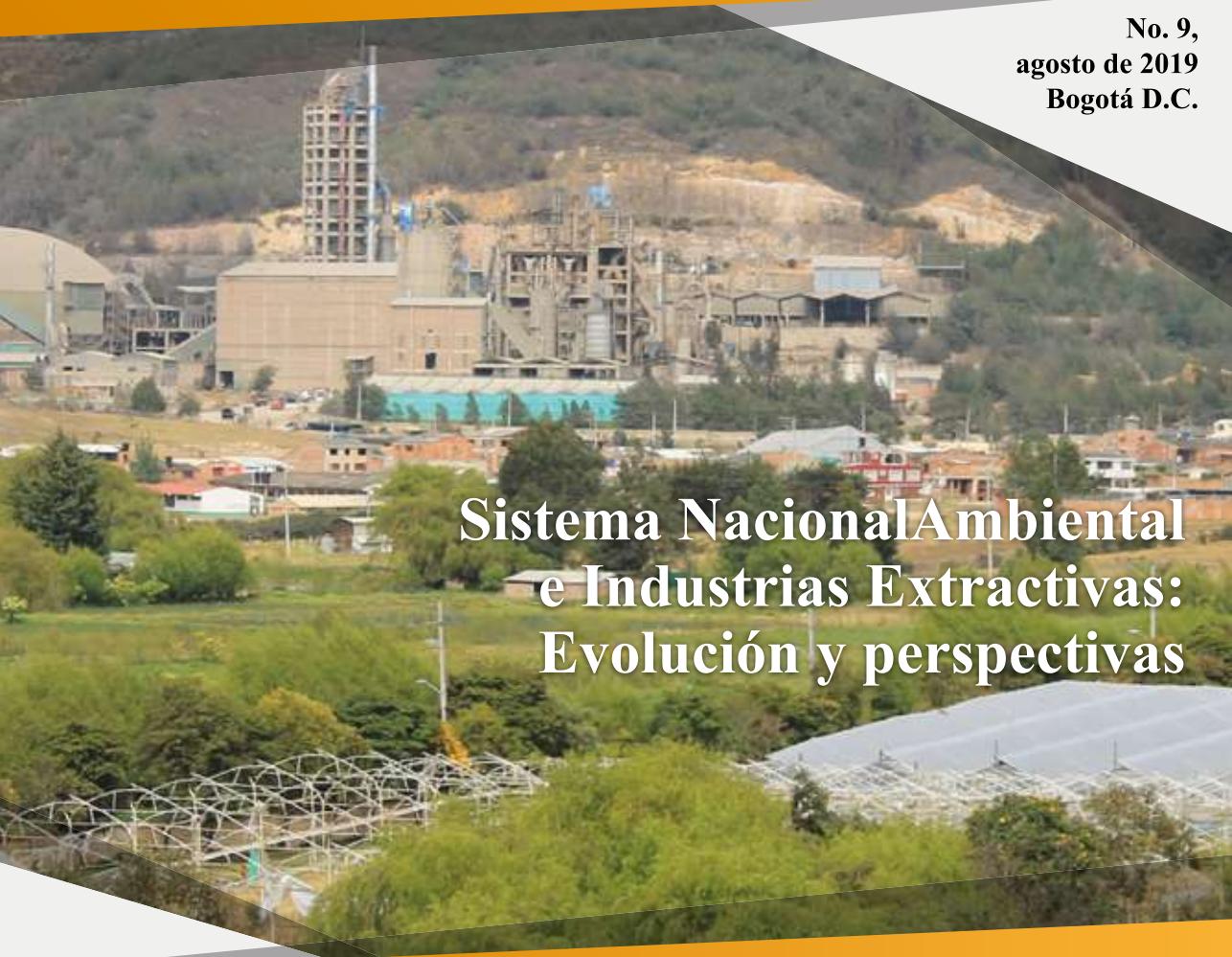


FORO DEBATES

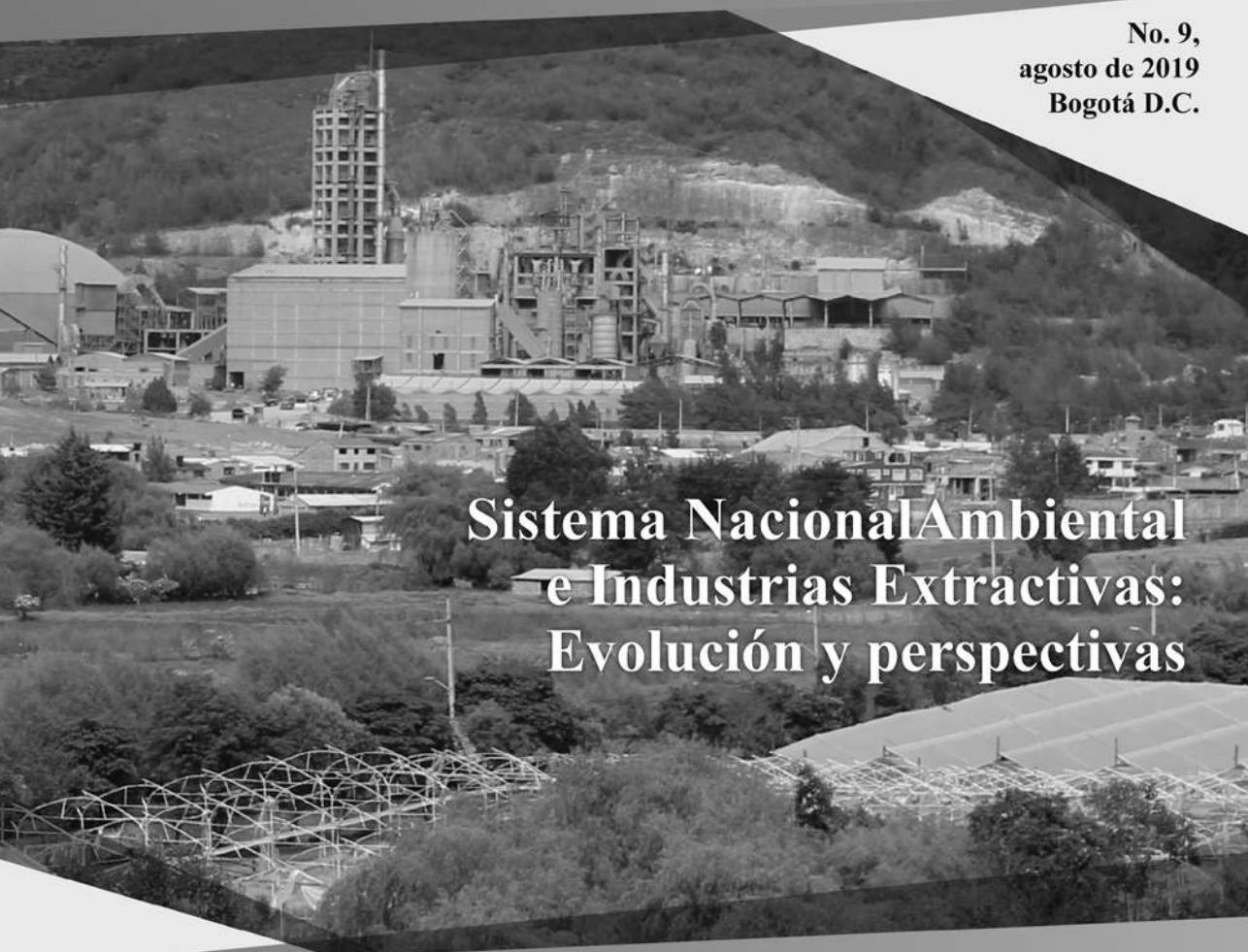
No. 9,
agosto de 2019
Bogotá D.C.



Sistema Nacional Ambiental
e Industrias Extractivas:
Evolución y perspectivas

FORO DEBATES

No. 9,
agosto de 2019
Bogotá D.C.



Sistema Nacional Ambiental
e Industrias Extractivas:
Evolución y perspectivas



Juan Pablo Ruiz Soto
Ximena Castillo Triana



FORD FOUNDATION

FORO DEBATES No. 9

Sistema Nacional Ambiental e Industrias Extractivas: Evolución y Perspectivas

Autores: Juan Pablo Ruiz Soto y Ximena Castillo Triana

Dirección Editorial:

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación:

Al Cubo Creatividad-Marketing-Impresos

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, agosto de 2019

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



FORDFOUNDATION

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.

Tabla de contenido

Siglas y Acerónimos.....	5
Presentación.....	7
1. El contexto de la creación del SINA (Ley 99 de 1993).....	11
1.1. Determinantes Nacionales.....	11
1.2. Determinantes internacionales.....	15
1.3. Ley 99 de 1993: creación del SINA y su referencia al sector extractivo.....	17
1.4. Importancia relativa del tema ambiental en la sociedad colombiana.....	21
2. Sector Extractivo y desarrollo socioeconómico.....	23
2.1. Referentes internacionales, sector extractivo y desarrollo socioeconómico.....	24
2.2. Colombia, sector extractivo, crecimiento económico y bienestar.....	26
3. Minería, legislación ambiental y desarrollo socioeconómico.....	29
3.1. Código de Minas y expropiación local.....	29
3.2. Títulos mineros, conflictos locales, impactos ambientales y sociales y regularización de actividades extractivas posteriores al Código.....	33
3.3. Plan Nacional de Ordenamiento Minero, una propuesta gubernamental Engavetada.....	39
4. Planes Nacionales de Desarrollo, Institucionalidad, Medio Ambiente y Minería.....	41
4.1. Planes Nacionales de Desarrollo 1990-2010.....	41
4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.....	60
4.3. Aspectos ambientales, participación ciudadana y minería en las propuestas de las candidaturas presidenciales 2018-2022.....	72
5. Sentencias de la Corte, movilizaciones populares y minería.....	74
6. Sistema Nacional Ambiental, arquitectura actual y reforma institucional.....	78
Conclusiones y recomendaciones.....	83

Siglas y Acrónimos

ANA	Ahorro Neto Ajustado
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
BIOFIN	Finanzas para la Biodiversidad
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CC	Cambio Climático
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CNP	Consejo Nacional de Planeación
CNUMAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CNUMAH	Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
Codechocó	Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Corpoamazonia	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía
CP	Constitución Política
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
EAE	Evaluaciones Ambientales Estratégicas
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
EITI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (sigla en inglés)
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
Inderena	Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
Ingeominas	Instituto de Investigaciones de Geociencias, Minería y Química
KN	Capital Natural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MME	Ministerio de Minas y Energía
OAT	Ordenamiento Ambiental Territorial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento Territorial
PDVSA	Petróleos de Venezuela

PGN	Presupuesto general de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNOM	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTO	Programa de Trabajos y Obras
RNNR	Recursos Naturales No Renovables
SE	Servicios Ecosistémicos
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UPME	Unidad de Planeación Minero-energética

Presentación

Colombia ha vivido desde hace más de veinticinco años una constante dicotomía entre la gestión ambiental y las prioridades de la política económica. La calidad del medio ambiente ha estado supeditada a las fuerzas del mercado, pues la apuesta predominante de la mayoría de los gobiernos de turno ha sido la creación de condiciones para propiciar un crecimiento económico a costa del deterioro del patrimonio ecológico. Así, las decisiones en materia ambiental han sido medidas para facilitar y aprovechar, sin reparo, las oportunidades que han ofrecido el ‘boom’ de los commodities y los picos de los ciclos económicos, que además han conducido al país al detrimento de nuestro aparato productivo.

Esta situación ha sido determinante para que no se haya logrado afianzar una apuesta de política ambiental transversal de largo plazo, con una institucionalidad consolidada, que tenga la capacidad de liderar y operar esa hoja de ruta, y que actúe con el mismo peso y relevancia que los demás sectores. Esta falencia ha impedido la promoción conjunta de un modelo de desarrollo que incorpore de manera equilibrada las dimensiones económicas, ambientales, territoriales y socio-culturales.

No obstante, es fundamental resaltar que el Código Nacional de los Recursos

Naturales (1974), la Constitución Política de 1991, llamada la Constitución ecológica, y la Ley Ambiental –Ley 99 de 1993- marcaron un hito en la historia ambiental del país y de la región. Dicha ley creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el cual quedaron plasmados una serie de principios, funciones y herramientas para la puesta en marcha de los lineamientos generales ambientales que velarían por la conservación y el aprovechamiento responsable del medio ambiente, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible. Este impulso posicionó a Colombia como país líder en la gestión ambiental, pues se evidenciaban los pasos dados tanto materia de legislación como de diseños institucionales, reflejados, entre otras, en la protección de amplias zonas naturales valiosas en algunas regiones.

Esta importante evolución normativa ambiental atendió además a convenciones internacionales que llevaban la batuta sobre las discusiones de la visión del medio ambiente y las propuestas técnicas para la gestión ambiental. Sin embargo, las demandas y preocupaciones internas de los distintos actores sociales y sectores productivos quedaron relegadas, lo cual generó dificultades para la aplicación y apropiación de esta legislación y emergieron conflictos por las diferencias entre las visiones de los territorios, su relación con la naturaleza y el entorno y las apuestas del nivel nacional.

El SINA fue creado como un sistema descentralizado, multisectorial y

democrático, de carácter estatal y social, en el que la ciudadanía –y en particular los grupos étnicos- y las organizaciones sociales adquirieron un rol esencial; además, partió de la premisa de la acción conjunta y coordinada entre éstas, el sector privado y la institucionalidad estatal para el cumplimiento de sus fines esenciales.

Desde el enfoque de la gobernanza, el SINA fue diseñado con un esquema de co-gobernanza descentralizada, en el que las autoridades ambientales regionales y entidades territoriales debían desempeñar una función fundamental bajo el liderazgo de un ente rector, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en coordinación con los demás actores involucrados – stakeholders- quienes ocuparían un espacio en los procesos de toma de decisiones, de gestión y control para el manejo ambiental del país. Bajo esta configuración conceptual, los conflictos socio-ambientales tendrían canales y herramientas para ser tramitados puesto que el SINA fue ideado como un sistema multi-actor, inclusivo y amplio que, de paso, permitiría el fortalecimiento del tejido social, y velaría por armonizar los asuntos económicos con los ambientales en pro del mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo sostenible.

Sin embargo, la realidad dista de ese ideal de sistema que apostó por una visión y actuación integral en el territorio nacional. El SINA hoy en día presenta serias dificultades para su engranaje, coordinación interna y con

los demás sectores, y con los diversos actores. La institucionalidad ambiental ha sufrido fuertes vaivenes, pues ha experimentado la fusión del Ministerio de Ambiente con otras carteras; las Corporaciones Autónomas Regionales han sido convertidas en fortín político, ha sido evidente la baja capacidad de las distintas instituciones que lo conforman para atender sus responsabilidades, la pérdida de financiamiento y aún posee un carácter residual frente a los demás asuntos de la gestión pública.

Este debilitamiento y bajo respaldo político -que se ha intensificado en los últimos años como respuesta al modelo extractivista- ha sido determinante para que el SINA no haya logrado promover procesos efectivos de interacción y concertación entre los actores estatales y no estatales para la construcción y realización de las metas colectivas. Ante estas limitaciones varios expertos han planteado que nunca se formularon algunos instrumentos que había establecido la Ley 99 para que las instituciones ambientales funcionaran como un sistema que permitiera orientar de manera integral los procesos de desarrollo con sostenibilidad. Para otros simplemente se quedó en una utopía.

Con el cambio de gobiernos o legislaturas se ha vuelto una constante escuchar sobre propuestas de reforma, unas muy ambiciosas otras más superficiales; al final, parece existir cierto acuerdo sobre la necesidad de realizar ajustes o avanzar en la implementación de lo ya concebido pero que se ha quedado en el papel

para que realmente pueda funcionar tal y como fue diseñado. El SINA no ha tenido la capacidad de procesar los conflictos surgidos como consecuencia de las divergencias o la ausencia de la participación de los distintos actores en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas y de dichas decisiones. Esto refleja una crisis de gobernabilidad del propio sistema.

Por ello, decidimos realizar tres publicaciones en la serie Foro Debates con la intención de plantear algunas de las debilidades más cruciales que a nuestro juicio presenta el SINA y que están impidiendo que opere bajo un esquema de gobernanza. Los temas son: i) la arquitectura institucional del SINA (número 9); ii) la participación ciudadana en el SINA (número 10); iii) las fuentes de financiación del SINA (número 11).

El número 9 “Sistema Nacional Ambiental e industrias extractivas: evolución y perspectivas” aborda la trayectoria de la institucionalidad ambiental, específicamente desde la óptica de las apuestas normativas y de política, a la luz de los distintos planes nacionales de desarrollo. Este análisis se realiza en paralelo con la evolución del sector extractivo para comprender si son vacíos normativos los que han afectado el funcionamiento del SINA para atender los conflictos socioambientales o si, más bien, ha sido la omisión e inoperancia de la misma legislación la que ha sido determinante para su baja eficacia y rol subsidiario.

Al final se dejan planteadas algunas reflexiones sobre las posibilidades que se vislumbran en la actualidad con una sociedad civil más consciente y exigente sobre la importancia del cuidado del medio ambiente para la pervivencia de las próximas generaciones, en la mira de promover discusiones con los tomadores de decisiones para futuras acciones que conduzcan a mejorar el funcionamiento y la gobernanza del sistema ambiental en el país y, de esta forma, se espera que se logre contribuir a la prevención y tramitación de los conflictos socioambientales pues son en la actualidad uno de los principales obstáculos para la construcción y consolidación de paz en los territorios.

Queremos agradecer el apoyo de la Fundación Ford para la realización del estudio y su publicación. El contenido de esta última es responsabilidad exclusiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL

Sistema Nacional Ambiental e industrias extractivas: Evolución y perspectivas

1 El contexto de la creación del SINA (Ley 99 de 1993)

La Ley 99 de 1993 es el marco regulatorio ambiental que hoy nos rige. Mediante esta ley, se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se definen posibilidades de acción y participación ciudadana en la gestión ambiental. Esta ley tiene como marco de referencia el Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia (Decreto 2811 de 1974) (en adelante El Código) y la Constitución Política de 1991.

La aprobación de la Ley 99 tuvo lugar, un año después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD/1992) en Río de Janeiro. La Declaración de Río propició cambios importantes en el marco institucional y normativo en muchos países de América Latina que no se correspondían con la importancia relativa que, en la región, la sociedad y sus expresiones políticas, se le entregaba

al tema ambiental y a su relación con el desarrollo económico y social.

Este documento pretende hacer una contribución a la revisión de la evolución de la arquitectura institucional del Sistema Nacional Ambiental (SINA), su impacto sobre el sector extractivo y su relación con el desarrollo socioeconómico del país.

1.1. Determinantes Nacionales

i) El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio Ambiente

Este Código (Decreto 2811 de 1974) surge como desarrollo de la Ley 23 de 1973, por la cual se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedirlo. El propósito del Código, según lo enuncia la ley 23, es prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional. Declara el medio ambiente como patrimonio común, constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables.

La Ley 23 habla del desarrollo de la institucionalidad pública ambiental a nivel nacional y local, y del desarrollo de un reglamento en el cual se fijarán los niveles de contaminación y aprovechamientos permisibles para

cada uno de los bienes que conforman el medio ambiente; a su vez, señala que en el Presupuesto Nacional el Gobierno deberá incluir un rubro especial con destino exclusivo a programas de preservación ambiental. Aclara que el Estado y los ciudadanos serán responsables de los daños causados y podrán ser sancionados. Esta Ley concede el término de un año para reformar y adicionar la legislación vigente sobre recursos naturales renovables y preservación ambiental, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos; y crea el espacio jurídico para expedir el Código.

La Ley 23 de 1973 surgió del seguimiento nacional de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH), conocida como Conferencia de Estocolmo, celebrada en Suecia en 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre temas ambientales globales y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional y en las políticas nacionales del medio ambiente. En la reunión se acordó una Declaración que contiene 26 principios sobre el medio ambiente, el desarrollo de un plan de acción con 109 recomendaciones y una resolución.

La Ley 23 y el Código aprobado en 1974 fueron dos normas nacionales que ocurrieron de manera simultánea con actos similares en Europa. La expedición del Código marcó la pauta para la creación de la legislación

ambiental colombiana y se sustraío de la legislación civil la reglamentación de los recursos naturales, según normas que hasta ese momento regulaban su uso y aprovechamiento. El Código modificó legalmente la relación del hombre con la naturaleza al considerar el ambiente como patrimonio común y bien sujeto de protección y tutela jurídica. El Código incluye aspectos relativos al sector extractivo, como parte de su propósito de protección del medio ambiente. A continuación, una breve reseña de los aspectos referidos a los procesos extractivos y al manejo de su impacto ambiental.

Al señalar los efectos ambientales del proceso de extracción de recursos naturales no renovables¹ establece condiciones respecto al uso y manejo del agua, la defensa y restauración del suelo, la reforestación en las explotaciones mineras a cielo abierto, el manejo de desmontes, deslaves y escoriales de minas y de los sitios de beneficio de los minerales. Indica también que cuando se autoricen trabajos en cauces o lechos de ríos o lagos, las concesiones para

¹ Libro Primero, Parte IV, Título IV: De los efectos ambientales de los recursos naturales no renovables. Artículo 39.

“Para prevenir y para controlar los efectos nocivos que pueden producir en el ambiente el uso o la explotación de recursos naturales no renovables, podrán señalarse condiciones y requisitos concernientes a: El uso de aguas en el beneficio o el tratamiento de minerales, de modo que su contaminación no impida ulteriores usos de las mismas aguas, en cuanto estos fueren posibles; b.- El destino que deba darse a las aguas extraídas en el desagüe de minas; e.- Trabajos graduales de defensa o de restauración del terreno y de reforestación en las explotaciones mineras a cielo abierto, en forma que las alteraciones topográficas originadas en las labores mineras sean adecuadamente tratadas y no produzcan deterioro del contorno; f.- Lugares y formas de depósitos de los desmontes, relaves y escoriales de minas y sitio de beneficio de los minerales.”

la exploración o explotación mineral no podrán ser otorgadas sin previa autorización de la entidad que debe velar por la conservación del cauce o lecho² y establece condiciones para las persona o empresas a las que se les otorgue una concesión de agua para la explotación de minerales, exigiendo mantener limpios los cauces donde se arroje la carga o desechos del laboreo para que las aguas no se represen, no se desborden o se contaminen; que no se perjudique la navegación y no dañen los recursos hidrobiológicos³.

El Código incluye el tema de protección del ambiente marino⁴ y señala que es preciso tomar las medidas necesarias para reglamentar, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, el ejercicio de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos u otros recursos minerales marinos y submarinos o existentes en las playas marítimas para evitar la contaminación de este ambiente en general. También dice que para las actividades mineras de construcción, ejecución de obras de ingeniería, excavaciones u otras similares, estas deben estar precedidas de estudios ecológicos y aplicar normas sobre protección y conservación de suelos⁵.

El Código, sin ser exhaustivo en sus referencias al manejo de la actividad extractiva, sienta las bases regulatorias

2 Libro Segundo. Parte III, Título III: De la explotación y ocupación de los cauces, playas y lechos. Artículo 100.

3 Libro Segundo, Capítulo III: De los usos especiales sección I. Usos mineros Artículo 146.

4 Parte IV: Del mar y su fondo. Artículo 164

5 Parte VII: De la tierra y los suelos. Artículo 85

para la gestión ambiental de esta actividad, buscando minimizar su impacto. Un aspecto crítico que explica el posterior desacato del Código es que la sección de sanciones y multas que este contenía en la versión preparada por los técnicos y los representantes del Congreso que trabajaron en su borrador fue suspendida por Presidencia. Esto dejó sin dientes el esfuerzo legislativo y generó el hábito de referenciar la legislación ambiental como algo que se podía evadir sin penalización, lo que contribuyó a que buena parte de la población ignorase su existencia.

Los congresistas que aprobaron la Ley 23 en 1973 lo hicieron con mínima revisión, y esta fue tramitada sin observación alguna⁶. Cuando el Código fue sancionado por la presidencia y entregado a la opinión pública, solo una élite muy reducida de intelectuales reconoció y valoró la visión prospectiva que esta legislación representaba. En términos generales podríamos decir que la población colombiana ignoró este acto legislativo.

Lo relativo a las sanciones solo fue retomado hasta 1979 en el Código Sanitario Nacional. Esta demora y fragmentación contribuyó a la omisión e ignorancia ciudadana de la legislación ambiental y del Código.

6 Comunicación Personal con Alegría Fonseca. Miembro de la Cámara y del equipo que redactó la Ley. Trabajó en el desarrollo del Código

ii) Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 es considerada como una constitución pionera y de referencia mundial por su aproximación y manejo del tema ambiental. Concede y reconoce en el ambiente y su dinámica un papel protagónico para la calidad de vida de los ciudadanos. Un antecedente de gran importancia para la inclusión y la aproximación a los temas ambientales en nuestra Constitución es el documento Nuestro Futuro Común, elaborado por la Comisión Brundtland (1987) que presenta y desarrolla el concepto de “Desarrollo Sostenible”.

Dentro de los principios y derechos fundamentales enunciados por la Constitución, relacionados con el medio ambiente y su gestión, podemos mencionar los artículos más relevantes sobre el tema:

Artículo 79: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. Como veremos más adelante, este Artículo 79 ha sido clave en las diversas intervenciones de las Cortes sobre temas ambientales.

En aspectos relacionados con el impacto de la minería, otro artículo que genera muchos espacios de intervención e interpretación es el Artículo 80: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”.

Un tema que desde luego resulta crucial para el análisis del tema minero es el Artículo 332 que dice: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

En la sección de los planes de desarrollo, en su Capítulo 4, que versa sobre la distribución de recursos y de las competencias, el Artículo 360 dice: “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables”.

También señala que: “Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación

de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”⁷.

Otro tema de gran relevancia para la minería está en el capítulo 2, sobre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, que en su Artículo 58 expresa: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

En interpretación del Artículo 58 de la Constitución Política, el Código de Minas en su Artículo 13 declaró de utilidad pública e interés social la

7 Este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 05 de 2011, artículo 1, según el cual, el Artículo 360 de la Constitución Política se expresa de la siguiente manera: “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”

industria minera en todas sus ramas y fases.

1.2. Determinantes internacionales

i) Conferencia de Río de Janeiro

Así como el Código surge como consecuencia y en seguimiento nacional de la Conferencia de ONU sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), la Ley 99 de 1993 se aprueba y surge un año después de la Conferencia de ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD/1992) la cual se llevó a cabo en Río de Janeiro. A continuación, una breve síntesis de los aspectos tratados en la Conferencia de Río en los temas relacionados con sostenibilidad, arquitectura institucional y minería.

La Conferencia en sus principios generales sobre medio ambiente y desarrollo dice: “Los Estados deberán desarrollar un sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países; así como de una legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales”. También señala: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que

esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

Sobre la participación ciudadana señala que “Las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible”. Así mismo, considera que: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.”

En referencia a las instituciones para el Desarrollo Sostenible señala que se requiere una corriente substancial de recursos financieros nuevos y adicionales hacia los países en desarrollo, a fin de cubrir los gastos suplementarios ocasionados por las medidas que habrán de tomar para hacer frente a los problemas del medio ambiente mundial y para acelerar el desarrollo sostenible. Hace, además, énfasis en la necesidad de recursos financieros que refuerzen la capacidad de las instituciones internacionales para aplicar el Programa 21.

Respecto a los ciudadanos y la información señala: “La necesidad de información se plantea en todos los niveles, desde el de dirección superior, en los planos nacional e internacional, al comunitario y el individual”. Hay recomendaciones sobre los ajustes metodológicos que deberían realizar las

instituciones en el área de clasificación y acceso a la información: “Han aumentado las diferencias que existen entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en cuanto a la disponibilidad de datos y el acceso a ellos, hecho que menoscaba gravemente la capacidad de los países de adoptar decisiones fundamentadas en lo concerniente al medio ambiente y el desarrollo”.

Plantea como uno de los principales retos institucionales que:

“Los indicadores comúnmente utilizados, como el producto nacional bruto (PNB) o las mediciones de las corrientes individuales de contaminación o de recursos, no dan indicaciones precisas de sostenibilidad. Los métodos de evaluación de la interacción entre diversos parámetros sectoriales del medio ambiente y el desarrollo son imperfectos o se aplican deficientemente. Es preciso elaborar indicadores del desarrollo sostenible que sirvan de base sólida para adoptar decisiones en todos los niveles y que contribuyan a una sostenibilidad autorregulada de los sistemas integrados del medio ambiente y el desarrollo”.

Las recomendaciones en esta materia son: “Fortalecer la capacidad local, provincial, nacional e internacional de reunión y utilización de información multisectorial en los procesos de adopción de decisiones y reforzar la capacidad de reunión y análisis de datos e información para la adopción de

decisiones, en particular en los países en desarrollo”.

En el marco de información institucional señala que:

“Con la asistencia de las organizaciones internacionales, los países deberían establecer mecanismos de apoyo para suministrar a las comunidades locales y a los usuarios de recursos la información y los métodos que necesitan para que, en la ordenación del medio ambiente y de los recursos sostenibles, apliquen los conocimientos y los enfoques tradicionales y autóctonos, cuando proceda. Esto, reviste particular importancia en el caso de las poblaciones rurales y urbanas y los grupos indígenas, de mujeres y de jóvenes”.

También insiste en la necesidad de apoyar el desarrollo de los recursos humanos: “Esa capacitación tendrá que incluir la capacitación técnica de las personas que participen en la reunión, evaluación y elaboración de datos y la asistencia a los encargados de adoptar decisiones para utilizar esa información”.

Como objetivo institucional plantea que “los aspectos institucionales se refieren principalmente al fortalecimiento de las instituciones existentes, así como al fortalecimiento de la cooperación con organizaciones no gubernamentales y deben ser compatibles con las decisiones generales en materia de instituciones que adopte la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Propone, además, “alentar

la participación y el poder de agencia de diversos sectores (tanto de personas naturales como de organizaciones) en el desarrollo de la sostenibilidad”. Enfatiza la necesidad de “fortalecer la capacidad local, provincial, nacional e internacional de reunión y utilización de información multisectorial en los procesos de adopción de decisiones y reforzar la capacidad de reunión y análisis de datos e información para la adopción de decisiones, en particular en los países en desarrollo.” Para lograr esto se debe “crear o fortalecer los mecanismos locales, provinciales, nacionales e internacionales que garanticen que la planificación del desarrollo sostenible en todos los sectores se base en información fidedigna, oportuna y utilizable.” Y “dar acceso a la información pertinente en la forma y en el momento en que se precise para facilitar su uso”.

1.3. Ley 99 de 1993: creación del SINA y su referencia al sector extractivo

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio de Medio Ambiente, reestructura y crea algunas Corporaciones Autónomas Regionales, institutos de investigación y entidades a nivel municipal/distrital e Ingeominas.

La Ley señala que Colombia tuvo en materia de leyes y normas el Código (Decreto 2811 de 1974) como base para crear un cuerpo normativo ambiental y que la Constitución de 1991 concretó los derechos y deberes ambientales del Estado y los ciudadanos, dando, entre otras cosas, un rango constitucional al

derecho a gozar de un ambiente sano. La Constitución también generó avances en los mecanismos administrativos, jurídicos, económicos y sociales de protección a este derecho. La Ley 99 tiene entonces muy buenas bases para establecer un sistema institucional ambiental, para la institucionalidad minera a nivel nacional, regional y local, generando algunas condiciones necesarias para empoderar a la sociedad civil en el tema de gestión ambiental.

En la propuesta de descentralización administrativa, asigna a las Corporaciones la tarea de impulsar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos renovables y establece la importancia de promover programas de sustitución para los recursos naturales no renovables; fortalece y crea instituciones gubernamentales para reforzar el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible, todo esto en concordancia con lo dispuesto en la cumbre de la tierra de Río de Janeiro.

A continuación, se presentan las funciones que cumplen algunas de las Corporaciones vinculadas al sector extractivo y al Ministerio de Medio Ambiente que nacen de esta Ley.

Artículo 5. Ministerio de Medio Ambiente y tema extractivo.

El Ministerio del Medio Ambiente como cabeza del SINA, define las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán ajustarse los centros

urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales. Ejerce discrecional y selectivamente -cuando las circunstancias lo ameritan- sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables, y ordena la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar.

Promueve, en coordinación con las entidades competentes y afines, la realización de programas de sustitución de los RNNR para el desarrollo de tecnologías de generación de energía no contaminante ni degradante. Para el tema de hidrocarburos, mediante decreto 3573 del 2011 fue creada la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la que fueron asignadas las funciones referidas a la evaluación de los estudios de impacto ambiental y a la emisión y el seguimiento de algunas licencias ambientales.

Artículo 31. Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Las Corporaciones tienen funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de

exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria, con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. El Gobierno reglamenta el procedimiento para extender la póliza de cumplimiento o las garantías bancarias, las cuales serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de la Ley.

También ejercen funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprende el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o que impidan u obstaculicen su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

Artículo 35. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia, CORPOAMAZONIA.

Entre sus funciones se encuentran el otorgamiento de las licencias

ambientales para explotaciones mineras, las cuales serán entregadas por el Director ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Concejo Directivo y la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 39. Corporación Autónoma Regional para el desarrollo sostenible del Choco, CODECHOCO.

Además de las funciones de las CAR, CODECHOCO tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región chocoana y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos naturales renovables y no renovables, así como asesorar a las Municipios en el proceso de planificación ambiental y reglamentación de los usos del suelo y en la expedición de la normatividad necesaria para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de las entidades territoriales.

La Ley 99 también determina y fija las rentas de las CAR, en los artículos 42 y 43. El primero establece tasas retributivas y compensatorias por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen. Humos, vapores o sustancias nocivas que sean resultado de

actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetarán al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

El artículo 43 se refiere a las tasas por utilización de agua: La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código (Decreto 2811/1974). El Gobierno Nacional calcula y establece las tasas a que haya lugar por este concepto.

Respecto de las funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental, el artículo 65 define las funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en el sentido de coordinar y dirigir, con la asesoría de las CAR, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realizan en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo. Además, deben dictar, dentro de los límites establecidos por la Ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de

ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

El Título XVII en su Artículo 105 establece que el Instituto de Investigaciones de Geociencias, Minería y Química, Ingeominas, establecimiento público de investigación y desarrollo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, debe complementar y apoyar la labor del IDEAM en las investigaciones y estudios del medio ambiente físico que tengan por objeto conocer la Tierra, su evolución, su dinámica, sus componentes y recursos, el agua subterránea, la exploración y aprovechamiento de los recursos del subsuelo y la evaluación de los riesgos e impactos geológicos y de obras de infraestructura. En estos aspectos, Ingeominas orientará su gestión de acuerdo con las políticas y directrices del Ministerio del Medio Ambiente.

Otras consideraciones generales en términos de licencias ambientales y ejecución de proyectos de gran minería son las siguientes:

- Las reglamentaciones de las licencias ambientales correspondientes al Título VIII, Reglamentado por el Decreto Nacional 1220 de 2005 y modificado por el Decreto Nacional 500 del 2006.
- Para la ejecución de proyectos de gran minería la autoridad ambiental podrá otorgar una licencia ambiental global para la etapa de explotación minera, sin perjuicio de la potestad

de ésta para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso dentro del área o acto del título minero.

- Para otorgar la licencia ambiental única el Artículo 60, en la explotación minera a cielo abierto, exige la restauración o la sustitución morfológica y ambiental de toda el área intervenida con la explotación, por cuenta del concesionario o beneficiario del título minero, quien la garantizará con una póliza de cumplimiento o con garantía bancaria. El Gobierno reglamentará el procedimiento para extender la póliza de cumplimiento o la garantía bancaria.

Finalmente, el Artículo 61 sienta las bases para determinar las zonas y las instituciones que definirán cuándo y cómo se otorgarán los títulos mineros. En este sentido declara la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras; con base en esta determinación la CAR de Cundinamarca otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales. Los Municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel

nacional expida el Ministerio de Medio Ambiente (Inciso 30). Este artículo fue declarado condicionalmente exequible “bajo el entendimiento de que las disposiciones que expide el Ministerio de Medio Ambiente son aquellas que se derivan de las competencias específicas y expresas que surgen de la Ley y de su decreto reglamentario, y que tiene el sentido de velar por su estricto cumplimiento”⁸.

En la aplicación de la Ley 99 hay un decreto y un código que han tenido fuertes implicaciones: El Decreto 0620 (1995) que reglamenta parcialmente la Ley 0141 de 1994 en lo referente al control y vigilancia de los recursos provenientes de regalías y compensaciones por la explotación de RNNR, y la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, que desde luego contiene artículos con serias implicaciones ambientales y sociales, que serán analizadas en el capítulo siguiente.

1.4. Importancia relativa del tema ambiental en la sociedad colombiana

La promulgación de la ley 99 de 1993 generó en el movimiento ambiental una gran expectativa respecto al aumento de la importancia relativa de este aspecto en el contexto de la política económica y social. La agenda ambiental de fin de siglo con la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la firma de convenios internacionales le apostaba, al menos desde lo formal, a la implementación en los aspectos institucionales asociados a

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-534 del 16 de octubre de 1996, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

la idea de encaminar el país en la senda del desarrollo sostenible.

Esto no se reflejó en las propuestas de los diversos candidatos a la presidencia, ni a los demás cargos públicos. Que no estuviese en el debate político es reflejo de que no era un tema que fuese considerado como relevante para la población colombiana. Tan poco relevante era para la población y para sus líderes políticos, que el tema ambiental, pasó más o menos desapercibido o como uno de menor importancia en los planes de desarrollo de los siguientes gobiernos, como lo veremos en capítulo posterior.

Si bien la asignación de recursos del presupuesto general de la Nación (PGN) para la gestión ambiental tuvo un pequeño incremento después de la aprobación de la Ley 99 y de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el cual le permitió llegar a ser del 0,8% en el PGN en 1998, esta asignación disminuyó en los períodos siguientes para situarse de manera muy estable alrededor del 0.3% del PGN.

A partir del 2002, desde el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez se inició un desmantelamiento del SINAE por la vía de la reducción de recursos a las instituciones ambientales. El cambio en el enfoque de la ruralidad y el relanzamiento de una economía exportadora de productos primarios acentuó la aguda explotación de muchos de los RNNR y el uso intensivo de los recursos renovables sin criterios de sostenibilidad (CNP, 2011).

Simultáneamente, la degradación de ecosistemas estratégicos como páramos, bosques y humedales aumentó la vulnerabilidad del país a los cambios climáticos y los climas extremos asociados al calentamiento global. Esto se ha manifestado en emergencias invernales, sequías en los campos y en las ciudades de casi la totalidad de las regiones de Colombia.

Como veremos de manera más detallada en otro capítulo, la gestión ambiental, la conservación y uso sostenible del medio natural no ha sido una prioridad para los distintos Gobiernos de Colombia. Si bien en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) el tema ha sido mencionado de manera cada vez más estructural, la gestión de los aspectos ambientales no ha sido relevante en la ejecución de los mismos.

En el periodo 2010-2018 el país ha avanzado en aspectos legislativos y en la elaboración de planes y políticas, pero poco en acciones con impacto. Colombia se ha caracterizado por una pronta y adecuada elaboración de leyes y propuestas de política, acordes con el propósito del desarrollo sostenible. Sin embargo, su implementación ha sido tan precaria que, como lo menciona el documento Evaluaciones del desempeño ambiental COLOMBIA 2014 (OECD/ECLAC, 2014), el proceso de desarrollo en Colombia carece de sostenibilidad ambiental, equidad y se caracteriza por profundos desequilibrios territoriales.

Avanzar en la sostenibilidad ambiental exige hacer de la gestión ambiental en

las diversas regiones una prioridad para el Gobierno Nacional. Los servicios ecosistémicos (SE) locales y globales deben considerarse, gestionarse y administrarse como determinantes en la estrategia de desarrollo y no como aspectos marginales o separados del propósito de desarrollo y bienestar.

El país ha sido prolífico en legislación de todo tipo, incluida la ambiental. Esto ha sido posible gracias a la gestión de un reducido grupo de ambientalistas que apoyados en los convenios internacionales han propuesto, argumentado y gestionado en los espacios políticos una legislación ambiental relativamente completa y consistente. Lamentablemente, por la falta de una adecuada difusión y de un régimen sancionatorio adecuado, en muchos casos la legislación no se cumple e incluso no se conoce por los actores locales.

Algunos componentes de la legislación nacional no se han desarrollado de manera satisfactoria y acorde con la legislación ambiental, algunos puntos se desarrollan de manera contradictoria, lo cual ha llevado a debilitar la institucionalidad ambiental y ha contribuido a configurar la deplorable dinámica de degradación ambiental que vive el país. Tan grave ha sido la situación, que la Constitución Política de Colombia de 1991, especialmente en lo referido a los derechos fundamentales, ha pasado a ser una importante herramienta para la gestión ambiental en el país. La Constitución ha sido la

herramienta de referencia para aclarar aspectos reglamentarios de leyes que se contradicen y que normalmente terminan agrediendo al medio ambiente. La importancia de la Constitución es vital y se ve reflejada en algunas acciones que ejercen las Cortes, las cuales interpretan lo que dicta la Constitución en materia de política ambiental.

2. Sector extractivo y desarrollo socioeconómico

La existencia de recursos naturales no renovables (RNNR) - minerales e hidrocarburos- genera oportunidades y riesgos. Esto exige evaluar diferentes escenarios para tomar decisiones respecto a la manera de asumir dichos recursos. Caso a caso y según los recursos tecnológicos y opciones económicas se debe evaluar el impacto social, económico y ambiental de su extracción y uso. Según el resultado de esta evaluación integral costo-beneficio, la sociedad debe definir las condiciones de su extracción, uso y venta, o tomar la determinación de mantenerlos bajo tierra. Esto último ocurre cuando la sociedad –o quienes la representan en la toma de decisiones- considera que el efecto neto de su extracción y uso es negativo, o si decide postergar su explotación para el futuro por diversas expectativas o razones de relevancia nacional o regional.

Debemos ser conscientes de la riqueza asociada a los RNNR, un stock de capital no reembolsable. Si los RNNR

permanecen en su lugar de origen, podemos recurrir a ellos en los momentos en los cuales consideramos crítico o beneficioso su uso. Los excedentes asociados a su extracción se pueden utilizar de maneras muy diversas: para atender aspectos de desarrollo social – educación y salud, entre otros- para realizar inversiones pensando en el crecimiento económico o sencillamente para aumentar nuestro nivel de consumo.

Una sociedad bien informada y con instituciones públicas sólidas, debe ser capaz de tomar adecuadas determinaciones respecto al uso de sus RRNN no renovables. Decisiones que, ante las circunstancias cambiantes, pueden y deben ser periódicamente revisadas ya que cambia el precio de los RRNN no renovables, las condiciones técnicas de su extracción, sus impactos ambientales y sociales, la capacidad institucional que regula la actividad minera, los valores sociales y las circunstancias económicas; todas estas variables, que son en su esencia dinámicas, modifican la evaluación costo-beneficio.

2. 1. Referentes Internacionales del sector extractivo y desarrollo socioeconómico

En el ámbito mundial, según la capacidad institucional, las políticas y reglamentos de cada país, son diversos los efectos asociados a la extracción y uso de los RNNR y su impacto sobre el desarrollo socio-económico. Hay países que los han aprovechado para convertirlos en fuente

de recursos para el beneficio social y el desarrollo sostenible, y hay otros donde han terminado por alimentar sistemas corruptos, generando destrucción ambiental y conflictos sociales.

Revisemos las condiciones e implicaciones de la extracción de RNNR en cuatro países, enfatizando los aspectos institucionales y de política pública relacionados. Dos países de alto ingreso per cápita y calidad de vida con los mejores indicadores de sostenibilidad en el contexto global, como son Noruega y Suecia, y dos más cercanos a nosotros con resultados muy distintos como Chile y Venezuela.

En Suecia, la actividad minera ha jugado un papel central para el desarrollo social y económico del país. Allí la minería, especialmente la del hierro, ha sido muy relevante. La participación de las industrias extractivas constituyó en 2013 algo más de 33% de sus exportaciones y cerca del 10% de su producto interno bruto. Una de las características más importantes que distingue a Suecia en el ámbito mundial es la transparencia y eficiencia en la gestión de las instituciones públicas y el acceso de la población a todos los archivos oficiales referidos al gasto público. La propuesta de política pública ha buscado un desarrollo basado en una economía mixta con fuertes inversiones en formación de capital humano y desarrollo tecnológico en sectores económicos muy diversos. El resultado ha sido industrias muy competitivas a nivel mundial en diferentes sectores, no solo en lo

relacionado con la actividad minera. La inversión estatal en formación de capital social y desarrollo tecnológico es de las más altas del mundo, con un alto nivel de educación para toda la población. Las principales características de la política sueca son: inversión en la formación de capital humano, capacidad institucional en las entidades públicas y manejo transparente de los recursos públicos (Ruiz, 2013).

Noruega, desde la década de 1960, dio inicio a la exploración de petróleo y gas en el mar del Norte y sus hallazgos lo convirtieron en un país petrolero. En el 2012, el 34% de las exportaciones de Noruega fueron petróleo crudo, y el 25% petróleo refinado y gas natural. La industria extractiva representaba cerca del 25% de su PIB. El Estado tiene una alta participación accionaria en las industrias estratégicas de petróleo, gas, hidro-eléctricas y aluminio. En promedio el gobierno controla el 31% de la propiedad en estas industrias estratégicas. Noruega es quizá uno de los países con régimen de impuestos a los ingresos, tanto de las empresas como de los individuos, más alto en el mundo.

Para que los excedentes que genera la actividad petrolera tuviesen un impacto positivo de largo plazo, Noruega desde su inicio, comenzó a ejecutar importantes inversiones para el desarrollo de capital humano, inicialmente asociado a temas relacionados con la minería, y posteriormente en aspectos que apoyan el desarrollo tecnológico en otros sectores, como el manufacturero.

Adicionalmente, los estándares ambientales en la explotación de RNNR en Noruega son de los más altos en el mundo. Para Noruega el hallazgo de RNNR ha sido una gran oportunidad y en muchos aspectos hoy tiene uno de los mejores índices mundiales de sostenibilidad. Las características principales de la política de Estado que marcan el arranque de Noruega como país generador de excedentes asociados a la industria petrolera son: una contundente política de redistribución de ingresos, una fuerte participación del Estado como accionista y gestor en la actividad extractiva y gran capacidad en la gestión institucional.

Chile es un referente latinoamericano como país minero. Allí, la minería generó en 2012 el 14,2 % del PIB y el 57 % de las exportaciones. El Estado participa como socio accionario en la propiedad y en la gestión extractiva del cobre, su principal producto minero. Sin contar con un sistema educativo de calidad y accesibilidad tan sólido como el sistema sueco, es el mejor de América Latina. Además, el gasto social en términos per cápita es mayor que el de la gran mayoría de países de la región. Hoy Chile tiene el ingreso per cápita más alto de América Latina y dos veces mayor que el colombiano. Su economía es calificada como una de las más dinámicas del mundo, con alto nivel de competitividad, atrae capital extranjero y el sector privado invierte capital en el exterior.

Es el país con mayor inversión de capital de empresas nacionales en otros países de la región. Chile se caracteriza por una política macroeconómica sólida y estable desde 1990, cuando el gobierno empezó a generar superávit y a reducir agresivamente la deuda pública con el fin de estar en capacidad de hacer política fiscal anti cíclica. Una propuesta estatal constante ha sido asignar importantes excedentes provenientes de la actividad extractiva para apoyar a la diversificación de procesos productivos y de las exportaciones. Es el país de América Latina que mejor ha logrado relacionar el desarrollo económico y social con la actividad extractiva (Ruiz, 2013).

Venezuela en muchos aspectos contrasta con los referentes anteriores. La extracción petrolera es la principal actividad económica: el petróleo y sus derivados históricamente han representado cerca del 90% de las exportaciones del país y han surgido otros procesos extractivos de hierro, carbón, aluminio y oro. PDVSA la empresa de petróleos de Venezuela es estatal.

Históricamente es un país con alto grado de dependencia de las rentas asociadas a los procesos extractivos, que no ha logrado desarrollar una economía competitiva. Esto se refleja en la composición de sus exportaciones donde los únicos productos relevantes son petróleo y minerales. En 2012, el vecino país tuvo un ingreso per-cápita 30% superior al de Colombia y a pesar

de que recibió el equivalente a una vez el PIB anual en ingresos adicionales durante los años de altos precios del petróleo, hoy Venezuela experimenta escasez de muchos productos básicos, presenta la más alta tasa de inflación en la región, y cuando bajó el precio del petróleo demostró que no cuenta con ahorros para enfrentar momentos difíciles. Desde tiempos anteriores a la presidencia de Chávez se vivió una profunda crisis institucional que llevó al cambio de gobierno y que hoy se expresa en una profunda crisis social y política.

Siendo un país con una de las reservas petroleras más grandes del mundo, la dirección política y económica de Venezuela no lo ha conducido por la senda del desarrollo sostenible y hoy es un país en crisis. La capacidad institucional se ha debilitado y es mínimo el acceso de la población a la información relacionada con las actividades extractivas.

2.2. Colombia, sector extractivo, crecimiento económico y bienestar

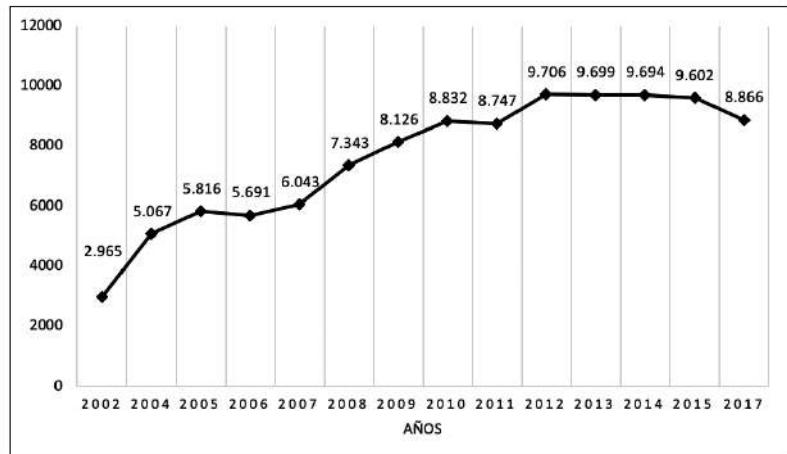
Colombia está en un grupo intermedio de países, donde el hallazgo y la extracción de RNNR han apoyado, pero no de manera suficiente, la formación de capital humano. En las regiones mineras y petroleras no se ha generado bienestar social y desarrollo regional, no se ha apoyado de manera suficiente el desarrollo de sectores productivos para hacerlos competitivos a nivel global, ni ha impulsado el desarrollo de procesos

productivos sostenibles en otros sectores de la economía nacional.

Entre el 2000 y el 2016 pareció como si estuviésemos urgidos de hacer una rápida extracción de nuestros RNNR. Expresión de esta urgencia fue el acelerado incremento en los títulos mineros concedidos entre el 2002 y el 2012. El área titulada para minería era de 1,1 millones de hectáreas en el 2002, lo que representaba el 0,98%

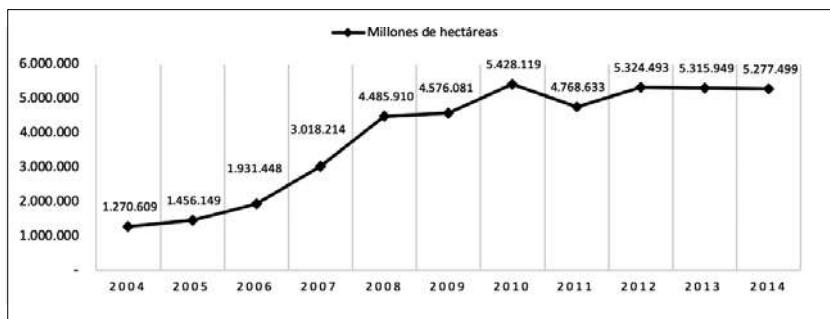
del área total de país. Para el 2009 los títulos mineros cubrían un área de 8,4 millones de hectáreas, es decir el 7,5% del país. Para el 2010, en Ingeominas se estudiaban solicitudes por 40 millones de hectáreas, lo que equivale al 36% de la superficie del país. La producción minera entre 2006 a 2009 creció en un 27% y en el 2011 su tasa de crecimiento -según el DNP- fue de 9,4%.

Gráfica 1. Número de títulos mineros por años.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UPME, ANM, Ministerio de Minas, Foro Nacional por Colombia

Gráfico 2. Área total de títulos mineros



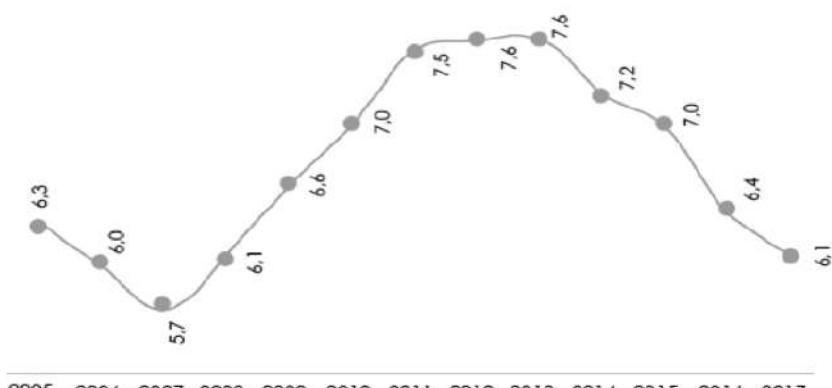
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UPME, ANM y Ministerio de Minas.

Según la Contraloría General de la República (Garay,2014) los títulos “se otorgaron sin la debida evaluación ya que se desconoce el proceso de selección objetiva que permite escoger al mejor postor, sin mayores requisitos para los proponentes y sin un adecuado y eficiente control, seguimiento y fiscalización”. Los autores señalan que estas prácticas incurrieron en licitaciones corruptas o al menos opacas, como lo señaló en el 2011 el entonces ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega.

En Colombia el sector de minería e hidrocarburos representó, según cálculos

de Fedesarrollo, cerca del 8% del PIB en el 2011 y fue hasta el 2015 el sector con la más importante tasa de crecimiento en nuestra economía. La participación del petróleo y otros minerales en las exportaciones colombianas ha llegado a un 70% del valor total de las mismas. Colombia es en el contexto mundial uno de los países donde la industria extractiva ha jugado un papel clave en la dinámica exportadora y hasta la reciente caída en los precios del petróleo y del carbón, fue un sector cuyo peso relativo estuvo creciendo de manera constante en su participación en el PIB y como porcentaje de las exportaciones.

Gráfico 3. Porcentajes del aporte del sector extractivo al PIB nacional 2005-2017



Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. Cálculos Propios a Partir de las Series Desestacionalizadas del DANE 2018. Precios Constantes de 2005

Fuente: Foro Nacional por Colombia, (2017).

En un futuro, para tomar mejores decisiones respecto a cómo y a qué ritmo adelantar la extracción de los RNNR –es decir, hacer uso de los recursos financieros representados en esa “caja de

ahorros”- debemos comenzar por evaluar la urgencia y conveniencia de monetizar los RNNR, conocer y considerar las condiciones institucionales que las cuales disponemos para maximizar la captación

y uso de las regalías o beneficios que la sociedad puede obtener del desarrollo de las industrias extractivas, determinar la capacidad institucional y tecnológica para adelantar su extracción con un mínimo impacto ambiental y -quizá lo más importante- contar con capacidad desde la institucionalidad pública y desde las organizaciones sociales para hacer seguimiento, uso efectivo y transparente de las regalías y los impuestos para avanzar en la senda del desarrollo sostenible, la equidad y el bienestar.

3. Minería, legislación ambiental y desarrollo socioeconómico

Desde finales del siglo pasado hubo presiones de diversos grupos de interés para modificar el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655). Estas presiones tomaron mayor fuerza a partir del llamado Consenso de Washington (1989) que impulsó la apertura de los países latinoamericanos a la inversión extranjera y propuso disminuir la regulación de la actividad económica por parte del Estado. Las consideraciones y propuestas que surgen de ese Consenso tuvieron fuerte repercusión en la definición de la política económica y el enfoque de los planes de desarrollo en todo el continente; y Colombia no fue la excepción.

En el sector minero, un antecedente que se suma y potencia el impacto del Consenso de Washington son las recomendaciones del Banco Mundial

(1997) basadas en una evaluación sobre los regímenes mineros de varios países de América Latina y el Caribe, orientadas a promover la exploración y explotación de RNNR como estrategia para fomentar las exportaciones y generar divisas para superar desequilibrios en la balanza cambiaria y el déficit fiscal.

La fórmula se focalizaba en la generación de condiciones favorables para atraer inversionistas extranjeros en el sector minero. Las recomendaciones del Banco Mundial incluyen reformas constitucionales, administrativas, contratos de adjudicación y relaciones contractuales. Su aplicación recomienda modificaciones y adecuaciones institucionales, límites a la intervención de los Estados en el sector, convenios de estabilización, establecimiento de procedimientos para definir derechos mineros y cesión de derechos, aspectos ambientales, estímulos fiscales y económicos para los inversionistas nacionales y extranjeros (Contraloría, 2014). En este contexto se propuso y luego fue aprobado un nuevo Código de Minas (2001).

3.1. Código de Minas y expropiación local

Con el propósito de definir reglas claras que favorecieran la inversión de grandes capitales en el desarrollo de la actividad minera, en el 2001 se aprueba el nuevo Código de Minas (Ley 685 del 2001). Con este acto legislativo se inicia un crítico periodo de conflicto social asociado a la industria extractiva, que confronta los intereses de las comunidades y

de la minería tradicional con la de los grandes inversionistas que proponen el desarrollo de la mega minería. Este conflicto se incrementa en la medida en que aumentó la actividad extractiva y recientemente se manifiesta en las movilizaciones y consultas populares que rechazan la actividad minera en diversos espacios del territorio nacional.

El Código Minero del 2001 fue la base para el desarrollo de un modelo que apoya la minería a gran escala, la cual ha sido impulsada por los gobiernos de Uribe (2002-2010) y fue el eje de la propuesta de Santos en su plan de desarrollo 2010-2014. El Código apoyó la liberalización de las normas del sector, al tiempo que fueron debilitadas, en el periodo 2002-2010, las instituciones de control y regulación en el sector ambiental en general, y del minero en particular. Parte de este debilitamiento se expresa en la desaparición del Ministerio del Ambiente y su fusión con el Ministerio de Vivienda, el cual tuvo mayor peso en la gestión institucional. En este periodo se liquidaron varias de las empresas públicas del sector y se incrementó significativamente la actividad minera por el auge de los precios de los minerales y del petróleo.

La Ley 685 apoyó el desarrollo de un modelo centralista y excluyente en cabeza del gobierno central, que fue puesto en marcha desde el ejecutivo nacional, apoyado por entidades de nivel nacional. Esto ha llevado al desarrollo de una minería de gran escala a través de grandes enclaves y se ha eliminado la

participación del Estado como miembro accionario empresarial en la actividad minera. La normatividad ambiental se ha debilitado o tornado contradictoria y confusa favoreciendo el desarrollo de la gran minería, desconociendo y agrediendo en muchos casos intereses de comunidades locales, incluidos grupos étnicos.

El corazón del conflicto está en el Artículo 13 del Código Minero (2001) que dice: “En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declarase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo”. Según este Artículo, la minería que pasa a ser desarrollada por inversionistas privados y donde desaparece el Estado como accionista tiene primacía sobre cualquier otro uso e interés de la sociedad y de las comunidades locales. Recientemente esta primacía de la minería sobre el interés comunitario y sus prioridades de uso del espacio ha sido cuestionada por las Cortes en respuesta a las movilizaciones sociales originadas desde las comunidades locales.

La política minera y el nuevo Código, deja en manos del sector privado la responsabilidad de explorar y determinar las reservas mineras. Los títulos mineros

se otorgan sin contar con un catastro nacional de recursos mineros. Esto permite que su explotación este atada a la exclusiva racionalidad e interés de las empresas privadas, sin una adecuada consulta de la rentabilidad pública económica, social y ambiental (Garay et. al, 2014).

Que la minería sea una actividad de Utilidad Pública e Interés Social es una condición altamente contradictoria con la dinámica de extracción minera a gran escala, ya que es el sector privado el actor que lidera y se apropiá de esta actividad, sin participación accionaria del Estado en las empresas. Esta condición consolida los conflictos sociales en las áreas de actividad extractiva.

Este proceso de expropiación local por parte de los inversionistas de la gran minería, apoyada en la aplicación del Código de Minas, se articula con la precariedad de la institucionalidad ambiental y de las autoridades que deben ejercer la supervisión fiscal a las empresas mineras. Según el documento de la Contraloría General de la República (CGR), Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza (2013) las regalías no solo se pierden en manos de alcaldes y gobernadores corruptos, sino también de algunas empresas mineras que han sido sorprendidas evadiendo el pago de las mismas.

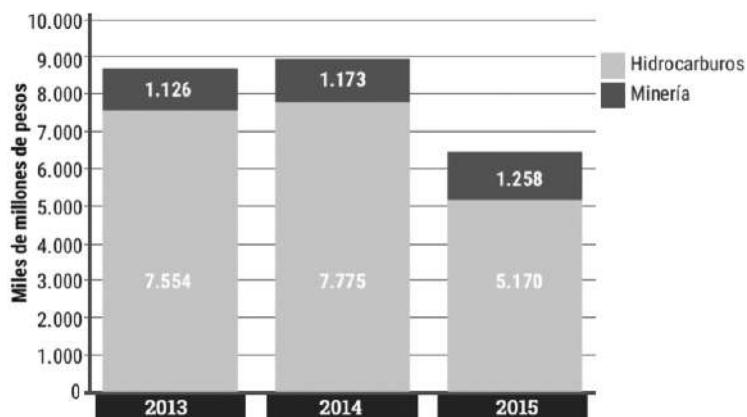
La aplicación del Código Minero redujo el papel del Estado a concedionar sin mayores requisitos, con un precario y debilitado andamiaje institucional

que se encarga de regular y fiscalizar el desarrollo de la minería. La falta de capacidad del Estado para hacer el seguimiento a la minería, se expresa en que la información para la tributación proviene del mismo agente privado, validada por el Estado sin mayor verificación (CGR, 2013). Esta información se acepta y se rotula como información oficial, generando como veremos más adelante, detrimento en el ingreso del fisco nacional.

Un caso y ejemplo crítico es Cerro Matoso S.A. En el 2010 se le exigió a Cerro Matoso S.A. el pago de COP\$24.892 millones de pesos por concepto de diferencias en la liquidación de las regalías entre los años 2004 a 2008. Cerro Matoso interpuso recurso de reposición y este fue rechazado. El pleito se retomó y en el 2011 Cerro Matoso S.A. devolvió al Estado Colombiano COP\$35.318 millones por regalías que habían sido mal liquidadas.

Para la minería el monto de las regalías es muy bajo en relación al nivel de extracción; en el caso de hidrocarburos el manejo es distinto y el Estado tiene fuentes de información que permiten hacer un seguimiento mucho más certero, dado que participa de manera más activa en los procesos de exploración, explotación, transporte, distribución y venta.

Gráfico 4. Composición de las regalías en Colombia.



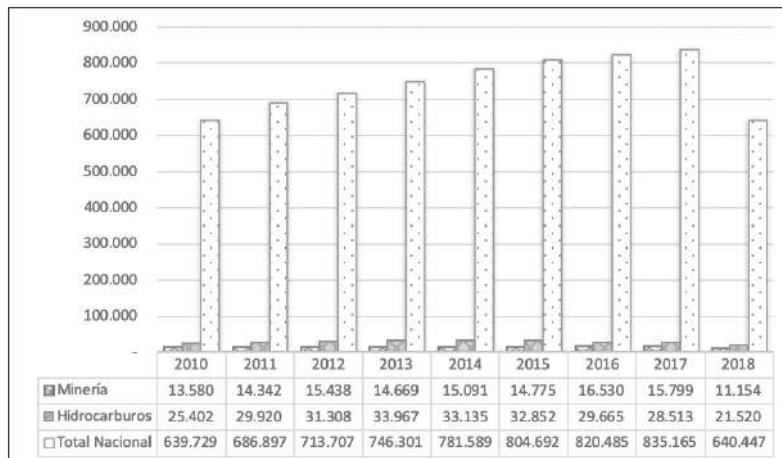
Fuente: Informe EITI 2016.

Un espacio donde hay muchas dudas, es en el pago de impuesto de renta, no solo por las prebendas que el gobierno de Uribe (2002-2010) dio a las inversiones realizadas por capital extranjero, sino porque según algunos analistas, las empresas que extraen el mineral lo venden a una empresa asociada en el exterior a un precio muy bajo y esto hace que no registren utilidades o que las registradas sean muy inferiores a las realmente apropiadas. También ocurre que compran con sobreprecio muchos insumos a la casa matriz o a una empresa asociada (CGR, 2013). En economía y finanzas esto se llama precios de transferencia, mecanismo que permite que las utilidades sean apropiadas por las empresas asociadas en el exterior. Hay que definir instrumentos para que la DIAN pueda usar los precios de referencia del mercado internacional para hacer pagar impuesto a la renta. Otra posible solución es que el Estado

vuelva a entrar como socio accionista en las empresas que extraen mineral y así participe en la decisión de a quién vender y a qué precio.

La publicación de la Contraloría “Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista” (2013), señala al respecto que la importancia de la minería en el PIB no es evidente, dados los bajos aportes del sector a las finanzas públicas. La falta de control fiscal, la baja transferencia de recursos generados por la minería a la inversión social en las zonas de extracción; la precaria o nula efectividad de la institucionalidad ambiental para minimizar los impactos negativos de la actividad minera en las localidades son el caldo de cultivo para la escalada de protestas sociales contra la actividad extractiva.

Gráfica 5. PIB total e industria extractiva (minería e hidrocarburos). Billones de pesos



Fuente: Informe EITI Colombia, (2017).

El auge de la minería comienza por el aumento de precios en los minerales en el mercado internacional a partir del 2003 y la acelerada expedición de títulos mineros en la década pasada, los cuales no estuvieron acompañados de una institucionalidad capaz de atender su nueva dinámica. Las políticas, normas e instrumentos implantados no responden de manera adecuada ni oportuna a los retos que plantea un sistema de la complejidad y variedad de impactos y consecuencias como requeriría la extracción minera (Garay et. al, 2014).

La omisión de las normas, la debilidad institucional y la insuficiencia de los instrumentos de política pública, para no mencionar la frecuente falta de voluntad política y/o la incapacidad de las autoridades responsables, dan lugar a la configuración de daños ambientales sobre el patrimonio natural del país, que son externalizados de manera injusta

especialmente en detrimento de las comunidades afectadas en sus territorios y de las generaciones futuras (Garay et. al, 2014).

3.2. Títulos mineros, conflictos locales, impactos ambientales y sociales, y regularización de actividades extractivas posteriores al Código

La minería tradicional en pequeña escala, la informal mecanizada y la minería ilegal son características de la extracción en el país. Según las estadísticas de los Censos Mineros Departamentales adelantados por el Ministerio de Minas y Energía estas son las actividades predominantes en país.

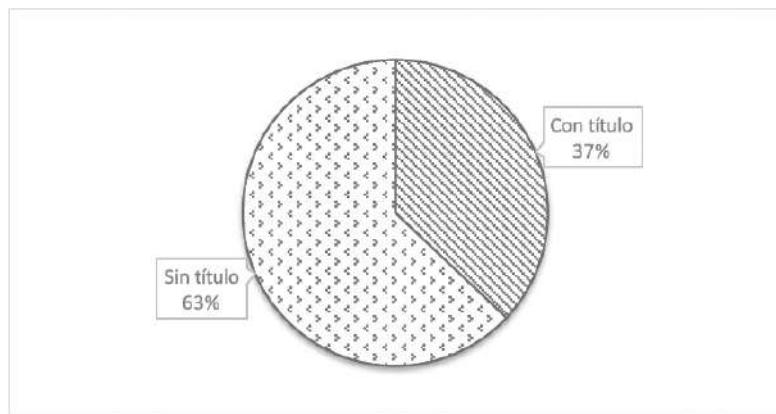
La importancia en Colombia de la minería tradicional –y la dinámica que generó dentro de este sector- obligó a que el poder legislativo tuviese que incluir en

la ley 685 del 2001 (Código Minero) un capítulo para promover la legalización y capacitación de los pequeños mineros. Sin embargo, la política ejecutada por el Ministerio de Minas y Energía y apoyada por un Código minero que en realidad favorece al sector de la mega minería y a la inversión a gran escala, llevó a la expedición de decretos reglamentarios orientados al desarrollo de grandes enclaves, dejando de lado la minería tradicional que tiene profundo arraigo social y étnico en varias regiones.

A pesar del marginamiento y la desatención que ha hecho el Ministerio

de Minas a la pequeña minería informal, su importancia ha obligado a diseñar e implementar varios programas de legalización para este activo sector social vinculado a la minería. En el 2010 la Ley 1382 concedió dos años para que los mineros tradicionales solicitaran su regularización, y se les otorgara un contrato de concesión como resultado de un proceso que verificara su carácter tradicional. Esta ley fue reglamentada en el decreto 1970 del 2012, pero dado que se declaró inexistente la ley 1382 (2010) que modificaba el Código Minero, esas normas perdieron vigencia.

Gráfica 6. Unidades de producción minera censadas.



Fuente: Censo Minero Departamental 2010-2011

En reacción y buscando una alternativa para superar confrontaciones sociales entre mineros tradicionales e inversionistas o personas que recibieron título minero, se expidió el decreto 933 en 2013 “Por el cual se dictan disposiciones en materia de

formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”. Los intentos de formalización resultaron ineficaces e insuficientes, tanto por el contenido de los decretos y las exigencias para la formalización como por el hecho de que la minería

tradicional no era prioritaria para las entidades responsables de apoyar al sector, que estaban y están enfocadas a la mega minería. Veamos en detalle el caso del decreto 933.

La aplicación del Decreto tenía como primer paso realizar una visita al lugar de extracción minera para evaluar si se cumplen o no algunas condiciones para dar continuidad y viabilidad al proceso de formalización de la mina en cuestión. Este paso era más una verificación en las condiciones que una visita con la intención de apoyar ajustes técnicos y de seguridad industrial para impulsar la formalización de la actividad por parte del minero pequeño o tradicional. Se realizaba una revisión en temas básicos como ubicación, antigüedad de la explotación minera, estado de avance y mineral objeto de explotación; también eran verificadas condiciones, que difícilmente cumple un minero tradicional, tales como seguridad laboral y requisitos ambientales.

La Autoridad Ambiental debía comprobar la localización de las actividades mineras frente a áreas tales como ecosistemas sensibles, nacederos de agua, áreas cercanas a bocatomas, áreas de especial importancia ecológica o zonas que por sus bienes y servicios ecosistémicos son de vital importancia para el sustento de la región. Según el Decreto 933, la Autoridad Ambiental competente debía imponer las medidas dirigidas a proteger los ecosistemas e informar a la autoridad minera sobre la viabilidad ambiental de las actividades

mineras en relación con la localización de las mismas.

Era la Autoridad Minera la que lideraba la visita y la Autoridad Ambiental tenía un papel secundario. Sus recomendaciones podían llevar a la suspensión de actividades, pero no incluía propuestas innovadoras de ajuste tecnológico para disminuir el impacto ambiental de la actividad. Desde esta perspectiva, su papel no era propositivo. El MADS determinaba los lineamientos que deben tener en cuenta las autoridades ambientales para el desarrollo de la visita.

Cuando la solicitud del minero tradicional estuviese superpuesta con una propuesta de contrato de concesión, contrato de concesión ya aprobado, contrato en áreas de aporte o autorizaciones temporales, la Autoridad Minera competente debería informar la fecha y hora de la visita a los titulares o proponentes mineros. Este tipo de superposiciones es bastante frecuente, pues los títulos mineros se han concedido sin un proceso de verificación para evitar tales situaciones.

La Autoridad Minera responsable de la generación de este conflicto no debía reparar en su inconsistencia ni buscar una salida constructiva para el minero tradicional. Al contrario, el Decreto 933 daba prioridad al título minero o concesión en contra de los derechos del minero tradicional que deberían derivarse del dominio de buena fe que se venía haciendo del territorio basado en la tradición. La Autoridad Minera

después de la visita debía determinar si la explotación era viable o no técnicamente y si se debía precisar el área objeto de formalización. Acá tampoco hay un compromiso de apoyo tecnológico para condicionar la regularización y promover la regularización. Si consideraba que esto es viable, daba un término de solo tres meses para superar las falencias detectadas, las cuales debían ser subsanadas por gestión del que pretendía la formalización. Esta exigía cumplir por parte de la explotación minera una serie de requisitos ambientales establecidos por el MADS. Estos están en una guía ambiental ya aprobada por el Ministerio. Adicionalmente, el minero debía cumplir con el pago de las regalías respectivas, so pena de que se suspendiera la actividad minera y el proceso de formalización hasta que se demostrara el cumplimiento de dichas obligaciones.

Estas exigencias normalmente superan la capacidad de gestión del minero tradicional, así como el cumplimiento de los requerimientos realizados, sin los cuales no era posible continuar el proceso de formalización. El Programa de Trabajos y Obras (PTO) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) debían ser presentados a las Autoridades Mineras y Ambientales competentes. En caso que el interesado no se aproximara a la información requerida en el término citado o esta fuera incompleta, se rechazaría la solicitud de formalización de minería tradicional.

En tiempos muy cortos el solicitante debía cumplir una serie de condiciones y la Autoridad Minera y la Ambiental debían manifestarse para que, en caso de encontrarlos satisfactorios, pudieran suscribir con el interesado al correspondiente contrato de concesión minera, el cual debía ser inscrito en el Registro Minero Nacional.

La superposición de mineros tradicionales sin título con áreas cubiertas por un título minero ha sido un proceso frecuente y complejo. El Decreto 933 daba prioridad al poseedor del título y solo iniciaba el proceso de formalización de la actividad del minero tradicional cuando el poseedor del mismo manifestaba estar de acuerdo con que se inicie este proceso. Si esta condición se daba, la formalización del minero tradicional podría darse a través de una cesión parcial del área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área por parte del titular, en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación del minero tradicional con el poseedor del título.

Cuando la solicitud de formalización presentara superposición con un contrato de concesión, contrato en áreas de aporte o autorización temporal, la Autoridad Minera competente en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, debía evaluar el cumplimiento de los requisitos por parte del interesado dentro del trámite de visita de viabilización o en una diligencia independiente, citar al titular minero y al minero tradicional

y mediar entre las partes para que, si lo consideraba el titular minero, se vinculara al programa de formalización. Esto con el propósito de generar acuerdos para permitir que los mineros tradicionales puedan seguir explotando áreas ubicadas en un contrato de concesión minera, con base en una de las posibilidades descritas por la ley. De no prosperar la mediación, la Autoridad Minera competente daría por terminado el trámite de la formalización y, en consecuencia, ordenaría el archivo de la solicitud. Esto demuestra la intención del Decreto 933 de favorecer al poseedor del título versus los intereses de los mineros tradicionales que ven negados sus derechos de tradición.

La participación del beneficiario de un título minero en un proceso de formalización de minería tradicional, podría darse en el marco de los programas de responsabilidad social empresarial o como cumplimiento de sus obligaciones de tipo contractual. En todo caso, le sería reconocida su participación en el cumplimiento de sus obligaciones con la gestión social relacionadas con el empleo del recurso humano nacional (artículo 251 de la Ley 685 de 2001) y el empleo de la mano de obra regional (artículo 254 de la Ley 685 de 2001) o como compromiso con la transferencia de tecnología para estructuración o reconversión de pequeñas explotaciones (artículo 255 de la Ley 685 de 2001), sin que esto último signifique para el titular minero deducción del monto de las regalías.

Según el Decreto, la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental debían dar prioridad al estudio de las solicitudes de formalización de minería tradicional, en las cuales se manifestara ante ella, y por escrito, la voluntad de los titulares mineros para hacer arreglos conciliatorios como subcontratos, cesión parcial de áreas, renuncia parcial de área o acuerdos de colaboración empresarial, entre otros. Los titulares mineros que suscribieran y aprobaran la mediación y que conciliaran con el minero tradicional, tendrían prelación en los programas de apoyo, crédito, capacitación y desarrollo de tecnología promovidos por el Estado, beneficios tributarios y de gestión ambiental.

Los titulares mineros cedentes podrían acceder a los beneficios del Decreto 3172 de 2003, que reglamenta la deducción de renta líquida de personas jurídicas por inversiones en control y mejoramiento al medio ambiente realizadas durante el año gravable para el cual se solicita dicha deducción; también accederían a los derechos del Decreto 2532 de 2001, el cual reglamenta la exclusión de impuestos sobre las ventas de equipos y elementos nacionales o importados que se destinan a la construcción, instalación, montajes y operación de sistemas de control y monitoreo necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes.

Si las labores del minero tradicional en proceso de formalización, y a pesar

de los esfuerzos hechos, no logran en el término de tres años alcanzar los estándares indispensables para cumplir con la normatividad minera, darían lugar a que se inicien los procesos sancionatorios correspondientes en su contra y a que el titular minero recobre el área correspondiente.

Como vemos, estos aspectos del Decreto 933 otorgan muchas condiciones favorables para el poseedor del título minero sobre el minero tradicional. En justicia social, este último debería tener preponderancia por su presencia previa en el lugar y en la actividad versus el que aparece con el título.

En casos donde haya actividad minera no formalizada, en vez de otorgar títulos a terceros, el Estado debería apoyar la reconversión tecnológica y regularizar o formalizar la actividad minera cuando esto es posible y pertinente o suspender dicha actividad cuando es improcedente por razones sociales o ambientales.

Según el Decreto 933, en zonas restringidas y de formalización cuando la Autoridad Minera haya otorgado un contrato de concesión especial para minería tradicional debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, y este se encuentre en las áreas de reserva forestal diferentes a las protectoras – caso que por absurdo que parezca es bastante frecuente, dada la precariedad técnica y formal en el proceso de otorgamiento de títulos mineros- el titular del mismo deberá solicitar y obtener ante la Autoridad Ambiental competente la

correspondiente sustracción conforme con los requisitos y procedimientos establecidos para el efecto por el MADS. En el evento en que la Autoridad Ambiental, rechace la solicitud o la decida en forma negativa, se entenderá que el contrato de concesión es inejecutable y se suspenderán las actividades mineras en forma inmediata, al tiempo que se procederá a des anotar del Registro Minero Nacional. Estos procesos cuando terminan en solicitudes negadas, han generado demandas de alto costo para el Estado colombiano.

El Decreto 933 establece que en reservas forestales protectoras no se podrán adelantar procesos de formalización de minería tradicional y no se deben otorgar títulos. Por otro lado, en la lucha contra la minería ilegal el Decreto tiene una sección especial que describe la situación y los procedimientos de ley contra la minería ilegal. Según ella, son ilegales todos aquellos que adelanten actividades extractivas y que no hayan diligenciado el formulario simplificado adoptado por el Ministerio de Minas y Energía antes del 31 de diciembre de 2004. No habrá lugar a la legalización de explotaciones mineras cuando a juicio de la autoridad ambiental no sean viables, y/o cuando a juicio de la autoridad minera delegada sean manifiestamente inseguras, presenten peligro inminente para la vida de los mineros o de los habitantes de las zonas aledañas. En principio, quienes no adelantaron el proceso de regularización caen en el espacio de los mineros ilegales.

Para zonas mineras en tierras de comunidades negras, indígenas o mixtas, el Decreto 933 estableció procedimientos especiales. Si las solicitudes de legalización de la zona son hechas por agentes externos a estas comunidades se procederá de acuerdo con lo establecido en el Capítulo XIV de la Ley 685 de 2001. El Decreto permite hacer concesiones mineras a terceras personas ajena a las comunidades y a las mismas comunidades en tierras asignadas a grupos étnicos minoritarios, previo concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

El Consejo de Estado en mayo del 2015 admitió la demanda de nulidad contra el Decreto 933, dado que lo evaluó como una copia de lo que ya había sido declarado como inexequible, es decir copiaba apartes de lo contenido en la ley 1382 que modificaba le Código Minero y su decreto reglamentario (1970 del 2012). El Consejo de Estado solicitó la suspensión provisional de la aplicación del 933 con lo cual lo poco que se había avanzado en regularización de la minería tradicional quedó en un limbo aún mayor.

3.3. Plan Nacional de ordenamiento minero, una propuesta gubernamental engavetada

La llamada Ley del Plan o Ley 1450 del 2011 que es el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) en su artículo 109 señala que en un plazo no mayor a tres años después de su entrada en

vigencia, la Autoridad Minera Nacional deberá emitir un Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) el cual deberá atender las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas por el Ministerio de Ambiente en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Dicho plan deberá contribuir a solucionar los conflictos entre los mineros tradicionales y los nuevos inversionistas que habrían obtenido títulos mineros.

En cumplimiento de la ley, y ante el creciente enfrentamiento entre los inversionistas del sector extractivo, las autoridades regionales, locales y las comunidades, el Ministerio de Minas y Energía elaboró a través de la UPME un Plan Nacional de Ordenamiento Minero (UPME, 2014). Este documento propone principios, lineamientos y acciones para lograr un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros. Adicionalmente promueve la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para el país y las regiones. El documento fue aprobado por el Ministerio de Minas y Energía, pero no ha sido reglamentado.

Desde la perspectiva del Gobierno Nacional, el PNOM debía responder a tres problemas básicos relacionados con la estructura de la industria minera en Colombia:

- (i) los mecanismos existentes en el marco de la ley, así como los requisitos y criterios para la adjudicación de títulos mineros no son suficientemente

rigurosos ni permiten que el Estado, como propietario del recurso, decida con quién quiere asociarse para su aprovechamiento; (ii) la minería informal no tiene las capacidades técnicas para la explotación de los recursos, contamina el medio ambiente, sus trabajadores laboran en condiciones riesgosas, no tienen seguridad social y no pagan regalías; (iii) en el caso de la extracción ilícita, además de tener todos los aspectos negativos de la minería informal, los beneficios del emprendimiento pueden quedar en manos de grupos armados al margen de la ley.

Frente a este diagnóstico, el PNOM plantea diversas soluciones. En relación con la adjudicación de títulos mineros, se propone “orientar la entrega de títulos hacia la oferta, a través de subastas”, lo cual plantea la necesidad de “un sistema de información con las escalas adecuadas sobre las restricciones y condicionantes ambientales, problemáticas sociales y la estructura geológica de todo el territorio nacional”; y como se define que “no es posible frenar la actividad minera mientras se hace el levantamiento de información básica”, se propone “incentivar la llegada de firmas de reconocida capacidad, pues estas empresas son las que cumplen más fácilmente las exigencias de ley”. En relación con los impactos negativos de la minería informal, el PNOM plantea que los mismos “se disminuyen promoviendo alianzas estratégicas entre pequeños mineros con medianos, grandes y el gobierno”, de tal forma que “los mineros informales tengan incentivos para formalizarse y legalizar

su actividad” en la medida en que las asociaciones los hacen más productivos.

En cuanto a la extracción ilícita, el PNOM plantea que el Gobierno Nacional aplique el control a la explotación ilícita de minerales, prohibiendo en todo el territorio nacional la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esto estaba establecido en el artículo 106 de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que propone el desarrollo de “iniciativas legislativas de choque para que de manera explícita se prorrogue la vigencia de lo allí señalado, y además, que se fortalezcan los mecanismos nacionales y regionales de control y fiscalización minera, así como la implementación de mecanismos de registro y seguimiento a los procesos de comercialización y de control de circulación de maquinaria pesada, antes de que esté operando”.

Para el PNOM una minería responsable es “entendida como aquella que es viable técnicamente, se realiza en condiciones de legalidad y formalidad, minimiza las externalidades negativas al medio ambiente y a la sociedad, y promueve el desarrollo económico y social de largo plazo del territorio donde se localiza.” Es decir, la minería responsable es cualitativamente distinta a la que mayoritariamente hoy se está adelantando, tanto la legal, la tradicional no formalizada y la ilegal.

El PNOM identificó retos que aún enfrenta el sector minero en términos de política pública, desarrollo institucional, regulación técnica, impactos ambientales, diálogo social, ilegalidad e informalidad, falta de información y seguimiento a los proyectos mineros. Propuso que se evalúen los proyectos según un análisis de riesgo y una evaluación integral que incluyera los costos ambientales, y que se realicen revisiones periódicas de dichas evaluaciones para verificar el cumplimiento de los compromisos y la efectividad de las compensaciones y su impacto.

La aplicación de lo arriba expuesto debe llevar a que un proyecto minero solo se realice cuando los beneficios para el país y las regiones sean mayores que sus costos en términos socioeconómicos y ambientales. El diagnóstico que del sector hace el PNOM es muy juicioso y autocritico y entrega herramientas para una mejor gestión desde la institucionalidad pública y propone mecanismos para resolver conflictos de interés entre lo local y lo nacional. De sus recomendaciones se puede derivar que el ordenamiento minero, para que sea efectivo, debe enmarcarse en un proceso de consulta y participación donde las comunidades y los gobiernos locales sean actores principales. Ésta es condición indispensable para no generar conflictos por el uso del suelo, conflictos que hoy se expresan en el rechazo social a la minería, resultado de los NO en todas las consultas populares.

En el PNOM el Estado reconoce diversos riesgos derivados de la forma como en ese entonces (2014) estaba operando la actividad minera. Si el PNOM se hubiese reglamentado y convertido en el marco para formular los aspectos referidos a la minería en el PND 2014-2018, podríamos haber avanzado sin tantos traumatismos hacia una minería más responsable que la que estamos viviendo.

Para que la minería sea viable, es necesario redistribuir los beneficios económicos generados por esta actividad y asegurar un mayor bienestar y calidad de vida para las comunidades en las áreas de extracción. Los retos no son fáciles y el PNOM es una herramienta engavetada por el Gobierno, que, si la sacamos del closet y la combinamos con la activa participación de las comunidades, puede contribuir a construir una salida a la actual encrucijada del sector extractivo. Desde luego, hay aspectos del PNOM que a la luz de los recientes acontecimientos deben revisarse, ajustarse y en algunos casos suspenderse.

4. Planes Nacionales de Desarrollo, Institucionalidad, medio ambiente y minería

4.1. Planes Nacionales de Desarrollo 1990- 2010

El periodo 1990-1994 de César Gaviria, fue un periodo de contrastes en términos de desarrollo de la legislación e institucionalidad ambiental versus lo

propuesto en política y desarrollo de la minería. El Plan Nacional de Desarrollo (PND 1990-1994), conocido como “La revolución pacífica”, hace referencia al sector extractivo desde una mirada económica, que aporta en corto plazo al PIB. La propuesta de desarrollo minero, como la de los demás sectores, opera en el contexto de la apertura económica y el desarrollo del libre mercado, uno de cuyos propósitos es disminuir la participación e intervención del Gobierno en la actividad económica, siguiendo lo propuesto en el llamado Consenso de Washington (1989) que impulsa la apertura de los países Latinoamericanos a la inversión extranjera, mediante la reducción de la regulación de la actividad económica por parte del Estado.

En este contexto, la propuesta para la actividad minera no está limitada según criterios o prioridades en el cuidado del medio ambiente, tampoco tiene propósitos de sostenibilidad desde la intervención de la autoridad ambiental. Estos aspectos aparecen de manera bastante marginal en la estructura y redacción del Plan Nacional de Desarrollo.

Este PND focaliza sus actividades en relación a la pequeña y mediana minería, ya que aquí se considera que son las que mayor impacto ambiental generan. De esta manera, se propone adelantar un Plan de Ordenamiento Minero en áreas de extracción de oro, platino, esmeraldas, carbón, arenas y gravas. Reconoce la precariedad del inventario

minero del país y señala la necesidad de su desarrollo. Delega en el Ministerio de Minas y Energía, bajo supervisión del INDERENA y de las CAR, el seguimiento y control a la minería industrial y semi industrial. Señala que serán las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible ubicadas en la cuenca del pacífico las responsables de apoyar y hacer seguimiento a la pequeña y mediana minería de oro y platino. Propone el desarrollo de capacidad institucional en el INDERENA para hacer seguimiento y control al impacto ambiental de la minería.

Durante la presidencia de Gaviria se convoca la Asamblea Nacional Constituyente y se redacta la Constitución de 1991, la cual se considera de avanzada en términos ambientales. Relacionado con lo anterior y con la conferencia de Río (1992), este es un periodo muy importante para el desarrollo tanto de la legislación ambiental y de la institucionalidad que desde la gestión pública se debe liderar. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad institucional al inicio del Gobierno de César Gaviria es muy precario. En el PND se reconoce esta precariedad y se anuncia la creación del Ministerio de Ambiente. En diciembre de 1993 se aprueba la Ley 99 “Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el

Sistema Nacional Ambiental –SINA- y se dictan otras disposiciones”.

Con la creación del Ministerio de Ambiente, el antiguo Inderena (Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Ambiente), creado en 1968 como agencia ambiental de gobierno para ayudar y articular como parte del Ministerio de Agricultura propuestas de gestión y evaluación de temas ambientales en el sector rural, fue disuelto. Esta transición le dio mayor rango e importancia institucional a la gestión ambiental, buscando relacionar de manera mucho transversal la gestión ambiental con el desarrollo de diversos sectores económicos. Los cambios en la legislación y en la arquitectura institucional ambiental (SINA) preparan el espacio para una gestión ambiental más integral en los gobiernos siguientes.

El principio que marcó la política minera, que también fue aplicado a otros sectores, fue limitar la acción del Estado en aquellas áreas que no son de su competencia directa – por ejemplo, se disminuyó la participación del Estado en empresas productivas, incluidas las mineras- proporcionando un espacio mayor al sector privado en el nuevo modelo de desarrollo, el cual seguía los principios del mercado libre. Esto fue argumentado como una acción que permitiría al gobierno nacional liberar recursos para su destinación a los sectores sociales.

El PND de 1994-1998, conocido como “El Salto Social”, de Ernesto Samper, se elaboró en un momento en el que

la Constitución Política, la Cumbre de Río de Janeiro, la ley 99 de diciembre de 1993 y la creación del Ministerio de Medio Ambiente generaban condiciones para que el tema ambiental tuviera un mayor espacio. En este Plan se introduce el concepto de “Sostenibilidad” estableciendo la relación entre desarrollo económico y medio ambiente. Se habla de “la promoción de una nueva cultura del desarrollo”, “el mejoramiento de la calidad de vida”, de una “gestión ambiental sostenible” y la “promoción de una producción limpia”. Se hace énfasis en una intervención activa del Estado por cuidar y frenar el deterioro del medio ambiente e instalar formas de intervención activas para este propósito.

En el sector minero, no se propone un Estado que incremente su participación en la gestión productiva como socio; su pretensión sería regular y vigilar el comportamiento de los inversionistas privados, excepto en hidrocarburos, y la generación de energía, en la que el Estado sigue siendo un socio importante.

Como medidas de intervención, la intención fue implementar instrumentos económicos, particularmente la aplicación de tasas retributivas y compensatorias, y tasas para el uso de recursos naturales. Se promovieron programas para el cuidado del medio ambiente. Se enfatizó en la necesidad del desarrollo científico y tecnológico para mejorar la gestión ambiental -tanto en lo público como en lo privado- y se asignaron roles y compromisos en estas dos esferas. En estos años el tema

ambiental y su relación con la extracción minera cobró, al menos en el PND, un rol más importante.

El Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL promovieron programas ambientales en el sector de hidrocarburos y gas, buscando reducir los impactos en todas las etapas de la producción petrolera. La política para el sector minero era similar, en tanto buscaba disminuir los impactos ambientales de la minería, focalizándose en las áreas más críticas. Se formularon planes de restauración y control de los impactos negativos de esta actividad, que incluían la regulación directa con mecanismos de control, seguimiento y monitoreo. Se propuso un programa de atención a los problemas ambientales en la pequeña y mediana minería, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los trabajadores de las minas y disminuir el impacto ambiental.

La puesta en ejecución de la ley 99 de diciembre de 1993 hace que la gestión ambiental tome un carácter más transversal y supere su focalización en los aspectos rurales asociados al manejo de cuencas y conservación de la biodiversidad, buscando una aproximación más compleja a los diferentes sectores de la economía. Hubo algunos avances en temas de licencias ambientales, pero la precariedad de la institucionalidad ambiental es desbordada por el crecimiento relativo de otros sectores. En términos presupuestales, se propone que la inversión para la gestión ambiental pase del 0,13% al 0,58% del PIB entre

1994 y 1998. La implementación de la institucionalidad ambiental creada por la ley 99 de diciembre de 1993 fue la acción institucional principal. La aproximación teórica a la gestión ambiental fue mucho más comprensiva que en los PND previos, pero el PND 1994-1998 careció de indicadores de sostenibilidad.

Uno de los objetivos principales del PND de 1998-2002, Cambio para construir la paz, de Andrés Pastrana, fue impulsar el mercado internacional e insertar el aparato productivo colombiano en la economía mundial. Según este propósito se pretende fortalecer el Estado para impulsar la inserción de Colombia en el proceso de globalización. Esto se refleja en el sector extractivo por el impulso que recibe dado su potencial aporte a las exportaciones; para ello se generan condiciones para atraer capital extranjero buscando que se invierta en este sector.

No es gratuito que en este gobierno se realice la reforma del Código Minero (2001) que prioriza la minería sobre otras opciones de uso del suelo, y se otorgue ventajas tributarias para los inversionistas. En la propuesta de desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones el sector minero toma especial importancia y se promueven actividades de exploración y explotación por parte del sector privado, se impulsa el desarrollo de la empresa petroquímica, se promueve y racionaliza el uso de la infraestructura de transporte y embarque de carbón y

se propone apoyar la apertura de nuevos mercados para la exportación de carbón. También se apoya la extracción de oro y esmeraldas.

Se modifica el régimen de cobro y distribución de regalías, con el fin de disponer de un mecanismo flexible que pueda ser dirigido hacia las actividades prioritarias dentro del desarrollo del sector, como son la promoción de la minería y el desarrollo de la infraestructura asociada a los proyectos mineros. Se promueve el conocimiento de las reservas, del volumen de producción, impacto ambiental y social de su actividad y tipo de tecnología, entre otros.

En medio de esta voluntad expresa de aumentar la actividad minera se propone que esta se desarrolle en un marco de política ambiental claro y coherente, que permita el desarrollo sostenible y la viabilidad técnica y económica de las actividades del sector. No se define una estrategia financiada de la gestión ambiental que pueda atender las demandas de la expansión del sector minero, mientras se promueven e incentivan las actividades de exploración y explotación mineras. Se apoya la conformación de mercados formales para la comercialización de minerales, se desarrollan propuestas legislativas que promuevan la dinámica del sector y se fortalece institucionalmente las entidades sectoriales. En este periodo, se alcanza el máximo histórico del PGN asignado a la gestión ambiental llegando al 0,8% del presupuesto total. A la

institucionalidad ambiental se les asigna la tarea de encaminar el desarrollo minero en el marco del desarrollo sostenible. Todo esto para disponer de mecanismos técnicos en la formulación de políticas que incentiven la participación de nuevos inversionistas privados en los programas de exploración y explotación del potencial minero del país. Se estudiaron mecanismos de participación privada en la exploración de minerales y se canalizaron recursos de regalías para la exploración y promoción de la minería, en cabeza de Ingeominas.

En este contexto y con estos propósitos se elabora y aprueba el Código Minero que responde a los intereses de la mega minería y a propósitos de atracción de inversionistas extranjeros. Durante este periodo se programa la venta de la participación estatal en la extracción y comercialización del carbón. Para favorecer la inversión extranjera en la exploración y explotación de petróleo se propone: (i) mejorar el nivel de competitividad colombiano frente a otras alternativas de inversión, comparando el Government Take de Colombia frente al de otros países; (ii) mejorar las condiciones del entorno local, orden público, proceso de paz y política petrolera, y hacer más flexible el marco regulatorio para la expedición de licencias ambientales, entre otros; Finalmente (iii) mejorar las condiciones de los contratos de asociación y de otras alternativas de asociación.

Como argumento en el PND se dice que: "La política de largo plazo implica

la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad exploratoria, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación”.

El PND 2002-2006 denominado Hacia un Estado Comunitario, que corresponde al primer mandato presidencial de Uribe, significó encaminar la economía colombiana por el sendero del extractivismo. Como vimos, las bases se generaron en la ejecución del PND 1998-2002 del gobierno de Pastrana, que Uribe convirtió en realidad. Una muestra clara es que al final de su segundo periodo de gobierno, en el 2010, los valores de las exportaciones totales del país correspondían a minería e hidrocarburos en un 65%. Este porcentaje se incrementaría en los años siguientes, dada la modificación en la estructura productiva del país.

Con el propósito de impulsar la exploración y explotación de hidrocarburos y minería este PND hace un análisis del sector extracto en años anteriores. Se menciona que durante el periodo de 1997-2000, la participación de los sectores de hidrocarburos y minería en el PIB se mantuvo entre el 4% y el 5%. Menciona que, en ese mismo periodo, las exportaciones de

petróleo, carbón y sus derivados representaron cerca del 30% del valor de las exportaciones totales del país.

Este balance sirvió para resaltar que en los siguientes años el peso específico de estos sectores podría disminuir por una serie de factores que la ejecución del PND 2002-2006 se proponía superar: reducción en las reservas probadas, reducción en la exploración y producción de hidrocarburos, limitaciones en la oferta de gas licuado, estancamiento en el desarrollo de la actividad minera y efectos negativos de los ataques terroristas contra la infraestructura del sector de minas e hidrocarburos.

Igualmente se identificaron como causas que pueden motivar un descenso en la actividad petrolera y minera la pérdida de competitividad del esquema contractual y fiscal imperante, los ataques permanentes a la infraestructura de transporte, la baja actividad exploratoria y la inestabilidad del marco legal. El PND propone entonces modificar esas condiciones y generar condiciones muy favorables para atraer inversiones y acelerar el crecimiento del sector.

Respecto al gas natural, el PND señala la existencia de reservas probadas para abastecer la demanda por 22 años y de desincentivos para la exploración y explotación, dado que la comercialización está limitada por los bajos precios, asociados a las regulaciones del momento, y a los altos costos de transporte dentro del país que, sumados a otros factores, exponen la

actividad a la limitación y concentración de la producción. Se propone que estos limitantes sean superados en el periodo de gobierno para la masificación del gas como solución económica de fuentes de energía.

También señala que el sector minero ha visto limitada su expansión como resultado del lento avance en el conocimiento del substituto y la ineficiencia para tramitar y contratar nuevas concesiones. El sector registra una alta tasa de ilegalidad, debilidades en los procesos de fiscalización y control, recaudo de regalías, promoción de proyectos mineros y un bajo nivel de atracción para la inversión privada debido principalmente a la ausencia de la autoridad minera que debe impulsar esta actividad en la mayoría de los departamentos del país. Se propone como objetivo, mejorar la capacidad de la autoridad minera, pero no menciona el necesario fortalecimiento de la autoridad ambiental ante la propuesta de la expansión en la exploración y explotación de petróleo y en general del sector minero.

En el propósito de mejorar las condiciones de la actividad petrolera, el PND plantea que el Gobierno debe promover la inversión privada nacional y extranjera en el sector, así como buscar durante el período 2002-2006, aumentar las reservas probadas. Para alcanzar este objetivo se propone desarrollar 10.000 km de exploración sísmica, perforar 150 pozos exploratorios y suscribir, en promedio, 20 contratos anuales de

asociación. Se exigirá, durante la fase exploratoria, un mejor aprovechamiento de la información básica suministrada por Ecopetrol a las compañías asociadas. De igual forma, se establecerá una mayor rigurosidad en el proceso de selección de compañías socias y el cumplimiento de los compromisos contractuales. También se compromete a buscar lo que el PND denomina la racionalización y agilización del proceso de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos.

Los recursos de inversión de Ecopetrol se enfocarán prioritariamente hacia las actividades de exploración y producción de petróleo y gas natural. Igualmente, serán ejecutadas las inversiones requeridas para garantizar el libre acceso a las redes de transporte, almacenamiento e importación de los derivados del petróleo. Se avanzará en la implementación del Plan maestro para la refinería de Cartagena, con la mayor participación privada posible y con financiación parcial proveniente de la enajenación de inversiones no estratégicas de Ecopetrol. Para la inversión en gas natural también se generaron incentivos especiales. Lo propuesto en el PND 2002-2006 para favorecer la atracción de capital extranjero en minería e hidrocarburos se llevó a cabo; parte de las repercusiones que tuvo este proceso fue el debilitamiento de la autoridad ambiental, transfiriendo muchos costos asociados a las comunidades locales.

Uno de los primeros actos del gobierno de Uribe fue que a finales de 2002 fusionó el Ministerio del Medio Ambiente con el Ministerio de Vivienda, tomando el nombre de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esto generó un gran debilitamiento en la arquitectura de la institucionalidad ambiental y favoreció la flexibilización de los estándares ambientales que disminuyeron su nivel, llegando a ser mínimos. Incluso se excluyeron muchas actividades del requerimiento de las licencias ambientales, según la aplicación del decreto 1220 de 2005, generando grandes fugas en el cumplimiento de la legislación ambiental; además implicó un desarrollo extractivista con importantes impactos ambientales que se hubiesen evitado con una aplicación de la legislación más rigurosa y no con la flexibilización que provocó este y otros actos legislativos, al igual que varias interpretaciones de la legislación, que la hizo muy laxa.

Para apoyar el desarrollo del sector minero, la ejecución del PND, tal como había sido anunciado en el texto, buscó aumentar la eficiencia de la autoridad minera mediante la reestructuración institucional, la descentralización, la agilización de los trámites para los inversionistas privados y la optimización de procedimientos. De igual forma, se fortaleció y aumentó la cobertura de la autoridad minera, por medio de la delegación de las funciones de trámite, contratación, fiscalización, liquidación de regalías y desarrollo de programas mineros.

En síntesis, lo propuesto por el PND 2002-2006 en términos de favorecer la inversión privada y disminuir los estándares ambientales exigidos tuvo un gran impacto, tanto para la expansión de la actividad como para el incremento geométrico de los impactos ambientales y sociales negativos derivados de esta actividad (Contraloría General, 2013).

Entre las medidas adoptadas en el periodo 2002-2006 se destacan: Primero, la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) a través del Decreto-ley 1760 de 2003. Su rol fue administrar integralmente los recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; segundo, el desarrollo de un nuevo esquema contractual de concesión moderna, basado en un sistema de regalías, impuestos y participaciones extraordinarias por parte de la ANH; tercero, el fortalecimiento de la Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (Ecopetrol S.A.) para ajustar sus condiciones de producción, asegurar su viabilidad financiera y preparar la empresa para competir en igualdad de condiciones con las demás compañías que actúan en el mercado nacional e internacional; cuarto, capitalizar con recursos del sector privado la refinería de Cartagena en el año 2006; quinto, liberar los intercambios comerciales internacionales de gas natural a partir de 2003; sexto, avanzar en el proceso de enajenación de la participación estatal en Ecogas; por último, protocolizar el inicio de la construcción del gasoducto binacional con Venezuela y el inicio

de gestiones para el desarrollo de la interconexión gasífera con Panamá.

El PND 2006-2010 correspondiente al segundo mandato de Uribe denominado Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, continúa con una política de fortalecimiento de la exploración y explotación de petróleo y gas natural; se crean y consolidan nuevas instituciones dentro de este sector para favorecer y acelerar su actividad; se impulsa el mejoramiento de la infraestructura, desarrollo y tecnología para el sector extractivo; se otorga mayor importancia a pensar y ejecutar políticas para la exportación y se propone ajustar la normatividad para la extracción minera con el fin de aumentar la productividad. Esto resulta en una disminución aun mayor de los estándares ambientales y sociales exigidos.

En general, se puede observar cómo el aparato estatal se puso al servicio de este sector para potenciar su rol en la economía. Para esto se ponen en marcha estrategias y acciones tanto legislativas como normativas, fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones según convenga al sector extractivo, con el propósito de facilitar el aval para que se puedan hacer las exploraciones y explotaciones de manera ágil y efectiva. Es la continuación de la política planteada en el PND anterior, fortalecida y tratada con mayor minuciosidad. El PND 2006-2010 menciona cómo desde el periodo anterior se había iniciado un proceso de ajuste normativo e institucional dentro del sector de hidrocarburos con

el objetivo de cambiar la tendencia decreciente en las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural, incentivando la presencia de la inversión extranjera.

Son señaladas en el Plan Nacional algunas acciones apoyadas por el Gobierno de Uribe como factores para el crecimiento sostenido del subsector carbón, las cuales aludirían a la enajenación de la participación estatal en empresas dedicadas a la explotación de este mineral y al flujo de inversiones privadas en bienes de capital requeridos para la explotación minera eficiente y de gran escala. Sin embargo, indica que es previsible que ajustes en el marco normativo e institucional del sector permitan aumentar la producción nacional de carbón.

Otro aspecto importante que menciona este PND es el apoyo a los biocombustibles, tales como los alcoholos carburantes con los combustibles de origen fósil, que se había gestado en la Ley 693 de 2001 con el argumento de protección del medio ambiente. Esto, favoreció a los productores de caña de azúcar que encuentran en los biocombustibles, según una reglamentación que se desarrolla, precios de sustentación muy favorables.

Como parte de la propuesta del PND 2006-2010 estaba asegurar el abastecimiento energético del país. Se consideran los avances experimentados en esta materia como resultado de las

políticas públicas adoptadas en años anteriores y se propone continuar con nuevas acciones orientadas a seguir promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón; impulsar los precios energéticos mediante la adopción de esquemas de mercados y, por último, fomentar la consolidación de la regulación del sector de hidrocarburos.

En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional se propone avanzar en la consolidación del marco institucional del sector. Para ello, el Ministerio de Minas y Energía propuso revisar el alcance del Decreto-ley 1760 de 2003, buscando fortalecer la separación de competencias en materia de formulación de políticas públicas, regulación, ejecución y control de las actividades sectoriales. Así, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) mantendría entre sus funciones las relacionadas con su objetivo de administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, incluyendo aquellas relacionadas con el control y la fiscalización de las operaciones petroleras del país.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelantaría las acciones necesarias para asumir las funciones que le fueron asignadas a la Agencia mediante el Decreto-ley 1760 de 2003 y que tienen relación con la regulación de precios y formulación de políticas públicas sobre abastecimiento energético. En este sentido, la ANH intensificaría las labores de promoción y

asignación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos. Así mismo, proseguiría monitoreando la viabilidad de las operaciones que desarrolla la industria petrolera en el país, dando continuidad a las estrategias de seguridad y desarrollaría nuevos mecanismos en el marco de un acuerdo Gobierno-Industria.

Las metas que se plantearon para el primer cuatrienio del segundo mandato fueron: suscribir en promedio 30 nuevos contratos anuales de exploración y producción; desarrollar 32.000 km equivalentes de sísmica 2D; lograr la perforación de, en promedio, 40 nuevos pozos exploratorios por año; finalmente, en materia financiación estas áreas serían desarrolladas por inversionistas estratégicos: proyectos de upgrading, transporte de crudos pesados, la explotación de reservas de crudo en campos maduros, descubiertos no desarrollados o inactivos.

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía promovió el desarrollo de proyectos de explotación integrada de campos de producción de gas, para lo cual estudió ajustes en las regalías aplicables a este tipo de proyectos, en especial en lo relacionado con la inyección de gas entre campos para optimizar la explotación del recurso.

Se tuvo en cuenta el propósito de asegurar que con las reservas probadas de gas natural se atendiera prioritariamente la demanda interna regulada, respetando los costos de oportunidad de los

productores de gas y crudo. Por otra parte, Ecopetrol, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pone en marcha las actividades tendientes a capitalizar la empresa hasta en un 20% de su valor patrimonial, con el fin de destinar prioritariamente esos recursos a la exploración y explotación de hidrocarburos.

Es importante destacar que para ese cuatrienio Ecopetrol tuvo un aumento considerable en su presupuesto de inversión, con miras a consolidar sus posibilidades de competir con las compañías que actuaban en el mercado nacional e internacional. Una vez se consolidó ese proceso de capitalización, la empresa tuvo una nueva estructura societaria, necesaria para adoptar medidas que permitieran continuar dinamizando el desarrollo de la empresa y del sector. Adicionalmente, tras cambio en la composición accionaria de Ecopetrol, se anunció la intención de modificar las líneas de negocio de la compañía.

En lo referente al marco institucional y normativo del subsector carbón, se propuso que el Ministerio de Minas y Energía liderara un proceso de fortalecimiento del marco institucional y normativo del sector minero, orientando la acción del Estado hacia la promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera.

El Gobierno Nacional propuso en el PND 2006-2010 dar continuidad a su política

de libertad de intercambios comerciales internacionales de gas natural, buscando continuar dinamizando la actividad exploratoria tanto en el interior del país como en las áreas costa afuera, así como el desarrollo de proyectos de integración regional, particularmente con Venezuela y Mesoamérica. De manera similar, la implementación de esta política incentivó el desarrollo de proyectos de Gas Natural Licuado por parte de inversionistas estratégicos. Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía definió los lineamientos para disponer de la información sobre las reservas probadas degasnatural y divulgar esta información; establecer los mecanismos que aseguren el abastecimiento nacional de este combustible, respetando el equilibrio económico de los contratos existentes, en concordancia con las políticas de gobierno definidas para el cuatrienio anterior. En línea con lo expuesto, la ANH desarrolló los mecanismos contractuales correspondientes.

Un aspecto ambientalmente positivo, que vale señalar, es que el PND propuso incentivar la conversión de vehículos a Gas Natural, teniendo como meta para el cuatrienio la conversión de 160.000 nuevos vehículos.

En cuanto a la política Minera, el PND afirma que el Ministerio de Minas y Energía se ha concentrado en las actividades de formulación de políticas públicas y reglamentación de la actividad minera. Enfatiza que la separación de roles de la industria,

eliminando la actividad empresarial del Gobierno Nacional, ha favorecido el aumento de las inversiones privadas en el sector, las cuales se han incrementado constantemente desde 1996.

Menciona que, si bien el país cuenta con una actividad de minería formal, moderna y de gran escala, centrada en proyectos de carbón y níquel ubicados en La Guajira, Cesar y Córdoba, en el resto del territorio nacional esta actividad se lleva a cabo a menor escala y se caracteriza en muchos casos por un perfil informal y de subsistencia, alrededor del cual existen interrogantes en términos de rentabilidad, sostenibilidad y competitividad.

Sostiene que para el desarrollo del potencial minero del país se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos. Para el efectivo cumplimiento de estos objetivos, la política minera se fundamentará en los principios de aumento de la productividad minera con criterio de sostenibilidad, eficacia, coordinación y complementariedad de la gestión estatal.

En el propósito de favorecer la entrada de capitales al sector y disminuir la participación de la minería tradicional e informal, se plantea que durante el

cuatrienio 2006-2010 el Gobierno Nacional impulsará una política de promoción de la exploración y explotación eficiente de los recursos minerales dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible. En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional implementará las reformas institucionales y normativas necesarias.

En el marco institucional del sector minero propone que el Ministerio de Minas y Energía (MME) lidere el proceso de fortalecimiento institucional, con el fin de consolidar la separación de competencias en materia de minera y así aumentar la eficiencia de los procesos desarrollados por las instituciones públicas. En este marco, el MME adelantará las reformas necesarias para fortalecer la acción del Estado promocionando la inversión privada en la exploración y explotación minera. Así, pondrá en marcha las acciones que le permitan transformar o reestructurar a Ingeominas como entidad administradora de los recursos mineros, y concentrar las acciones de esta entidad en tres niveles: en primer lugar en la evaluación del potencial y de las condiciones geológicas del país, teniendo como meta para el período 2006-2010 el desarrollo de actividades de exploración geológica en 120.000 km², geoquímica en 120.000 km² y geofísica en 90.000 km²; en segundo lugar se enfatizará en la promoción de la exploración y explotación de áreas con potencial minero; en tercer lugar, se fortalecerá la administración del recurso minero, incluyendo el desarrollo de las

actividades de asignación, titulación, fiscalización, recaudo y distribución de regalías, entre otros.

Como complemento de lo anterior, el administrador de los recursos mineros, en coordinación con el MME, desarrollará nuevos mecanismos para otorgar áreas mineras para la exploración y explotación por parte de inversionistas estratégicos considerando el establecimiento de requisitos que aseguren una extracción eficiente, con criterios de sostenibilidad para los yacimientos mineros. El MME promoverá la consolidación de un Acuerdo Gobierno-Industria para el sector minero, espacio que permitirá mejorar el ambiente de inversión a partir de un trabajo conjunto entre la industria y entidades de Gobierno relacionadas con esta actividad.

El MME implementará acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales. En este sentido, se pondrán en marcha actividades tales como el planeamiento de estrategias para fomentar la asociación de los mineros legales de los distritos identificados por la UPME y priorizados por el MME, lo que permitirá impulsar la inversión eficiente de recursos de capital en las actividades de exploración y explotación de recursos minerales, así como aprovechar economías de escala en estas actividades; coordinación entre el MME, entidades privadas, gubernamentales, nacionales y multilaterales, con el fin de facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a programas de

capacitación, asistencia empresarial y financiación; esto permitirá que el sector pueda desarrollar actividades de encadenamiento y agregación de valor. Para la puesta en marcha de las acciones descritas, el MME definirá las estrategias para al menos el 50% de los distritos mineros y adelantará las gestiones definidas para mínimo cuatro de esos distritos como proyecto piloto que podría ser replicado en otros distritos mineros del país.

Así mismo, el MME adelantará las acciones necesarias para promover los cambios normativos que permitan financiar estas actividades con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías orientados a fomentar los proyectos y programas de promoción de la minería. Finalmente, el administrador de los recursos mineros analizará la viabilidad de promover la vinculación de inversionistas privados a aquellas explotaciones que se hayan beneficiado de los programas de gobierno planteados en este inciso, con el objeto de fomentar una explotación de áreas mineras a mayor escala. En síntesis, toda la política se orientará a favorecer la inversión de capital en la minería y paulatinamente ir excluyendo a los mineros tradicionales e informales.

El PND 2006-2010 propuso una reforma del Código de Minas y la normativa relacionada; se propuso que fuera el MME el que liderara el proceso de ajuste del Código de Minas, de manera que esta norma fuera consistente con las reformas institucionales e iniciativas

de promoción minera planteadas en la política. Además, se propuso que el MME realizara un estudio para elaborar un modelo que determine los porcentajes óptimos de regalías que van a ser cobrados para cada uno de los minerales, así como el esquema y el procedimiento para fijar el precio con el cual se liquiden las regalías. Con base en los resultados de este estudio se analizaría la conveniencia de realizar cambios normativos.

En el programa de legalización de minas, el MME en coordinación con el administrador de los recursos mineros, adelantará las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización al que hace referencia el Código de Minas. Lo anterior con el objetivo de generar las condiciones apropiadas para promover la explotación y explotación legal de recursos minerales en aquellas regiones ocupadas por explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

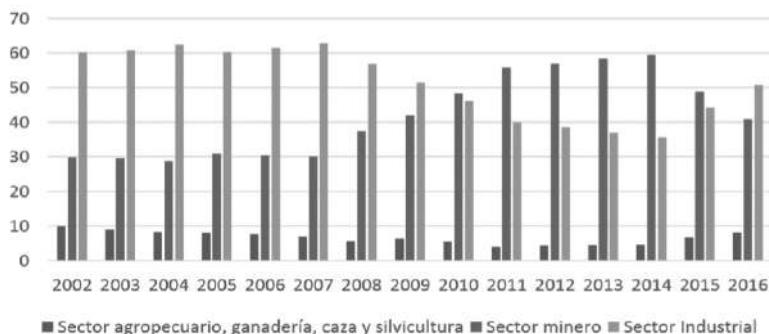
Con estas medidas propuestas y desarrolladas, la actividad minera, de exploración y explotación

de hidrocarburos se incrementó sensiblemente, para llegar a significar el 72% de las exportaciones totales en el 2012. Simultáneamente, mientras crecía el sector minero y de hidrocarburos, se debilitaba la institucionalidad ambiental y se flexibilizaban o modificaban las leyes para favorecer la inversión extranjera y garantizar su rentabilidad.

El PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”, de Juan Manuel Santos⁹, señala al sector minero como una de las locomotoras para el desarrollo del país. Este PND realiza una mejor aproximación en la relación entre el desarrollo y la gestión ambiental, pero no dio prioridad a la sostenibilidad, ni al tema ambiental en la gestión pública. Los recursos presupuestales asignados a la gestión ambiental fueron precarios, más si consideramos el reto que planteaba la minería, la infraestructura y el sector agropecuario, las tres actividades propuestas como locomotoras por el PND 2010-2014.

⁹ Este análisis se alimenta principalmente de la revisión que hizo un grupo de ambientalistas del documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” el cual fue insumo principal del concepto emitido por el Consejo Nacional de Planeación sobre el PND/2010-2014.

Gráfico 7. Participación porcentual en las exportaciones 2002-2016.



Fuente: Pardo (2017) con base en datos del DANE.

Si comparamos porcentualmente lo asignado a la gestión ambiental en este PND con planes anteriores, la suma fue inferior. En el año 1998 se asignaba un 0,71% del total del Presupuesto General de la Nación (PGN) mientras que, en el 2010, al rubro denominado Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre, con el cual se pretendía atender la gestión pública ambiental, se le asignó solo el 0,24% del PGN. Evidentemente, esta suma no fue suficiente para atender a los damnificados y reconstruir la infraestructura destruida por los climas extremos; mucho menos para atender las acciones y responsabilidades propias del SINA y la implementación de la política ambiental prevista en el PND 2010-2014, así como su propuesta central de implementar una estrategia nacional de adaptación al cambio climático.

Vale aclarar que lo asignado por el PGN, no incluye los recursos propios previstos para las CAR y los municipios que fueron de \$7.262.495. Estos recursos captados como rentas propias, son recursos públicos, pero no son parte del PGN. Una propuesta desde el Consejo Nacional de Planeación (CNP) fue que se amarraran estos recursos propios a la ejecución del PND. Esto significaba un gran reto para el Gobierno Nacional, pues debía intervenir significativamente la asignación de estos recursos y hacer seguimiento a las CAR y los municipios en la ejecución de un presupuesto en el cual ellos reclaman autonomía. La baja asignación del PGN al tema ambiental, explica parcialmente la debilidad institucional del SINA, que se puso de

manifiesto durante la ejecución del PND 2010-2014.

El CNP en la revisión del PND 2010-2014, al hacer referencia al tema minero, señaló la necesidad de una reorganización territorial del país bajo criterios ambientales y socio-culturales, ausentes de la política de concesiones de títulos mineros, definidos desde oficinas centrales. Para generar territorios sostenibles era necesario planificar el uso del territorio desde el reconocimiento de los ciclos regionales del agua y del cuidado de los ecosistemas esenciales, es decir, de la estructura ecológica principal asociada a la regulación y protección de los recursos hídricos. Esto exige revisar el modelo de ocupación territorial y de la asignación de títulos mineros.

La prosperidad para todos no solo incluye el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social, sino también la estabilidad ambiental, el disfrute y acceso a un medio ambiente sano. Las posibilidades de extracción minera deberían ser evaluadas desde esa perspectiva.

El CNP propuso al Gobierno Nacional revisar a través del PND los esquemas de la planeación tradicional y considerar las manifestaciones frecuentes de clima extremo como elemento central en su propuesta de planeación para el desarrollo. Se enfatizó en la necesidad de revisar la forma como se estaban otorgando los títulos mineros. Estos se han dado sin considerar la relación de la

transformación que ocasiona la minería en ecosistemas estratégicos y su relación con manifestaciones extremas del clima, lo cual puede convertirse en fuente de recurrentes catástrofes sociales, especialmente los asociados a la escasez futura de agua para consumo humano y producción de alimentos.

Muchos impactos se pueden evitar o manejar de mejor manera, si estamos preparados para ello y si entendemos adecuadamente la relación entre la actividad transformadora del ser humano y su interacción con el medio ambiente natural y construido. Si bien en los ajustes al texto del PND muchos de los comentarios y aproximaciones del CNP fueron considerados, esto no significó una revisión de la asignación presupuestal y el PND 2010-2014 se quedó corto en propuestas de acción y metas.

El CNP propuso que las concesiones mineras deberían revisarse según criterios estrictos de Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT). No solo la minería ilegal genera impactos ambientales, también la legal. Según los criterios ambientales, sociales y principios del OAT deben existir áreas donde la minería este vedada. El CNP enfatizó en la necesidad de que la minería se supeditase al OAT y que fortaleciera la institucionalidad ambiental, reconociendo que hay lugares donde no se debe permitir la minería. El PND hizo mención especial para regular la minería en los páramos, pero no definió estrategias específicas

para otros ecosistemas. El PND 2010-2014 hablaba de la necesidad que las locomotoras respetaran y evitaran impactar áreas de especial importancia ecológica, e identifica algunos requerimientos para avanzar con el OAT y en la conservación de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos (SE), pero le faltó concretar metas e indicadores que permitieran verificar avances en este propósito.

El PND 2010-2014 señala la prohibición de la actividad minera en los páramos, y para ellos propuso la delimitación de los mismos en escala 1:100.000. De 55 mil has tituladas para minería en páramos en el 2002, se pasó a 122 mil has en 2009. Esta prohibición que consideramos muy adecuada y que fue una de las iniciativas apoyadas por el CNP ha generado grandes conflictos con las empresas que ya habían hecho elevadas inversiones allí por los títulos y licencias de explotación aprobados en años anteriores. Hizo falta una mención al hecho que las actividades asociadas a la extracción y comercialización del carbón, deben supeditarse a la conservación y la gestión de territorios sostenibles en las diversas regiones.

En cuanto a la capacidad y los recursos para que la institución ambiental realice seguimientos a la minería, el CNP propuso que estos crecieran en proporción al incremento en la inversión del sector minero energético. Como lo dice el PND, entre el 2006 y el 2009 el sector extractivo creció en un 27% y en proporción similar deberían

haber crecido los recursos para hacerle seguimiento al impacto ambiental de la minería; esto no ocurrió, ni el PND 2010-2014 propuso reducir la brecha. El CNP planteó tomar como línea base el año de 1998 -que es cuando el SINa tuvo una participación mayor en el PGN- esta propuesta no tuvo eco y no se modificó el PGN asignado al SINa. El área titulada para exploración/explotación minera pasó de 1,1 millones de has en 2002 (que corresponde al 0,98% del territorio del país) a 8,4 millones en 2009 (el 7,5% del territorio). Además, en el 2011 había 40 millones de has adicionales solicitadas para titulación, que significaba poner en “estudio” por Ingeominas el 36% del país.

El PND 2010-2014 reconoce que las locomotoras generan un reto a la gestión ambiental y que requieren una institucionalidad ambiental más fuerte. Aun cuando señala que es necesaria una gestión ambiental integrada y compartida, no fija metas ni propone medidas de política, ni indicadores que relacionen línea base con metas del cuatrienio.

Ante el desmesurado crecimiento de la actividad extractiva, es necesario impulsar la veeduría ciudadana para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales, pues un ambiente sano es interés de toda la ciudadanía. El PND no propuso un mecanismo en este sentido.

En referencia al deterioro ambiental, el costo económico y social asociado al sector extractivo, el PND no asoció los cambios extremos de clima (CC) con la actividad extractiva que modifica y en muchos casos destruye la estabilidad de los ecosistemas naturales y sus servicios ecosistémicos o ambientales. Ante una mayor actividad extractiva era necesario definir y apoyar con recursos financieros e instrumentos de política la veeduría ciudadana a las autoridades ambientales.

Asimismo, hubiese sido conveniente realizar evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) que, mediante miradas integrales, evitaran proseguir en la eliminación o rebaja de estándares socio ambientales en el proceso de licenciamiento ambiental.

El PND no identificó la relación positiva entre gestión ambiental y desarrollo por el efecto positivo de los servicios ambientales, ni se propuso una contabilidad integral que para el caso minero incluya los beneficios y costos de la actividad, comprendiendo los costos sociales y ambientales asociados. El PND 2010-2014 carece de una propuesta en la relación con indicadores, entre economía extractiva y apoyo al desarrollo de otros sectores productivos que puedan apoyar la sostenibilidad del crecimiento económico y el bienestar social; también le hizo falta un análisis desde la economía ambiental y su relación con la minería y el desarrollo económico y social.

La importancia concedida al sector extractivo en el PND 2010-2014 contrasta con la falta de valoración de la riqueza en recursos naturales renovables como factor productivo y su potencial para favorecer el desarrollo económico y el bienestar social. Los Servicios Ecosistémicos (SE) locales y globales no se mencionan como determinantes en la estrategia del desarrollo, ni es su relación con la actividad extractiva. La sostenibilidad ambiental enunciada en el texto del PND 2010-2014, no precisó mecanismos, ni fijó metas e indicadores para lograr este propósito. Una minería de bajo impacto, regulada y bien supervisada y el buen uso de las regalías son aspectos definitivos para generar mayor capital humano y condiciones de sostenibilidad en la propuesta regional de desarrollo. El PND no incluye mecanismos ni metas en este propósito.

A su vez hizo falta que se definiera una estrategia para reinvertir excedentes económicos de la minería en la formación de capital humano asociado a este sector, como también a otros que sí pueden tener sostenibilidad en el tiempo. Esto permitiría desarrollar ciencia y tecnología, en temas estratégicos asociados al aprovechamiento sostenible y competitivo basado en el uso del capital natural (KN), buscando el desarrollo de ventajas comparativas y competitivas asociadas. La educación y formación de capital humano debe incluir no solo el conocimiento del medio natural para conservarlo y respetarlo, sino también para explorar opciones de uso sostenible y aprovechamiento económico.

Pasando al tema del Desarrollo Minero y los pasivos ambientales, las extracciones mineras dejan en todos los casos un mayor o menor impacto ambiental y social, y siempre significan la extracción de un recurso natural no renovable que, una vez extraído y vendido, desaparece como parte del patrimonio natural, nacional y local. Esto significa que toda extracción minera conlleva una resta en el patrimonio natural de un país y por ello, en compensación, se generan las regalías.

Según un estudio de Rudas y Canal preparado para la CEPAL (2009), los costos de compensar los efectos ambientales de la minería equivalen a una cuarta parte de los 6,5 billones de dólares anuales que genera la minería, incluida la de hidrocarburos. Si se empleara una cuarta parte de los recursos de regalías para compensar y mitigar los efectos ambientales de la minería legal e ilegal, demoraríamos entre 5 a 14 años para compensar esos daños (Cepal, 2009).

Las regalías deben compensar a la localidad y al país por la pérdida de los RNNR que se extraen y por la destrucción de servicios ecosistémicos asociados a los recursos naturales. La minería, aunque sea de bajo impacto, genera deterioro ambiental por el proceso de explotación y transporte. La minería la debemos hacer compatible con la conservación de nuestro patrimonio natural renovable y las inversiones de las regalías deben jugar un papel definitivo en este contexto.

La minería y la explotación de hidrocarburos son actividades que por definición no son sostenibles, pero es necesario generar indicadores para verificar qué tanto están o no contribuyendo a generar condiciones de desarrollo sostenible. Estos indicadores deben referir las inversiones en capital social y capital humano para generar innovación en ciencia y tecnología en procesos productivos sostenibles; inversiones en compensaciones ambientales y contribuciones al uso sostenible de la base natural de recursos naturales renovables, ayudando al desarrollo sostenible de la agricultura y el apoyo a la gestión de territorios sostenibles. El PND no incluye esta consideración y, por lo tanto, no tiene indicadores relacionados.

El PND plantea que el objetivo de la política ambiental es garantizar la recuperación y mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos como soporte al crecimiento y al avance de las locomotoras. En esto tampoco hay metas, no propone medidas de política, ni indicadores que relacionen línea base con metas del cuatrienio.

El PND 2010-2014, al hablar de minería, se refiere al impacto de esta actividad que se realiza de manera ilegal y a la falta de cuantificación del pasivo ambiental de la minería legal, pero no propuso mecanismos de control ni metas a este respecto.

Al referirse al buen gobierno para la gestión ambiental, el PND 2010-2014

identifica debilidades y retos, y la necesidad de mejorar la gestión. Propone metas institucionales, como volver a crear el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y elaborar el Plan de Acción Ambiental para Colombia. Como requisito para una buena gestión gubernamental, considera importante la definición y seguimiento de las agendas sectoriales para las locomotoras. Se re-creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) pero le faltaron indicadores de seguimiento de las locomotoras y su impacto.

El CNP señaló que el PND 2010-2014 debería formular una política de regulación directa, implementada mediante instrumentos exigentes y efectivos. Se recomendó especial atención a la regulación del sector minero-energético, de vivienda, agropecuario e infraestructura de transporte como condición para generar un clima de confianza en la inversión. Esto fue visto más como un obstáculo que como una condición de facilitación. La estrategia requeriría de un componente básico: garantizar una institucionalidad capaz de hacer cumplir al sector productivo las reglas del juego ambientales. Acá es indispensable contar con EAE y con requisitos fuertes en los procesos de licencias ambientales. Es decir, una política que permita superar las debilidades en la capacidad de operación (recursos humanos y técnicos) de las instituciones reguladoras (Ministerio de Ambiente, CARs y entes territoriales de grandes centros urbanos) así como

la precaria capacidad de respuesta por parte de los regulados.

El PND 2010-2014 se focalizó en el crecimiento económico de corto plazo, basado en el desarrollo del sector minero energético, y no valoró la contribución de los recursos naturales renovables como capital natural, ni la contribución de los servicios ambientales al desarrollo de diferentes sectores productivos como agricultura y turismo, tampoco su aporte al bienestar. Aunque en su versión final propuso el tema ambiental, como uno de gestión transversal, esto no modificó la asignación presupuestal que fue muy precaria. El presupuesto asignado se mantuvo en el 0.3% del PGN. Con este precario presupuesto, la capacidad institucional fue muy débil y esto argumenta parcialmente por qué fue imposible llevar a cabo lo que se había planteado en la aproximación teórica entre desarrollo y ambiente en el texto del PND.

Al PND le faltó definir metas e indicadores para las diversas propuestas. En el periodo se avanzó en la formulación de planes y programas, pero no en su ejecución (MADS y PNUD, 2014). Planes, estrategias y políticas ambientales estaban en formulación y adopción, mientras los sectores productivos y sus impactos negativos crecían aceleradamente. En síntesis, el Gobierno Nacional en periodo 2010-2014 quedó en grave y cuantiosa deuda en términos de la gestión pública ambiental (CNP, 2015).

4.2. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” de Santos, en su estructura y redacción presenta el tema ambiental con un carácter explícitamente transversal y envolvente. Este PND retoma aspectos que quedaron planteados, pero no ejecutados, en el periodo anterior y recoge varias de las observaciones realizadas por el CNP (2015) en los comentarios y propuestas a las bases del PND. El crecimiento verde no se limita al desarrollo rural, sino que toca todos los sectores productivos. Superando el enfoque concentrado solo en ecosistemas naturales y desarrollo agropecuario, contiene múltiples avances relacionados directa e indirectamente con temas de gestión ambiental, arquitectura institucional y minería.

El PND 2014-2018 hace referencia al ahorro neto ajustado (ANA), concepto que está estrechamente ligado al tema extractivo. El ANA es igual al ahorro nacional neto más el gasto en educación y menos el agotamiento de fuentes de energía, el agotamiento de recursos naturales no renovables (minerales e hidrocarburos), el agotamiento neto de recursos forestales y el daño y costos asociados a la contaminación. En Colombia en el 2012 el ANA fue del 0,6% mientras en los países de la OCDE estuvo cercano al 6% en el mismo año. Según el Banco Mundial para el caso de Colombia, el ANA ha permanecido en torno al cero y muy por debajo del

promedio de la región, lo que sugiere que el crecimiento no es sostenible. El bajo nivel del ANA en la economía colombiana, está muy relacionado con la extracción de recursos naturales no renovables.

Incrementar el ANA en una economía extractivista exige focalizar las intervenciones gubernamentales en propósitos de desarrollo sostenible, generar indicadores de inversión de excedentes de la extracción de recursos naturales no renovables (RNNR) en apoyo a procesos productivos sostenibles, lo cual requiere formación de capital humano para estas actividades. Una economía basada en el agotamiento de los RNNR, con altos niveles de contaminación, hace insostenible el desarrollo y afecta el bienestar a mediano plazo.

El PND 2014-2018 incluye un punto sobre la necesidad de reformar el sistema de licenciamiento ambiental y exigir licencias ambientales para la exploración minera, pues en 2014 se exigía licencia para la explotación, pero no para la exploración, y esta puede generar graves y nocivos impactos ambientales. En el periodo se hizo una evaluación del marco regulatorio y su implementación en materia de licencias ambientales y se exigió licencia ambiental para proyectos, obras o actividades que no estaban reguladas o incluidas, y que deberían estarlo según lo establecido en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993. Esto llevó a la expedición

del Decreto 2041 del 2014 que regula las licencias ambientales.

El PND 2014-2018 también plantea que, en materia de minería e hidrocarburos desde la etapa de exploración, las empresas interesadas deberán informar a la ciudadanía sobre las políticas de derechos humanos y ambientales que consideran. Las reacciones ciudadanas muestran que no se ha cumplido este propósito. Es un tema donde falta procedimiento, indicadores y verificación.

En el periodo se promovió el cumplimiento de los lineamientos de la OCDE sobre Empresas Multinacionales (Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo) con lo que se propuso subir los estándares de gestión ambiental e incidencia socioeconómica, en aras de proteger, respetar y velar por el goce efectivo de los derechos humanos. En este tema, el asesinato de líderes ambientales muestra gran desprotección y una crítica situación de derechos humanos. De 197 líderes defensores del ambiente y el territorio asesinados en el mundo durante el 2017, en Colombia asesinaron 32 (Cero Setenta, Uniandes. Febrero 6 de 2018). Esta cifra sin duda ha aumentado.

El PND señala la necesidad de una política pública diferenciada para las distintas escalas de las empresas o actividades mineras y el desarrollo de un mecanismo pedagógico y no coercitivo,

para las pequeñas en su proceso de formalización. El propósito pedagógico no presenta indicadores y es difícil evaluar si efectivamente se pasó de la propuesta de política a la gestión.

Otra problemática enfrentada en el periodo se refiere a los vacíos jurídicos producidos por la declaración de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional de la Ley 1382 de 2010, que modificaba el Código Minero. Se intentó solventarlos con la expedición de decretos cuyo objetivo era dotar de herramientas al Estado para la administración del recurso minero y para regular la relación entre los mineros tradicionales informales, los titulares mineros y los solicitantes de nuevos títulos. El Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente todos los decretos posteriores relacionados, dado que, según su concepto, la Ley 1382 no había surtido adecuadamente el proceso de consulta pública. En respuesta, el PND señaló como prioritario la expedición de la normatividad requerida con el propósito de enviar señales inequívocas a los inversionistas privados con las reglas del juego claras para establecer su actividad. Se aprobó el Decreto 1076 de 2015, decreto reglamentario único para el Sector de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, el cual fue preparado de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE para la racionalización y simplificación del sistema legal como una herramienta para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal, para fortalecer

la legalidad y dar seguridad a los inversionistas.

El PND 2014-2018 señala la necesidad de seguir fortaleciendo la institucionalidad minera y que su autoridad debe preocuparse por cumplir con sus obligaciones de manera ágil y eficiente. También señala -y este es un paso importante respecto a lo que fue la política del periodo de Uribe- que el Ministerio de Minas, a través de la Dirección de Formalización debe poner en marcha la política de formalización y obtener resultados concretos. No se avanzó mucho en este tema y tampoco se fijaron metas respecto al número de procesos esperados para el periodo.

El Gobierno Nacional se comprometió a apoyar el mejoramiento de la infraestructura al servicio del sector. La UPME presentaría a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte un listado de prioridades de inversión para el desarrollo de la logística de transporte y soluciones multimodales, así como la identificación de actores que deben concurrir para hacer viables estos proyectos, priorizando aquellas zonas mineras en las que el transporte tiene una importante participación dentro de la estructura de costos. El transporte de petróleo por carretera presentó importantes avances en el periodo.

Respecto al Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM y las CARs se propone que se desarrollen estudios e investigaciones relacionadas con aguas subterráneas en áreas de interés

por hidrocarburos. Aunque el tema se planteó y en algo se ha avanzado, aún contamos con información muy deficiente.

Un avance en los impuestos sobre combustibles fósiles y sobre el consumo de bolsas plásticas es la Ley 1819 de 2016, que desarrolló la reforma fiscal y la Resolución 1283 de 2016 que regula el proceso de obtención de la certificación de beneficio ambiental para nuevas inversiones en proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable. Los impactos de esta ley aun no son perceptibles dado que no se ha definido un marco regulatorio que promueva de manera efectiva las energías renovables alternativas.

El Gobierno Nacional anunció en el PND que brindaría servicios para la pequeña y mediana minería mediante el fortalecimiento institucional en materia de asistencia técnica práctica en aspectos mineros y ambientales, fiscalización constante y diferenciada, facilidad para el acceso a servicios bancarios. Esta propuesta aún no ha llegado a los pequeños y medianos mineros que reportan abandono y señalamiento desde el mismo Estado como mineros ilegales. Según el artículo de la Revista Asuntos Legales “Nuevas reglas para pequeña minería” (Martínez, 2017) los pequeños mineros de Antioquia han sido criminalizados, por no estar regularizados. También se propuso fortalecer la capacidad de la Autoridad Minera para resolver las solicitudes de legalización de minería tradicional y

se fijó un término de dos años para dar trámite a las solicitudes que estaban en curso. En este tema, aún queda mucho por hacer.

En temas sociales, se dice que habrá instrumentos para facilitar la inclusión y el diálogo social y reforzar la conciencia socio-cultural del impacto que generan los operadores mineros, temas como los derechos humanos y prácticas anticorrupción, como herramientas claves para generar confianza entre diversos actores sociales y grupos de interés. El conflicto entre los inversionistas y las poblaciones locales, que se expresa en el NO rotundo a la minería en las consultas populares, demuestra que los avances en este campo son insuficientes.

El PND reconoce la magnitud de la minería ilegal y se propone evaluar y monitorear los posibles riesgos socio-ambientales, para así tomar los correctivos necesarios. En el cuatrienio se propuso fortalecer la función de seguimiento y control a los proyectos mineros y trabajar en la erradicación de la explotación ilícita de minerales. En este tema, todo parece indicar que los logros son bastante precarios (El País, octubre 19 de 2017). Sobre este tema, también se anunció la consolidación de un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales; y la expedición de una reglamentación para establecer sanciones administrativas y económicas, de modo que los responsables serán judicializados y serán confiscados los

bienes y los productos utilizados en esta actividad. En este, como en muchos otros casos, se definió la política, pero es precario su grado de implementación (El Espectador, junio 19 de 2017; y Portafolio, Diciembre 15 de 2016).

Para desincentivar la explotación ilícita se propuso redoblar y ampliar los esfuerzos para controlar los insumos necesarios en la extracción (principalmente del mercurio) implementando la legislación reciente sobre el particular. En esto se avanzó formalmente, el Congreso ratificó el Convenio de Minamata en marzo 2018 y se aprobó el Decreto 2133 de 2016, así como la resolución 589 del 2017 que regulan la Ley 1658 de 2013 que establece restricciones a la importación y exportación de mercurio y productos que lo contengan. Sin embargo y a pesar de dar un tiempo de 5 años desde la expedición de la ley hasta hacer efectiva la suspensión del mercurio, esto no ha sucedido.

El PND también establece compromisos para que el sector aporte al desarrollo de las comunidades, en particular, a través de la formación para el empleo y dinamización de la economía regional; mediante acuerdos interinstitucionales se propone llevar a cabo procesos de capacitación. Se citan algunas de las formas, según el PND, en que esto se llevará a cabo:

“El Estado trabajará para que todos los proyectos mineros independientemente de su clasificación cumplan con las

exigencias técnicas, laborales, económicas y ambientales previstas por la ley. En aquellas zonas donde el ejercicio de actividades mineras no sea viable, el Gobierno Nacional acompañará a las personas que ejercen la actividad minera en la reconversión laboral hacia actividades productivas viables en esa área.

“El Gobierno Nacional trabajará para mantener y atraer inversión, así como para fortalecer la capacidad institucional a la hora de la toma de decisiones. Para lograr este objetivo y teniendo en cuenta que el país fue aceptado oficialmente como candidato para hacer parte de la iniciativa EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés) el Gobierno Nacional llevará a cabo el plan de acción para lograr la adhesión efectiva a ésta coalición”.

Adicionalmente, este objetivo resultó fundamental para que, entre otros logros, Colombia ingresara a la OCDE y siguiera mejorando en su grado de inversión.

El PND propone un ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado que permita a su vez el diseño de un ordenamiento minero. Éste brindará seguridad a todas las partes interesadas al establecer con claridad las normas de uso del suelo y del subsuelo, clarificará la situación y priorizará todas las actividades productivas afectadas por dicho ordenamiento. Esta propuesta ha generado controversias entre los diversos grupos de interés sobre el uso

del suelo y hoy se encuentran enfrentados intereses locales versus intereses de los inversionistas mineros.

El PND plantea conservar en manos del Gobierno la toma decisiones sobre los recursos minero-energéticos que deben ser explotados prioritariamente bajo criterios de eficiencia, pertinencia y beneficio-costo para el país, y que se buscará que existan beneficios para las regiones con rentabilidad a largo plazo. Para este fin, el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la ANM y la ANH, determinarán los recursos mineros e hidrocarburíferos de interés estratégicos para Colombia, ubicando las zonas donde se encuentran.

Propone además realizar las evaluaciones ambientales estratégicas regionales que serán una herramienta para identificar potenciales impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos en regiones con potencial minero-energético. La deficiencia de este planteamiento está en que no define la participación de las organizaciones locales en los procesos de evaluación estratégica y en la toma de decisiones.

Un punto clave que propone el PND es que “es necesario fortalecer la articulación interinstitucional desde las etapas más tempranas de la planeación de los proyectos por parte de las entidades del sector minero-energético, las entidades del sector ambiental y las entidades encargadas de los procesos de consulta previa”. En esta articulación se

ha avanzado, pero aún hace falta mucho para que esto tenga impactos positivos sobre la actividad minera.

Así mismo “se propone un diálogo con las regiones y la articulación Nación-Región, fortaleciendo la presencia de entidades como la ANH, ANM y el SGC a través de estrategias territoriales sectoriales y/o oficinas regionales. En adición, se crearían o fortalecerían las Comisiones Intersectoriales con participación de las entidades del sector minero-energético, así como las autoridades regionales y locales.” En esto los avances fueron muy precarios. El PND también señala, aunque de manera poco precisa, que “se promoverá la presencia de Entidades del Estado y el acompañamiento al sector privado en la ejecución de la gestión social empresarial para facilitar la incorporación de los territorios al desarrollo de los proyectos.” Existe la norma de contratar trabajadores locales, pero esta estrategia es insuficiente para articular las extracciones mineras con la gestión sostenible de territorios y el apoyo al desarrollo local.

Según el PND, se promoverá el acercamiento institucional con las comunidades establecidas en las zonas identificadas como potenciales para el desarrollo de proyectos minero-energéticos, de tal manera que estas conozcan los roles y funciones de las entidades del sector público en relación con el control y fiscalización del desarrollo de los mismos”. Una carencia en esta aproximación es que este

acercamiento debería incluir la apertura de las instituciones a las propuestas locales respecto al cómo y dónde de la actividad minera en el territorio. Lo cual no ha sido promovido por el Gobierno Nacional.

Un aspecto positivo es que el PND promueve los sistemas de alertas tempranas para facilitar el proceso de licenciamiento ambiental y de consulta previa para prevenir conflictos en proyectos que no requieren licencia ambiental. Se anuncia que se fortalecerá el esquema de fiscalización ambiental para el sector minero-energético e infraestructura y se articularán acciones entre el SINA y el sector minero-energético para este fin. Es difícil medir los impactos de esta propuesta.

De otra parte, señala: “El Gobierno nacional fomentará acuerdos con las industrias del sector minero-energético para alinear los procesos de inversión voluntarias y obligatorias con líneas estratégicas y de gran impacto previstas en los planes de desarrollo nacional, regional y local.” Estas inversiones tendrían que hacerse teniendo en cuenta los derechos de las comunidades asentadas en sus áreas de interés y un enfoque de desarrollo sostenible de las intervenciones. En la práctica, tuvieron primacía los acuerdos entre Gobierno e inversionistas y las organizaciones sociales quedaron en un segundo nivel, pero debemos reconocer que en este campo hubo avances.

Respecto al ordenamiento territorial, indica que se apoyará la conformación

y consolidación de las Comisiones de Ordenamiento Territorial departamental y regional en el marco de nuevos procesos de integración regional, supramunicipal y supra-departamental para que orienten la implementación de políticas, planes y normas por parte de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Falta mucho para observar procesos de ordenamiento territorial acordes con esta propuesta.

Como señala la OCDE (2014) la evaluación del PND 2010-2014 (CNP, 2014) y el Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica (MADS/PNUD, 2014), la minería y la ganadería han sido y siguen siendo los motores de degradación y pérdida de biodiversidad. Sigue vigente la recomendación de la OCDE, según la cual existe la necesidad de aumentar la capacidad de seguimiento a la minería para evitar impactos ambientales y sociales que mediante una mejor gestión podrían evitarse.

Adicionalmente en el documento de trabajo PNUD/MADS “Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia” (Versión agosto 29/2014) se afirma que es indispensable considerar la actividad extractiva y sus implicaciones en la construcción de paz, con el fin de evitar que haya una migración de conflictos socio-ambientales hacia zonas con potencial minero. Al cruzar la información de la ONU sobre los municipios más

afectados por el conflicto reciente con las FARC EP, se encuentra que en más del 80% existen títulos mineros otorgados, encontrándose municipios con más del 40% del territorio titulado, esto exige armonizar los intereses locales con los de procesos extractivos y las intervenciones gubernamentales para la construcción de la paz.

Esto significa que para hacer minería en estos territorios es preciso tener consideraciones muy específicas y avanzar en procesos de ordenamiento territorial concertados en las áreas prioritarias para el pos-acuerdo, donde el ordenamiento ambiental territorial debería ser una actividad previa a cualquier intervención en el área. Es necesario fortalecer política, técnica y financieramente a las autoridades ambientales locales para que puedan asumir los retos que conlleva la construcción de territorios de paz. Es necesario tener en cuenta esta recomendación para actuales y futuros desarrollos mineros.

Como antecedente para el nuevo PND 2014-2018 los planes, estrategias y políticas ambientales estaban en adopción, mientras que los sectores productivos que afectaban la dinámica ambiental estaban creciendo aceleradamente y con precaria supervisión. En el periodo 2010-2014 se intensificó la actividad minera. Como lo señala la OCDE (2014): “El proceso de desarrollo en Colombia carece de sostenibilidad ambiental y equidad. Se caracteriza por profundos desequilibrios

territoriales”. Lo anterior no es ajeno a la propuesta extractivista que guió la economía colombiana en los gobiernos previos. En el periodo 2014-2018 se trabajó para mejorar en términos de equidad y se definieron políticas en concordancia con propósitos de sostenibilidad.

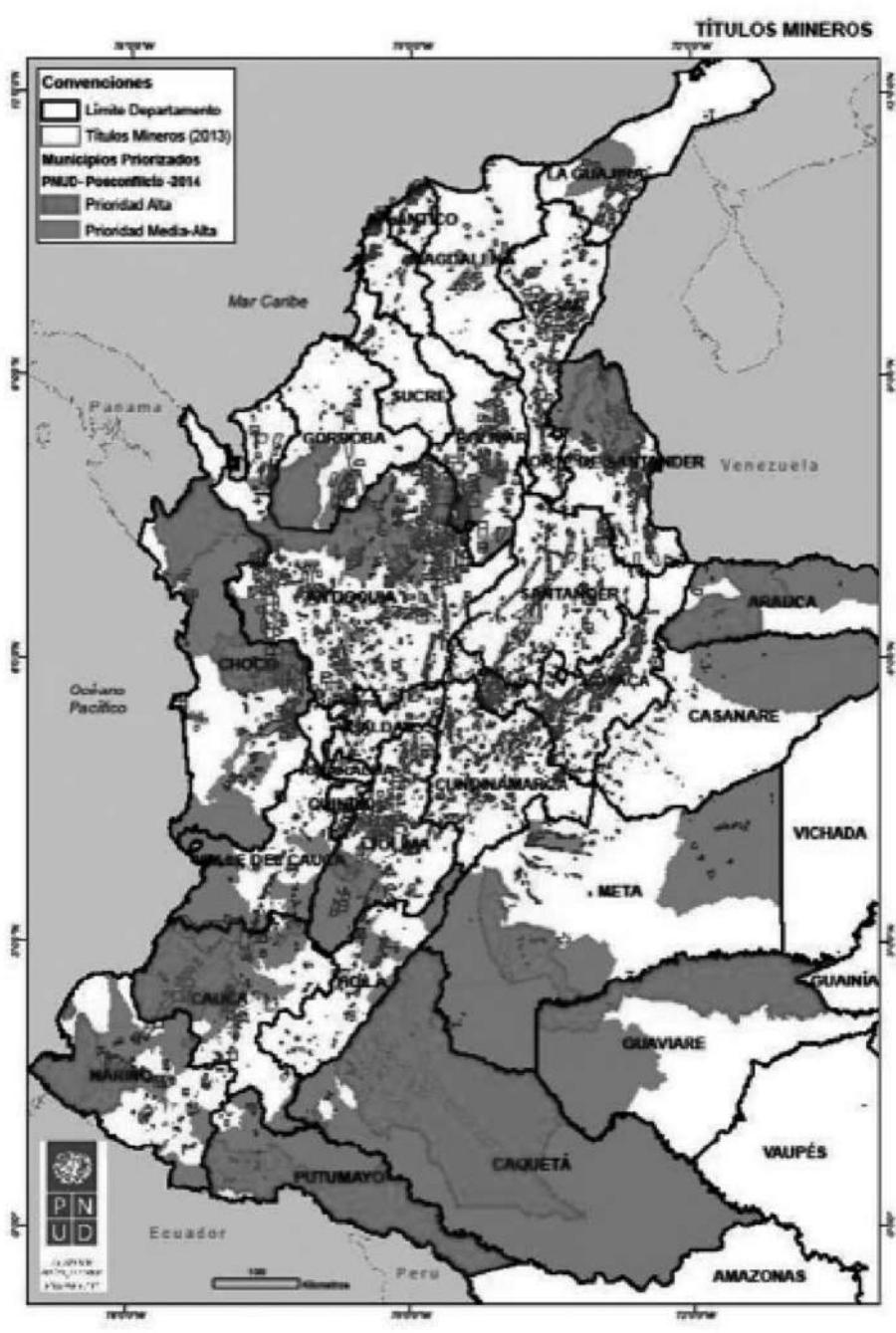
En síntesis, el PND 2014-2018, es un documento que realiza una buena aproximación y hace propuestas para el manejo de la actividad minera. Sin embargo, su ejecución no alcanzó niveles satisfactorios en muchos temas, entre lo más importante vale mencionar:

- En el ordenamiento territorial y el ordenamiento minero con determinantes ambientales poco se ha avanzado. El licenciamiento ambiental aún no es un instrumento de planeación para el desarrollo sostenible. No se ha hecho la reforma del código minero, que debe incluir criterios y determinantes ambientales y sociales. Son precarios los avances en los estándares ambientales y estamos lejos de los estándares de la OCDE.
- Es necesario desarrollar mecanismos para una participación social horizontal y constructiva con los entes territoriales en la elaboración de alternativas para hacer de la minería una herramienta para el desarrollo territorial sostenible. Aún no se ha entrado a trabajar el tema ambiental en el post-acuerdo para la

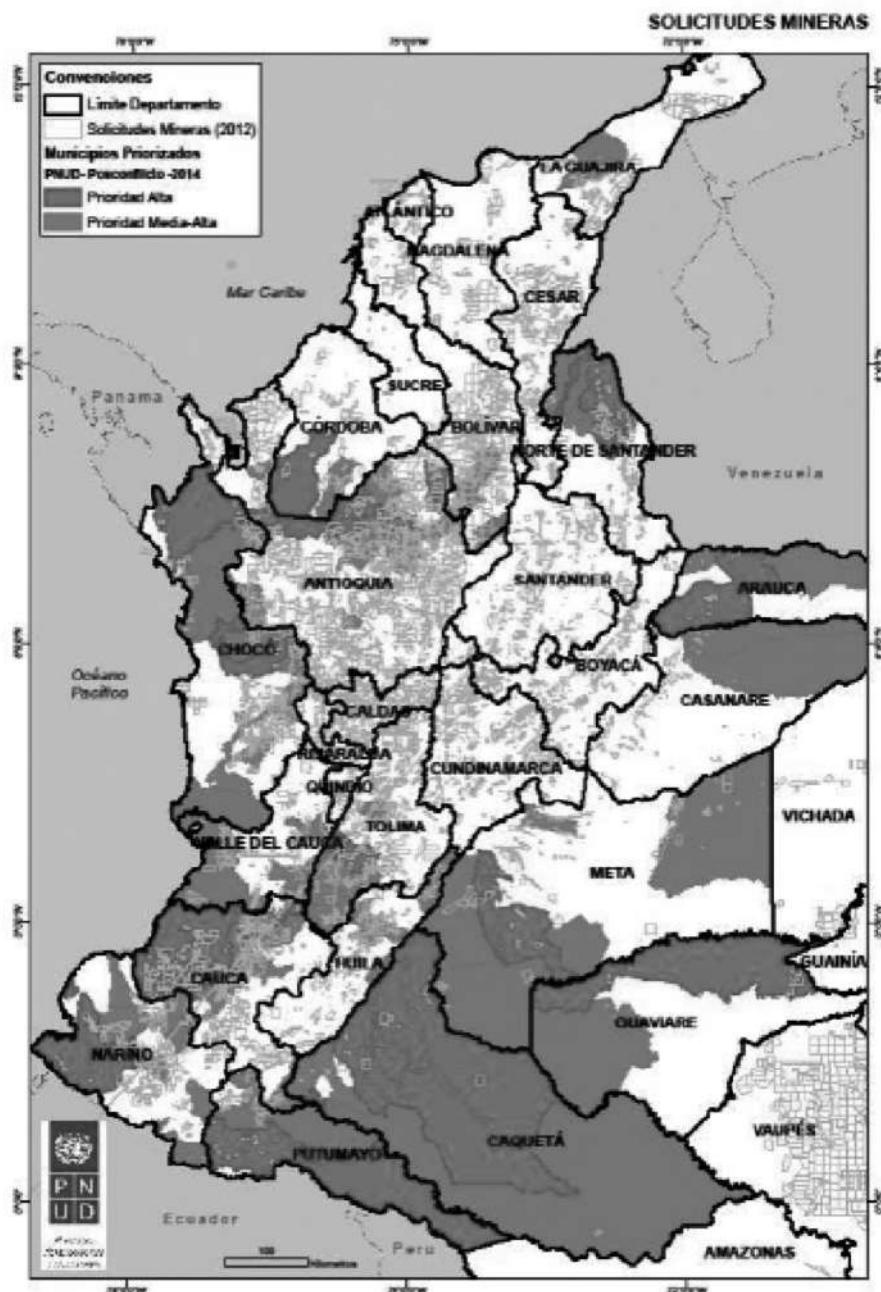
construcción de territorios de paz, incluyendo decisiones respecto a la actividad minera.

- Para que la minería pueda contribuir a un desarrollo sostenible a nivel nacional y local, se debe acordar con el sector extractivo los indicadores de mínimo impacto y el uso de excedentes generados por la minería en apoyo a procesos de sostenibilidad nacional, regional y local.
- Respecto a cambio climático y la sostenibilidad, el Plan Nacional de Adaptación referido en el PND no definió propuestas y metas para el sector extractivo, especialmente en el área de tecnologías adaptativas asociadas a la variabilidad climática. El OT debe ser un ordenamiento geográfico, ambiental, económico y social que tenga preponderancia y viabilice o no la actividad minera y no al contrario como hasta ahora ha sucedido. La reciente ley de páramos, ratificada en Julio 2018, ratifica la prohibición de actividades mineras dentro de los páramos. Un avance importante.
- Las licencias ambientales deben pasar a ser una herramienta en la gestión del desarrollo sostenible y para la construcción de la paz en las regiones. No pueden ser consideradas un obstáculo para el desarrollo y en algunos casos requieren de tiempos extensos para recaudar toda la información pertinente; por eso los tiempos relacionados con las llamadas licencias express deben ser extendidos.
- Coincidimos con la mención de la OCDE sobre la necesidad de mejorar la gestión de efectos ambientales de la minería sobre biodiversidad, los servicios ecosistémicos (SE) y la calidad de vida de los pobladores locales. El patrimonio natural y los SE se ven enfrentados a las crecientes amenazas emanadas de las industrias extractivas y la expansión del sistema vial y la infraestructura que la gran minería acarrea.

Mapa 1. Municipios priorizados por las Naciones Unidas para el post-acuerdo con títulos mineros



Mapa 2. Municipios priorizados por las Naciones Unidas para el post-acuerdo con solicitudes de títulos



- Queda pendiente, la reforma del Código Minero y revisar el carácter de “interés público y beneficio social” de la actividad minera; se debe reglamentar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM, 2014) con criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental de largo plazo; de conformidad con el PNOM, todo proyecto de minería debe requerir como parte de su estudio de impacto ambiental, un análisis beneficio costo, en el cual se comparan los beneficios económicos y sociales con los costos económicos, sociales y ambientales; el proceso de titulación minera debe incluir un concepto previo de la autoridad ambiental regional que advierta tempranamente al inversionista de posibles incompatibilidades para la extracción minera en el área o porciones del área solicitada; se debe formalizar la minería artesanal tradicional, generar incentivos y definir tiempos para mejorar sus estándares ambientales cuando esto sea necesario.
- Las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos deben ser georreferenciadas, incluidas en los catastros mineros y excluidos del área sujeta a su titulación.
- Aún estamos lejos de los estándares ambientales de la OECD. Las fuertes descargas al medio natural provenientes de la minería y la falta de monitoreo y controles efectivos, están contaminando el país y afectando seriamente a la población. Según el DNP (2016), basado en información del Banco Mundial, solamente “los costos de salud por exposición al mercurio en Antioquia pueden alcanzar los \$ 231.000 millones”. El manejo del mercurio sigue siendo un hecho crítico.
- En cuanto a los principios de participación, autonomía territorial y del Principio 10 de la Declaración de Río, falta desarrollar mecanismos estables y efectivos. Según la Declaración, ratificada por el Gobierno Nacional, este debe garantizar la participación activa y eficaz de las entidades territoriales, de los ciudadanos y de las comunidades en la determinación de asuntos ambientales o de potencial impacto ambiental. Particular atención debe recibir la minería y la explotación de hidrocarburos pues amenazan con crear un cambio significativo en el uso del suelo o pueden dar lugar a una transformación radical y abrupta de las actividades tradicionales de un municipio o distrito.
- En las actuales circunstancias de falta de coordinación interinstitucional y contradicción entre diversas leyes y decretos, han sido las Cortes las que con sus sentencias han definido la legalidad o ilegalidad y por lo tanto la viabilidad o no de los distintos procesos relacionados con

la minería, tanto en términos de delimitación de áreas de exclusión como en lo relacionado con la participación ciudadana para tomar decisiones sobre la presencia o no de minería en sus territorios.

- Un reto para el próximo gobierno es regular el uso del agua y las tarifas relacionadas para los diversos sectores productivos, iniciando por Hidrocarburos, Minería, Acueductos, Agricultura, Ganadería y Turismo. La gestión del agua debe prever los conflictos por su uso, su huella y sus impactos, a nivel económico y en la armonía con los ecosistemas y la biodiversidad. Se debe permitir el ordenamiento sostenible del territorio, teniendo en cuenta la oferta y aplicando los lineamientos de la política de gestión integral del recurso hídrico.

Si bien quedan muchos pendientes en la gestión ambiental y social de la minería, es claro que el PND 2014-2018 incluyó muchos temas y propuestas al respecto. En algunos hubo avances importantes; en otros, los avances son precarios, y, en otros, las propuestas quedaron como letra muerta. Para mayor detalle al respecto, se puede revisar el documento Evaluación Aspectos Ambientales en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (CNP, agosto 2018) que se encuentra como anexo al documento de evaluación del PND 2014-2018 del Consejo Nacional de Planeación (2018).

4.3. Aspectos ambientales, participación ciudadana y minería en las propuestas de las candidaturas presidenciales 2018-2022

La gestión ambiental referida al tema minero y la participación ciudadana son asuntos que han ganado espacio en la discusión política y en las acciones de los grupos organizados de ciudadanos. Esto refleja el creciente interés de la población y, por ello, de los políticos que tienen aspiraciones de ser elegidos, sumando votos asociados a su propuesta sobre temas ambientales.

En la pasada campaña presidencial (2018) todos los candidatos dedicaron una parte extensa de sus programas de gobierno presentando propuestas de acción referidas a la gestión ambiental y al manejo de los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables. Se aseguraron de contar con un grupo asesor para el tema ambiental y en la mayor parte de los debates públicos entre candidatos se preguntó sobre temas referidos al medio ambiente, procesos extractivos y oferta energética. Esto refleja la valoración creciente que diversos sectores de la ciudadanía dan a los temas ambientales.

La propuesta de Germán Vargas Lleras se centró en la lucha frontal contra la minería ilegal y su intención de mejorar la eficiencia del proceso de licenciamiento ambiental garantizando su protección. También se refirió a la necesidad de modernizar y fortalecer el modelo de la institucionalidad ambiental. Por su parte,

Humberto de la Calle incluyó un punto de fortalecimiento ambiental y gestión del conocimiento. Propuso mayor control para la emisión de licencias ambientales, especialmente en minería e hidrocarburos. Planteó suspender la minería en los páramos y promover el uso de energías renovables.

Sergio Fajardo habló de una moratoria al uso del fracking, apoyó la generación de energías limpias, destacó la importancia del control y la legalización en la minería informal, ya que sin esta no se podrá operar cumpliendo con la normatividad ambiental, y anunció la persecución a la minería ilegal. Gustavo Petro, quien pasó a la segunda vuelta, en la que perdió ante el candidato Iván Duque- en su programa ambiental habla de suspender el fracking, las explotaciones de oro a cielo abierto y no renovar los contratos de extracción de carbón, ferroníquel, cobre, oro, tungsteno y coltán con las multinacionales. Señala las diferencias en el desarrollo e impacto entre la extracción de minerales y petróleo. La primera exige –según lo afirma en su programa- un replanteamiento inmediato de las reglas del juego, mientras que con el petróleo propone entrar en una fase de transición hacia la reconversión tecnológica y energética, creando programas concertados con los actores regionales. Anuncia que tampoco habrá actividad petrolera ni minera en paramos, humedales, zonas de recarga de acuíferos, ecosistemas estratégicos, áreas protegidas, reservas forestales o distritos de manejo especial. Petro propuso elevar los estándares

ambientales para todas las actividades extractivas y establecer mecanismos de compensación a las comunidades por los efectos ambientales negativos asociados a ellas. Plantea crear empresas estatales para realizar las actividades extractivas en asocio con el inversionista privado. Anunció que la actividad minera estará supeditada a los determinantes del ordenamiento territorial y en los lugares donde sea posible adelantarla; antes del trámite de la licencia ambiental, las propuestas deben pasar por el tamiz de una amplia consulta con diversos actores sociales. Afirma que la práctica del barequeo continuará siendo libre en el territorio nacional y que en ningún caso se podrá usar mercurio, ni maquinaria pesada para la extracción en los lechos de los ríos.

Respecto al petróleo, Petro planteó mantener la explotación por parte de Ecopetrol en asocio con los inversionistas privados, mientras avanza el proceso hacia las energías limpias. Los contratos suscritos con terceros no serán renovados y asumirá la actividad Ecopetrol. Se controlarán mejor las obligaciones de las empresas extractivas, sus volúmenes y se suspenderán los beneficios tributarios. Se iniciará una transición hacia energías limpias y renovables.

Iván Duque, actual presidente de Colombia, anunció en su programa de gobierno que apoyaría el desarrollo del sector minero-energético, exigiéndole que aplique los más altos estándares ambientales para las actividades de

exploración y explotación. Además, fomentaría de manera sostenible y efectiva los cierres mineros, la protección de acuíferos y ecosistemas, y adelantaría un programa de sostenibilidad ambiental para la pequeña y mediana minería, combatiendo al mismo tiempo y sin tregua la extracción criminal. Plantea el desarrollo de un mercado de capitales para el crecimiento del sector minero -en todas las escalas- y propone generar acceso al crédito para la reconversión tecnológica.

Para la regulación del sector extractivo, propone el fortalecimiento del SINA con una modernización de la institucionalidad ambiental, generando compromisos en todas las actividades productivas. Considera que debe haber un mayor presupuesto para la inversión en los temas de prevención, protección, monitoreo y mitigación de los daños ambientales, despolitizando las actividades de las CAR como autoridades ambientales regionales. También se compromete a promover una matriz energética que integre las renovables como son la energía solar, eólica, geotérmica, entre otras.

Respecto a las consultas populares propone reglamentarlas a través de una ley estatutaria para que racionalice todas las que son constitucionalmente necesarias y así fijar su carácter vinculante, definir plazos y promover una amplia difusión dentro de la comunidad. Para ello -dice el programa de Duque – se va a liderar un diálogo con las Altas Cortes y el Congreso

de la República para conducir a una definición clara sobre competencias en materia de hidrocarburos y el alcance de las consultas populares en actividades estratégicas de utilidad pública e interés social. En el capítulo de conclusiones, relacionamos algunas de estas propuestas, con actividades que consideramos es necesario asumir.

Como vemos, el tema ambiental está creciendo en todas las propuestas de gobierno de los distintos candidatos. Por las experiencias previas, sabemos que, para hacerlas efectivas, es necesario que estén relacionadas con metas concretas y realistas y que se les asigne un presupuesto adecuado para su ejecución. Adicionalmente, y esto es quizás lo más importante, la ciudadanía debe hacer un estrecho y efectivo seguimiento en el cumplimiento de las propuestas de gobierno. No es suficiente con que estas se integren al PND del gobierno de turno.

5. Sentencias de la Corte, movilizaciones populares y minería

La Corte Constitucional con sus sentencias, basándose en la interpretación de la Constitución y la Ley ha manifestado y definido la legalidad o ilegalidad -y por lo tanto la viabilidad o no- de distintos procesos relacionados con la minería. Este papel lo ha ocupado la Corte ante la falta de coordinación interinstitucional y dadas las contradicciones entre diversas leyes y decretos.

Las sentencias están relacionadas a la actividad minera, la participación ciudadana y la necesidad de revisar y ajustar la legislación. En las sentencias se apela al derecho ciudadano a un ambiente sano y a la participación ciudadana en defensa de sus derechos, y se señala la protección del medio natural y su conservación como objetivos constitucionales.

Las sentencias C-339/02, C-123/14, C-035, C-273/16, C-389/16, T-154/13, T-445 y T-704/16 hacen referencia a participación ciudadana y afectaciones ambientales asociadas a la minería. Otras sentencias relacionadas a la participación ciudadana y al debido proceso de autorización de la actividad extractiva son la C-418 y C-891/02, referidas a títulos mineros en territorios indígenas sujetos a consulta previa.

La sentencia C-366/11 declara inexequible Ley 1382 de 2010 y señala que en dos años debería estar reformado el Código de Minas. La sentencia C-123/14 ordena la expedición de ley para acordar titulación minera con participación de los municipios. La C-443/09 hace referencia a la protección de páramos y al principio de progresividad, y la C-035/16 se refiere a la protección de páramos como áreas estratégicas mineras sujetas a concertación con municipios y al ordenamiento territorial.

La sentencia C-273/16 declara inexequible el artículo 37 del Código de Minas, según el cual “*(...) ninguna autoridad regional, seccional o local*

podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.”

La Corte Constitucional con la sentencia C-389/16 declaró la exequibilidad condicionada de: (i) los artículos 16, 53, 270 y 271 del Código de Minas, relacionados con la presentación, validez y requisitos de la propuesta de concesión minera; (ii) los artículos 122, 124 y 133 del mismo Código, relacionados con las zonas mineras indígenas y el derecho de prelación de estos pueblos junto con las comunidades negras. Las sentencias T-154/13, T-704/16, SU-698/17 y T-733/17 hacen referencia a los títulos mineros y licencias ambientales y cómo éstas han resultado insuficientes para proteger la naturaleza y los derechos de las comunidades.

Otra acción importante es la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que reconoce el derecho a un ambiente sano como fundamental para la existencia humana, así como el impacto del cambio climático en los derechos humanos. Esta decisión fortalece las obligaciones de los Estados para proteger el ambiente y las personas, y constituye un precedente histórico para la protección de las personas en el continente.

La sentencia T-445/16 de la Corte Constitucional es de gran relevancia pues hace referencia al principio de la

autonomía territorial en el contexto de un estado unitario y señala que la minería puede ser objeto de consulta popular. Precisa que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo (numeral 7, art. 313 Constitución Política) y para garantizar la protección del medio ambiente (art. 313 numeral 9 C.P) en defensa del patrimonio ecológico. Aclara que esto aplica incluso si, al ejercer dicha prerrogativa, los territorios terminan prohibiendo la actividad minera. La sentencia, al referirse a esta actividad y a otros aspectos, señala que existen importantes afectaciones a los derechos de los campesinos y a las comunidades agrarias del país, en especial al derecho de la seguridad alimentaria. Afirma que la actividad minera tiene la potencialidad de afectar el orden público en un municipio y por ende desestabilizar las condiciones de vida y la seguridad de los habitantes, y deteriora el medio ambiente de las localidades donde se adelanta.

Al referirse a las diversas competencias de las entidades a nivel nacional y los entes territoriales sobre uso del subsuelo, la sentencia T-445/16 CC, dice: “la competencia de los entes territoriales para oponerse en determinados casos a las actividades mineras se ve particularmente reforzada teniendo en cuenta el actual diseño constitucional de la propiedad de los RNNR que actualmente se encuentra en cabeza del Estado. Esta definición que incluye a los municipios debe ser adecuadamente escuchada a la hora de definir si estos deben o no ser explotados.”

La sentencia también señala: “En este sentido se debe precisar que el artículo 332 de la Constitución prevé que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados, con arreglo a las leyes preexistentes, se reitera que es el Estado no el Gobierno Nacional”. Esto es fuente de tensión, ya que el artículo no se refiere a la Nación sino al Estado, y este es el conjunto de las entidades territoriales. Por esta razón, debería entenderse que el artículo constitucional incluye a los municipios, toda vez que ellos son entes territoriales que configuran parte del Estado. En este contexto la Corte precisa que los recursos naturales, aunque constitucionalmente pertenezcan al Estado no quiere decir que los municipios se encuentren totalmente excluidos de su regulación y sus beneficios, precisamente por cuanto la palabra Estado incluye también a los entes territoriales.

Producto del análisis realizado, la Corte Constitucional resolvió precisar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera. Como justificación para prohibir actividades extractivas por parte de los municipios, la Corte señala que las consultas populares están previstas en la Constitución Política (CP) y en las Leyes 134/94, 1757/15. Art. 33 Ley 136/94. Adicionalmente cuentan con autonomía territorial, como señalan los

artículos 1, 286, 287, 311, 313 C.P, y deciden sobre sus formas de desarrollo, artículos 287, 311 CP. Reglamentan usos del suelo (artículos 313, núm. 7, art. 313 CP.), expiden normas sobre el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural (artículos 313 numeral 9 C.P.) y son copropietarios del subsuelo artículo 332 CP.

La sentencia 123/14 dice que la “Nación no puede adoptar decisiones sobre actividades extractivas desconociendo procesos de participación y acuerdos, y debe aplicar los principios de precaución, prevención, coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

La sentencia T-455 señala que las industrias extractivas causan graves afectaciones ambientales y sociales (Sentencias C-339/02, C-123/14, C-035, C-273, C-389/16, T-154/13, T-445 y T-704/16) y que no existe tecnología que permita explorar y explotar el subsuelo sin afectar el mismo. Suelo y subsuelo deben ser vistos como una unidad funcional, pues son interdependientes y no existen estudios técnicos, sociológicos y científicos que permitan evaluar los impactos que genera la minería sobre los territorios.

La Titulación Minera debe garantizar el derecho fundamental a participación (Sentencia 389/16). Vale señalar, que la Corte según el Auto 053/17 resuelve nulidades en contra de Sentencia T-445/16 y la confirma. Las consultas populares tienen su fundamento constitucional en el Artículo 103, el

cual les permite viabilizar o negar la actividad minera en los municipios.

Basados en este principio, han sido realizadas las consultas populares en Piedras, Tauramena, Cajamarca, Cabrera, Cumara, Pijao, Arbeláez, Jesús María y Sucre. Los resultados que se obtuvieron deben pasar a reglamentar los usos del suelo mediante adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial.

Los acuerdos para la defensa del patrimonio ecológico y cultural se han basado en la Constitución, específicamente en el Artículo 313, numeral 9 y sobre esto ha avanzado en Pitalito, Timaná, El Agrado, Tarqui, Elías, Oporapa, Altamira, Acevedo, San Agustín, El Doncello, Támesis, Jericó, Urrao, Titiribí, Caicedo, Jardín, Tarso, Betulia, Concordia, Pueblo Rico, Salgar, Valparaíso e Ibagué.

Los procesos de titulación minera y petrolera han subvertido el orden constitucional; en reacción, los municipios y comunidades, haciendo uso de espacios otorgados en la Constitución, han utilizado mecanismos legalmente establecidos y han convocado a consultas populares y acuerdos municipales para la defensa del patrimonio ecológico y cultural. El uso de estas herramientas y la interpretación de la Corte Constitucional han generado sentencias que apoyan el respeto a sus derechos y generan espacios para que las autoridades locales y las comunidades

puedan interferir e decidir sobre las actividades mineras en sus territorios.

Las fallas estructurales que existen en los procesos de titulación minera y petrolera no se resuelven limitando el alcance de las consultas populares, sino exigiendo al gobierno nacional que cumpla con sus fines esenciales, respete los principios y derechos que están en la Constitución Política y se acaten los fallos de la Corte Constitucional. Los principios de coordinación y concurrencia no pueden ser aplicados a “tabula rasa” por cuanto el gobierno nacional y los entes territoriales -en particular los municipios- no están en condiciones de igualdad. La asimetría es evidente a favor del gobierno central.

Falta definir un marco que asegure que la opinión de las entidades territoriales, expresada a través de sus órganos de representación, de los ciudadanos y de las comunidades, sean valorados adecuadamente y tenidos en cuenta para la toma de la decisiones, sobre todo en aspectos fundamentales para la vida del municipio que pueden ser afectados por las extracciones mineras, entre ellos la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Las consultas populares obedecen a un mandato constitucional y legal, son parte de un despertar democrático en un Estado que presenta gran dinámica en la movilidad social y política.

6. Sistema nacional ambiental, arquitectura actual y reforma institucional

Como lo hemos señalado anteriormente, la legislación ambiental históricamente ha estado muy por delante de la conciencia y la gestión ciudadana y del peso relativo de lo ambiental en la política pública. La presión ciudadana por una mejor gestión ambiental, tanto en el ámbito público como privado, históricamente ha sido bastante menor, si la comparamos con otros sectores, que también trascienden en la calidad de vida de la población, como educación o salud. Como consecuencia de estos desequilibrios, la capacidad institucional presenta rezagos frente al desarrollo y las exigencias ambientales generadas por diversos sectores productivos, y entre ellos la minería es quizá el sector más crítico.

En la última década y especialmente en el último cuatrienio, hay evidencias de que esto está cambiando; la dimensión ambiental va ganando espacio político e interés ciudadano. Es urgente una reforma institucional que incluya ajustes presupuestales para mejorar la gobernanza ambiental y optimizar el desempeño del SINA y así avanzar en el camino de la sostenibilidad. La minería es un caso extremo donde el desarrollo institucional y la gestión pública ambiental presentan retrasos significativos respecto a los recientes desarrollos de la conciencia y la gestión ciudadana. Esto es fuente de conflicto social en muchas regiones, conflicto

que, de no tomar las medidas necesarias, puede ir en aumento.

El PND 2014-2018 propuso definir y ejecutar una estrategia de restructuración y fortalecimiento financiero extraordinario del sistema nacional ambiental (SINA); esto, sin embargo, no ocurrió. El fortalecimiento financiero del SINA y una mejor distribución de los recursos existentes deben estar acompañados del fortalecimiento de la capacidad técnica y científica del MADS y de los institutos de investigación adscritos. Esto no se dio y por el contrario para el cierre del periodo 2014-2018 se presentó una caída absoluta y relativa del presupuesto asignado a la gestión pública ambiental¹⁰ en el periodo 2014-2018 y las perspectivas para el periodo 2018-2022 están por definirse.

Para avanzar en la gestión de una minería que aporte al desarrollo local y genere el mínimo impacto ambiental, el punto de partida es que el (PGN) asignado a la gestión pública ambiental relacionada con el sector crezca de manera continua en términos porcentuales a un ritmo similar al crecimiento de la actividad minera. El CNP propuso como año de referencia 1998, que es el año de mayor

asignación de PGN a la gestión pública ambiental.

Se debe asegurar que el gasto público ambiental esté al menos al nivel del invertido en los países de la OCDE, es decir, entre el 1% y el 2% del PIB. Esto exige un significativo y continuo esfuerzo desde el PGN y de la buena ejecución y distribución de los presupuestos regionales provenientes de otras fuentes. En Colombia, en el 2010, el gasto total en gestión pública ambiental representó el 0,65% (OECD/ECLAC, 2014).

Es apremiante que Colombia incremente el gasto público ambiental, entre otras razones por la dinámica productiva, la urbanización acelerada y el rápido crecimiento de sectores como infraestructura, minería y agroindustria que en su proceso de crecimiento y expansión presentan una importante y estrecha relación con la oferta natural y la dinámica medio ambiental. Nuestro crecimiento sostenible depende de una gestión ambiental que solo es posible si tenemos un SINA fortalecido (MADS/PNUD, 2014).

El fortalecimiento del SINA requiere un más efectivo, eficiente y transparente manejo de los recursos financieros disponibles. Esto exige un mayor seguimiento ciudadano y una redistribución presupuestal al interior del SINA (Rudas, 2018). Los institutos de investigación y muchas CARs tienen precarios presupuestos, mientras otras CAR tienen gran disponibilidad de recursos, bajos niveles de ejecución y

10 En el 2018 se estima que el medio ambiente dejaría de percibir cerca de 400.000 millones de pesos, por lo que el presupuesto pasaría de 632.000 millones a 232.000 millones. Las entidades más afectadas por la nueva asignación de recursos serían Parques Nacionales con una reducción de 13.875 millones de pesos, que quizás se compensan con recursos del impuesto al carbono; el Idean, cuyo presupuesto se reduciría en una cifra cercana a los 10.000 millones; mientras que el Instituto Alexander Von Humboldt sufriría un recorte de 3.500 millones.

altos niveles de corrupción (Contraloría, 2018). El estudio realizado por el proyecto de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN), presenta puntos convergentes con el análisis de Rudas (2018) y Contraloría (2018), pues uno de sus mensajes es que para el sector ambiental en Colombia existe buena disponibilidad de recursos para inversión, pero muy mala distribución y un bajo nivel de ejecución en relación con las necesidades de inversión.

Un SINA más efectivo y eficiente y con mayor capacidad de interlocución y negociación política en el nivel nacional, regional y local permitiría una mejor gestión de territorios sostenible y podría contribuir a generar una sinergia positiva entre los procesos extractivos y sus efectos sobre la calidad de vida en los territorios. Una ANLA que exija evaluaciones integrales de impacto ambiental para el licenciamiento minero, contribuiría a definir cuándo extraer y cuándo no extraer los RNNR identificados en los territorios. Esto exige un gran fortalecimiento institucional para poder evaluar a fondo la actividad para la cual se solicita la licencia, desarrollar métodos e instrumentos avanzados para ello y trabajar en estrecha colaboración con los institutos de investigación. Adicionalmente es necesario definir una instancia para la sociedad civil que pueda exigir que se revise una licencia particularmente lesiva y que su concepto sea incorporado en el momento de tomar decisiones.

Se debe asegurar un seguimiento efectivo al sector extractivo y la licencia ambiental es solo el primer paso en este proceso. Adicionalmente es necesario establecer mecanismos para dar una negación rápida a las solicitudes de títulos mineros y licencias ambientales en áreas de regulación hídrica y ecosistemas estratégicos.

Dadas las características bio-geográficas y la fragilidad ecosistémica del país, que nos hace especialmente vulnerables frente al cambio climático, es imperiosa la necesidad de armonizar el desarrollo de los diversos sectores económicos con las particulares condiciones del país. Esto hace que los procesos extractivos requieran un cuidadoso análisis integral de impacto ambiental y una juiciosa revisión de las condiciones de abandono de mina o cierre de pozo, una vez agotados o suspendidos los procesos extractivos. Esto exige mayor criterio y capacidad institucional, tanto en la ANLA como en las CARs, para la expedición de títulos y licencias de exploración y explotación.

Contrario a lo anterior, la política de apoyo e impulso al sector extractivo, que ha caracterizado la política pública en los PND desde 2002 hasta 2014, buscando convertirlo en el motor del crecimiento económico del país, ha significado flexibilizar la entrega de títulos mineros, sin considerar las restricciones ambientales, ni la presencia de comunidades étnicas en los territorios titulados. Esto ha estado acompañado

de un debilitamiento de la autoridad ambiental (Velásquez et al., 2016).

Una reforma del SINA debe reglamentar su funcionamiento interno y la relación entre las entidades que lo conforman con los diversos sectores productivos (Ley 99/93). Complementario al ajuste de la arquitectura institucional del SINA, se requiere desarrollar una política de desarrollo de capacidades con programas obligatorios de actualización de conocimientos a nivel institucional y comunitario. El país tiene el mayor atraso regional en este tema. El desarrollo de conocimientos y capacidades en Colombia se mira con recelo pues se considera un costo operativo. (Tobón y Sanz, 2013). Para una minería que contribuya de manera más efectiva con el desarrollo local y la sostenibilidad de los territorios, esta propuesta de desarrollo de capacidades específicas asociadas a la minería es clave.

Se deben fortalecer las instituciones ambientales del nivel nacional, regional y local para interactuar con el sector extractivista y reconocer espacios efectivos a las autoridades locales, lo que requiere una buena articulación institucional, el fortalecimiento de la descentralización y la promoción de la participación ciudadana. El MADS debe recuperar su liderazgo para gestionar la articulación institucional dentro del SINA y su relación con la participación ciudadana.

Dada la importancia de las CARs como autoridad ambiental regional, sigue pendiente su profunda restructuración. Entre los temas claves está la renovación de sus juntas directivas, para que, respetando la representatividad regional, se pueda prevenir la corrupción y el tráfico de influencias. Se debe reglamentar la selección y nombramiento de los miembros de sus juntas directivas y llevar a cabo un programa de creación de capacidades locales de tal manera que organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer una cabal gobernanza sobre los recursos naturales en sus regiones y una supervisión ilustrada y suficiente de la gestión institucional de las CAR. Debemos impulsar la formación de escuelas de líderes ambientales para que estos sean los semilleros de los representantes en las juntas de las CARs.

La reforma de las CARs debería suplir el actual vacío institucional en materia de fomento de alternativas sostenibles y manejo de paisajes. Las CARs deben tomar más la figura de Corporaciones de Desarrollo Sostenible. Esto sin descuidar la función de autoridad ambiental, que debe seguir siendo una de sus funciones, y mejorar su relacionamiento con la ANLA, para apoyarse mutuamente en los procesos de licenciamiento y seguimiento de los planes de gestión ambiental asociados a las licencias ambientales.

Se requiere un manejo más transparente de las autoridades ambientales. Según Sinergia, el indicador para diciembre

2017 señalaba que en el año 2016 de las treinta y tres CARs existente en Colombia quince se evaluaron con desempeño superior al 80% y la meta para la vigencia era de diez con evaluación del desempeño superior a 80% (DNP,2018). Según la percepción social de la gestión de las CARs, el indicador parece inadecuado y demasiado bondadoso. Los hallazgos de la Contraloría (julio/2018) confirman esta percepción e indican altos niveles de ineficiencia y corrupción en algunas CARs. Como la dice el Programa de Gobierno del presidente electo Iván Duque, es necesaria una renovación y modernización de la institucionalidad ambiental que incluye la despolitización absoluta de las CARs para enfocarlas de manera decidida en la protección efectiva de la sostenibilidad de los ecosistemas (Propuesta 178, 203 Propuestas Iván Duque y Marta Lucía Ramírez, 2018).

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del documento, hemos buscado reconocer y explicarnos de manera breve y simple la relación entre la evolución de la legislación ambiental, la estructura institucional y el desarrollo del sector de minería e hidrocarburos en los últimos cincuenta años en Colombia. Del análisis anterior, podemos concluir que, en el corto plazo, si bien es necesario y conveniente promover una reforma del SINA, como sociedad civil debemos fortalecernos organizativamente, defender y hacer un mejor uso de los espacios de participación existentes, presionar a la institucionalidad por el debido cumplimiento de su misión y función, y exigir un adecuado y transparente manejo de los recursos financieros disponibles.

En esta sección de cierre, nos focalizaremos en la relación actual entre la institucionalidad, su posible evolución y la manera como la sociedad puede participar en este proceso para avanzar por la senda del desarrollo sostenible. Evitamos formular propuestas óptimas y abstractas de baja posibilidad de ocurrencia. En un país, la dimensión ambiental, si bien ha ido ganando peso relativo en el acontecer político,

simultáneamente enfrenta presiones por una contrarreforma que puede ser muy regresiva. La importancia creciente de la conciencia de que la dinámica ambiental afecta nuestra calidad de vida aún no lleva a que la gestión ambiental sea algo prioritario, ni para el gobierno ni para algunos sectores de la sociedad.

La conciencia y la gestión ciudadana, la evolución de la visión gubernamental y su gestión, y la dinámica del sector extractivo han llevado a un debate que apenas empieza a transitar del cuestionamiento social obstructorio a la identificación de propuestas de gestión y construcción. Es necesario pasar del énfasis en el “no se puede”, a la capacidad propositiva del “cómo hacerlo”; de identificar problemas a contribuir a la gestión de soluciones. Este es el principal reto de la sociedad civil.

Un indicador de qué en el colectivo social aumenta la preocupación y reflexión sobre lo ambiental es que los candidatos de elección popular a los diversos cargos públicos prestan atención creciente al tema ambiental e incluyen en sus programas de gobierno propuestas de gestión ambiental cuya ejecución, una vez elegidos, se convierte en compromiso legal con sus electores. En la sana búsqueda de capturar seguidores, los candidatos a los diversos cargos de elección popular han incluido en sus programas de gobierno y en sus presentaciones públicas propuestas de gestión ambiental.

El tema y los compromisos de gestión ambiental, a muy diversos niveles, están en la arena política nacional, regional y local. Mientras en lo nacional aún no se define quién gana en la confrontación política, en lo local empieza a ser factor determinante, especialmente en algunas regiones y localidades.

El mapa político definido en las elecciones de Congreso y Presidente (2018), si bien muestran que hay otros temas y prioridades que generan mayor movilización y captura de votos. También demuestra, que hay nuevas tendencias, que van configurando un nuevo país. Una de ellas, que hay un mayor interés y capacidad de movilización social en torno a temas de gestión ambiental y calidad de vida.

De otra parte, los compromisos internacionales adquiridos por Colombia son un marco de referencia que sirve para apalancar ciertas gestiones desde la sociedad civil y marcan, en algunos aspectos, el margen de maniobra del nuevo gobierno, tanto en lo ejecutivo como en lo legislativo.

Consecuencia de una mayor conciencia colectiva, de procesos organizativos locales, regionales, nacionales e incluso internacionales, los temas ambientales han ido ganando espacio, especialmente en términos de formulación de políticas y desarrollo legislativo, pero aún hay un gran rezago en términos de impactos.

En este contexto y partiendo de que lo más importante para llegar a la cima

es el próximo paso, debemos buscar los espacios positivos e identificar los riesgos que contiene y anuncia el Programa de Gobierno denominado 203 Propuestas Iván Duque y Marta Lucía Ramírez. Este programa es –según la ley de planeación- el punto de partida para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el soporte para la futura ley del plan.

Legislación, su uso y aplicación

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811/1974), la Constitución Política del 1991 y la Ley 99 del 1993, son actos normativos que han resultado muy progresistas y prospectivos en relación con el valor e importancia que la sociedad colombiana le daba en esos momentos a la gestión ambiental, a un ambiente sano y a su relación con el desarrollo socio-económico y la calidad de vida. Hoy las cosas van cambiando. El país ha evolucionado, el interés y la capacidad de gestión de la sociedad civil por los temas ambientales ha crecido significativamente en los últimos diez años.

Entre las causas del cambio, se encuentran las evidencias y los mayores impactos en el medio ambiente y en la calidad de vida, asociados al cambio climático, la degradación ambiental y la contaminación. Esto se articula con mayores y mejores niveles de información, mayor divulgación e intercambio de datos disponibles - por

el desarrollo y uso de las redes sociales – y el mayor acceso – vía electrónica- al texto, interpretaciones y aplicaciones de las leyes y decretos reglamentarios. Todos lo anterior se articula y genera un mayor espacio en los medios masivos de comunicación para los temas ambientales, lo cual refuerza la formación de conciencia y cultura ambiental en la población.

Como consecuencia de lo anterior, se han fortalecido las movilizaciones sociales asociadas al tema ambiental y a la defensa del territorio. Herramientas jurídicas que los defensores del ambiente y el territorio no solían usar, ahora son de uso frecuente. El calificativo de “ambientalista” es superado por las acciones de quienes buscan la gestión de territorios sostenibles. Lamentablemente, en algunos lugares, esto ha evolucionado en la persecución y asesinato de líderes sociales que promueven causas ambientales. Esto no ha frenado la gestión ciudadana por un mejor ambiente y calidad de vida para las comunidades locales. La legislación existente contiene herramientas jurídicas de gran potencial e impacto que cada día son utilizadas con mayor eficiencia y efectividad por los movimientos sociales. Falta mucho por hacer y explorar en este campo, pero comunidades y organizaciones sociales cada día desarrollan mayores capacidades para el uso de las herramientas disponibles.

Si bien la legislación y la arquitectura institucional se pueden y deben mejorar, hay espacios y opciones que hasta

ahora no se han usado de acuerdo a su potencial. La clave, en el corto plazo, para una mejor gestión ambiental, no está en el cambio de la legislación o de la arquitectura institucional; está en que, aún sin cambios estructurales, podemos hacer mejor uso y gestionar mayor aplicación de la legislación y la institucionalidad disponible, exigiendo mejor gestión por parte de las instituciones existentes según sus objetivos misionales. Para que esto ocurra, la sociedad civil debe presionar y estar vigilante del actuar institucional.

Debemos ser conscientes de que una mejor gestión ambiental no solo es resultado del actuar institucional y del cumplimiento de la normatividad; también es necesaria una mejor auto-regulación y gestión desde la sociedad civil. En muchos temas el cambio depende de nosotros como organizaciones sociales e incluso de nosotros como individuos en nuestro actuar cotidiano.

La gestión comunitaria ha logrado resultados

Consideraciones y determinantes ambientales empiezan a generar modificaciones en el desarrollo de actividades productivas. Entre las actividades que más han movilizado a las comunidades y que mayores impactos están recibiendo por el posicionamiento de las comunidades en defensa de un ambiente sano están las actividades de minas e hidrocarburos. Las movilizaciones sociales responden a

la magnitud de los impactos ambientales y sociales que estas actividades han generado y pueden generar, cuyos costos han sido transferidos a la población local.

Los resultados de las consultas populares, donde el NO rotundo a las actividades extractivas ha sido el común denominador, muestran la necesidad de buscar un punto de equilibrio. La evolución de esta confrontación nos debe llevar a tener la capacidad de identificar y adelantar sólo aquellos proyectos de extracción de RNNR que pueden generar - según una evaluación integral- un efecto social y económico positivo, con impactos ambientales manejables y moderados, y suspender o no iniciar aquellos proyectos que presentan un impacto social y económico negativo, con impactos ambientales inaceptables.

La minería y la explotación de hidrocarburos es positiva cuando se realiza según estándares de gestión ambiental que hacen manejables sus impactos, y se adelanta una compensación adecuada de los impactos inevitables asociados a la actividad, dejando un saldo social positivo tanto a nivel local como regional y nacional. Esto exige invertir parte de los excedentes que genera la actividad en procesos de formación de capacidades y gestión de procesos productivos sostenibles.

Para alcanzar este tipo de resultados, se requiere transparencia y participación social para adelantar una evaluación integral costo-beneficio que incluya lo

ambiental, social y económico, desde una perspectiva que supere la propuesta empresarial e incluya los intereses y valores sociales, locales y regionales. En un contexto de esas características, la existencia de RNNR es una oportunidad y no una condena.

El análisis integral costo-beneficio con participación comunitaria requiere participación y cercano seguimiento por parte de las organizaciones sociales desde la elaboración del estudio de impacto ambiental y en la definición de las condiciones que deben ser establecidas en caso de emitir licencia ambiental. Esto requiere fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio y mejorar los niveles de capacitación y manejo de información por parte de las comunidades. Se debe articular la participación de autoridades nacionales, regionales y locales con la participación y supervisión de organizaciones de las comunidades locales - que, en algunos casos, deben buscar apoyo técnico y jurídico- para la evaluación y seguimiento de los estudios y licencias ambientales.

Hay avances, pero hay riesgo de retroceso

Estando aún muy distantes de una gestión ambiental satisfactoria, hay sectores productivos que presionan desde sus voceros políticos para que se adelante una contra-reforma que conlleve a menores controles ambientales, lo cual significa impactos negativos que son asumidos por las comunidades.

Un ejemplo de retroceso en la gestión ambiental es el que vivió el país durante los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe. Entre 2002 y 2010 se disminuyó y debilitó la arquitectura institucional, se disminuyeron los estándares ambientales y los controles exigidos a diversos sectores productivos, particularmente a la actividad extractiva. Esto generó impactos locales negativos que hoy se expresan en conflictos sociales y en actitudes negativas de las comunidades frente a proyectos mineros y de hidrocarburos.

El país ha cambiado del 2002 al 2018 y esto obliga a que el Programa de Gobierno de Duque tome cuerpo y signifique acción en distintos niveles de gobierno, en un contexto ambientalmente más exigente. Una propuesta que precisa total cumplimiento, es la 175 que dice: “Todas las actividades productivas deberán comprometerse, según les corresponda, con la protección del agua, la conservación de páramos, la reducción del impacto en el cambio climático, la calidad del aire y la gestión limpia de los suelos.”

El Programa de Gobierno del candidato es la base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. Una vez elegido el candidato, su programa de gobierno se convierte en un mandato ciudadano. En cumplimiento de la ley de planeación, la elaboración del PND debe convertirse en un importante espacio de discusión colectiva, en el cual las organizaciones sociales, lideradas por el Consejo

Nacional de Planeación - cabeza del Sistema Nacional de Planeación- deben participar activamente, no solo en la elaboración del Plan y en la discusión y aprobación de la ley del plan, sino también en la supervisión de su ejecución, usando cuando sea necesario, herramientas jurídicas para defender su derecho fundamental a un ambiente sano. Propuestas desde la sociedad civil para el nuevo PND 2018-2022 se encuentran en el documento Evaluación Aspectos Ambientales en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (CNP, agosto/2018).

Lo ideal sería que para la presentación del PND ante el Congreso del PND se acompañara de una Evaluación de Impacto Ambiental de su ejecución, pues es evidente que la Ley del Plan siempre trae consigo importantes impactos ambientales, y estos deberían ser explícitos en el momento en que se está discutiendo la ley (CNP, 2018). Muchos de los impactos ambientales de la llamada locomotora minera se habrían evitado si se hubiese evaluado y gestionado el impacto ambiental y social del crecimiento económico basado en la extracción de RNNR.

Seguimiento ciudadano y transparencia en las instituciones ambientales

Hay avances que la sociedad debe usar para exigir transparencia, hacer control social y luchar contra la corrupción

en las instituciones ambientales responsables de ejercer la autoridad ambiental. Es necesario presionar por el acceso a información clara y oportuna sobre la manera como se usan los recursos públicos y sobre los criterios con los cuales se toman las decisiones para definir prioridades de asignación.

El seguimiento y supervisión social sobre la gestión institucional requiere información, no solo en el periodo de formulación y asignación de recursos para planes y programas, sino también en la etapa de ejecución de los mismos y en la evaluación de los efectos o metas alcanzadas con su ejecución. Se trata de hacer una efectiva trazabilidad del uso de los recursos públicos. La información debe entregarse de manera tal que su seguimiento sea posible para un ciudadano que no sea experto en manejo financiero ni en sistemas contables. Se debe exigir el diseño de un sistema sencillo de rendición de cuentas que sea de muy fácil acceso para cualquier ciudadano. Los grupos de interés deben definir estrategias de seguimiento y control, lo cual requiere trabajo, organización y genera costos. Esto último en algunos casos requiere de una estrategia de consecución y administración de recursos financieros por parte de las organizaciones sociales.

Un tema crítico del Programa de Gobierno de Duque que alerta es el punto 174 que dice: "Se regularán las consultas populares a través un proyecto de ley estatutaria que racionalice todas las consultas que son constitucionalmente

necesarias, para definir su carácter vinculante, plazos y promover su amplia difusión dentro de la comunidad. Para ello, vamos a liderar un diálogo con las Altas Cortes y con el Congreso de la República, que conduzca a una definición clara sobre competencias en materia de hidrocarburos, y el alcance de las consultas populares en actividades estratégicas, de utilidad pública y de interés nacional".

A nuestro entender, el punto 174 se entiende como reacción a la decisión de la Corte Constitucional, en respuesta a diferentes acciones ciudadanas, de emitir sentencias sobre temas ambientales que marcan tendencia, validando la participación comunitaria para definir opciones de uso del territorio frente a la minería. Lo referente a consultas populares y minería es un pulso que ya está planeado entre la administración del presidente Duque, la Corte y las organizaciones sociales. La activa participación de la ciudadana en este debate, es de gran relevancia para avanzar en la consolidación de la gestión ambiental ciudadana.

Los procesos de titulación minera y petrolera han subvertido el orden constitucional, por lo que los municipios y comunidades locales han encontrado en los mecanismos constitucionales y legales -como las consultas populares y los acuerdos municipales- herramientas que defienden el patrimonio ecológico y cultural y el cumplimiento de la Constitución Política, haciendo valer sus derechos y decidiendo sobre el uso

de su territorio. Son espacios que no se pueden perder y que debemos consolidar como herramientas para gestionar una mejor calidad de vida.

Las fallas estructurales que existen en los procesos de titulación minera y petrolera no se resuelven limitando el alcance de las consultas populares, sino respetando y aplicando los principios y derechos que están en la Constitución Política. Esto significa, cumplir los fallos de la Corte Constitucional. Además de las consultas populares, hay sentencias de la Corte Constitucional que hacen referencia a obligaciones de la institucionalidad ambiental. En algunos casos las sentencias han generado espacios de gestión ambiental constructiva, pero en otros, se ha hecho evidente que la Corte no cuenta con mecanismos efectivos para hacer cumplir las sentencias. Esto ha significado que en algunos casos pierdan efectividad. El Gobierno Nacional en algunos casos ha fallado, pues no presiona a sus entidades para hacer cumplir las sentencias o, si lo hace, lleva mucho tiempo para que esto suceda. Se debe designar o crear un ente que haga seguimiento al cumplimiento de las sentencias.

El SINA, el MADS y las CARs

El SINA es muy débil a nivel nacional, regional y local. En lo regional y local, porque las CAR no tiene una equilibrada distribución de los recursos disponibles y las CAR que disponen de recursos financieros, no hacen un uso eficiente de los mismos. A nivel

central, las entidades del nivel nacional –MADS, Institutos de investigación y ANLA-, no cuentan con suficiente financiamiento y personal técnico capacitado, para hacer una adecuada interlocución política y técnica con los diversos sectores productivos. Además, falta relacionamiento y sinergia entre las entidades que componen el SINA.

En términos de seguimiento a los impactos ambientales de los diferentes sectores productivos, el ANLA no realiza suficiente control y seguimiento a las licencias emitidas. Las autoridades ambientales no miden los impactos que causa la extracción minera, normalmente solo se quedan con los datos que brinda la empresa privada, lo que hace que cuando hay algún tipo de seguimiento, este se realiza a través de documentos generados por los mismos actores que adelantan el proceso extractivo. El SINA en muchos casos y para algunas actividades, no cuenta con laboratorios idóneos para realizar los análisis requeridos para verificar si se está o no, cumpliendo con las exigencias contenidas en las licencias ambientales.

Ante la debilidad en la capacidad de intervención del SINA, la Corte Constitucional en respuesta a diferentes acciones ciudadanas, ha tenido que emitir sentencias sobre temas de gestión ambiental y manejo del territorio. En muchos casos, es la Corte la entidad que define y presiona la aplicación de la política ambiental.

El MADS como cabeza del sector ambiental debe tener la capacidad de hacer seguimiento a las CARs, no solo en la ejecución del presupuesto, sino también en la calidad técnica de sus intervenciones, asegurando eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. Para ello, el MADS, debe contar con recursos financieros y humanos, suficientes y calificados para tomar medidas correctivas y sancionatorias cuando esto sea requerido y hacerlo no solo con las CARs, sino también, frente al agente público o privado que está generando el deterioro ambiental. Para alcanzar este objetivo, se requiere presupuesto adicional y ajuste salarial para los técnicos del MADS. Esto puede formar parte de la ejecución del Programa de Gobierno de Duque en su propuesta 178 “Renovación y modernización de la institucionalidad ambiental, con mayor presupuesto para inversión en prevención, protección, monitoreo y mitigación de daños ambientales”.

La relación entre el MADS y las CARs es un tema que requiere ajuste en la arquitectura institucional del SINA. Se debe precisar el alcance de la intervención del primero a las segundas y su función de inspección y vigilancia sobre las mismas. Las CARs deben conservar cierta responsabilidad autónoma de cumplimiento en su misión institucional, pero deben quedar adscritas al MADS. Como parte de la autonomía de las CARs, el nombramiento del director debe ser potestad de su Consejo Directivo, pero es indispensable revisar la manera como son elegidos los representantes de los

diferentes sectores al Consejo Directivo. Adicionalmente, se debe hacer público el voto de cada representante en cada sesión del Consejo Directivo, esto como parte de su responsabilidad frente a sus representados y de la gestión de transparencia. Debemos presionar para que esto sea parte de la ejecución de la propuesta 178 del Programa de Gobierno: “Renovación y modernización de la institucionalidad ambiental para la “despolitización absoluta de las CARs....”

Respecto a la captación y asignación de recursos para cumplir con sus funciones, hay un gran desbalance en las CARs, pues las que menor presupuesto tienen por la baja posibilidad de conseguir recursos propios, son las que mayores retos enfrentan en sus territorios. Esto exige una revisión en la forma de captación y asignación de recursos a las CARs. El Fondo de Compensación Ambiental como instrumento de redistribución de recursos entre las Corporaciones, requiere una profunda revisión, para que sea eficiente, pues la fuente principal de recursos propios, que se encuentra atada al impuesto predial, no envía recursos a este Fondo. Esta reforma debe ser parte de la ejecución del próximo PND.

Tan importante como la disponibilidad de recursos es la supervisión y transparencia de los ingresos y gastos de las CARs, la cual debe ser ejercida no solo por el MADS sino especialmente por los ciudadanos que debemos contar con información confiable y

oportuna para realizar ese seguimiento y fiscalización del gasto.

Vigilancia y control desde las comunidades a las autoridades ambientales

Hoy, existe un creciente interés ciudadano por la gestión ambiental y su participación está apoyada por la Constitución de 1991 que contiene disposiciones relativas al derecho a la información ambiental, a la participación del público y el acceso a la justicia en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales. Estos derechos ciudadanos enunciados por la Constitución, fueron ignorados por la ciudadanía, que en aquel entonces no le daba la relevancia que hoy le concede, al derecho a un ambiente sano y a la efectiva y eficiente acción de las autoridades ambientales frente al ciudadano y al medio natural. La ciudadanía está despertando y ha realizado importantes movilizaciones. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para incrementar y hacer más informada y efectiva la participación del ciudadano. Quizá el paso más relevante en el corto plazo, sea mediante su vinculación al proceso de evaluación de impacto ambiental y en el seguimiento a la aplicación de las condiciones establecidas en la licencia ambiental para hacer viables los proyectos. Esto significa, una interacción profunda con la gestión ambiental de las CAR y sus intervenciones en el territorio.

Posconflicto y fortalecimiento del SINA

Como lo señala PNUD 2014, “Es indispensable considerar la actividad extractiva y sus implicaciones en la construcción de paz, con el fin de evitar que haya una migración de conflictos socio-ambientales hacia zonas con potencial minero. La existencia de esos recursos naturales puede constituirse en una oportunidad de desarrollo rural si se resuelven temas institucionales, de distribución de beneficios y de manejo de pasivos ambientales.” Para la construcción de la paz es indispensable el fortalecimiento de la autoridad ambiental en las localidades. De no ocurrir, la amenaza de destrucción ambiental como consecuencia de la puesta en marcha del acuerdo de paz, seguirá en aumento.

Para la construcción de la paz, en todo el territorio nacional, es necesario disminuir la tensión y en algunos casos la confrontación, entre las actividades extractivas y las comunidades. Las comunidades locales deben recibir una parte de los beneficios por la extracción de los RNNR presentes en su territorio, en monto superior a los costos asociados a los impactos negativos derivados de la actividad minera. Esto, es distinto a las actividades de compensación y mitigación del impacto ambiental de los procesos generados por la extracción de los RNNR, tarea que debe adelantarse dentro de los máximos estándares ambientales. Esto último se inscribe en el Programa de Gobierno de Duque

punto 181 el cual afirma que: “El desarrollo minero-energético del país se adelantará con los más altos estándares de responsabilidad ambiental,”

Para la gestión de territorios sostenibles en los espacios prioritarios de construcción de paz, es indispensable el fortalecimiento del SINA en estos territorios. La gestión y conservación del agua es una condición de sostenibilidad frente a los propósitos extractivistas. La gestión de territorios sostenibles, se puede relacionar con el punto 173 del programa de Duque que dice: “La biodiversidad y el agua serán declarados Activos Estratégicos de la Nación. En el punto 180 del Programa de Gobierno, se dice: “Al agua, su manejo y protección le daremos protagonismo en la agenda ambiental. De una agenda nacional de manejo y protección del agua depende el desarrollo rural, la sostenibilidad de la producción agropecuaria y la mitigación de efectos de la industria y la minería.”

Reflexión final

El país de hoy, es distinto al país de hace 20 años. La legislación ambiental, que antes era considerada algo ajeno a la ciudadanía, hoy juega un papel muy distinto en el devenir de la sociedad colombiana y la ciudadanía está exigiendo su cumplimiento.

Las herramientas jurídicas, los compromisos internacionales (OCDE, Acuerdo de Paris, Convención de Biodiversidad, entre otros) y el nivel de conciencia en el colectivo ciudadano,

nos permite ser optimistas respecto a la posibilidad de presionar desde la sociedad civil por el cumplimiento de la legislación ambiental y un eficiente y efectivo accionar del SINA, y así lograr una mayor regulación de las actividades extractivas. La diferencia fundamental, no la hace un cambio legislativo o cambios en la arquitectura institucional, la define la organización de la sociedad civil y el uso adecuado e informado, que esta haga, de las herramientas legales e institucionales existentes.

Bibliografía

Agencia Nacional de Minería (2013). Informe de Gestión octubre 2012 a octubre 2013. Bogotá.

Agencia Nacional de Minería (2013). Informe de Gestión 2013. Bogotá.

Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). Nuestro Futuro Común. Informe Brundtland. Naciones Unidas, New York. Estados Unidos.

Consejo Nacional de Planeación (2011). Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo «Prosperidad para todos» 2010-2014. Bogotá. Colombia. DNP

Consejo Nacional de Planeación (2014). Para pesar el país. Informe de evaluación del Plan Nacional de desarrollo «Prosperidad para todos» 2010-2014. Bogotá. DNP.

Consejo Nacional de Planeación (2015). Concepto, sobre las Bases del Plan de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un nuevo país. Bogotá. Colombia. DNP

Consejo Nacional de Planeación (2018). Evaluación Aspectos Ambientales en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Agosto 2018 (En prensa).

Constitución Política de Colombia (1991). Obtenida de:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Contraloría General de la República (2014). “Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo”. En. Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá, Colombia.

Cumbre de la Tierra (1992). Agenda 21. Obtenido de:

<https://web.archive.org/web/20090215000158/http://un.org:80/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

Colprensa (2017). “80% de la minería en Colombia es ilegal, alerta la contraloría”. En. Elpais.com.co

Decreto Ley 2811 (1974). Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Obtenido de:
<http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Decreto-Ley-2811-de-1974.pdf>

Decreto Ley 870 (2017). “Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación” Obtenido de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20870%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto Ley 907 (2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Obtenido de:

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto 893 (2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Obtenido de:
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Decreto Ley 321 (1999). Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas. Obtenido de:
http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/25-dec_0321_1999.pdf

Decreto Ley 685 (2001). por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Obtenido de: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf

Decreto 933 (2013). Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. Obtenido de:
<http://www.alcaldiaabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=53054>

Decreto 3172 (2003). Por medio del cual se reglamenta el artículo 158-2 del Estatuto Tributario. Obtenido de: <http://www.alcaldiaabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=10682>

Decreto 2532 (2001). Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 424-5 y el literal f) del artículo 428 del Estatuto Tributario. Obtenido de:
<http://www.alcaldiaabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7411>

Decreto 1970 (2012). Por el cual se modifica el Capítulo II del Decreto número 2715 de 2010. Obtenido de: <http://www.alcaldiaabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=49582>

Decreto 1076 (2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62511>

Departamento Nacional de Planeación, (2015). Bases del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz Equidad y Educación. Bogotá. DNP

Departamento Nacional de Planeación, (2018). Colombia hacia el Crecimiento Verde. Misión de Crecimiento Verde. Bogotá. DNP

Departamento Nacional de Planeación (2018). Balance de Resultados PND. Sinergia. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/Balance-de-Resultados-PND.aspx>

Dinero. (2017). Colombia genera 12 millones de toneladas de basura y solo recicla el 17%. Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanta-basura-genera-colombia-y-cuanta-recicla/249270>

Duque, I. y M.L. Ramírez (2018) 203 Propuestas Iván Duque y Marta Lucia Ramírez. Obtenido de: <https://www.ivanduque.com/propuestas>.

El Espectador (2016). “Rellenos sanitarios están haciendo crisis”. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/rellenos-sanitarios-estan-haciendo-crisis-articulo-625530>

El Espectador (2018). La respuesta del Distrito ante la Procuraduría por crisis de basuras en Bogotá. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-respuesta-del-distrito-ante-la-procuraduria-por-crisis-de-basuras-en-bogota-articulo-738553>

El Colombiano (2017). Basuras, una bomba de tiempo en Colombia. Obtenido de: <http://www.elcolombiano.com/colombia/basuras-y-rellenos-sanitarios-problematica-en-colombia-HB7636867>

Foro Nacional por Colombia (2018). Informe del Sector Extractivo en Colombia 2017. Observatorio de Industrias Extractivas en Colombia. Brot für die Welt, National Resource Governance Institute. Bogotá, Colombia.

Garay L.J. (2013). Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

Garay L.J. (2013). Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

Ley 99 (1993). “Por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y

los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.” Obtenido de:

<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Formativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>

Ley 1382 (2010). Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 del Código de Minas. Obtenido de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38863>

Ley 1819. (2016). Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Obtenido de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=68189>

Martínez, A (2017). “Nuevas reglas para pequeña Minería”. En. Revista Asuntos Legales

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio Ambiente. Bogotá. Colombia

Ministerio de Minas y Energía (2010). Memorias al Congreso de la República 2009-2010. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2012). Censo Minero Departamental 2010-2011. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2013). Anuario Estadístico Minero Colombiano. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2014). Memorias al Congreso de la República 2013-2014. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2018). Informe EITI Colombia 2017. Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería, Departamento Nacional de Planeación, Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales y Unidad de Planeación Minero Energética. Bogotá, Colombia.

OECD/ECLAC (2014). Evaluaciones del desempeño ambiental COLOMBIA 2014. OECD

Plan Nacional de Desarrollo (1990-1994). Colombia. Obtenido de:

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998). Colombia. Obtenido de:

<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002). Colombia. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006). Colombia. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010). Colombia. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014). Colombia. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). Colombia. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>

Portafolio (2016). “Congreso busca endurecer leyes para combatir la minería ilegal”. En. Revista Portafolio

PNUD (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia –Insumos para la discusión. Bogotá,: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). Incorporación de la biodiversidad en el sector cafetero en Colombia. Bogotá, Colombia: PNUD. Obtenido de:
<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/08/22/biodiversidad-en-los-paisajes-cafeteros.html>

Sáenz, J & M. P, Rubiano (2017). “Minería ilegal, ¿Con los días contados?”. En. El Espectador

The World Bank (2010). Project Appraisal Document. Colombia Mainstreaming sustainable cattle ranching. Washington D. C, United States.

The World Bank (2010). The little green data book, 2010. Washington D. C, United States.

The World Bank (2017). The little green data book, 2017. Washington D. C, United States.

Unidad de Planeación Minero Energética. (2014). Resolución 256. Por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Ordenamiento Minero – PNOM: Principios, lineamientos y acciones para contar con una actividad minera responsable y ordenada. Obtenida de: <http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNOM-Resolucion-Anexo.pdf>

Velásquez, F. Martínez M, y J. Peña (2016). La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Valenzuela, Santiago (2018). “Colombia es el tercer país más peligroso para líderes ambientales”. En. cerosetenta.uniandes.edu.co

Van der Hammen, T. y Andrade, G. (2003). Estructura ecológica principal de Colombia: primera aproximación. (Documento técnico) Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM - Bogotá.