

La agenda de gobernanza del sector extractivo en la pospandemia

La pospandemia como oportunidad: agenda de gobernanza democrática para el sector extractivo en Colombia

*Fabio E. Velásquez C.
Foro Nacional por Colombia*

La pospandemia como oportunidad

La pandemia del covid-19 ha tenido un impacto profundo en la economía, la sociedad y el Estado en Colombia. Las cifras sobre la caída de la actividad económica en todos sus frentes, así como del empleo formal son suficientemente conocidas. El impacto social no ha sido menor: la realidad del trabajo informal quedó al desnudo y planteó para un alto porcentaje de familias en el país el indeseable dilema entre salud y supervivencia económica. Los niveles de pobreza retrocedieron a cifras que tenía Colombia hace veinte años y la desigualdad social sufrió un incremento sustancial³⁵. El Estado, por su parte, y, en particular, el gobierno nacional mostraron su falta de preparación para enfrentar retos de gran magnitud como los planteados por la emergencia sanitaria, amén

35. Ver <https://theconversation.com/la-pandemia-acrecienta-la-desigualdad-y-la-pobreza-en-america-latina-155668>.

de dejar en evidencia sus desarticulaciones internas y, sobre todo, la falta de visión acerca de cómo intervenir a la luz de principios básicos de equidad, justicia social, democracia y respeto por los derechos humanos.

En suma, lo que han vivido el mundo y, a su manera, Colombia es una tragedia que cubre todos los órdenes de la existencia, incluida la afectación psicológica para hombres y mujeres de todas las edades que han tenido que someterse a confinamientos, a la restricción de sus derechos y libertades, así como a formas de comunicación y de existencia colectiva que nunca habían experimentado. La pandemia ha sido un reto individual y colectivo que –también hay que decirlo– ha propiciado la creatividad para enfrentar nuevos parámetros de vida cotidiana, rehacer el ritmo de la actividad familiar, laboral y en el espacio público, y acomodarse a un mundo virtual como forma de vida; un mundo que también refleja las iniquidades de un país en el que un importante segmento de la población no tiene acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La necesidad –casi que la obligación– de adaptarse a nuevas formas de vida (confinamiento, distancia social, bioseguridad, comunicación virtual, reducción de contactos sociales, trabajo en casa, riesgos para la salud de quienes tienen que salir a la calle, esquemas autoritarios de toma de decisiones, etc.) no parece ser algo transitorio. Marca el inicio de una época diferente que va a conservar seguramente varios de los rasgos de esta “situación atípica” convertidos en parámetros permanentes y consuetudinarios de comportamiento social. En otras palabras, la pospandemia no podrá ser un retorno al pasado ni una recuperación de viejos estilos de vida, sino la oportunidad para re-crear la economía, la sociedad y el Estado, y definir nuevos modos de relación entre ellos que mucho tendrán que aprender de las actuales

circunstancias. Los márgenes de incertidumbre son altos; poco sabemos de lo que seremos en el próximo futuro, pero no por ello el país debe dejar de lado la tarea de construir un proyecto de nación que llama a la reflexión, la creatividad y la acción colectivas.

El sector extractivo, al igual que los demás sectores de la economía, debe acogerse a esa nueva visión. No puede ser la excepción. No solo por el rol dominante que el gobierno le asignó como el motor del crecimiento económico del país en los últimos tres lustros, sino porque su evolución ha estado marcada por una relación costo-beneficio económico y social que ha dejado un saldo más negativo (efectos sociales y ambientales, bajos niveles de participación en las decisiones, desconfianza y conflictividad social) que positivo (inyección de recursos en algunas regiones del país y generación de rentas para la inversión pública). En esas circunstancias, la pospandemia puede convertirse en una inmejorable oportunidad para repensar el sector, sus condiciones de operación y el rol que puede jugar en la transición hacia un modelo de desarrollo que supere el extractivismo³⁶ reinante hasta ahora.

Dos desafíos debe enfrentar esta apuesta de transición post-extractivista: de un lado, reducir significativamente la dependencia que muestra hoy la economía colombiana con respecto al sector extractivo, especialmente en términos de exportaciones y de generación de rentas fiscales³⁷. Dicha dependencia fue alta en la coyuntura del boom de precios

36. Entendemos el extractivismo como aquella forma de extracción de recursos naturales no renovables para la exportación, que no está ligada a actividades de procesamiento interno de las materias primas productoras de valor agregado y generadoras de empleo y riqueza para las regiones y el país en su conjunto.

37. Se sugiere la lectura de los ocho Informes sobre el sector extractivo en Colombia, publicados por Foro desde el 2011, en los que se examina la evolución de los principales indicadores económicos del sector de hidrocarburos y minerales (ver www.foro.org.co).

internacionales de las materias primas (2005-2015, aproximadamente), pero se mantuvo y se agudizó en la fase posterior de precios a la baja, tendencia que se vio agravada durante los meses recientes de emergencia sanitaria, con la excepción de los precios del oro. En esta última fase, que implicó una severa reducción de los ingresos públicos procedentes del sector, el gobierno, presionado además por los gremios empresariales, flexibilizó requisitos y generó condiciones favorables (exenciones tributarias, políticas de promoción del sector, definición de algunos proyectos extractivos como proyectos estratégicos, etc.) para asegurar nuevas inversiones y mayores volúmenes de producción que compensaran la baja de precios (“carrera hacia el fondo”). Y, como complemento, hizo aprobar por el Congreso reformas tributarias para llenar el déficit fiscal generado por la reducción de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales.

El reto consiste entonces en diseñar una estructura económica más diversificada que la actual en términos de producción y de composición de la canasta exportadora³⁸, de modo que la volatilidad de precios del mercado internacional de los principales productos de exportación (petróleo y carbón) no golpee, como lo ha hecho hasta ahora, las finanzas públicas. Esa opción ha de considerar, además, la reducción de la demanda de combustibles fósiles por parte de un buen número de países que han iniciado la transición energética hacia una matriz basada en fuentes alternativas, no convencionales.

De igual forma, habrá que enmarcarla en la ejecución de las políticas de lucha contra el cambio climático, habida cuenta de los compromisos adquiridos por Colombia en esa materia. Estos son, sin duda, buenos motivos

38. Se trata de modificar el esquema de reprimarización de la economía, al que nos condujo la explotación de recursos naturales, y transitar hacia una economía con mayor peso de otras actividades económicas, especialmente del sector manufacturero y de las economías basadas en el conocimiento.

para que el país mire hacia otros horizontes productivos y de exportación³⁹.

El segundo desafío de la transición post-extractivista consiste en definir cómo deberá ser la operación del sector en la fase de pospandemia⁴⁰. En este caso será preciso, en primer lugar, establecer dónde no será posible explotar los recursos del subsuelo, por razones ambientales o de otra naturaleza. Esto pasa por la formulación de un plan nacional de ordenamiento territorial que establezca las vocaciones de los territorios, los usos del suelo y el subsuelo, y precise los sitios vedados para la explotación los recursos no renovables. En segundo lugar, en las zonas con potencial geológico decidir si, en razón de la vocación del territorio y de las aspiraciones de sus gentes, es mejor no explotar el recurso natural y dedicar el suelo a otros usos, dejando intactos los recursos del subsuelo. Y finalmente, donde sea posible explotar los recursos naturales, señalar bajo qué condiciones ello es posible. Es decir, cuáles son los requerimientos en términos de estándares técnicos, económicos, laborales, ambientales y sociales que la actividad extractiva deberá cumplir para que aporte un beneficio efectivo para el país y sus territorios⁴¹. La propuesta del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) es, en esa dirección, acertada y aplicable a la actividad extractiva

39. En una línea diferente se ubica la propuesta del Presidente de la Asociación Colombiana de Minería, quien sugiere que Colombia debe buscar nuevos mercados para el carbón, de modo que se garantice la viabilidad de varios de los proyectos de explotación de ese mineral a gran escala en Colombia. En otras palabras, hacer un poco más de lo mismo, aprovechando la supuesta demanda de carbón en Asia y en otros continentes.

40. Será una fase en la que seguramente el mundo seguirá conviviendo con el virus y buscando los medios más adecuados (vacunas, protocolos de bioseguridad, medicamentos, nuevos patrones de comportamiento, etc.) para contrarrestar su impacto sobre la salud.

41. No sobra señalar que la transición energética implica la diversificación del sector minero mediante la explotación de otros minerales (cobre, litio, níquel, coltán), cuya demanda en el mercado internacional aumentará en el futuro próximo.

en su conjunto, no solo a la minería: que sea incluyente, resiliente y competitiva⁴².

No sobra reiterar que estos dos retos forman parte de una propuesta de transición es decir, de un período de introducción de cambios que, sin motivar traumatismos indeseables, pueden consolidarse en el futuro y dar lugar a nuevos esquemas de organización del sector y de la economía en general. Iniciar la transición post-extractivista significa, en consecuencia, comenzar a modificar el modelo extractivista hoy dominante en el país, siempre en la mira de asegurar que la explotación de los recursos naturales –que es una actividad necesaria- se desarrolle de modo que produzca un saldo positivo, tanto en términos económicos como ambientales y sociales; en todos, no en alguno de ellos. La transición es necesaria porque el objetivo último es la modificación a fondo de las políticas públicas y los comportamientos económicos, sociales y políticos, que no podrá consolidarse de la noche a la mañana, sino que requiere de un tiempo prudente para adelantar un proceso gradual que evite daños y perjuicios a la economía y a las personas y comunidades que hoy día dependen de esa actividad.

Ahora bien, el diseño de la transición y las decisiones para su implementación no pueden ser el fruto de un trámite exclusivo del gobierno o de un consenso entre este y el sector privado, sino el producto de un acuerdo de gobernanza democrática⁴³ en el que estén involucrados los

42. Incluyente, en el sentido de que crea valor compartido con las comunidades y regiones donde opera, y administra la riqueza proveniente del recurso natural para beneficio de todos los ciudadanos, de modo que sea una fuerza motriz de progreso, desarrollo y convivencia pacífica. Resiliente, en tanto debe dejar un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico que interviene, medido a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, incluido el cierre de los mismos. Y, finalmente, Competitiva, en cuanto busca ser rentable económica, social y ambientalmente –considerando la dotación específica de recursos del país- y cuenta con conocimiento y buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia (GDIAM, 2015, 11-14).

43. La gobernanza democrática es una forma de gobierno

actores relacionados con el sector, tanto a nivel nacional como territorial. La transición debe reflejarse en políticas de Estado, construidas mediante procesos de deliberación pública y de participación efectiva que permitan acuerdos sobre la gestión de los recursos naturales y su rol en las transformaciones económicas y sociales que Colombia debe proponerse para los próximos años.

El acuerdo multiactor de gobernanza para la transición post-extractivista debe contemplar como mínimo tres aspectos: en primer lugar, la articulación horizontal y vertical de la acción gubernamental. En el nivel nacional, las diferentes agencias relacionadas con el manejo del sector (Ministerio de Minas y Energía y sus Agencias y Unidades; el Ministerio de Ambiente y las entidades adscritas a él; el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros) tienen que coordinar lenguajes, apuestas y acciones, tanto de cara al sector privado como a las comunidades y sus organizaciones. Tendrán, por tanto, que superar la descoordinación que ha sido característica de su desempeño, especialmente de cara a los territorios. También deberán concertar con las autoridades municipales y departamentales, como lo señala la Corte Constitucional en varias de sus recientes sentencias⁴⁴, aquellas decisiones que afectan más directamente a los territorios de su jurisdicción, en particular, la

que otorga un lugar central a la articulación de actores con intereses, visiones del mundo, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, con el propósito de buscar, en el marco de reglas de juego vigentes y mediante prácticas de deliberación y concertación, acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos, de manera que estos se puedan convertir en fuente de bienestar para la colectividad (Velásquez, 2014).

44. En particular, las sentencias C-123 de 2014 y SU-95 de 2018. Estas dos sentencias no emplean el mismo lenguaje, pero apuntan a lo mismo: las decisiones relacionadas con la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deben ser fruto de un acuerdo entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales.

entrega de títulos y concesiones y la definición de medidas para enfrentar los impactos económicos, sociales y ambientales de la actividad extractiva.

En segundo lugar, los acuerdos de gobernanza deberán incluir medidas específicas para fortalecer la transparencia del sector y emprender la lucha contra los riesgos y los hechos de corrupción. Se han registrado algunos avances en esa dirección, como la implementación de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), la aprobación de la ley de transparencia y acceso a la información pública y el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas para hacer seguimiento a las regalías. Sin embargo, los riesgos de corrupción no se han reducido, particularmente en el uso de las rentas provenientes del sector, lo que sugiere la urgencia de medidas más severas de sanción a los corruptos y herramientas que permitan a las entidades de control eliminar, con apoyo ciudadano, el desangre de recursos que ha caracterizado al sector.

Por último, es urgente fortalecer la participación ciudadana en el sector extractivo para que las comunidades locales, las organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil tengan un lugar más visible y una voz incidente en las decisiones sobre el manejo del sector a lo largo de la cadena de valor. La participación es el eje que articula los diferentes componentes de la gobernanza democrática. Comprender su rol en el sector extractivo es el objeto de la siguiente sección

El esquema de toma de decisiones en el sector extractivo y la participación ciudadana

La toma de decisiones: concentración del poder y asimetrías entre los actores

¿Cuál es el estado actual de la participación ciudadana en el sector extractivo? La respuesta a esta pregunta es compleja por las características mismas del sector, por el rol que han jugado los diferentes actores y, en particular, por el esquema de toma de decisiones que se configuró desde comienzos de siglo cuando el mercado de materias primas a nivel global se expandió y ofreció oportunidades a la inversión privada. Dicho esquema ha sido en buena parte el responsable de que la oferta participativa en el sector haya sido un elemento de poco peso en la definición de las políticas de promoción de la actividad extractiva en el país.

Dicho de otra forma, el modelo de toma de decisiones vigente en el sector extractivo ha sido una importante barrera para la implantación de un esquema de una gobernanza democrática. Se trata, en efecto, de un modelo vertical, jerárquico, en el que las principales decisiones a lo largo de la cadena de valor están concentradas en manos del gobierno nacional. Según el artículo 332 de la Constitución, el Estado es propietario del subsuelo y sus recursos, lo que el gobierno nacional ha interpretado como facultad suya exclusiva para tomar decisiones sobre su explotación. Esto llevó a un manejo centralizado de dichos recursos, que contrasta abiertamente con la estructura descentralizada del Estado colombiano, tal y como está definida en el artículo 1° de la Constitución Nacional.

Por su parte, las entidades territoriales tienen competencias operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas extractivas, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial, hacer cumplir los amparos administrativos⁴⁵ y ejercer otras funciones de vigilancia y control. El modelo es, por tanto, excluyente, pues impide a las colectividades territoriales⁴⁶ la posibilidad de influir de modo efectivo en las decisiones más importantes relacionadas con la gestión de los recursos naturales. Ni las autoridades locales⁴⁷ ni las comunidades tienen voz en decisiones como la de explotar el subsuelo, otorgar títulos y licencias, y distribuir la renta extractiva, para señalar algunas de ellas.

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

46. *Entendemos por colectividades territoriales las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, a los diferentes actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de cada uno de ellos. Pero también pueden ser fuente de sinergias para la acción conjunta, cuando se trata de enfrentar situaciones que aúnan diferentes intereses de cara a otros actores (Ver Velásquez, 2018).*

47. *“(…) el rol de los alcaldes y gobernadores es de poco peso. Las funciones que tienen a su cargo -las de control y fiscalización- son las más conflictivas, y les pueden generar costos políticos. Por ejemplo, deben aplicar en muchas ocasiones el decomiso y los amparos administrativos a mineros y personas de su municipio, lo que les genera dificultades con el resto de la población, por supuesta falta de solidaridad y por obstaculizar sus fuentes de trabajo. Por esto, en muchos casos prefieren ignorar la situación y dejar pasar este tipo de infracciones, no sin obviar la clara situación de falta de capacidades para llevar a cabo estas competencias” (Foro, 2017, 13).*

De otra parte, el esquema refleja las asimetrías entre los actores con respecto a la toma de decisiones y tiende a profundizarlas. Es lo que intenta mostrar la gráfica 1. En efecto, la industria a gran escala tienen relación directa con todos los niveles de la administración pública: mantienen un diálogo permanente con el gobierno nacional a través del cual negocian el diseño de las políticas sectoriales, especialmente en coyunturas de crisis, como la generada por la pandemia del covid-19⁴⁸. Esa cercanía ha permitido además la construcción de narrativas afines sobre el rol del sector en el desarrollo del país, que tienen un gran poder de influencia en la deliberación pública y en la toma de decisiones.

La relación de las grandes empresas con las autoridades territoriales son generalmente fluidas⁴⁹, a través de medios como inversiones de beneficio municipal o subregional, aportes económicos para el diseño y ejecución de planes y políticas públicas, y alianzas con los gobiernos municipales para el desarrollo de los proyectos extractivos. La mayoría de los gobiernos locales han respondido a esa estrategia con un criterio claro: el de los beneficios económicos, fiscales y sociales que puede reportar el proyecto al municipio. De ello depende la respuesta de las autoridades en términos de cooperación o rechazo a la iniciativa privada.

Gráfica 1. Relación de actores extractivos con el esquema de toma de decisiones en el sector extractivo



Fuente: elaboración propia

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

49. Hay excepciones, como ocurrió en municipios del suroeste antioqueño cuyas autoridades manifestaron no estar dispuestas a aceptar proyectos mineros porque transforman radicalmente la vocación económica de esa región. Recuérdese, además, la expedición de Acuerdos por parte de algunos Concejos Municipales que prohibieron la minería en su territorio (Urrao, Jericó) o aprobaron consultas municipales cuyo resultado fue el rechazo al desarrollo de proyectos mineros o de hidrocarburos.

La gran industria también tiene un alto margen de influencia sobre las comunidades locales. Los altos índices de necesidades básicas insatisfechas en las regiones donde operan los proyectos extractivos constituyó en el pasado un terreno abonado para que las empresas buscaran el apoyo ciudadano a sus proyectos a través de acciones filantrópicas que eran bien recibidas por la población y que luego dieron lugar a demandas adicionales hacia las empresas, en vista de que los gobiernos locales no atendían las necesidades de la población. En años recientes, sobre todo a raíz de los altos niveles de conflictividad en algunas zonas del país, esta estrategia ha virado—sin ser totalmente abandonada— hacia una apuesta por el diálogo para obtener la licencia social de la población.

El énfasis está puesto en el relacionamiento con las comunidades en la mira de mejorar los bajos niveles reputacionales del sector, prevenir la conflictividad o tramitarla, y ganar aliados en distintos sectores para la implementación de los proyectos extractivos.

La respuesta de las comunidades locales a esta estrategia ha sido desigual. En algunos casos, el rechazo ha sido notorio. Pero también ha habido declaraciones de apoyo comunitario a proyectos extractivos, como lo señala el informe de la “Brújula Minera” de 2020, según el cual aumentó la percepción ciudadana favorable a la minería⁵⁰.

Otra cosa ocurre con los demás actores productivos. La pequeña minería formal, que históricamente ha tenido que enfrentar numerosas dificultades para el ejercicio de su tarea (bajo acceso a capacitación para mejorar estándares técnicos, laborales, económicos y sociales; barreras para la comercialización de su producción, el acceso a créditos bancarios,

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

la incorporación de tecnologías limpias y su sostenibilidad), no encuentra eco a sus demandas en el gobierno nacional, a excepción de lo señalado en el último Plan Nacional de Desarrollo, en el que se plantea que el Ministerio de Minas y Energía debe formular las políticas para el desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera. Actualmente, el Ministerio diseña un nuevo modelo de fomento minero para Colombia que incluye un esquema de comercialización de minerales (GDIAM, 2020). Es, quizás, la primera aproximación del gobierno a la problemática de la pequeña minería formal.

La minería informal⁵¹ se encuentra en situación parecida o peor. Las demandas de formalización no han tenido una respuesta adecuada de parte del ejecutivo. Los programas gubernamentales muestran resultados pobres hasta el momento, por lo menos en cuanto al número de mineros formalizados (menos del 5% del total). Aunque, a partir de 2013, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Formalización Minera, puso en marcha un Programa para que el sector informal trabaje bajo el amparo de un título minero, no ha logrado diseñar una política que responda a los requerimientos de la minería informal, por lo menos con el mismo vigor y la prontitud con la que reacciona a las demandas de la gran industria. Esta situación revela las asimetrías de poder en la toma de decisiones y ha incrementado la sensación de

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

frustración en los mineros informales, así como su desconfianza en las acciones del gobierno.

La minería artesanal y ancestral⁵² es la que tiene menor grado de influencia en las decisiones públicas, pues se encuentra lejos del radar del gobierno nacional. Son las alcaldías las encargadas de llevar el registro de estos mineros y mantener con ellos un contacto permanente para atender algunas de sus demandas, sobre todo en aspectos sociales y de subsistencia. Son cerca de 100.000 personas, según los datos oficiales, los que practican este tipo de minería en el país. El gobierno nacional ha hecho poco en términos de política pública en su favor. Ha aplazado la reglamentación del Capítulo V de la ley 70 de 1993, en el caso de las comunidades negras, y no ha contado con programas específicos para ese segmento de la actividad. Por el contrario, a raíz del crecimiento de la extracción ilícita de minerales, ha desplegado una acción represiva que termina por afectar a los mineros ancestrales y artesanales que, por fuerza de las circunstancias, se relacionan cada vez más con la minería ilegal.

Existen, pues evidentes asimetrías entre los diferentes actores productivos para incidir en las decisiones relacionadas con la actividad extractiva en Colombia. Mientras la industria a gran escala tiene un alto poder de incidencia en todos los nichos de toma de decisiones, la pequeña y mediana minería, los mineros informales y los mineros ancestrales y

52. El GDIAM (2020) la define como “la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas por medios y herramientas manuales, y sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Se trata de una actividad artesanal cuya capacidad de extraer y procesar minerales está determinada por la fuerza de trabajo de una persona adulta durante una jornada de trabajo. Este tipo de minería mezcla componentes productivos y culturales muy ligados al territorio y, en el caso de la minería ancestral, a dinámicas colectivas heredadas del pasado.

artesanales obtienen escasos beneficios de la política pública. El decreto 1666 de 2016, que definió la tipología minera en Colombia, con la intención de diseñar políticas diferenciadas para cada sector, no se ha visto reflejado en propuestas que consideren la particularidad de cada categoría y den un trato equitativo a todos los actores.

Hay declaraciones de intención que se tornan retóricas en tanto no se traducen en acciones de gobierno. Este promueve la gran industria y trata a los demás sectores como destinatarios marginales de su acción.

La participación ciudadana en el sector extractivo ⁵³

Este esquema de gobernanza tiene su correlato en una notoria fragilidad de la institucionalidad participativa en el sector, lo que contrasta abiertamente con la apuesta por la institucionalización de la participación en otros sectores de la gestión pública en Colombia,

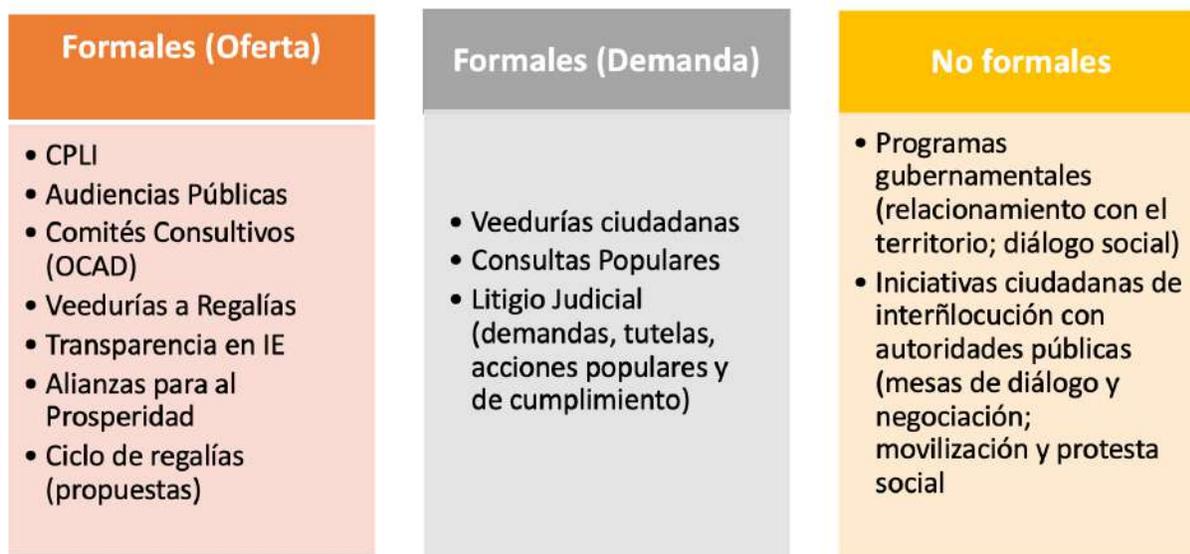
53. La participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público, los cuales, en función de sus intereses y desde la comprensión de sus derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición) (Velásquez y otros, 2020, Tomo 1). En cualquier caso, el Estado aparece como interlocutor necesario, en tanto la participación ciudadana canaliza demandas cuya respuesta se concreta en decisiones que deben tomar las autoridades públicas. La participación es, además, vista como un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006), lo que obliga al Estado a garantizar las condiciones para su ejercicio pleno. Las prácticas participativas se mueven entre dos lógicas: la institucionalización y la movilización. La primera supone que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas que regulan el comportamiento de los participantes: quiénes pueden participar; en qué escenarios, cuál es su alcance, cuáles los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados. La institucionalización implica la creación de dispositivos (espacios y mecanismos) que, por su propia naturaleza, tienden a estandarizar los

desde mediados de los años ochenta del siglo pasado.

El sector cuenta con algunos dispositivos, como aparece en la gráfica 2. Se trata de espacios y mecanismos institucionales que han operado de manera diferente y con resultados disímiles.

La gráfica incluye también los dispositivos no formales, incluidos la movilización y la protesta que, como se analizará luego, se convirtió en el canal más utilizado por diferentes grupos para hacer públicas sus posturas sobre el desenvolvimiento de la actividad extractiva en varias regiones del país.

Gráfica 2 – Dispositivos de participación en el sector extractivo



Fuente: elaboración propia

comportamientos sociales para convertirlos en conductas normativamente pautadas. La participación institucional hace uso de dos tipos de dispositivos: los mecanismos de participación directa (referéndums, plebiscitos, consultas populares, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa popular, cabildos abiertos y otros procedimientos para hacer efectivo ese derecho) y los espacios de participación ciudadana en decisiones públicas (consejos, comités, audiencias, mesas permanentes). Por su parte, la movilización se basa principalmente en las estrategias de actores para el logro de determinados objetivos. Tiene lugar a través de acciones colectivas que buscan la adhesión de personas y grupos; su resultado depende en parte del repertorio de recursos y de la capacidad de sus promotores para unir fuerzas hacia el logro de un objetivo común. La movilización puede ser expresiva, es decir, orientada hacia la proyección de actores en el escenario público para visibilizar su identidad o para dar a conocer sus intereses. Pero también puede ser reivindicativa o transformadora. La primera se desarrolla en torno a demandas de actores basadas en sus intereses; la segunda persigue cambios de fondo en las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas. Estas dos últimas modalidades tienden a ser contenciosas y producen generalmente tensiones y conflictos que pueden llevar la construcción de acuerdos, o pueden devenir en violencia (Ver Velásquez y otros, 2020).

El balance sobre el funcionamiento y los resultados arrojados por los dispositivos institucionales no es alentador. El Comité Asesor de Política Minera no se reúne; las Alianzas para la Prosperidad no han sido reglamentadas y nada indica que lo sean en el corto plazo; los Comités Consultivos de los OCAD en general no operaron y fueron eliminados por la nueva ley de regalías; esta última no ha sido aún reglamentada, aunque muestra avances interesantes⁵⁴.

54. La ley 2056 de 2020 creó varios espacios de participación. En primer lugar, las Mesas Públicas de Participación Ciudadana. Son escenarios en los que diferentes actores del nivel municipal y departamental priorizan los proyectos de inversión financiados con recursos de Asignación Directa y de Asignación para la Inversión Local (artículo 30). Esas Mesas deben ser lideradas por los alcaldes y gobernadores y a ellas podrán ser invitadas, en el caso de los municipios, las Juntas Administradoras Locales, el Concejo Municipal, las Organizaciones de Acción Comunal, las organizaciones sociales, y de los principales sectores económicos con presencia en el municipio. Los gobernadores podrán

Solamente el CTN de EITI funciona, aunque sus productos poco influyen en las decisiones de política pública para el sector.

Existen otros dispositivos de participación, que no fueron creados específicamente para el sector, pero que aplican en diferentes momentos de la cadena de decisiones: las audiencias públicas ambientales⁵⁵, la consulta previa⁵⁶, y

invitar a delegados de la Asamblea Departamental, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, de las Instituciones de Educación Superior y de los principales sectores económicos con presencia en el departamento. Las Mesas son de obligatoria convocatoria y operación, y el resultado de su trabajo debe quedar consignado en los planes municipales y departamentales de desarrollo, en un capítulo específico que se denominará "Inversiones con cargo al Sistema General de Regalías". En segundo lugar, la vigilancia ciudadana en las diferentes fases del ciclo de los proyectos. Según el artículo 64, "las entidades que ejecuten recursos del Sistema General de Regalías garantizarán la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión". Para ese efecto, el Congreso de la República podrá organizar audiencias públicas que contribuyan al ejercicio del control social. En tercer lugar, los dispositivos creados exclusivamente para los grupos y las comunidades étnicas. Ellos tienen asiento en la Comisión Rectora del Sistema a través de tres delegados (pueblos indígenas, comunidades NARP y pueblo Rrom), con voz y voto en la decisión de asuntos relacionados con las instancias de decisión creadas por la ley para ellos. También tienen representación en los OCAD regionales, con voz y sin voto, excepto en proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado consulta previa, caso en el cual tienen voto. Igualmente, pueden participar en la definición de convocatorias de proyectos financiados con los recursos del rubro de Ambiente y Desarrollo Sostenible (artículo 51). Por último, el Título V de la ley se refiere a las instancias de decisión de pueblos indígenas y de comunidades NARP, así como de una Comisión de Diálogo de los pueblos Rrom para la gestión de proyectos para sus respectivas colectividades. Este diseño convierte a los grupos étnicos en responsables de la gestión de tales proyectos. Las instancias y la Comisión de Diálogo son las encargadas de recibir los proyectos de inversión, analizarlos, definir cuáles serán financiados, seleccionar sus ejecutores y monitorear su ejecución. De esa forma, las autoridades de los tres sectores se convierten en particulares que ejercen funciones públicas, lo que los obliga a llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas (artículos 77 y 93).

55. Ley 99 de 1993.

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

las consultas populares⁵⁷. Generalmente, su funcionamiento ha sido más el producto de la iniciativa ciudadana, especialmente en el caso de las audiencias públicas y de las consultas populares, que de la voluntad gubernamental de democratizar la gestión del sector. Las audiencias públicas ambientales han sido uno de los escenarios más frecuentes de encuentro entre las entidades públicas, los promotores de proyectos y los sectores sociales para el intercambio de información y de opiniones, especialmente en el licenciamiento ambiental. Sin embargo, las audiencias son un mecanismo de alcance limitado: no son una instancia de incidencia ciudadana y sus deliberaciones no tienen carácter vinculante para las autoridades ambientales. Además, el gobierno no está obligado a convocarlas⁵⁸.

La consulta previa, libre e informada (CPLI) es el derecho que asiste a los grupos étnicos de ser consultados cuando el Estado proyecta tomar medidas legislativas y administrativas, o realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, que pueden afectar su integridad cultural, social y económica. La consulta previa es de carácter obligatorio, pero la ley no especificó un procedimiento específico para su aplicación⁵⁹. El Decreto 1320 de 1998 establece algunos protocolos. Posteriormente, la directiva 01 de 2010, de la Presidencia de la República, definió el protocolo que deben seguir las instituciones del Estado para la aplicación del mecanismo, y el Decreto 2613 57. Reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y ordenada en ciertos casos por la ley de régimen municipal (136 de 1994).

58. No obstante esas limitaciones, las audiencias han servido para frenar algunos proyectos extractivos. Es lo que ocurrió en la discusión del proyecto de explotación de oro a cielo abierto, de la empresa GreyStar, en la provincia de Sotomonte. En esa ocasión, las organizaciones y movimientos de defensa del agua utilizaron la audiencia para impedir, junto con otras estrategias de presión y movilización, que la autoridad correspondiente aprobara la licencia ambiental, lo que finalmente sucedió.

59. La Sentencia SU 039 de 1997 señala los parámetros para su implementación y da orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental.

de 2013 adoptó el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa. Recientemente, el gobierno emitió la directiva 08 del 9 de septiembre de 2020, que define las etapas de la consulta y sus correspondientes procedimientos.

La aplicación de este mecanismo ha sido objeto de críticas por parte de diferentes actores. El grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) señaló que la CPLI ha perpetuado una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto, entre las cuales señala la ausencia de diálogo intercultural, la falta de claridad sobre la propiedad del territorio y sobre la responsabilidad de los distintos actores; la ausencia de una metodología que establezca alcance, tiempos y mecanismos de seguimiento a los acuerdos; la falta de financiamiento y la carencia de un sistema de información apto para que la Consulta cumpla su cometido.

Sectores gubernamentales y del sector privado han calificado la CPLI como un obstáculo para el desarrollo, mientras que otros actores abundan en críticas, como su transformación en un proceso transaccional; la falta de representatividad de quienes participan en las consultas; el rol marginal del Estado; el desconocimiento por parte de este último de la presencia de comunidades étnicas en algunos territorios; y el hecho de que la consulta se ha convertido en un trámite formal. En suma, la consulta parece estar ubicada en el peor de los mundos: nadie está conforme con su aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperar el espíritu que inspiró su creación.

El otro dispositivo que ocupó hasta hace un par de años las primeras planas de los periódicos es la consulta popular. Fue utilizada en algunos municipios para decidir sobre la extracción de recursos naturales, lo cual desató un fuerte

debate en el país. Sus promotores aducían que el procedimiento contaba con una base constitucional y, sobre todo, legal (artículo 33 de la ley 136 de 1994) y que, ante la inexistencia de otros canales de expresión, estaban en su derecho de hacer uso de este mecanismo. El gobierno nacional y el sector empresarial, por su parte, pusieron en tela de juicio su validez, señalando que los municipios no tenían competencia para decidir sobre la explotación de recursos naturales y que esos procesos habían sido manipulados ideológica y políticamente por algunos sectores anti-extractivistas.

El cierre de esta discusión tuvo lugar a raíz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia SU-095 de 2018, que declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios. En la sentencia, la Corte señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley. Además, la Corte “garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos”, y exhorta al Congreso de la República “para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio”.

Ante la fragilidad de las instituciones participativas en el sector extractivo, varios sectores de la sociedad civil a nivel nacional y en diferentes regiones del país han utilizado en los últimos quince años vías no formales de

encuentro con las autoridades públicas, como las mesas mineras, los diálogos informales, los espacios de negociación de conflictos y la participación en los programas de relacionamiento con el territorio promovidos por las entidades del orden nacional. Pero, sin duda, los instrumentos más utilizados en el período reciente –y que, además, han mostrado resultados concretos- han sido el litigio judicial y la movilización y la protesta social.

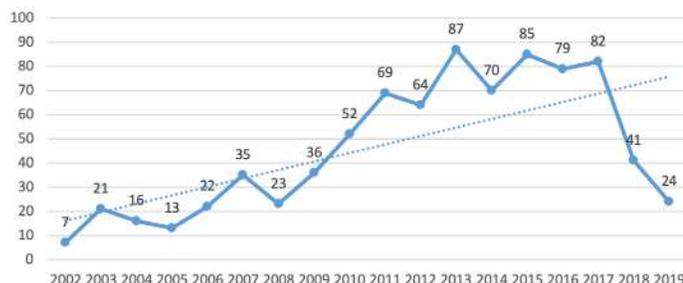
Organizaciones sociales, ambientales y de Derechos Humanos, con el apoyo de ONG, expertos académicos y algunos sectores políticos, desplegaron en la última década una ofensiva importante en el campo jurídico, con el propósito de modificar un marco normativo que, a juicio de los demandantes fue diseñada para promover el sector a través del impulso a la gran industria extractiva. Esta estrategia incluyó demandas contra leyes y decretos, la interposición de acciones de tutela para la defensa de derechos vulnerados, la solicitud de acciones populares, entre otras, que llevaron a la definición de una jurisprudencia sobre temas como la autonomía territorial, los derechos de las minorías étnicas, la protección del medio ambiente y la participación ciudadana en el sector⁶⁰. Estas acciones convirtieron al campo normativo en terreno de disputa entre los actores del sector, lo que añade un escenario al debate sobre el sector y ha convertido a las Altas Cortes en un actor relevante en la definición de asuntos que no han podido ser resueltos por la vía del diálogo y la negociación.

60. El litigio judicial también ha sido utilizado por las empresas para proteger sus intereses. La sentencia SU-095 de 2018 fue el resultado de una acción de tutela interpuesta en segunda instancia por la Empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., la cual alegó haber sido perjudicada por la pretensión de los habitantes de Cumaral (Meta) de realizar una consulta popular para suspender el contrato firmado con la ANH para realizar sísmica en dicho municipio.

Ha sido, sin embargo, la movilización y la protesta el canal más utilizado por algunos sectores sociales para poner de presente los impactos económicos, sociales y ambientales de la explotación de los recursos del subsuelo y reivindicar su derecho a ser parte de las decisiones que afectan sus territorios y sus formas de vida. Las cifras muestran un aumento de las movilizaciones sociales en términos absolutos y relativos. La gráfica 3 muestra, en efecto, un crecimiento de la movilización desde 2002 hasta el 2019, con coyunturas de alta conflictividad en 2011 y 2013-2017, para un total de 826 eventos en el país. En términos relativos, el peso de las luchas en el sector aumentó significativamente durante el período: entre 2002 y 2010, las movilizaciones en el sector representaron el 3,7 % del total de movilizaciones en el país. Entre 2011 y 2015, la proporción fue del 8,1 %, mientras que en 2016-2017 llegó a ser del 11,6 % (Cuadro 1).

Nuevos actores emergieron en este escenario: trabajadores de empresas del sector, campesinos, pobladores urbanos, comunidades étnicas, mineros artesanales, estudiantes, organizaciones ambientalistas, mujeres, jóvenes y organizaciones de derechos humanos. Esta diversidad refleja un fenómeno nuevo en la movilización social: la articulación de intereses, de fuerzas y de recursos de las organizaciones para lograr objetivos compartidos y obtener resultados concretos: el freno a proyectos extractivos; la negociación de condiciones para su implantación en el territorio, el mejoramiento de las condiciones laborales para los trabajadores de la gran industria, etc.

Gráfica 3. Luchas sociales en el sector extractivo 2002-2019



Fuente: Velásquez y otros (2020) y base de datos sobre luchas sociales del Cinep.

Cuadro 1. Luchas sociales en el sector extractivo como proporción del total de luchas sociales en Colombia 2002-2017

Período	Total de luchas sociales	Luchas sociales en el SE	%
2002-2010	6.068	225	3,7
2011-2015	4.625	375	8,1
2016-2017	1385	161	11,6
2002-2017	12.078	761	6,3

Fuente: Elaboración propia

Son dos los principales asuntos que llevaron a esos actores a movilizarse: los temas ambientales, más relacionados con la minería, y los temas laborales, más característicos del sector petrolero. En un segundo orden de importancia aparecen el incumplimiento de compromisos por parte de las empresas y la defensa de derechos de distinta índole. Otras circunstancias que han motivado las movilizaciones han sido la protesta contra políticas públicas o contra el incumplimiento de compromisos y pactos por parte del gobierno.

El confinamiento obligado por la pandemia del Covid-19 ha restringido, sin duda, la posibilidad de que esos eventos se repitan con mayor frecuencia. No obstante, las causas que las motivaron no han desaparecido del todo, lo que

define una latencia que en cualquier momento puede activarse, sobre todo por el anuncio del gobierno de convertir al sector extractivo en la clave de la recuperación económica del país, especialmente a través de proyectos estratégicos como los de explotación de oro en inmediaciones del páramo de Santurbán, o el de explotación de cobre en el suroeste antioqueño. Las voces de rechazo a ambos proyectos se han hecho sentir en los últimos meses, lo que expresa de nuevo las inconformidades que motivarán seguramente nuevas acciones colectivas en el país. Lo mismo puede decirse a propósito de la implementación de los proyectos de fracking.

Gobernanza democrática para el sector extractivo

El incremento de la conflictividad en el sector extractivo pone de presente la necesidad de imaginar un esquema de gobernanza democrática para el sector, cuyo eje principal ha de ser la participación ciudadana a lo largo de toda la cadena de decisiones⁶¹. Dicho esquema debe cruzar tres componentes: la articulación horizontal en el seno del gobierno, la articulación vertical nación-territorio y la participación ciudadana.

Las agencias gubernamentales y del Estado relacionadas con el sector extractivo deben coordinar su acción y construir un lenguaje común para llegar a los territorios y promover una deliberación abierta e incluyente sobre los alcances y las limitaciones de la actividad extractiva. Hasta ahora, cada agencia del gobierno ha llegado a los territorios con su respectiva propuesta, no necesariamente coincidente con la de otros organismos, con

61. La cadena de decisiones es el conjunto de medidas que adoptan las autoridades públicas a lo largo de la cadena de valor de la industria, desde la decisión de explotar el recurso hasta la distribución y el uso de la renta generada, pasando por la titulación, el licenciamiento ambiental, la ejecución y el cierre del proyecto.

lenguajes dispersos que no siempre significan lo mismo para los actores locales, con información construida a partir del interés de la respectiva agencia, y sin tener una lectura adecuada de las realidades territoriales, que permitan un intercambio más claro y transparente con dichos actores. Si algo ha caracterizado al gobierno nacional en su rol de promotor de la actividad extractiva –rol que, entre otras cosas, ha sido dominante en los últimos años, por encima de su rol regulador- es la desarticulación institucional en el diseño de la política sectorial y en el relacionamiento con los territorios. La gobernanza democrática del sector extractivo obliga al gobierno nacional a articular la acción de sus agencias sectoriales en las dimensiones señaladas, entre otras, como mecanismo para ganar la confianza de los actores nacionales y territoriales, hoy día bastante deteriorada.

Esa articulación también debe ser vertical, es decir, ha de operar en las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades de los municipios y departamentos. Este ha sido uno de los cortocircuitos más frecuentes en el manejo del sector extractivo, que condujo a un distanciamiento entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales, sobre todo porque estas últimas se han sentido en general excluidas de la toma de aquellas decisiones que afectan sus respectivos territorios. Por cuenta de ello, algunas autoridades municipales se sintieron más cerca de la ciudadanía que de otras instancias del gobierno y del Estado, y terminaron apoyando los movimientos anti actividad extractiva que se gestaron en varias regiones del país. La Corte Constitucional entendió el riesgo de ese distanciamiento, lo que la llevó a sentar jurisprudencia sobre la relación entre autonomía territorial y carácter unitario del Estado, ambos elementos destacados en el orden constitucional colombiano. Dicha jurisprudencia señaló la necesidad de relativizar ambos principios y de buscar líneas

de armonización entre uno y otro. La fórmula fue acudir a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como columna vertebral de la relación entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales. Ello significa que el gobierno nacional, encargado de la toma de decisiones sobre los recursos del subsuelo, no puede hacerlo sin que haya previamente un proceso de concertación con las autoridades territoriales, proceso que, además, debe estar nutrido por la participación de los distintos actores locales.

Según la Corte Constitucional, ese proceso de concertación, vía coordinación y concurrencia, debe ser objeto de una ley del Congreso de la República que habrá de definir el procedimiento respectivo, el cual debe incluir la creación de mecanismos de participación ciudadana. El gobierno nacional diseñó un proyecto, presentado al Congreso, cuyo trámite es aún desconocido. En todo caso, el dispositivo que apruebe el órgano legislativo debe obedecer a dos criterios: de un lado, que la titulación de áreas para la explotación de recursos naturales debe ser el producto de acuerdos entre las partes, y no de una consulta del gobierno nacional a las autoridades locales, luego de la cual sería el primero quien decida. De otro, que la ciudadanía no puede ser ajena a ese acuerdo, por lo que el proceso debe incluir la participación ciudadana, la cual no puede ser simplemente informativa o consultiva, sino que debe permitir la incidencia efectiva de los interesados en la decisión final. Cualquier proyecto de ley que no contemple esos dos criterios se aleja de la sentencia de la Corte Constitucional.

Esto introduce el tercer elemento de la gobernanza democrática: su carácter multiactor. Las decisiones sobre el sector extractivo deben contar con la participación de los actores económicos y sociales interesados, sea a nivel nacional o territorial. La participación debe ser

efectiva. Esto quiere decir que debe cumplir por lo menos cuatro requisitos: en primer lugar, que sea incluyente: todos los actores interesados en una decisión específica, por ejemplo, sobre titulación o sobre licenciamiento ambiental, especialmente los sectores más vulnerables, deben tener la posibilidad de participar y ninguno de ellos puede ser excluido por ninguna razón. En segundo lugar, debe ser informada, para lo cual las autoridades correspondientes deben entregar la información suficiente, adecuada, oportuna, pertinente y confiable a todos los actores que intervienen en un proceso. En tercer lugar, debe ser incidente: la decisión final debe incluir las iniciativas de los diferentes sectores y los acuerdos logrados; en caso de que ello no sea posible, las autoridades deben hacer explícitas las razones por las cuales no fueron tenidos en cuenta; por último, debe incorporar 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^{62 63}.

Para que esa participación no sea el fruto de la voluntad discrecional de un gobernante, sino que sea un proceso permanente y sistemático, es preciso que el país cuente en el corto plazo con dos instrumentos: de un lado, una ley de coordinación y concurrencia que no solo defina los procedimientos para la concertación de decisiones entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales, sino que incorpore de manera explícita los mecanismos de participación efectiva de los actores y las comunidades interesadas. Como se dijo, existe un proyecto en el Congreso, pero su trámite ha sido lento y sin resultado conocido. De otro, una

62. No debe olvidarse que uno de los motivos de los altos niveles de conflictividad en el sector extractivo es el incumplimiento de acuerdos por parte del gobierno y de las empresas.

63. Estos tres requisitos obedecen al espíritu del Acuerdo de Escazú sobre acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental, aplicados en general a la toma de decisiones sobre el sector extractivo.

política pública de participación ciudadana para el sector extractivo. Esa política debe incluir los supuestos básicos que han de orientar la promoción y el ejercicio de la participación en el sector, el alcance de esta última, los mecanismos permanentes que permitirán la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones en la toma de decisiones, y los programas que debe poner en marcha el Estado para asegurar las condiciones y las garantías básicas (del entorno⁶⁴ y de los actores⁶⁵) que faciliten esa participación⁶⁶. No sobra señalar que dicha política debe ratificar lo señalado por la ley 1757 de 2015 sobre la validez de la movilización y la protesta social como formas de participación ciudadana que deben ser reconocidas por el Estado.

La participación efectiva, acompañada de procesos de diálogo multiactor y de dispositivos de seguimiento a los acuerdos y las decisiones, debe ser la columna vertebral de una nueva narrativa en el sector extractivo y ha de convertirse en la principal herramienta para poner en marcha la transición post-extractivista en clave de gobernanza democrática.

64. *Asegurar un entorno favorable para la participación, es decir, programas de fomento, recursos económicos, clima de respeto a las libertades y los derechos, campañas informativas, oferta de información sobre el sector, diseños institucionales para dar cabida a la participación, escenarios de deliberación, etc.*

65. *Acceso a la información y a los escenarios de participación, habilitación de actores para el diálogo multiactor y para la participación efectiva; capacidades para la articulación con otros actores, protección de líderes y lideresas en el ejercicio de sus derechos, etc.*

66. *El Ministerio de Minas y Energía ha mostrado la intención de diseñar dicha política, aprovechando su nueva estrategia de relacionamiento con el territorio.*

Bibliografía

Foro Nacional por Colombia (2017). Participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza de las industrias extractivas –sector minero- en Colombia. Bogotá

Velásquez, Fabio (2018). “Colombia: Participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo”. Ponencia presentada en el Congreso de LASA. Barcelona.

Velásquez, Fabio, González, Esperanza, Martínez, Mario, Peña, Juliana, Arévalo, Julián y Vargas, Juan Camilo (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018). Tres Tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

La Conversación

La opinión de los panelistas

Las intervenciones de los panelistas giraron en torno a la necesidad de sopesar y preparar el terreno político institucional del sector para afrontar los retos de la transición postextractivista y de la post pandemia que, parafraseando a Armando Valbuena y Francia Márquez, se resume como un cambio paradigmático que reemplace el ideario desarrollista y la visión occidental de las instituciones democráticas. De este apuro se deriva lo que Andrés Hernández explica como la instauración de una voluntad y liderazgo político, que establezca acuerdos entre las instituciones del Estado, los grupos empresariales y los sectores sociales involucrados a nivel nacional y territorial, generando garantías de participación y control ciudadano, que den como resultado unas agendas políticas diferenciales y sostenibles sobre las problemáticas territoriales. Lo anterior, en concordancia con lo planteado por Fabio Velásquez, construiría el camino hacia una transición defensora de los derechos de las personas que trabajen en la explotación de recursos naturales, orientada a generar valor agregado para los circuitos económicos del país, a partir de la diversificación económica y una producción sostenible para el ecosistema. Por supuesto, este objetivo implicaría tener como prioridad cambiar el tan criticado sistema de regalías que, bajo la perspectiva de los dos líderes sociales y étnicos invitados, es inequitativo y no repara ni los daños hechos al ecosistema, ni el tejido social de las comunidades afectadas.

Hay que mencionar, además, un tema que surge como complemento a esa agenda de participación, que será profundizado más adelante, y es la agenda de transparencia que propone Andrés Hernández, abordada desde el análisis de los déficits de transparencia y los

riesgos de corrupción dentro de toda la cadena de valor, algo que finalmente posiciona el tema dentro de la agenda de la gobernanza post-covid.

En materia de participación ciudadana, las intervenciones de los líderes toman especial importancia. Sus anotaciones frente a la democratización de la toma de decisiones se basaron en las denuncias hacia un sistema de participación que consideran racista, y que vulnera los derechos fundamentales y constitucionales reconocidos a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Este sistema tiene tan marcadas fallas que, según lo dicho por Francia Márquez, es criticado por varios de los actores, especialmente en lo que respecta a la Consulta Previa, Libre e Informada y a las consultas populares. Así mismo, las garantías de participación se ven seriamente afectadas por la represión de grupos armados que, aparte de desarrollar actividades en el campo de la minería, aprovechan la ausencia institucional y la falta de protección hacia las comunidades o líderes para atentar contra su vida. La conclusión, al menos por parte de Francia Márquez, es categórica: “no hay posibilidades de diálogo, lo que hay es una imposición de una política de muerte que se impone sobre la vida y comunidades que consideran que sus territorios deben ser conservados como espacio de vida”.

La participación de Andrés Hernández en materia de transparencia y lucha contra la corrupción fue bastante enriquecedora y resume la visión del resto de invitados. En ella se menciona y enfatiza el trabajo de la Mesa de la Sociedad para la Transparencia de Industrias Extractivas en torno al tema de transparencia y lucha contra la corrupción, el cual ha tomado un lugar muy importante cuando se habla de la gobernanza del sector extractivo. Con base en las investigaciones hechas desde el año 2013, según el panelista, se ha planteado la necesidad

de abordar y enfrentar los problemas de acceso a la información pública que, entre otras cosas, contribuyen a alimentar la desconfianza entre los actores del sector extractivo del país, un tema que de entrada fue novedoso e importante en el panel de discusión. Más que la mención a los avances en temas de participación a nivel nacional, lo que más se destaca es el aumento de estándares internacionales que regulan el sector, y ponen en discusión los problemas medio ambientales. Así mismo, se resalta la disposición y voluntad por parte de tomadores de decisión, políticos, empresarios y sociedad civil, para hacer parte y tener en cuenta las discusiones a nivel internacional, como lo es el Acuerdo de Escazú.

Señalados los avances en el tema, en este punto también se describen los obstáculos que contribuyen a aumentar los déficits de transparencia y lucha contra la corrupción en un sector que, a nivel nacional e internacional, es uno de los más vulnerables frente a este fenómeno. Entre ellos, Andrés Hernández destaca el aumento de redes transnacionales de corrupción y soborno, que, según los datos presentados, han creado esquemas de corrupción considerables (el 20% de las 242 acciones de aplicación del marco normativo de Estados Unidos alrededor de la lucha contra el soborno internacional, se ubica en el sector extractivo). A nivel nacional, hay que considerar la importancia que Hernández da a las instituciones que vigilan, regulan y promueven buenas prácticas en el sector, ya que además de considerarlas, al igual que los otros ponentes, como paquidérmicas, es decir, con poca capacidad de acción, plantea los problemas de conflicto de intereses en los que están inmiscuidas estas entidades, ya que quienes están promoviendo la acción también son los encargados de vigilarla. En ese orden de ideas, se menciona la gestión de riesgos de c

orrupción en las empresas que operan en el país y su grado de cumplimiento de la normatividad.

El debate

Los consensos surgidos en la conversación se pueden clasificar en tres temas:

- ▶ El posicionamiento de la transición post-extractivista como el principal foco de atención dentro de una agenda de gobernanza a corto y largo plazo, y, por su puesto, post-covid, que afronte el cambio climático y el daño a los ecosistemas.
- ▶ La necesidad de generar condiciones adecuadas para la participación política en los territorios, a partir de cambios y reformas en los mecanismos de participación ciudadana, los cuales son identificados como inadecuados para su uso en el sector extractivo. Así mismo, Francia Márquez aclara su juicio categórico sobre el alcance y el rol del diálogo social: su crítica al diálogo se refiere a las condiciones necesarias para que exista, mas no en su fin, ya que se señala la falta de acceso a la información pública y la falta de reconocimiento estatal a la existencia de las comunidades étnicas interesadas en participar en este, como unos de los principales obstáculos de legitimación de los mecanismos de participación.
- ▶ La corrupción y la transparencia son temas comunes a lo largo del conversatorio. Es claro que son asuntos que deben ser posicionados dentro de la agenda política del sector, no solo en Colombia, sino en América Latina. Su importancia dentro de la agenda de gobernanza debe prevalecer independientemente de la profundidad de los efectos negativos que pueda tener

la post pandemia en el sector, y debe estar enfocada a lo que Francia Márquez denomina la “minería institucional”, la cual se basa en el otorgamiento de favores particulares, deteriorando las políticas de apoyo a los territorios.

En cuanto a los disensos y los elementos de controversia, se destacan los siguientes:

- ▶ La presentación de Armando Valbuena, quien, a partir de su cosmogonía indígena, plantea el surgimiento de una democracia participativa latinoamericana que adopte la visión sobre el territorio de los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, y dignifique su papel dentro del sector. Más que un elemento de controversia, esta intervención debe ser vista como otro tipo de enfoque, el cual deja de lado los estándares académicos tradicionales y presenta otra forma de ver el principal tema de discusión desde una visión multi y pluricultural, que va más allá de una lectura a la estructura institucional.
- ▶ Complementando la adopción de un modelo democrático latinoamericano, Fabio Velásquez, hace un llamado para que desde las organizaciones sociales se formulen propuestas de cambio político al modelo de toma de decisiones, que permitan alterar las relaciones de poder inequitativas existentes en lo que respecta al manejo del sector extractivo, se disminuya la centralización, aumente el poder de las autoridades territoriales, y se fortalezca la participación local a lo largo de toda la cadena de valor del sector.
- ▶ El enfoque de estudio en temas de transparencia y lucha contra la corrupción sobre la cadena de valor del sector, en el cual se propone tener una

visión mucho más amplia del tema y que obliga a revisar lo que sucede, no solamente al inicio y fin de esta, sino en toda su estructura.

- ▶ En cuanto al acceso a la información, es destacable la profundización que se hace sobre el tema a partir de una de las preguntas del público, que apunta a enfocar este tópico como un proceso que debe ser bidireccional, que responda a las necesidades diferenciadas de información que las comunidades tienen para el proceso de toma de decisiones, y que contribuya a los temas de transparencia y respeto a los derechos fundamentales.

Este conversatorio en particular abrió la puerta a una serie de apuestas fundamentales que se deben abordar a corto y largo plazo en el país, las cuales implican superar las precariedades institucionales y de gobernanza del sector extractivo, que dejó en evidencia y que incrementó la pandemia. El debate señala la urgencia de posicionar en la agenda pública temas como el modelo post-extractivista, la transición energética y la salida de los conflictos sociales en el marco de una gobernanza democrática. Arriesgarse a tomar el camino del cambio institucional implica, tal como quedó en evidencia en la discusión, el compromiso de todos los sectores interesados, quienes mediante la ampliación del diálogo social respetuoso y significativo pueden contribuir a la construcción de nuevos diseños institucionales y, sobre todo, de nuevas prácticas enmarcadas en principios y valores democráticos, de participación, de reconocimiento de la diversidad y de búsqueda de visiones compartidas de territorio y de nación.. Ello también significaría acabar con dos de los más grandes problemas del sector: la violencia estructural y la corrupción que permea cada uno de los espacios decisionales e institucionales y que compromete a diferentes actores del sector.

