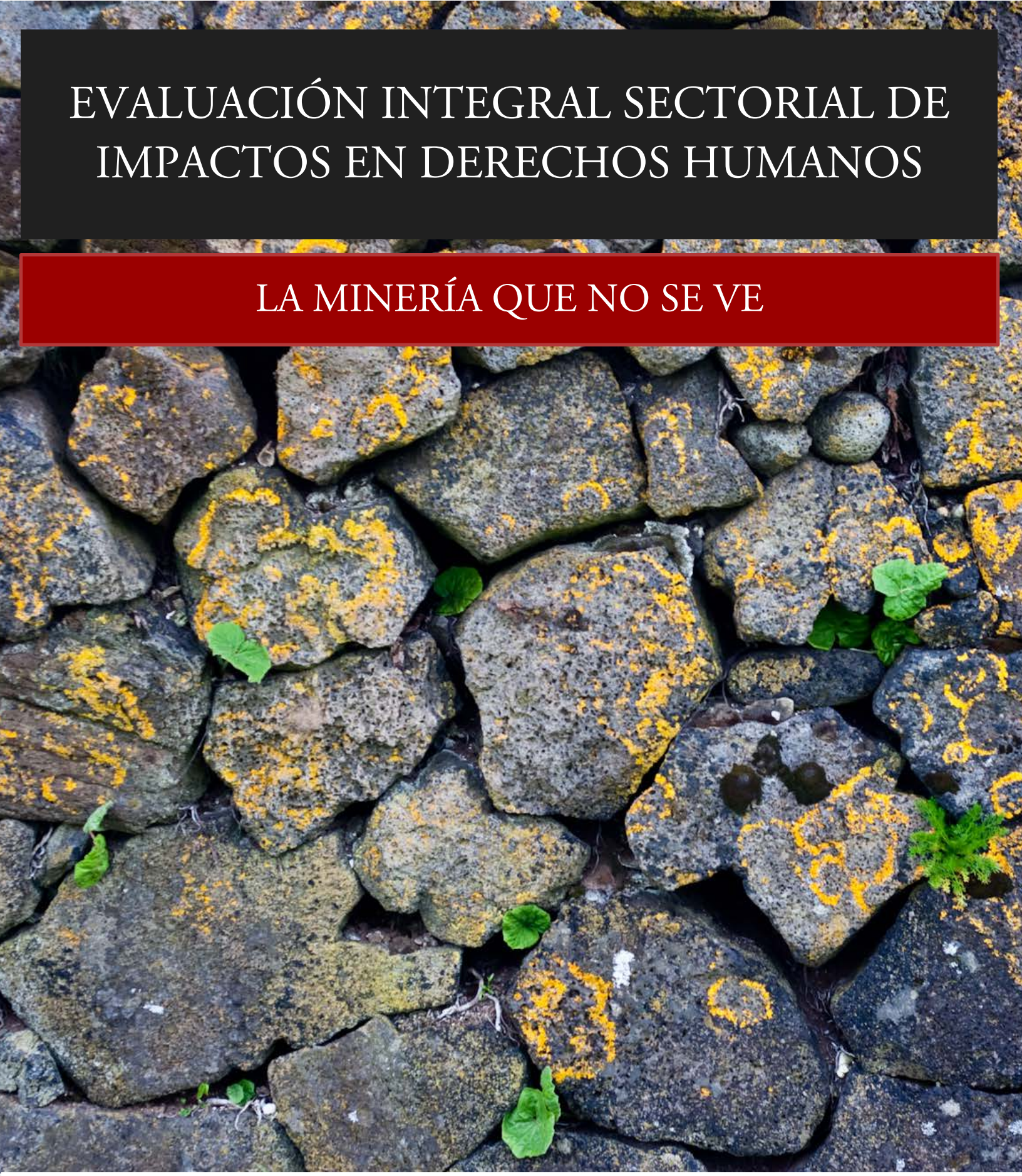
EVALUACIÓN INTEGRAL SECTORIAL DE IMPACTOS EN DERECHOS HUMANOS

LA MINERÍA QUE NO SE VE



CREER
Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
Institute for Human Rights and Business

El **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER)** tiene como objetivo ser un eje regional y un centro Sur-Sur de aprendizaje, conocimiento e intercambio de experiencias. Como sede regional del **Institute for Human Rights and Business** en Latinoamérica, CREER está comprometido con:

- **Facilitar y fortalecer el diálogo informado entre empresas, gobiernos y sociedad civil.** CREER tiene la tarea de construir conocimiento que sea útil, público y compartido sobre las responsabilidades y deberes en la protección y respeto de los derechos humanos en actividades económicas específicas.
- **Asegurar comunicación efectiva entre distintos grupos de interés.** CREER propone espacios de diálogo caracterizados por: Confianza, Intervenciones de calidad, Pertinencia y Relevancia.
- **Fortalecimiento de capacidades** que agreguen valor a titulares de derechos, empresas y gobiernos con base en la eficiente gestión del conocimiento sobre ellos mismos, de manera que se traduzca en: Empoderamiento, Buenas prácticas y Políticas eficaces.

Todos los derechos reservados. CREER y IHRB permiten la libre reproducción de extractos de esta publicación siempre y cuando se de reconocimiento y se cite apropiadamente. Se requiere autorización por parte de CREER-IHRB para la reproducción y traducción de esta publicación.

Director Ejecutivo de CREER

Luis Fernando de Angulo

Coordinación de proyectos

Camila Miranda

Elaboración de Contenidos

Blanca Llorente, Santiago Tobón, Natalia Torres Condía, Alejandra Castillo Méndez, Margaret Wachenfeld, Andreé Vianna, Viviana Arango.

Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
Bogotá – Colombia
Mail: creer@ihrb.org
Web: www.creer-ihrb.org

CREER
Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
Institute for Human Rights and Business

AGRADECIMIENTOS

La evaluación integral de impactos del sector minero – EISI se ha podido llevar a cabo por la generosa contribución de las embajadas del Reino de Noruega, de la Gran Bretaña, del Reino de los Países Bajos y de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

NORWEGIAN EMBASSY

Embajada Británica Bogotá

Reino de los Países Bajos

upme Unidad de Planeacion Minero Energetica

A todos agradecemos el apoyo económico y la consideración hacia la independencia en los análisis y procesos de investigación adelantados por CREER. A la UPME, nuestro reconocimiento adicional por haber dado el paso ejemplar de integrar consideraciones de derechos humanos en la planeación del sector y por el apoyo en el suministro y acceso a información y la coordinación para poder acceder a numerosas entidades públicas en Bogotá y varias de las regiones donde se llevaron a cabo talleres y entrevistas.

Extendemos nuestro reconocimiento a la Consejería Presidencial de Derechos Humanos por invitar a CREER a participar en comentarios y observaciones al Plan Nacional de Acción – PNA y por las interacciones sobre acceso a remedio que en efecto se han transformado en un nuevo proyecto que, en gran medida, se origina en este EISI. También nuestro reconocimiento al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional Minera por las explicaciones e ilustraciones sobre la política minera y las acciones y programas del sector.

Nuestra deuda está con las comunidades mineras de ocho departamentos y ochenta y tres municipios, con las empresas que operan en varios de estos entornos a sus directivos y trabajadores por habernos ilustrado sobre los impactos, su relación con el sector y las políticas públicas. Esperamos que la información aquí recopilada y sus análisis sean útiles para el dialogo tripartito, indispensable para avanzar hacia una minería protectora y respetuosa de derechos y de alto valor social y económico para todos.

Agradecemos especialmente a todo el equipo de investigadores de campo que con profesionalismo y compromiso realizaron la labor de recolección y análisis de la información: Natalia Zamudio, Leopoldo Goméz, Irma Cristancho, Federico Piñeros, Silvia Pabón, Juan S. Salgado, Thais Escobar, David Infante, Camilo Anzola y Gustavo Rincón. Así mismo a colaboradores que con su experiencia y trayectoria ayudaron en la elaboración de documentos e insumos para el estudio: Margaret Wachenfeld, Motoko Aizawa, Mauricio Ibañez, Isaac Beltrán, Germán Plazas, Jean Marc Van Hissenhoven, Oseas García, Angela Maria Vélez, Beatriz Duque y la Corporación Excelencia para la justicia.

Por supuesto todos los análisis y opiniones contenidas en el EISI son enteramente responsabilidad de CREER y no comprometen a ninguna de las organizaciones que lo han apoyado, a los participantes de las discusiones para validación metodológica, o a las instituciones, comunidades y empresas que suministraron su visión y opiniones.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción..... 5
Minería y derechos humanos 11
Metodología..... 19
Contexto..... 27
Ejes temáticos:

1. La protección de derechos: Una oportunidad para articular el sector y el territorio..... 41
2. El reto adaptativo para lograr una minería ambientalmente sostenible..... 97
3. Retos para la provisión y acceso a la seguridad en los entornos mineros..... 147
4. Desafíos en el uso de recursos para el fortalecimiento de las economías locales..... 181
5. Las disparidades en contextos mineros para lograr condiciones de trabajo dignas..... 217
6. Dificultades para la atención de migraciones y reasentamientos asociados a la minería..... 243
7. Conflictos y acceso a remedio en entornos mineros... 273

Conclusiones..... 295

INTRODUCCIÓN

Este estudio no busca demostrar que la minería es un imposible social y ambiental en Colombia, tampoco busca concluir, que lo que esté ocurriendo en los entornos de minería y de extracción ilícita de minerales sea la consecuencia de una conspiración entre empresas y Estado, ni una toma permitida del sector por organizaciones depredadoras. Tampoco es una investigación dirigida a evaluar un ministerio o unas agencias. Esta *Evaluación Integral de Impactos del Sector Minero* busca mostrar que para que Colombia pueda tener la minería que puede aceptar, con la que puede vivir, ésta tiene que fundamentarse en criterios de sostenibilidad, de inclusión y ser tan celosa en atraer la inversión hacia el sector, como en proteger a las poblaciones en los entornos en donde hay explotaciones de minerales. De allí que la institucionalización de la actividad minera en todos los territorios sea el primer requisito para lograr una minería no solamente legal sino que goce de una licencia social por su legitimidad. Aspiración que conlleva retos para el Estado, para las empresas y para las comunidades. Este estudio es una aproximación a la identificación y al análisis de esos retos.

Las Evaluaciones Integrales Sectoriales de Impactos (EISI) se distinguen entre los múltiples enfoques disponibles para estudiar los impactos en derechos humanos porque adoptan una perspectiva amplia en todas sus etapas: en la recolección de información a partir de múltiples fuentes; en la identificación de actores y en el análisis de los factores intervinientes que explican la presencia de los impactos. Un EISI no se limita al estudio de impactos de un proyecto, ni a la percepción de un solo actor. Por el contrario, tiene múltiples capas de análisis, como se explica en la metodología de este trabajo.

Por las características de su diseño, el EISI permite hacer una tarea más profunda de identificación de las potenciales causas de los impactos, centrar la atención en los impactos agregados asociados con un sector e identificar las dinámicas de interacción de diversos actores cuyos comportamientos resultan favoreciendo o moderando el efecto de dichos impactos. De la riqueza de la información obtenida surgen recomendaciones y otros productos valiosos:

- Las entidades estatales, encontrarán recomendaciones para que las políticas públicas estén orientadas a la protección de derechos, la prevención y la mitigación de daños.
- Las empresas y las comunidades locales, organizaciones de cooperación para el desarrollo y otras organizaciones de sociedad civil, dispondrán de un diagnóstico integral sobre la situación de los derechos humanos que les permitirá actuar de manera más informada y fortalecer la cultura de respeto a los derechos basada en el enfoque de acción sin daño.

No solo hay que destacar el valor agregado de la información del EISI, que se obtiene con una combinación de fuentes y métodos y que se pone a disposición del público. También, el camino de construcción del EISI es un resultado en sí mismo: la manera como se elabora el diagnóstico promueve espacios de diálogo que facilitan la reflexión acerca del cambio que cada uno de estos actores debe asumir para abordar efectivamente la problemática de impactos. Así, el EISI contribuye a la transformación de comportamientos de las instituciones que pueden ser fuente de impactos y conflictos y aspira a motivar a todos los actores para que consideren sus acciones en función de la prevención de impactos futuros.

El sector de interés de este EISI es la minería en Colombia y, en particular, durante el estudio se incluyeron las situaciones presentes en entornos de minería de carbón, oro y materiales de construcción. En la sección sobre información de contexto se presenta una descripción general de los factores económicos, sociales e institucionales del sector. Este documento realiza una descripción de los hallazgos identificados durante el

EISI y los ordena en función de siete grandes ejes temáticos, que permiten comprender de una manera ordenada las lógicas de los impactos agregados en derechos humanos.

Pero antes de adentrarse en el análisis detallado de los impactos, es importante recordar brevemente las ventajas de adoptar los derechos humanos como categoría conceptual para el análisis, en términos de los resultados obtenidos y de la coherencia de todo el ejercicio. Las siguientes secciones ayudan a aclarar la significancia de este enfoque y ofrecen elementos orientadores para quienes que no están familiarizados con ejercicios de impactos en derechos humanos.

En primer lugar, se muestra cómo el enfoque basado en derechos produce diagnósticos más integrales y permite una comprensión mucho más precisa de las diferencias en cada contexto y cómo estos razgos particulares se articulan con el disfrute de los derechos. A su turno, esta visión holística propicia la formulación de políticas que respondan al mandato de proteger los derechos. En seguida, se discute la fortaleza de este enfoque para hacer visibles las circunstancias de los sujetos en cada contexto. Y por último, como resultado de esta capacidad de percibir la diversidad de condiciones y contextos, se plantean dos grandes resultados del EISI: un diagnóstico que invariablemente apunta a la necesidad de un Estado con capacidad de responder a su función de protección y la producción de recomendaciones de política sensibles a estas diferencias.

Estructura del EISI - ¿Cómo leer este documento?

En esta sección introductoria del EISI se hace un repaso de las lógicas jurídicas que enmarcan las vías existentes y el norte de las que deberían diseñarse. Los mecanismos que se estudian y los que se proponen en ese capítulo tienen por objeto o bien prevenir que la actuación corporativa del sector genere riesgos o daños sobre derechos, o atenderlos de forma temprana y adecuada para evitar que se conviertan en conflictos sociales que, en escala, pueden generar mayores desequilibrios tanto en la propia eficacia de los derechos y como en la misión constitucional de cualquier actividad empresarial; o finalmente remediarlos de forma justa y adecuada a los estándares mínimos que se exigen de los recursos disponibles.

De otra parte, los capítulos de análisis del EISI se estructuran desde una perspectiva integradora y sistemática de derechos. Esa estructura y todo el análisis son el fruto de una amplia investigación de campo, desde cuyos hallazgos se reorganiza y reinterpreta la literatura sobre el sector, para proponer ángulos críticos que funcionan como un instrumento de precisión para el diagnóstico y las consecuentes recomendaciones.

Como se trata de una perspectiva de derechos, quedan excluidos los diagnósticos que neutralizan las diferencias y las fórmulas totalizadoras u homogeneizantes. Así, en casi todos los capítulos se critican las políticas públicas del sector minero por su formulación en *talla única*. Una de las referencias que ha sido de utilidad a los investigadores de este trabajo para fundamentar esa crítica, es la existencia de una población vulnerable en el sector minero que merece atención diferenciada y protección reforzada de sus derechos. Esos derechos de la población vulnerable pueden entrar en colisión con los intereses corporativos en escenarios de debilidad estatal u opacidad de las reglas jurídicas. En consecuencia, la crítica a las políticas de *talla única* podría resumirse en su terca negativa a atender la necesidad de activar dispositivos para la protección reforzada de esos derechos. Se trata de la desatención de una obligación constitucional de todo Estado Social de Derecho, que se desprende de la definición misma de los derechos fundamentales cuya optimización debe favorecer al más débil. Pero además, se trata de cumplir el mandato constitucional de la igualdad material, que significa que los Estados deben garantizar la igualdad real, al menos en la oportunidad de ejercer los

derechos, especialmente en escenarios de asimetría de poder como los que se crean con la entrada de una gran corporación a un territorio con altos niveles de pobreza, de fragilidad institucional, y muchas veces con aterradores índices de afectación por el conflicto armado.

Según lo ha explicado la CEPAL, la vulnerabilidad es el resultado de la exposición a riesgos, sumado a la incapacidad para enfrentarlos y a la inhabilidad para adaptarse activamente. Desde luego ninguna de esas condiciones son achacables a los sujetos en esa condición, sino a los factores contextuales que los hacen más propensos a enfrentar situaciones adversas para su inserción social y desarrollo personal y colectivo.

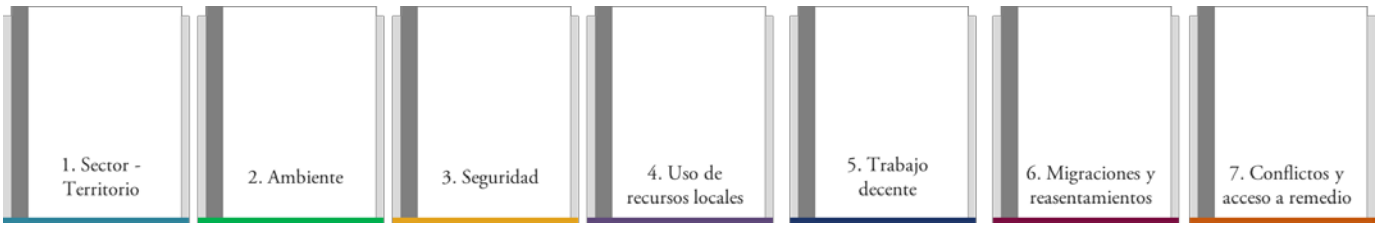
La vulnerabilidad además supone un riesgo alto de quedar excluido de las ventajas de un sistema social solidario, reglado, en el que se puede tener acceso a derechos sobre bienes y al goce y disfrute de servicios, y en el que se presume la igualdad de las personas.

Ambas condiciones, la de vulnerabilidad y la del riesgo de exclusión, definen como un calco las poblaciones de los pequeños mineros que realizan esa actividad como medio de subsistencia a falta de otras formas menos riesgosas y más estables, o porque ancestralmente ha hecho parte de su identidad social, o por otras razones. Ambas condiciones deberían ser superables mediante políticas públicas sectoriales que atendieran sus particularidades, que respetaran sus opciones vitales, sus identidades colectivas y su derecho a vivir dignamente sin renunciar a su libertad de elegir oficio.

Al contrario, hoy día la cuadrícula que filtra los análisis del establecimiento minero está definida por categorías de la actividad y los sujetos mineros que constituyen una auténtica trampa de pobreza. En efecto, según esas categorías sólo se puede ser minero de subsistencia si la producción de su actividad es irrisoria, es decir si acepta continuar sin alcanzar un mínimo vital que le permita superar sus condiciones de miseria. Si, en cambio, supera esa producción, o tecnifica su forma de ejercer el oficio para disminuir los riesgos a su integridad personal, sube de categoría y, así, acceder a cierta protección estatal, pero a costa de cargas jurídicas que no soportarían un test constitucional de proporcionalidad.

Impactos agregados y transversalidad

Con lógicas transversales como la que acaba de exponerse, los siete bloques temáticos que ordenan el EISI tienen que ver con (i) la relación de las instituciones y el territorio, (ii) con el medio ambiente y la salubridad pública, (iii) con la perspectiva de seguridad y conflicto (iv) con el uso de recursos locales
(v) con las condiciones de dignidad que deberían darse en el desarrollo de la actividad minera, (vi) con los movimientos poblacionales o migratorios, y (vii) con los conflictos y las posibilidades de acceso a remedio en los escenarios mineros.

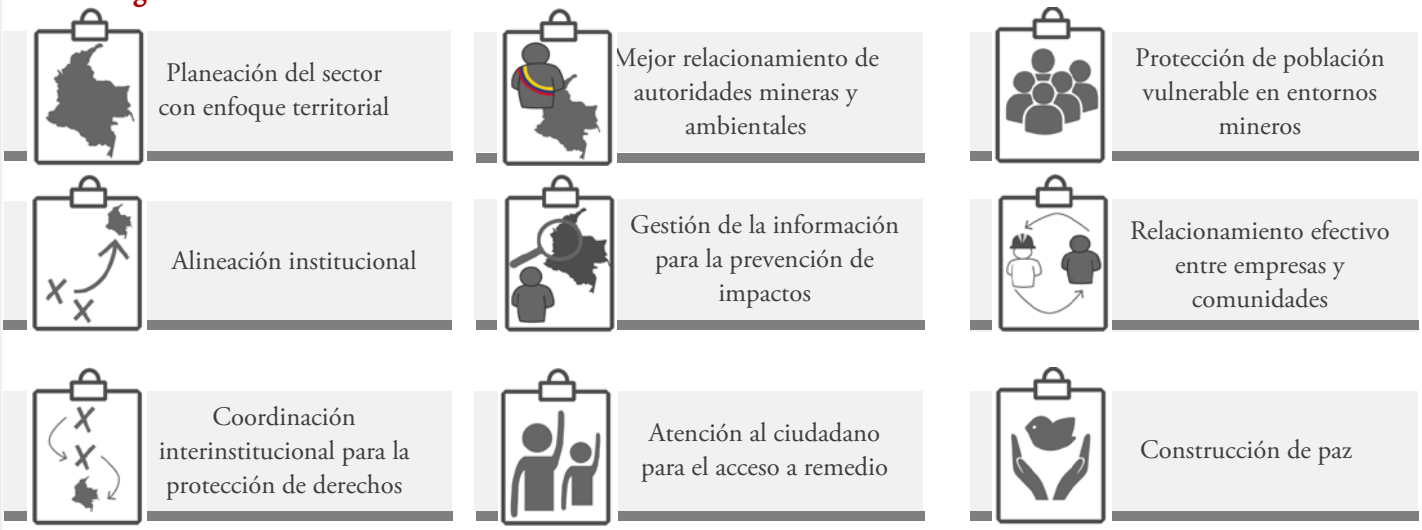


Temas muy importantes se abordan en esos capítulos, todos acercándose a los núcleos propios de cada bloque de análisis, con la idea de realizar diagnósticos certeros sobre los problemas con una visión marcada por los derechos específicos que cada aparte estudia –cuidando de no atomizarlos o separarlos de los demás-, sobre las intervenciones púbicas para enfrentarlos y sobre sus consecuencias. También cumple el propósito de

identificar las posibilidades nuevas y viables para una gestión más adecuada del sector que lo estabilice y le permita sostenerse de forma ponderada y legítima dirigiéndose hacia los objetivos obligatorios que define la Constitución.

El propósito de las recomendaciones que surgen de cada capítulo y de aquellas que son transversales y que son formuladas desde lógicas que superan las específicas de cada tema, es aportar ideas para una adecuación institucional y jurídica que permita que la intervención estatal en el sector sea sistemática y coordinada. Para rastrear la conexión entre las recomendaciones generales y las específicas, haga uso de los iconos que se presentan a continuación, los cuales definen las **9 categorías de recomendaciones.**

Categorías de recomendaciones



Esta problemática en torno a la coordinación tiene su causa en la atomización de criterios y en su aplicación apartada de los mandatos operativos de los derechos fundamentales. Así por ejemplo, la renuncia de la institucionalidad sectorial a atender asuntos relacionados con la minería criminal, se debe a la ausencia de una política de derechos que permite que se absoluticen valores y propósitos objetivos –legítimos- de seguridad. Esa metodología de diseño y ejecución de políticas públicas en un sector como el de la minería, impide la ponderación de derechos porque neutraliza la condición de marginación que padecen ciertos sujetos desde la perspectiva de la precariedad de sus derechos.

Otro propósito de las recomendaciones que formula el EISI apunta a que la actividad corporativa sea regida por estándares obligados de debida diligencia en derechos humanos. Esto es posible cuando el sector motiva la dinamización de mecanismos de prevención, atención y remedio oportunos, adecuados y eficientes frente a riesgos o perjuicios a los derechos y cuando el fortalecimiento del sector trae consigo la solidez y no el desajuste del sistema constitucional de derechos y distribución de competencias públicas. En fin, es necesario que desde el sector se produzca un movimiento de la relación entre lo público y lo privado que termine generando un impacto sostenido y extendido en la mejora de los derechos, un efecto dominó en el progreso de aquellas condiciones del sector que hasta ahora han impedido que las personas y comunidades se beneficien de esa actividad y que la misma actividad se arraigue en el país como fuente de prosperidad.

Por eso ni los diagnósticos ni las recomendaciones se concentran y dirigen exclusivamente al Estado. Aunque según el diagnóstico de conflictos de este trabajo, la mayoría tienen su causa original en una acción, inacción o falta de coordinación estatal, lo cierto es que las empresas tienen derroteros y condiciones constitucionales que deben cumplir con el mismo rigor, aunque no con la pretensión de suplir al Estado en autoridad o

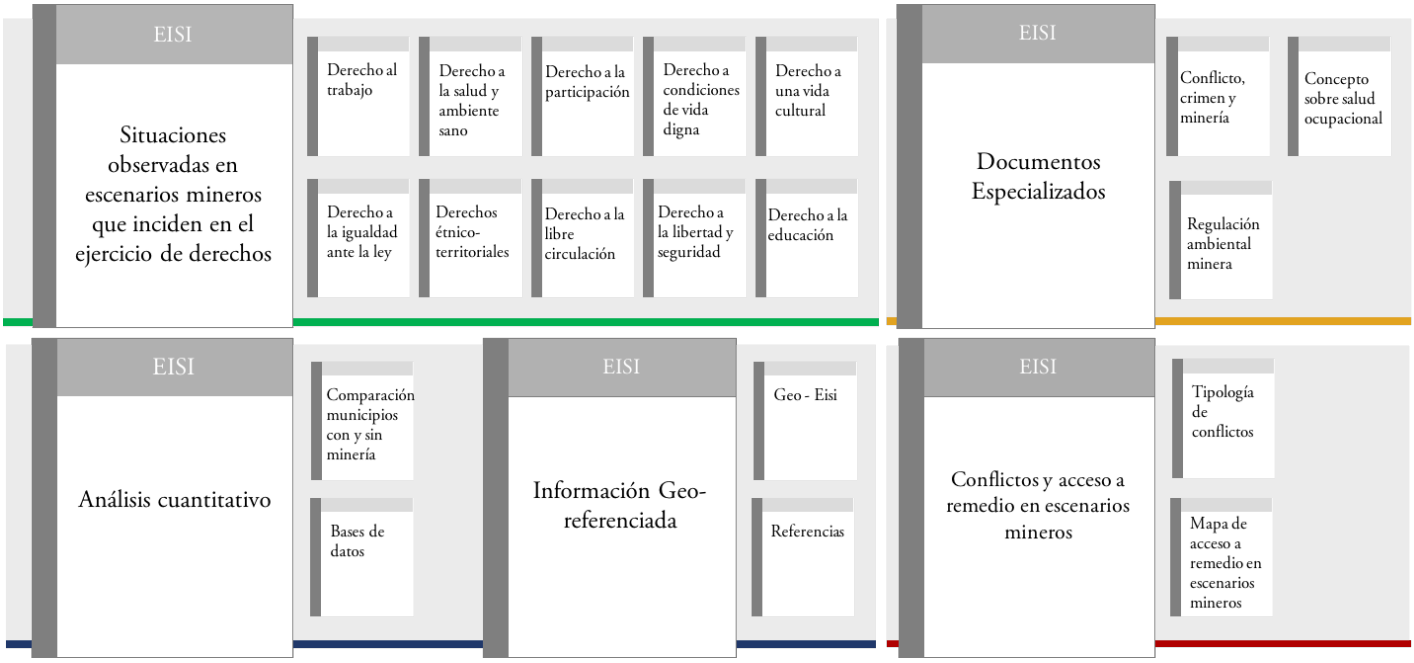
capacidad de gestión territorial. La autorregulación de las empresas es un elemento clave porque estas son agentes sociales activos con capacidad de producir daño con sus acciones. Sin embargo, esa conducta no conduce a la conversión de la responsabilidad social empresarial en la superestructura social y política de las regiones de influencia de las empresas.

En ese punto, todos los capítulos apuntan a la reactivación y fortalecimiento de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control del Estado, como marcha atrás de la desregulación desordenada que ha desequilibrado la relación entre el Estado y los agentes corporativos en territorio, y en consecuencia ha dejado desamparados a los sujetos de derechos en su protección y garantía, y se ha alejado la meta de superar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión de poblaciones centrales en la vida del sector minero.

En definitiva, la lectura de este trabajo invita a pensar el sector minero desde la obligación del Estado de hacer cumplir la constitución, con un enfoque práctico inspirado en los hallazgos de un trabajo de campo que recorrió 83 municipios mineros, en las discusiones con expertos y en la recolección y análisis de datos e información geo-referenciada. CREER, comprometido con la construcción de conocimiento compartido, diálogos basados en la confianza y el fortalecimiento de capacidades locales pone a disposición de todos los interesados los siguientes documentos que fueron insumo clave del análisis que aquí se presenta.

En este orden de ideas, el EISI que se pone a disposición incluye no sólo este documento principal con sus siete bloques temáticos sino todos los insumos utilizados para la elaboración del mismo, como se muestra en la siguiente gráfica: (i) Diez documentos sobre situaciones observadas en escenarios mineros que inciden en el ejercicio de derechos, (ii) tres documentos especializados sobre temas de alta relevancia para el sector minero, (iii) los resultados del análisis cuantitativo del estudio, (iv) la información geográfica utilizada, y (v) dos documentos sobre el análisis de conflictos y acceso a remedio en escenarios mineros.

Disponibles en: http://creer-ihrb.org/proyectos-eisi/



Ejercicios de evaluación como el EISI contribuyen a insistir en que los derechos no sólo son el motor de las democracias, sino que su respeto por parte de las empresas y su protección y garantía por parte de los gobiernos, aseguran la estabilidad de un sector económico.

Calibrando los radares para el sector minero

Acercarse al sector de la minería desde una perspectiva de derechos humanos permite hacer diagnósticos y proponer recomendaciones para que esta actividad encaje en los parámetros constitucionales mínimos referentes a los modelos de desarrollo.

Nuestra constitución no impone un modelo de desarrollo único, ni excluye ninguno expresamente, sino que delega al Gobierno y al Congreso de la República, para que se diseñe el modelo que mejor atienda los intereses de las legítimas mayorías electorales. Sin embargo, para que un modelo de desarrollo sea constitucionalmente admisible debe ajustarse al menos a cuatro mandatos: (i) debe respetar la riqueza natural y ajustarse a todos los estándares de la constitución ambiental; (ii) debe diseñarse e implementarse sin sacrificio de los derechos fundamentales individuales y colectivos que irradian todo el ordenamiento jurídico colombiano y que son norma vinculante de la más alta jerarquía; (iii) debe desarrollarse sin generar desajustes institucionales de ningún tipo, pero especialmente aquellos que terminen impidiendo la vigencia de principios constitucionales, como el principio democrático que rige toda actuación pública y que es esencial para mantener la dinámica descentralizada del ordenamiento territorial colombiano; y (iv) debe estar orientado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado como los de facilitar la participación en la vida económica del país y promover la prosperidad general de los colombianos.

En los cuatro puntos que conforman el marco mínimo de la constitucionalidad para cualquier modelo de desarrollo, se encuentra una perspectiva de derechos que resulta definitiva, no sólo para que la minería encuentre un lugar legítimo en el funcionamiento social, cultural y económico del país, sino para que sea un sector[1] estable y seguro jurídicamente para todos los actores cuyos intereses y derechos terminan involucrados.

La perspectiva de derechos humanos como mirada para gestionar de forma ordenada y armónica el sector, obliga a hacer un ejercicio de contextualización serio. Este ejercicio sigue pendiente, y el análisis que aquí se presenta es un avance en ese sentido.

Un mapa detallado y participativo de las realidades de las regiones en las que opera el sector, permitiría contar con diagnósticos básicos, tales como la caracterización diferenciada de esas regiones. Así, podrían identificarse al menos dos grandes categorías: aquellas regiones sin tradición minera a las que llega el sector con toda su institucionalidad, y aquellas otras de tradición minera que tienen relaciones conflictivas con el sector.

Sólo teniendo claridad sobre esas categorías es posible comprender la identidad política y social de los sujetos (individuos y colectivos) en cada región. Sólo a partir de ese punto de diagnóstico se puede entender el origen, contenido y alcance de las reivindicaciones de sus derechos.

[1] Para efectos de este análisis el sector se entiende como el conjunto de instituciones, marco regulatorio, prácticas y actores que confluyen en torno a la actividad minera. Contemplar las interacciones entre estos elementos es lo que permite analizar los impactos, sus consecuencias y los conflictos asociados.

Por ejemplo, el norte del Cauca es una región tradicionalmente minera. El eje cafetero, en cambio es una región agrícola. Los colectivos que se movilizan en el norte del cauca, en gran proporción, se identifican como mineros, por lo que las reivindicaciones de sus derechos tienen origen en su forma tradicional de asumir la minería, y por eso aunque reivindiquen el derecho al agua, o a la tierra, estas exigencias jamás tendrán el alcance o pretensión de detener de forma absoluta esa actividad. En cambio, los campesinos del eje cafetero, seguramente movilizarán sus colectivos para exigir el respeto de los mismos derechos pero con la pretensión de excluir la minería de su región.

Sólo cuando el tomador de decisiones conoce la identidad política, social, económica y cultural de cada región, está en capacidad de construir un mapa de sujetos que permite identificar a quienes están en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión o marginación

Sólo cuando el tomador de decisiones conoce la identidad política, social, económica y cultural de cada región, está en capacidad de construir un mapa de sujetos que permite identificar a quienes están en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión o marginación. Estos sujetos, deberían ser la población de mayor interés desde el punto de vista de la gestión de los derechos humanos[2], pero los vacíos en la construcción de estos mapas sociales del sector, los condenan a la invisibilidad e impiden que las políticas públicas atiendan sus derechos.

Sólo una mirada desde los derechos permite construir ese mapa de manera adecuada y completa. Adecuada, porque una aproximación desde los derechos obliga a fijar la atención en los sujetos y en su contexto, y ello implica de forma automática el conocimiento de sus características identitarias, de sus niveles y condiciones de vida, y de su posicionamiento social, cultural, político y económico en un escenario específico de relaciones humanas y ambientales que definen tanto en el territorio como en el hábitat en el que cada derecho se ejerce o se reivindica.

Existe una percepción institucional de los derechos humanos como un criterio ineficaz tanto de representación de la realidad, como de activación de la intervención estatal en un sector económico, e inclusive como un factor que entorpece la gestión pública. Esa percepción, comprobable en documentos de planeación (DNP, 2103), y en algunos específicos del sector minero (UMPE, 2014A y 2014B, y Ministerio de Minas y Energía 2016), pone de presente la necesidad de recalibrar los radares.

Los radares que permiten construir los mapas sobre los cuales se diseñan las políticas públicas del sector minero son calibrados para alcanzar importantes niveles de precisión en la planeación de productividad. Esos criterios se refieren a la existencia de ciertos tipos de mineral en las regiones, a la demanda del mercado nacional y a una ponderación de los costos de extracción y producción frente a los beneficios. Podría pensarse que el análisis costo - beneficio incluye un cálculo de los impactos en derechos humanos, sin embargo en los documentos de planeación, los Derechos Humanos no son incorporados transversalmente, sino de forma puntual y aislada.
La manera atomizada y tímida de incluir los derechos en el diagnóstico, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas del sector minero, es el principal obstáculo para visibilizar a los sujetos con precisión y, en consecuencia atenderlos con medidas de garantía y protección de sus derechos.

[2] La gestión de derechos humanos en este documento, se aborda de acuerdo con la lógica de los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, según la cual las obligaciones de garantía, protección y respeto del Estado permanecen vigentes, y se desarrollan las obligaciones de respeto a cargo de las empresas.

Los derechos como lente para la minería que no se ve

Los derechos son conquistas populares de estándares de protección que responden a reglas lógicas de la vida social. La atomización de los derechos, en consecuencia, no se compadece con la forma en que operan en la realidad. Los derechos están relacionados de manera inevitable unos con otros. Así, por ejemplo los derechos sociales como el derecho la vivienda y a la educación, están relacionados con derechos ambientales, como el derecho a un ambiente sano, al agua o al aire no contaminado. A su vez estos derechos están relacionados con derechos individuales como el derecho la integridad física y la vida.

Además, la plenitud de estos derechos es punto de partida para el ejercicio de derechos políticos. De una parte, todos los impactos descritos disminuyen la posibilidad de un goce pleno y efectivo de los derechos políticos, por ejemplo, porque la enfermedad o la precariedad operan como auténticas barreras para su ejercicio. De otra parte, el reconocimiento de los derechos ambientales ha sido una conquista lograda a partir de movilizaciones de la sociedad civil, lo que ha tenido como consecuencia la inclusión de mecanismos de participación en los sistemas jurídicos para su protección. Por ejemplo, en Colombia en el licenciamiento ambiental se habilitan espacios de participación como parte del procedimiento. Sin embargo, esos escenarios de participación terminan debilitados como vías para la protección de los derechos medioambientales, entre otras razones, porque el bajo nivel de efectividad de los demás derechos impide que los ciudadanos accedan a esos espacios y sean escuchados.

En consecuencia si los derechos están necesariamente relacionados unos con otros, la plenitud del ejercicio de un derecho potencia buenos niveles en el ejercicio de otro. En el sentido inverso, la afectación de un derecho siempre supone un nivel de afectación en otro, por lo que los impactos en los derechos, generados por una actividad económica determinada, también están interrelacionados.

Si los derechos están necesariamente relacionados unos con otros, la plenitud del ejercicio de un derecho potencia buenos niveles en el ejercicio de otro

La posibilidad de que los impactos de una actividad incidan sobre varios derechos, que distintas huellas ambientales puedan acumular sus efectos sobre uno o varios de ellos, y que esos impactos permanezcan en el tiempo deteriorando progresivamente la vigencia efectiva de los derechos de sujetos colectivos más o menos amplios, se recoge en el término “impactos acumulativos”.

En conclusión, el diagnóstico de la realidad de una región debe tener en cuenta las formas en que la vigencia y afectación de unos derechos se conectan y potencian entre sí, en el contexto identitario específico de sus sujetos. Esta fórmula analítica permitirá a los tomadores de decisiones levantar el manto que tradicionalmente ha impedido atender “la minería que no se ve”. Se trata de la minería que se activa y/o la que se padece por los sujetos que, pese a ser los menos poderosos en las lógicas del mercado, son importantes pilares de las estructuras sociales de sus comunidades.

Talla única: clave de la ineficacia en política pública

El reconocimiento de la interdependencia de los derechos no solo permite hacer visibles a los sujetos. También permite diseñar políticas públicas sensibles a la diferencia, fundadas en diagnósticos más fieles a las realidades complejas y diversas. Cuando este enfoque integral no tiene lugar, las políticas producen fórmulas de talla única. Esas fórmulas de talla única revelan su ineficacia en contextos de diversidad de sujetos o en los que el encadenamiento de dinámicas del sector es de distinta naturaleza. Por ejemplo, lo que sucede en regiones como Cauca, en donde existen diversas dinámicas que resultan conectadas entre sí: pequeños

mineros ancestrales, pequeños emprendimientos mineros, minería informal y minería criminal. Estas dinámicas hacen parte del sector minero, cuya institucionalidad debería ser capaz de atender de manera diferenciada a los sujetos que participan en ellas y que son titulares de derechos que obligan al Estado.

Una consecuencia no deseable de las intervenciones homogéneas es la formulación de estándares que para unos son poco exigentes y para otros, imposibles de cumplir

Una consecuencia no deseable de estas intervenciones homogéneas es la formulación de estándares que para unos son poco exigentes y para otros, inalcanzables. Para aquellas unidades productivas mineras con los recursos y el conocimiento suficiente para minimizar impactos, esos estándares resultan flexibles y permisivos. Para otros sujetos vulnerables, o en todo caso con menor acceso a recursos y conocimiento, pero que también son entendidos por la política pública como unidades productivas, dichos estándares resultan imposibles de cumplir.

Otra consecuencia tan grave como la anterior, ocurre cuando las normas homogéneas llevan a desconocer los derechos de los sujetos. Esta circunstancia genera resistencia porque individuos y colectivos no están dispuestos a sacrificar sus derechos fundamentales a cambio del desarrollo del sector.

La inconveniencia de un Estado frágil para la debida diligencia empresarial en derechos humanos

El papel de los Estados en el mundo global ha sido modificado por el poder de organizaciones económicas transnacionales, como lo reconoce el propio John Ruggie al introducir los principios rectores de empresas y derechos humanos en 2010. Pero eso no significa que los pueblos deban ser gobernados por intereses económicos corporativos, en lugar de serlo por sistemas públicos operados mediante mecanismos políticos democráticos.

Los Estados siguen siendo figuras vigentes como formas de organización de las poblaciones, y siguen respondiendo a estándares funcionales que han garantizado más o menos progresivamente que las conquistas sociales se conviertan en normas y sean exigidas a todos por igual.

Desde esa perspectiva, el hecho de que la vida en zonas de influencia de grandes empresas se rija por sus normas de responsabilidad social empresarial puede encender algunas alertas: llevado hasta su última consecuencia, el auge de la responsabilidad social empresarial como sistema de regulación social y ambiental parece necesitar de (o apostar por) Estados que se consideren fallidos desde la teoría del derecho constitucional y desde los estándares mínimos de derechos humanos.

Naciones Unidas ha insistido expresamente en que los Estados no deben presumir que las empresas se benefician de la inacción pública. En los Principios Rectores sobre la empresa y los Derechos Humanos (PRNU) se reconoce que para proteger a los titulares de los derechos y a las empresas (independientemente de su tamaño u origen), hace falta claridad en la legislación y asertividad en las políticas públicas referidas al mercado y a los derechos humanos, como podrían ser el régimen de acceso a la tierra y dentro de él los sistemas de propiedad y uso del suelo y del subsuelo[3].

[3] Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie (2011). Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos:

Así pues, desde la perspectiva de los PRNU no está siquiera considerada la opción de privatizar las funciones estatales de regulación y protección de los derechos humanos, o las de investigación, control y sanción.

Tal como lo explica el manual de puesta en práctica de los PRNU, el primero de los principios fundacionales del deber del Estado de proteger los derechos se basa en el consenso general en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos acerca de su rol como principal garante de los derechos. Ese rol hace que el sistema jurídico internacional le adjudique las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de las personas que se encuentren en su jurisdicción, incluso frente a violaciones cometidas por terceros, y aun cuando esos terceros sean personas jurídicas o empresas.

Los PRNU insisten en que el Estado, en cumplimiento de su obligación de protección, sigue siendo la Institución bisagra entre las empresas y la vigencia de los derechos humanos de las personas. El Estado no puede abandonar la gestión de los derechos a las lógicas empresariales sin ninguna evaluación, vigilancia o control. Al contrario, las recomendaciones que Naciones Unidas ha derivado de la obligación estatal de proteger y realizar los derechos humanos, en escenarios de actividad corporativa, se extienden desde la determinación directa del comportamiento empresarial en las normas mercantiles y financieras, hasta estrategias de asesoramiento de las empresas sobre métodos de debida diligencia en derechos humanos.

En este asunto, los PRNU son claros en que es responsabilidad del Estado hacer cumplir las leyes que obligan a las empresas a respetar los derechos, y que si el orden jurídico no es adecuado para ese fin, el Estado debe afinarlo para poder cumplir su obligación. La obligación del Estado de proteger, respetar y realizar los derechos humanos formulada desde el derecho internacional, se traduce en la obligación de hacerlo respecto de los derechos fundamentales que, gracias a la fórmula de apertura constitucional de los artículos 93 y 94, recogen todos los derechos humanos reconocidos expresamente y los que siendo inherentes a la persona no figuran en ellos.

Ese catálogo de derechos es suficiente para que los PRNU sean vinculantes a nivel doméstico y para que, en consecuencia, el Estado pueda sin más desarrollo normativo, entablar sus relaciones con las empresas a partir de las claves de esos principios.

En parte es así porque los PRNU no tienen contenidos nuevos o revolucionarios frente a la normativa existente a nivel internacional. Lo que hace ese instrumento es organizar y proponer una sistematización de los estándares existentes a partir de la perspectiva de la capacidad de incidencia sobre los derechos que tienen las empresas como actores sociales especializados.

Sin embargo, también es cierto que mientras el Estado no desarrolle o adopte esos principios en normas específicas a nivel doméstico, algunos de ellos no podrán ser cumplidos de manera óptima, porque las funciones de vigilancia, control y sanción necesitan marcos jurídicos detallados que garanticen a los sujetos vigilados o controlados, (a las empresas, para lo que ahora interesa), el derecho al debido proceso y a la legalidad de la sanción en su caso.

---

puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 17 período de sesiones, l, Naciones Unidas A/HRC/17/31

Las empresas, como los demás particulares y actores sociales tienen la capacidad de generar violaciones a los derechos humanos, o en términos de derecho doméstico, de derechos fundamentales.

La concepción clásica de los derechos según la cual el Estado es el único obligado a no vulnerarlos, se ha superado definitivamente

La concepción clásica de los derechos según la cual el Estado es el único obligado a no vulnerarlos, se ha superado definitivamente. Por eso, tanto la Constitución como el derecho internacional de los derechos humanos se dirigen ahora no sólo a los Estados sino también a otros actores. Entre otras razones porque muchos derechos verían notablemente e disminuida su eficacia si sólo vincularan al poder público.

Los PRNU disponen que las empresas deben respetar todos los derechos contenidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos independientemente de que existan normas domésticas que expresamente se lo exijan.

Los PRNU concentran mucha de su fuerza en los deberes preventivos de las empresas para asegurar el respeto a los derechos, sin que por eso se deje de lado su obligación de asumir responsabilidad proporcional a la gravedad de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos. Los PRNU disponen que las empresas deben asumir un compromiso político con los derechos, y deben tener procesos de debida diligencia que cubran la identificación de impactos, su prevención y mitigación, e incluso la rendición de cuentas sobre derechos humanos. Finalmente, deben prever las formas de reparar los daños provocados a los derechos con sus actuaciones y omisiones.

En todo caso, las características definitivas a la hora de resolver un conflicto en el que una actividad empresarial impacte derechos fundamentales, pueden terminar siendo las de un conflicto de derechos que en última instancia deberán ser resueltos por un juez. Eso no significa nada distinto a que la judicialización sólo puede evitarse con la prevención por las vías indicadas en los PRNU, y que en todo caso, una vez causado el daño, las empresas deben tener previstos recursos y procedimientos eficaces para repararlo proporcional y justamente.

Los diagnósticos y recomendaciones de este documento descansan sobre esta lógica respetuosa del rol de cada uno. Las empresas con su obligación de respetar y en consecuencia de prevenir daños a derechos y de colaborar en el acceso a su remedio, y el Estado con su obligación de garantizar y proteger, que se extiende a la tarea primordial de no ceder su rol regulador, de vigilancia, control y sanción, a las dinámicas particulares regidas por las reglas del mercado.

Si no se cuenta con una observación integral de las condiciones de protección y respeto y una comprensión de la interdependencia en contextos específicos, no es posible que la política sectorial, las prácticas empresariales y la gobernanza acierten en conectar los procesos de la actividad minera con la diversidad de realidades que terminan definiendo las características materiales de los diversos tipos de minería. Dicho de otra forma, diseñar políticas públicas ciegas al detalle y a la diferencia, desde un esfuerzo de homogeneización y simplificación de realidades complejas y diversas, produce fórmulas de única talla para todos los sujetos y encadenamientos de contextos. Ignorar el detalle, la complejidad y la diferencia lleva a que las políticas y estrategias se formulen en esta lógica de talla única, que termina colocando la meta muy baja para las unidades productivas mineras que tienen el músculo, los recursos y el conocimiento y muy alta para las que necesitan apoyo.

La minería que no se ve como síntoma de la re-centralización

Como se dijo antes, la construcción de las políticas públicas del sector debería partir de un diagnóstico desde una perspectiva de los derechos. En este sentido, la única perspectiva posible es la que entienda, como también ya se dijo, que los derechos están interconectados entre sí. A partir de ella, necesariamente se reconocen oportunidades de fortalecimiento, puesto que los derechos políticos conforman uno de los bloques de derechos que menos presencia tiene en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales mineras, pese a su estrecha relación con los derechos ambientales y con otros derechos como la integridad, la salud, el agua, o la alimentación.

> La construcción de las políticas públicas del sector debería partir de un diagnóstico desde una perspectiva de los derechos.

Esa realidad, la de ignorar la naturaleza sinérgica de los derechos, tiene que ver en parte con la concepción desobligante de los derechos de participación en ámbitos estatales en los que se adoptan decisiones con altos contenidos técnicos. En esos escenarios de decisión pública suele despreciarse el control democrático natural que se ejerce mediante mecanismos de participación, pues no se entiende como un dispositivo legítimo para incidir en asuntos de naturaleza técnica.

De ahí que exista una importante tendencia a re-centralizar las decisiones sobre el uso del suelo y del subsuelo, impidiendo que las autoridades locales activen mecanismos de participación que visibilicen las realidades de sus población y las identidades tradicionales que han dado sentido al territorio como construcción social. Este análisis deriva necesariamente en un primer diagnóstico de ineficacia de los principios rectores de la función pública y de deterioro del principio democrático como pilar de la autonomía de las entidades territoriales, en un modelo territorial de permanente tensión centro-periferia.

La forma re-centralizada de aproximarse a los territorios que serán intervenidos por el sector minero, garantiza la invisibilización de importantes porciones de población. Aquellos que se han dedicado a actividades mineras menores en clave de mercado, o los que han caído en las redes de la minería criminal, o aquellos que por su tradición cultural han construido una identidad territorial incompatible con toda actividad minera.

Dicho de otra forma, la formulación de ese tipo de políticas públicas desde lógicas exclusivamente técnicas, y en ejercicio de competencias re-centralizadas de facto, parte de la ficción de que el territorio es un lienzo en blanco. En consecuencia, del territorio desaparecen los derechos y sus sujetos, y con ellos, las vocaciones propias de cada región.

Por eso, la desatención política y jurídica de los sujetos que viven o padecen la minería que no se ve, es el mejor indicio de la ineficacia de la re-centralización. Este asunto es un pilar básico que soporta gran parte de los capítulos de análisis del EISI.

Minería, Criminalidad y Derechos Humanos

Esta evaluación (EISI) está centrada en la comprensión de las barreras, las oportunidades y la identificación de afectaciones reales o potenciales al ejercicio de los mismos. Por eso mismo las observaciones, documentación, entrevistas e interacciones no excluyen ningún entorno, ni ninguna condición de las personas y comunidades asociadas a la extracción de minerales.

La mirada a la protección de derechos no está circunscrita a los entornos y poblaciones que alcancen a estar cubiertos por una política o un marco regulatorio del sector minero

Ésta, aunque evidente, es una aclaración importante para definir el alcance de este estudio y de sus informes finales: la mirada a la protección de derechos no está circunscrita a los entornos y poblaciones que alcancen a estar cubiertos por una política o un marco regulatorio del sector minero. El ejercicio de los derechos humanos en el ámbito de las indagaciones de este proyecto se enmarca en la obligación general del Estado de proteger derechos, obligación que no está circunscrita al alcance regulatorio y de políticas de los ministerios o agencias que regulen la actividad minera propiamente.

Para CREER resulta evidente que la inserción del crimen organizado y de otras organizaciones al margen de la ley en la extracción de minerales es el origen de abusos graves a los derechos de personas y comunidades. Sin la erradicación de la criminalidad en estos entornos no se logrará que los territorios puedan integrar, en una lógica de sostenibilidad y de dignidad, el ejercicio de la minería; y no será posible tampoco, asegurar medios de vida a quienes por razones de racionalidad ambiental, social y económica no puedan encontrar en la minería una actividad para asegurar su sustento[4]. Pero también debe resultar claro que para el Estado es un deber insoslayable la necesidad de proteger estas poblaciones, sus derechos a medios de vidas legales y estables, su medio ambiente y sus instituciones.

Los escenarios de extracción de minerales controlados por organizaciones al margen de la ley tienen la complejidad que buena parte de la población son también víctimas sometidas por estas organizaciones. Sin muchas opciones de movilización ni de protesta contra los determinadores del crimen, sin mucha opción de resistencia y con limitadas alternativas de formalización o de reconversión, opción aún incipiente.

En la base de las estructuras de la minería controlada por actores criminales también hay víctimas, atrapadas en territorios en donde la legalidad no ejerce control y muestra precarios avances en la garantía de derechos a los más vulnerables. Por ello, al estudiar impactos en Derechos Humanos es necesario observar todas las circunstancias de las poblaciones involucradas en la extracción, transformación y comercio de los minerales.

La dicotomía legal- ilegal, de suyo compleja y simplista frente a la realidad minera y de derechos humanos del país, lleva a la exclusión de personas y poblaciones cuya protección es obligación del Estado - de todo el Estado. Por ello este estudio también trata, aunque no solamente, de la minería que no se ve.

La dicotomía legal- ilegal, de suyo compleja y simplista frente a la realidad minera y de derechos humanos del país, lleva a la exclusión de poblaciones cuya protección es obligación de todo el Estado.

[4] Para profundizar el análisis de minería y crimen y como parte de esta investigación CREER elaboró el documento " Conflicto, Construcción de Paz y Actividad Minera en Colombia" consultarlo en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

Los fundamentos conceptuales de la metodología del EISI

Se ha discutido antes que la identificación de diferencias en los contextos debe contribuir a que las actuaciones del Estado garanticen el goce de derechos y permitan que los modelos de desarrollo sean efectivamente sostenibles. Esa identificación solo es posible a partir de la observación de situaciones[5] que revelen los contextos del sector minero en los que hace falta la intervención estatal para activar dispositivos de protección de los derechos.

Estas situaciones muestran patrones observables de la realidad de los contextos mineros[6]. Por ejemplo, las alteraciones en las condiciones físicas de las viviendas, el insuficiente acompañamiento estatal para el mejoramiento de prácticas y procesos de formalización, los incentivos para la deserción escolar o las contradicciones entre políticas del sector minero y el ordenamiento ambiental del territorio. Una revisión de esta lista revela la complejidad de la tarea de gestionar los impactos asociados con dichas situaciones.

Definir las capacidades en función de la tarea: el camino hacia las recomendaciones

Lo anterior conduce inevitablemente a la pregunta sobre la capacidad de las instituciones del Estado para ejecutar esta tarea. El EISI indaga sobre la presencia de estas capacidades[7] y contrasta este diagnóstico con las tareas, las acciones o intervenciones, que permitirían gestionar los impactos en derechos humanos. La premisa de este análisis, que establece la correspondencia entre la tarea y la competencia, es que si las competencias se ejercen en el sentido y proporción de las tareas pendientes, el riesgo del sector disminuye al máximo. Por ejemplo, el riesgo de no proteger el derecho a participación, es alto en todos los procesos del sector: a pesar de que hay jurisprudencia que establece directrices y criterios, la poca reglamentación no los incorpora, y el Estado tiene múltiples falencias a la hora de implementar acciones y por tanto su capacidad del Estado para proteger el derecho es débil.

Desde el punto de vista de las instituciones del Estado, diversos elementos inciden sobre el nivel de competencia para acometer una tarea: la existencia de normas, la coherencia entre ellas, su adecuación a la realidad del sector y la capacidad de implementarlas, la posibilidad de coordinación institucional y las aptitudes institucionales para gestionar el conocimiento, entre otros. También puede discutirse la competencia desde la perspectiva de las empresas, en donde las habilidades para la gestión del conocimiento y la capacidad de cumplir con la regulación son los elementos centrales.

---

[5] Las situaciones son categorías temáticas que agrupan observaciones obtenidas a partir de las distintas fuentes del EISI. Es la unidad básica a partir de la cual se construye el análisis de impactos en derechos humanos.

[6] El conjunto de situaciones identificadas en el EISI puede consultarse en el navegador de situaciones y derechos.

[7] Cuando este texto hace referencia a capacidades, el concepto debe entenderse en un sentido amplio, que abarca tanto la capacidad propiamente dicha, es decir, las aptitudes, valores, posibilidades de aprender, como el conocimiento y las competencias (habilidades específicas).

Una aproximación al grado de competencia de las instituciones del sector minero es el análisis sobre sus aptitudes para llevar la dinámica productiva de un sector económico intervenido por el Estado por los conductos constitucionales de la redistribución de la riqueza, la generación de bienestar, la superación de la pobreza, el respeto a los derechos de la población, la solidez del ordenamiento territorial, la estabilidad de las arcas públicas de todos los niveles y la sostenibilidad ambiental.

A nadie le conviene la opacidad, atomización, fragilidad o ausencia de la acción estatal. Y dado que el Estado no es un particular a quien todo le esté permitido, esa acción sólo puede ser aquella que respete los mandatos constitucionales sobre sus objetivos y los principios que irradian todo su funcionamiento. La dimensión objetiva de los derechos fundamentales y las garantías de su dimensión subjetiva son, en ese sentido, parte obligada de cualquier acción estatal en la gestión de un sector económico intervenido. Por ejemplo, en la lógica de tareas y competencias, un Estado incapaz de dar ese rumbo a su intervención en un sector de la economía, condena al sector a padecer altos niveles de riesgo para quienes invierten sus recursos en esa actividad, que habrán de enfrentarse con situaciones de desamparo y abandono estatal, con importantes niveles de desconfianza y resistencia legítimas a la actividad y con políticas del vaivén que lejos de beneficiar los intereses privados corporativos, los condenan al peor de los riesgos: la inseguridad jurídica.

A nadie le conviene la opacidad, atomización, fragilidad o ausencia de la acción estatal.

La relación entre el objetivo de protección y la capacidad para ejecutar las tareas define los atributos de un sector institucional y en esa medida determina el nivel de realización de los principios de la función administrativa (eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia e interés general). Un Estado competente será capaz de cumplir las tareas que corresponden a contextos determinados. Por ejemplo contará con normas y capacidad instalada para que el aseguramiento de la debida diligencia empresarial en derechos humanos sea exigible de acuerdo con parámetros que respeten o superen los mínimos que se han establecido en los PRNU.

En ese sentido, en el caso colombiano se echa de menos un instrumento normativo o de política pública que permita identificar la forma en que se previenen o se atiende de forma oportuna los impactos que constituyen un riesgo para la estabilidad de las inversiones. Desde luego los impactos suceden sobre objetos, intereses o posiciones jurídicamente protegidos. Por eso, también en este punto de vista, los derechos vuelven a ser el pilar primordial desde el que debería construirse la lógica de la gestión del sector.

Los derechos, hace tiempo, superaron la noción individualista liberal. Ya lejos de ahí, los derechos incluyen, desde luego los individuales relacionados por ejemplo con la integridad, la vida, la dignidad o la libertad de pensamiento, asociación y protesta, pero además los derechos fundamentales colectivos como el derecho al ambiente sano que incluye entre otros el derecho al agua, al aire, a la no contaminación auditiva, así como otros derechos colectivos como la consulta previa, la soberanía alimentaria, o la seguridad pública. Pero además, el discurso de los derechos, que debe ser transversal a toda tarea pública de intervención en la economía, incluye lo que la Corte Constitucional ha llamado los derechos de las entidades territoriales que conforman un bloque de protección a su autonomía y competencias para la decisión de los aspectos relacionados con el bienestar de su población y la sostenibilidad ambiental y cultural de su territorio.

Si la tarea estatal no se autodefine desde las instituciones a partir de esos estándares mínimos de lógica pública, se hace volátil, impredecible e incapaz de generar estabilidad social para recibir industrias o actividades económicas que por definición dejan importantes huellas sociales, culturales, económicas y ambientales en los núcleos humanos que las padecen. Ese padecimiento de las huellas de la minería puede

suceder después de un proceso participativo de aceptación colectiva por lógicas de garantía y proporcionalidad en clave de derechos, o después de una imposición unilateral del gobierno central que conllevará la ruptura de las cláusulas básicas del contrato social y de las pautas concertadas por el pueblo constituyente respecto de la estructura del Estado.

Por eso la estructura de este trabajo incluye no solamente un capítulo sobre acceso a remedio, sino además otros seis grandes bloques de problemas en términos de derechos que convocan al lector a releer el sector en una perspectiva integral respecto de su sostenibilidad y legitimidad, que obliga a superar la clave reduccionista (y contradictoria o imposible) de la atracción de inversión a toda costa.

La evaluación de impactos en derechos humanos de un sector como la minería tiene mucho en común con cualquier ejercicio de identificación y análisis de evidencia sobre los efectos de una actividad en el desarrollo. Algunos de estos elementos comunes son:

- Las limitaciones de los instrumentos de medición de las variables de interés. Indagar sobre impactos a derechos con interlocutores que no siempre incorporan en su discurso categorías de derechos o, cuando los identifican, no siempre reportan los impactos que están en función de sus propias necesidades. Hace falta entonces prever mecanismos para establecer la conexión entre los derechos y las realidades sociales, económicas, ambientales para que los hallazgos del estudio tomen materialidad.
- La carencia de conceptos claramente definidos, puesto que son comprendidos de manera diversa. Cada ciudadano tiene su propia percepción de lo que constituye una acción sin daño. La mirada del EISI pretende incorporar estas distintas perspectivas. Al comparar estas miradas pueden observarse brechas, en lugar de convergencia en las visiones. Un reto adicional es que el afectado puede percibir su situación como normal. Para algunos puede resultar "normal" vivir entre el mercurio. En el trasfondo, se enfrentan cuestiones éticas y ontológicas complejas.
- La naturaleza multicausal de los vínculos entre los fenómenos estudiados. Estudiar derechos humanos en minería lleva a explorar cómo se articulan las tres dimensiones de la atención a derechos humanos en una actividad productiva. La metodología debe permitir discernir las observaciones de impacto potencial o de desprotección de derechos, si el impacto es atribuible a actuaciones del Estado y de qué manera las situaciones están más asociadas a debilidades en la regulación, monitoreo, vigilancia o a faltas en la autoregulación de las empresas sobre sus actuaciones, o una combinación de las dos.

Las dos preguntas que se formula el EISI, acerca de cuál es la acción originadora de los impactos en derechos y cuál es el actor o actores que la realizan, no son sencillas de responder y exigen un ejercicio de inferencia. Entonces, los retos metodológicos del EISI provienen por lo menos de tres fuentes. Por una parte, los resultados que interesa identificar, cuantificar y explicar no son fácilmente observables e incluso cuando se obtienen datos observables, su interpretación puede ser diversa. Por otra, el ejercicio exige delimitar que constituye la actividad minera y cuáles son sus manifestaciones en los distintos contextos. Por último, es necesario contar con procedimientos que permitan establecer con validez vínculos entre dicha actividad y el ejercicio de derechos, que es el resultado de interés.

Por otro lado, el camino metodológico tiene como una de sus intenciones estratégicas la protección de la conversación sobre la minería y sus impactos de la instrumentalización de dichos impactos para buscar resultados políticos, que no se basan necesariamente en evidencia. Además, si se logra un diseño que permita

mejorar la atribución de los impactos, es posible convocar a esta conversación a una mayor diversidad de actores, más allá de las empresas y la institucionalidad minera. En casos tan complejos como los entornos con presencia de minería criminal, donde es muy fácil adoptar visiones reduccionistas del fenómeno que conducen a respuestas probablemente contraproducentes o poco eficaces, esta convocatoria más amplia de interlocutores permitiría involucrar a actores que son indispensables para atender los impactos.

Cuando existe la posibilidad de establecer atribuciones claras de los impactos, se generan oportunidades de un diálogo sobre las características de política pública o de actuaciones de los emprendimientos sobre lo específico, sobre lo que es relevante pos su asociación con la minería y sobre lo que no es relevante en cuanto a una condición de la minería pero sí es crítico en esos entornos. Esto también contribuye a que no se instrumentalicen algunos impactos.

De ahí que fuera necesario un gran esfuerzo por construir una metodología que respondiera a los objetivos del EISI. Se identificaron varios atributos, que permiten atender a esta expectativa:

- La metodología debe dar visibilidad a los procesos de recolección y análisis de la información.
- Los resultados deben obtenerse de tal manera que pudieran ser generalizables en el ámbito de la actividad minera. Si bien hay información casuística, siempre se debe observar si existen otros reportes con elementos comunes o si otras fuentes de información corroboran un hallazgo particular. La muestra de lugares y de información debe ser suficientemente amplia para sacar conclusiones acerca del sector y hacer un ejercicio inductivo, que permita razonablemente hacer recomendaciones de carácter general, que son pertinentes para la política del sector minero, y no sólo para los municipios estudiados.
- El análisis de los hallazgos debe contribuir a explorar posibles causas próximas y causas raíz (los factores intervinientes) de los impactos en derechos, de manera que las recomendaciones para los distintos actores tengan fundamento en evidencia.

Perspectiva: la mirada desde el sector minero. El enfoque de análisis de los impactos desde la perspectiva de un sector en particular tiene la ventaja de facilitar la identificación de factores intervinientes. Esto es posible porque los sectores son diferenciadores de los impactos y tienen una manera propia de relacionarse con los entornos.

Instrumentos y métodos

- Trabajo de campo: talleres y entrevistas semi-estructuradas, observación no participativa. Las visitas produjeron transcripciones de entrevistas, material gráfico y en algunos casos documentos de política, documentos e instrumentos de las empresas y reportes de otras fuentes.

- Alcance geográfico: 83 municipios en 8 departamentos. Los municipios seleccionados permiten dar cuenta de la diversidad de los contextos para los minerales de interés en este EISI. Estos municipios permiten establecer comparaciones a partir de un conjunto de observaciones suficientemente representativo de los entornos mineros y que captura la variabilidad y diversidad de los fenómenos a estudiar.

- Minerales de interés: Carbón, oro y materiales de construcción. Si bien el universo de la minería en Colombia abarca un conjunto mucho más amplio, estos tres minerales conforman un grupo muy

representativo, tanto en términos de volumen de la producción, estructuras productivas y patrones de relacionamiento con el territorio.

- Revisión de literatura: además de la documentación recogida en el trabajo de campo, durante el desarrollo del EISI se identificaron documentos de política, reportes especializados, normas, leyes y otros instrumentos regulatorios, así como artículos de prensa y artículos científicos que se refieren a las problemáticas presentes en contextos mineros.

La unidad de análisis. La unidad básica para el análisis del EISI son las "situaciones", que se expresan como afirmaciones. Como los impactos no son directamente observables, se definen en función de situaciones, que sí son visibles: a través de la desagregación de los procesos de la minería, que son lo que constituye las actividades originadoras de impactos. Para construir las categorías de situaciones se tomó la información de testimonios, datos estadísticos, resultados de análisis cuantitativos, de otros estudios, de la observación directa de los entornos. Entonces, las situaciones permiten agrupar en categorías conceptuales homogéneas los hechos reportados por las personas entrevistadas, los hallazgos de documentos de análisis sobre las problemáticas de los territorios mineros y la evidencia cuantitativa encontrada en las estadísticas descriptivas de un conjunto de variables socio-económicas.

Fuentes primarias. La estrategia del trabajo de campo abarcó 3 tipos de actores. Empresas y pequeños y medianos emprendimientos; miembros de comunidades y funcionarios públicos de entidades del orden nacional, departamental y municipal. La información de estas fuentes se obtuvo a por medio de entrevistas, talleres y grupos focales.

Fuentes secundarias. El EISI se nutre de dos tipos de fuentes secundarias: a) Un conjunto de variables cuantitativas, obtenidas de distintas bases de datos oficiales con información socioeconómica a nivel nacional, regional y municipal y b) los documentos obtenidos durante las visitas en el trabajo de campo y de la revisión de literatura.

El proceso de análisis de resultados. Los insumos para el análisis resultan de la convergencia de dos procesos:

- La clasificación de la información cualitativa, encontrando categorías comunes y explorando la naturaleza de los vínculos entre ellas.
- El tratamiento de la información cuantitativa (variables socio-económicas) utilizando un diseño econométrico[8] que permite comparar las variables de interés en municipios mineros y no mineros, de tal forma que es posible identificar cambios en estas variables que son específicos de los municipios en los que hay actividad minera. En esta medida, cuando en el texto se haga referencia a municipios de control o municipios de comparación, corresponderá a aquellos municipios no mineros que son, en efecto, comparables con los municipios mineros. Como parte del proceso se realizaron mesas de consulta con expertos en las que se validaron tanto aspectos metodológicos de los ejercicios econométricos como los resultados obtenidos. A partir de los resultados de estas sesiones, se incorporaron nuevos elementos de análisis y se depuró la estrategia econométrica.

[8] Se utilizó un modelo de diferencias emparejadas, en el que los municipios de tratamiento son aquellos en donde se desarrolla actividad minera y los de control son municipios en la misma región, sin presencia de minería, y que además tenían características socioeconómicas comunes como: población, pobreza y tasa de alfabetización a comienzos de la década de 1990. Una descripción detallada se encuentra en el anexo metodológico.

Con estos insumos se estudiaron patrones comunes que permitieron definir las situaciones. Al mismo tiempo, el análisis de estas categorías agrupadoras facilitó la identificación de los actores y permitió establecer cuáles son los factores que hacen que dichas situaciones se manifiesten. A continuación, se estableció la interacción de estas situaciones con los impactos indagando sobre la manera como las situaciones se relacionan con los derechos y cuáles derechos reciben ese impacto en forma más inmediata.

Cuando se habla de derechos humanos es necesario contextualizar principios universales, categorías de análisis abstractas. En ocasiones, cabe un margen para la interpretación sobre lo que constituye una violación de derechos. Entonces, para establecer tanto las atribuciones como la naturaleza de los impactos es importante primero identificar las características del contexto. La constante retroalimentación entre los instrumentos de análisis cuantitativos y cualitativos enriqueció este proceso y además le dio mayor robustez a las conclusiones.

La comprensión del impacto. Para estudiar impactos en derechos humanos hay que entrar en la discusión del "no daño" y del sujeto que hace el daño. El análisis de impacto requiere una atribución, quién o qué es el originador del impacto. Por eso la observación agregada de efectos potenciales de minería requiere un ejercicio estadístico y una conversación entre lo cuali-cuanti.

Los impactos pueden ser puntuales, pero en otros casos se acumulan o tienen un efecto sobre el desempeño del sector o sobre la situación regional en materia de derechos humanos. De allí surgen tres categorías de impactos.

- **Impactos de proyectos o de actividades específicas dentro del proceso minero**. Son los más cercanos a la esfera de la debida diligencia de las empresas y emprendimientos.
- **Impactos acumulativos**, en el tiempo o en lugares geográficos, originados por uno o múltiples actores. Su gestión requiere que las capacidades institucionales y la actuación de las empresas intervengan de manera armónica.
- **Impactos agregados**, que están estrechamente asociados con las causas raíz comunes a un conjunto de impactos y que manifiestan sus efectos en un ámbito geográfico y social mucho más amplio. Por su naturaleza, su gestión involucra acciones intersectoriales y un marco institucional con capacidad de orientar estrategias en un nivel agregado y coordinar implementación en los niveles nacional y territorial.

Los 7 capítulos de análisis del EISI surgen de una clasificación de las situaciones observadas que confluyen en torno a ejes temáticos que comparten los factores intervinientes con influencia transversal en múltiples impactos. Por esta razón, estos capítulos recogen los impactos agregados.

Advertencias sobre la interpretación y limitaciones del estudio

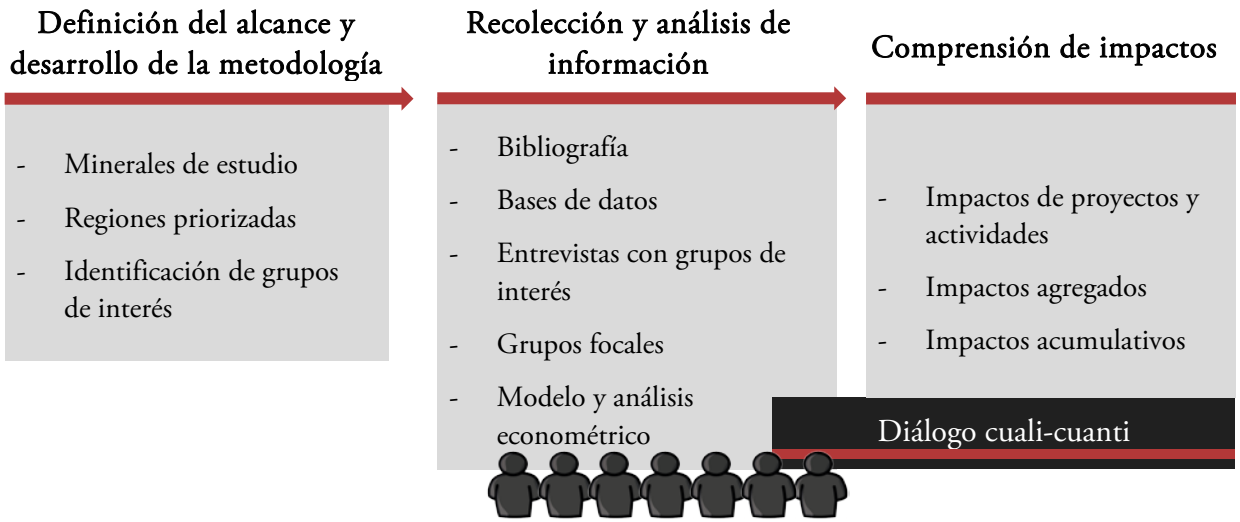
Los impactos potenciales varían según las características de las actividades mineras y el contexto en el que estas se desarrollan.

Ya se discutió la complejidad de estas realidades y el esfuerzo realizado para lograr la construcción de una metodología válida y confiable. No obstante, es necesario advertir que la identificación de atribuciones a la minería se dificulta, a pesar de los esfuerzos en el desarrollo metodológico ya descritos, porque:

- La fragmentación de la información sobre impactos impide tener una visión integral de contextos antes de la llegada de la minería.
- La actividad minera coexiste con otras actividades productivas que también producen impactos y estos vínculos no siempre se encuentran bien documentados.
- La presencia en una misma región de múltiples actividades mineras que se relacionan de manera distinta con el entorno impide establecer con claridad quiénes y en qué medida son los responsables de los impactos.
- Los impactos observables en los territorios pueden ser producto de actividades presentes o pueden ser legado de otras actividades previas.

Entre los aportes de este EISI a la mejora de las metodologías para evaluación de impactos en derechos humanos, vale la pena destacar la refinación de procedimientos para el análisis de la información y la adopción de métodos mixtos cualitativos y cuantitativos cuyo diseño e implementación se nutrió mutuamente en distintos momentos del proceso. Una metodología cada vez más sistemática y replicable hace posible pensar que en el futuro se logre agregar la información proveniente de otros EISI y que así se logre construir una visión aún más completa de las realidades en torno a derechos humanos.

Flujo metodológico del EISI



CONTEXTO

El sector minero es importante para la economía del país, tanto para el nivel central como para las regiones productoras. En el nivel más agregado, la producción minera tiene implicaciones sobre los flujos de inversión extranjera, las exportaciones y la generación de rentas e impuestos como las regalías, el impuesto de renta y el impuesto al patrimonio, entre otros. Ya en el plano más regional y local, la producción minera genera encadenamientos productivos y empleo, cambia las dinámicas del uso del territorio y otros recursos locales, y genera impuestos y contribuciones sub-nacionales que son importantes para las finanzas de las autoridades territoriales. En este caso, la importancia de la minería es heterogénea entre regiones, siendo más relevante para unas que para otras. Además, para algunos de estos elementos, esta importancia no está mediada por la existencia o no de un título minero. Por ejemplo, las unidades productivas que no tienen título generan empleo, que a su vez brinda medios de vida a muchas personas. Esta sección tiene como objetivo ubicar, de manera breve, el contexto y la importancia de la minería en Colombia.

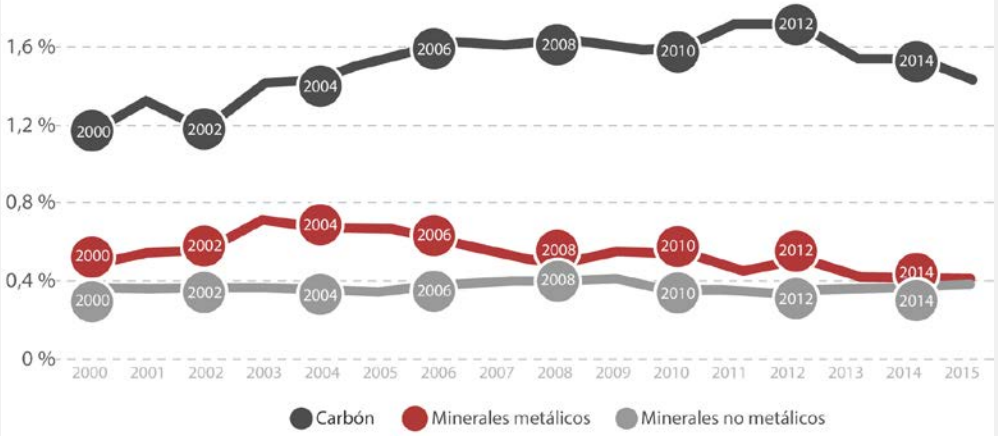
Contribución de la minería a la economía nacional

Para el año 2015, el Producto Interno Bruto colombiano ascendía a $800 billones. En el valor agregado nacional[9], la extracción de carbón mineral participa con el 1.4%, mientras que la extracción de minerales metálicos y la de no metálicos representa, cada una, un 0.4%. La figura 1 ilustra la evolución de la participación de estos subsectores en el valor agregado. Como se observa, para el año 2015 los niveles son similares a los de 2004 para el caso de carbón, en 2002 y 2006 para minerales no metálicos, y se observa un mínimo histórico respecto a los últimos 16 años en el caso de minerales metálicos.

Figura 1.

Evolución de la participación en el valor agregado nacional para subsectores de la minería

Fuente: Elaboración propia con información de DANE. Series desestacionalizadas de PIB.



Por su parte, la inversión extranjera directa en la actividad de minas y canteras (incluyendo carbón) fue de US$533 millones en 2015, un nivel similar al presentado entre los años 2000 y 2003. El máximo histórico de los últimos 16 años se observó en 2009, cuando la inversión extranjera directa dirigida a este renglón

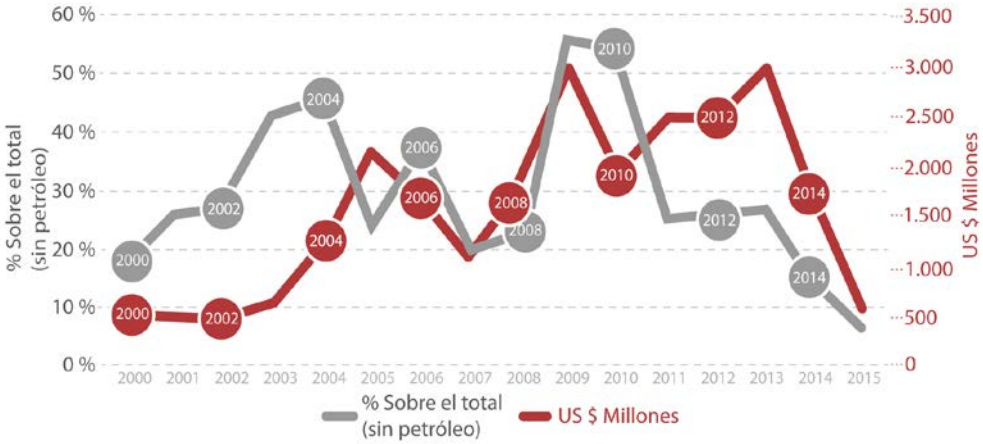
[9] El PIB es la suma del valor agregado nacional bruto, que ascendió a $732 billones al valor agregado de la economía en este período más los impuestos menos las subvenciones sobre los productos. Los porcentajes que se mencionan en esta sección corresponden a la participación en el valor agregado.

superó los US$3.000 millones, logrando una participación del 56% sobre el total de inversión extranjera diferente a petróleo. La figura 2 ilustra la evolución reciente de la inversión extranjera directa en la actividad.

Figura 2.

Evolución de la participación en la inversión extranjera directa para la actividad minera

Fuente: Elaboración propia con información de Banco de la República



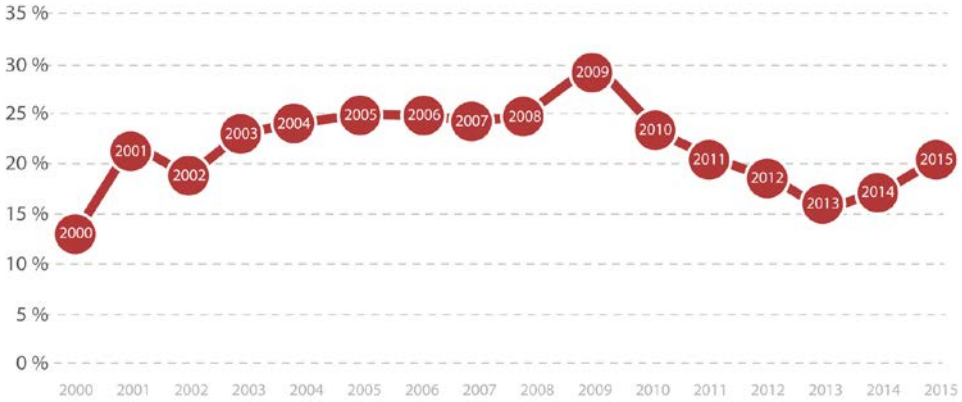
En las ventas externas de productos mineros se destaca el carbón, una de las principales exportaciones colombianas. Su participación promedio en las exportaciones tradicionales fue del 20.9% entre 2000 y 2015. Para el cierre de 2015 la participación del carbón fue del 21% respecto a las exportaciones tradicionales (equivalente a una participación del 14% sobre el total de las exportaciones). La mayor participación en los últimos años se logró en 2009, cuando el carbón llegó a ser el 30% de las exportaciones tradicionales. Otros subsectores mineros tienen un menor peso en las exportaciones nacionales. El oro, por ejemplo, contribuye con el 3% de las exportaciones en 2015. La figura 3 presenta la evolución reciente del carbón en las exportaciones.

Figura 3.

Evolución de la participación del carbón en las exportaciones tradicionales de Colombia

Fuente: Elaboración propia con información de DANE.

*Las exportaciones tradicionales incluyen café, carbón, petróleo y derivados, y ferroníquel



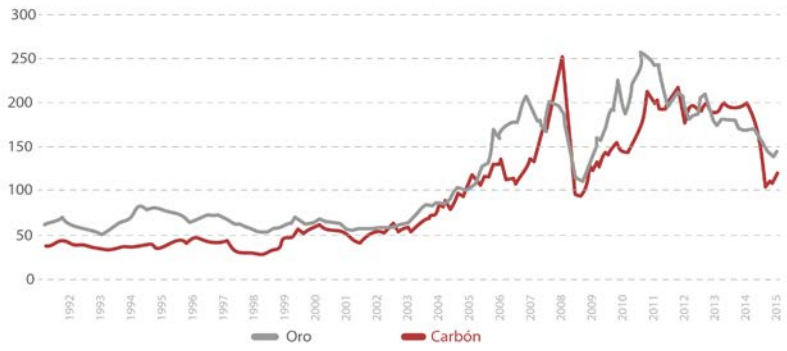
La importancia de la minería alrededor del año 2009 y su subsecuente caída en la participación en la economía nacional tienen una explicación parcial en el comportamiento de los precios de los minerales. Como se observa en la figura 4, los precios tanto del oro como del carbón lograron máximos históricos de 25 años entre 2008 y 2011. En la figura, los precios de ambos minerales están indexados a 100 para 2005. Puede observarse cómo para agosto de 2008 los precios del carbón llegaban a 250, es decir, un incremento

del 150% en tres años. Para el caso del oro, el máximo histórico se logró en marzo de 2011, cuando los precios indexados llegan a 250. Esta cifra equivale a un incremento del 150% entre 2005 y 2011.

Figura 4.

Evolución histórica de los precios del oro y el carbón

Fuente: Elaboración propia con información de Banco Mundial



En el empleo nacional, la participación de la actividad de explotación de minas y canteras (incluyendo hidrocarburos), ha sido del 1.08% entre 2001 y 2015. Como se observa en la figura 5, el empleo en la minería, como ocurre en otras actividades, se comporta de forma cíclica. En particular, para el segundo trimestre del año se logran los mayores niveles de ocupación y para el cuarto trimestre los más bajos. Los ciclos, no obstante, se han suavizado para los últimos años. Para el trimestre enero-marzo de 2016 el número de personas ocupadas en minería e hidrocarburos fue de 184 mil. De estas personas, 101 mil trabajaban en zonas urbanas y los restantes 83 mil en centros poblados y zona rural dispersa. Entre quienes trabajaban en zonas urbanas, 20 mil lo hicieron en las principales 13 áreas metropolitanas de Colombia. Esta situación da cuenta de la importancia del empleo generado por esta actividad en zonas rurales y centros poblados de menor tamaño.

Asimismo, la figura 5 hace evidente el alto valor agregado por trabajador de esta actividad. Mientras la participación de la minería en el valor agregado supera el 2%, su participación en el empleo es de aproximadamente el 1%.

Figura 5.

Evolución reciente de la participación del empleo en minas y canteras sobre el total de ocupados a nivel nacional

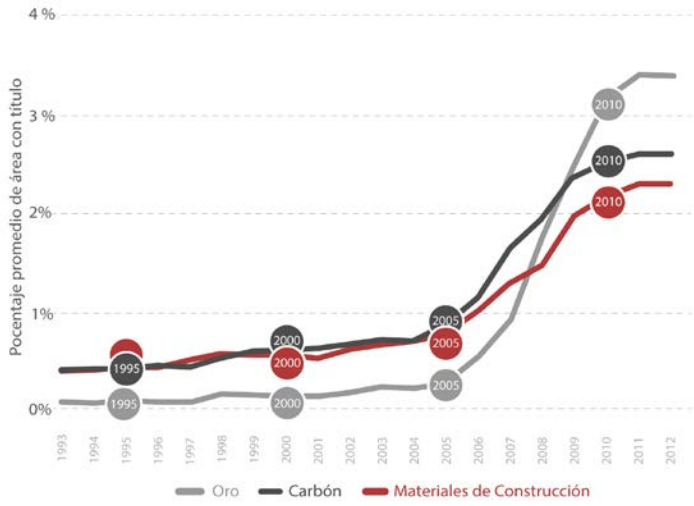
Fuente: Elaboración propia con información de DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares

El período reciente se ha caracterizado, a su vez, por un pronunciado incremento en la titulación y la producción minera. Como se observa en la figura 6, en 2005 los municipios colombianos tenían en promedio menos del 1% de su área bajo un título de oro, carbón o materiales de construcción. Para 2010, en promedio, más del 3% del área de los municipios estaba bajo un título de oro, y más del 2% bajo un título de carbón y materiales de construcción. Esta situación denota un proceso decidido del gobierno de Colombia para otorgar concesiones de exploración y explotación minera.

Figura 6.

Evolución del porcentaje de área municipal con un título minero

Fuente: Elaboración propia con información de DANE y Catastro Minero Colombiano



Asimismo, la tendencia ascendente de la producción de minerales se observa en las figuras 7, 8 y 9. Para el año 2000, Colombia producía 37 mil kilos de oro. En 2015 se reportaron 53 mil kilos. El pico de producción se logró en 2012 con 66 mil kilos. La producción de carbón ha presentado una tendencia más sostenida, pasando de 38 a 85 millones de toneladas entre 2000 y 2015, con el punto máximo también en 2012 con 89 millones de toneladas. Finalmente, la producción de materiales de construcción, en particular de cemento gris, creció de 7 a 13 millones de toneladas entre 2000 y 2015.

Figura 7.

Evolución reciente de la producción de oro

Fuente: Elaboración propia con información de SIMCO. Fuentes: Banco de la República, Ministerio de Minas y Energía, Minercol, Ingeominas (2004-2011), Servicio Geológico Colombiano (2012 en adelante).

Nota: Los datos del 2015 al primer trimestre.

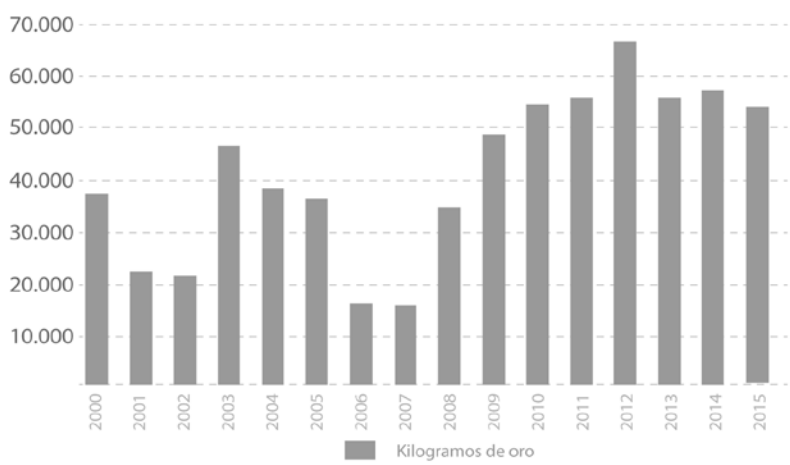


Figura 8.

Evolución reciente de la producción de carbón

Fuente: Elaboración propia con información de SIMCO. Fuentes: 1990-2000 Histórico MME; 2001-2003 Minercol; 2004 - 2011 Ingeominas; 2012 en adelante Servicio Geológico Colombiano

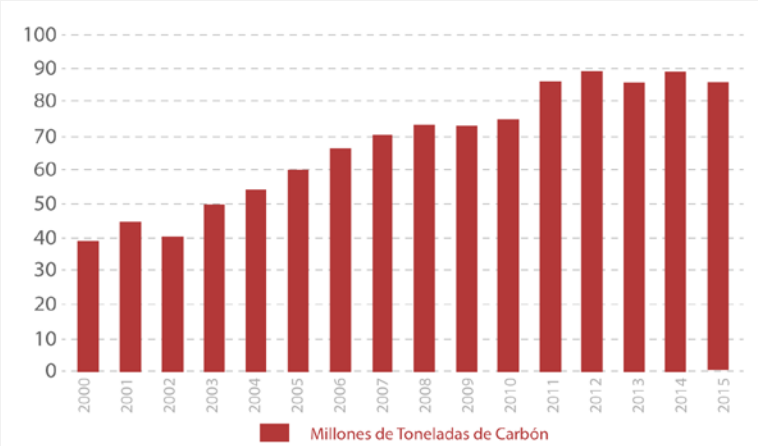
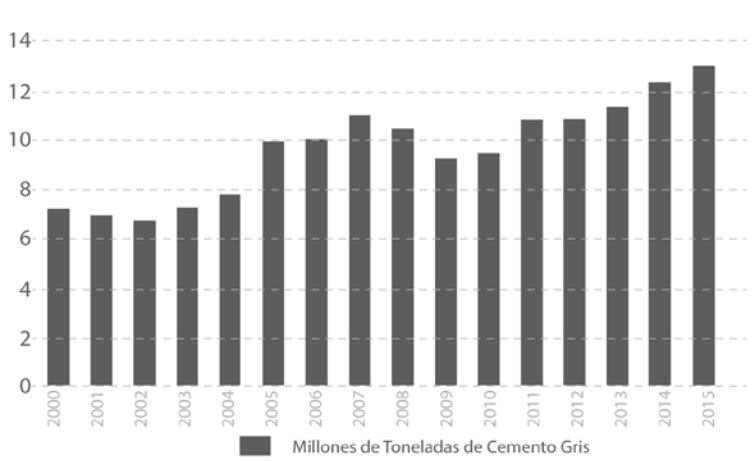


Figura 9.

Evolución reciente de la producción de materiales de construcción (cemento gris)

Fuente: Elaboración propia con información de SIMCO. Fuente: DANE – Instituto Colombiano de Productores de Cemento ICPC.



La distribución de las rentas de la minería

La actividad minera de oro, carbón y materiales de construcción[10] genera rentas para la Nación, los departamentos y los municipios. La forma como se distribuyen estas rentas tiene diversas implicaciones sobre las posibilidades de desarrollo de las regiones. Las regiones privilegian la inversión directa en las comunidades que atienden, mientras que la Nación, si bien puede hacer inversiones en proyectos específicos, concentra el uso de sus recursos en necesidades más generales que van desde la inversión en vías hasta los gastos de funcionamiento de los Ministerios. La estimación de esta distribución que se presenta a continuación, se incluye información de las empresas mineras de estos subsectores suscritos a la iniciativa EITI – Extractive Industries Transparency Initiative[11], en la que Colombia se encuentra en proceso de vinculación. Estas empresas son Cerrejón, Drummond y el Grupo Prodeco, que producen carbón, y Mineros, dedicada a la extracción de oro. Puesto que estas son las empresas más grandes de estos segmentos del mercado, el ejercicio

[10] La evaluación de los impactos que se presentan en los capítulos de análisis del EISI se refieren a estos tres grupos de minerales.

[11] Ministerio de Minas y EITI (2015). Informe EITI Colombia 2013. Bogotá D.C.

de distribución que se presenta a continuación se presume suficientemente representativo. Los datos son de Ministerio de Minas y EITI (2015).

Las rentas asociadas a la actividad de estas empresas se obtienen a través del impuesto de renta, el impuesto de renta para la equidad (CREE), el impuesto al patrimonio, el impuesto al oro, plata y platino, regalías y compensaciones, canon superficiario e impuestos y contribuciones sub-nacionales, que incluyen el impuesto de industria y comercio, impuesto predial, alumbrado público, valorización e impuesto de registro. Cada una de estas rentas tiene una destinación, como se presenta en la tabla1.

Tabla 1. Destinación de las rentas de la minería

Fuente	Destinación
Impuesto de renta	Presupuesto General de la Nación
Impuesto de renta para la equidad (CREE)	Presupuesto General de la Nación
Impuesto al patrimonio	Presupuesto General de la Nación
Impuesto al oro, plata y platino	Presupuesto General de la Nación
Regalías	Sistema General de Regalías
Compensaciones	Sistema General de Regalías
Canon superficiario	Presupuesto General de la Nación
Impuestos y contribuciones sub-nacionales	Presupuestos regionales

Fuente: Adaptado de Ministerio de Minas y EITI (2015)

Los recursos para el Presupuesto General de la Nación son asignados conforme apruebe el Congreso de la República, distribuidos en gastos de funcionamiento e inversión. De manera similar, los presupuestos regionales son asignados a los asuntos que aprueben las asambleas departamentales y los concejos municipales. Por su parte, los recursos del Sistema General de Regalías se distribuyen conforme indica la normatividad del sistema, que se encuentra en un proceso de transición hacia menores regalías directas y más regalías para fondos concursables. La distribución para 2013 se presenta en la tabla 2.

Tabla 2. Distribución del Sistema General de Regalías en 2013

Destinación		Asignación
Funcionamiento		4.7%
Ahorro		28.2%
Inversión	Fondo Ciencia, Tecnología e Innovación	9.5%
	Fondo Desarrollo Regional	9.6%
	Fondo Compensación Regional	19.1%
	Directas a municipios	12.5%
	Directas a departamentos	16.0%
	Municipios Río Grande del Magdalena y Canal	0.5%
Total		100.0%

Fuente: DANE, adaptado de Ministerio de Minas y EITI (2015)

Como se observa, los municipios y departamentos disponen directamente del 19% de los recursos de regalías, y pueden participar en los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional y Compensación Regional mediante la presentación de proyectos. Las rentas totales generadas por estas empresas se presentan en la tabla 3. El total supera los $2,1 billones.

Tabla 3. Rentas de la minería de oro y carbón. Cifras en millones de pesos

Fuente	Ingresos totales
Impuesto de renta	$419.125
Impuesto de renta para la equidad (CREE)	$190.816
Impuesto al patrimonio	$113.086
Impuesto al oro, plata y platino	$8.836
Regalías	$1.060.580
Compensaciones	$207.971
Canon superficiario	$1.490
Impuestos y contribuciones sub-nacionales	$141.179
Total	**$2.143.083**

Fuente: Adaptado de Ministerio de Minas y EITI (2015). Las empresas incluidas son Cerrejón, Drummond y el Grupo Prodeco (carbón) y Mineros (oro)

Según lo describe la tabla 4, la Nación dispone directamente del 53.7% de estas rentas. Por su parte, los departamentos y municipios disponen directamente del 23.8% y pueden acceden a recursos a través de la presentación de proyectos a los fondos de inversión del Sistema General de Regalías para acceder al 22.6% restante. En la medida en que avancen las reformas al SGR, las regalías directas a departamentos y municipios perderán participación, y lo correspondiente a los fondos de inversión aumentará.

Tabla 4. Disposición de las rentas de la minería de oro y carbón.

Disposición de recursos	Distribución
Directos Nación	53.7%
Directos departamentos y municipios	23.8%
Fondos de inversión	22.6%
Total	**100.0%**

Fuente: construido con base en la información de Ministerio de Minas y EITI (2015).

Minería y departamentos

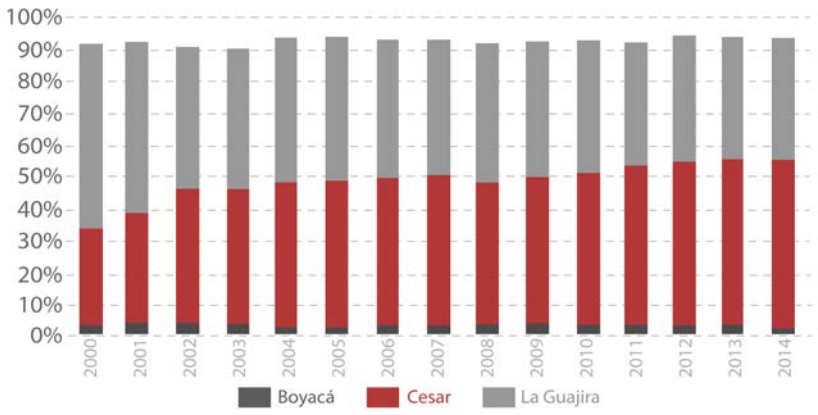
Esta sección da cuenta de la representatividad del trabajo de campo del EISI. El trabajo de campo de esta evaluación se desarrolló en 83 municipios de siete departamentos donde se desarrolla la minería de carbón, oro y materiales de construcción bajo diferentes formas de extracción, condiciones de titulación y otros factores que representaran la generalidad de la producción minera colombiana.

Para el estudio de la minería de carbón se visitaron los departamentos de Cesar, La Guajira y Boyacá. Como se observa en la figura 10, en 2014 estos departamentos concentran el 94% de la producción total de carbón. El mismo año, el primer lugar en producción lo ocupó el departamento de Cesar (53% del total nacional), seguido por La Guajira (39%). En Boyacá se desarrolla la minería de carbón en socavón, diferente a Cesar y La Guajira donde son campos a cielo abierto. De este departamento proviene el l.2% de la producción nacional.

Figura 10.

Participación en la producción nacional de carbón

Fuente: Elaboración propia con información de DANE. Cuentas departamentales

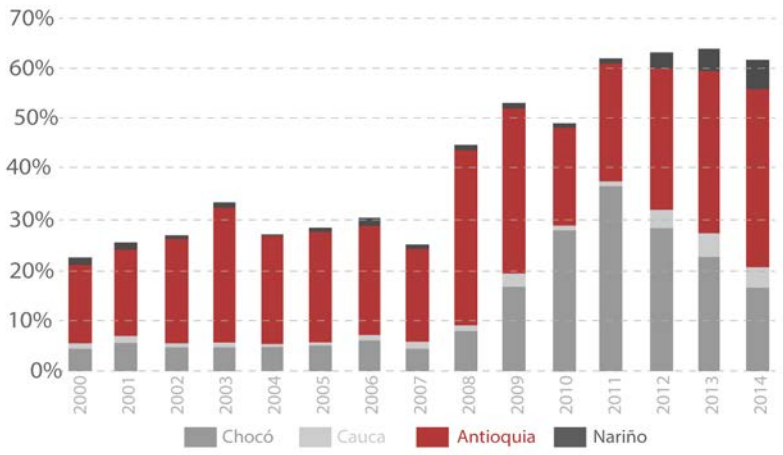


Por su parte, para el estudio de la minería de oro se visitaron los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño. En algunos municipios de estos departamentos se encuentran proyectos de explotación a gran escala, como en El Bagre, Antioquia. Otros casos presentan contextos complejos con participación de minería sin título y de minería criminal. Además, para los casos de Cauca y Nariño se encuentran explotaciones tradicionales de comunidades étnicas. Como se observa en la figura 11, estos departamentos concentran el 62% de la producción nacional de minerales metálicos. Antioquia tiene el 35% de la producción, Chocó el 16%, Nariño el 6% y Cauca el 5%.

Figura 11.

Participación en la producción nacional de minerales metálicos

Fuente: Elaboración propia con información de DANE. Cuentas departamentales

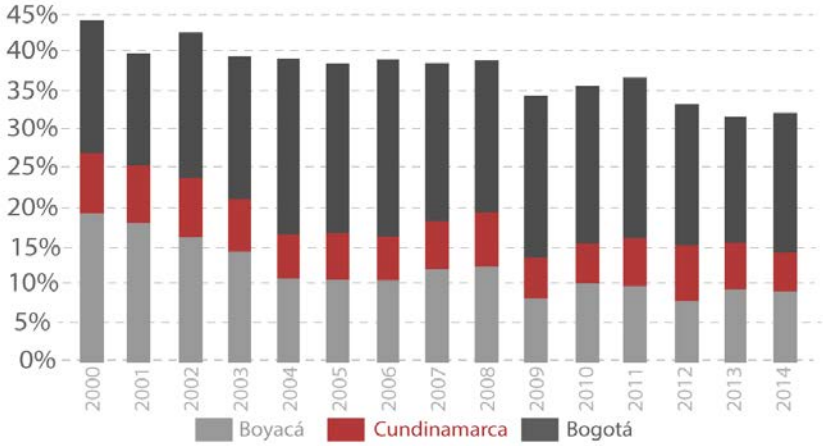


Finalmente, para el estudio de la minería de materiales de construcción se visitó la región del Altiplano Cundiboyacense, que comprende los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, así como la ciudad de Bogotá. Estas regiones concentran el 32% de la producción nacional de minerales no metálicos. Como se observa en la figura 12, Bogotá concentra el 18% de la producción, Boyacá el 9% y Cundinamarca el 5%.

Figura 12.

Participación en la producción nacional de minerales no metálicos

Fuente: Elaboración propia con información de DANE. Cuentas departamentales



El tamaño de la minería que no se ve

La información que se presentó en la sección anterior corresponde a registros administrativos del Gobierno de Colombia y algunos de sus organismos a cargo de las políticas orientadas al desarrollo del sector minero. Entre estos se encuentran, por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, el

Ministerio de Ambiente y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, entre otras. Como se podrá observar con mayor detalle en lo que resta de este documento, el Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos por formalizar la producción de minerales en Colombia. No obstante, persiste un importante espectro de la minería que se desarrolla sin título. La participación de este grupo en el conjunto de la actividad minera es una primera aproximación para cuantificar el tamaño de la minería invisible a la que se hizo alusión en la introducción: aquella que se cuela entre las rendijas de las políticas mineras y cuya incorporación en otras instancias de intervención estatal, cuando ocurre, se hace de manera fragmentada.

La dimensión de esta minería se hace evidente con la información del Censo Minero Departamental, publicado por el Gobierno Nacional en 2012. El censo identificó 14.357 unidades de producción mineral en el país, distribuidas como se observa en la tabla 1 de acuerdo con el mineral y la legalidad de la mina. Estas cifras dan cuenta de la siguiente situación: para el total nacional, el 37% de las minas tienen título y el 63% no. El 40% de las minas de carbón no tienen título, y lo mismo ocurre para el 60% de las minas de materiales de construcción y el 87% de las minas de oro. Estas minas, como se señaló anteriormente, se encuentran desprovistas de políticas diferentes a la formalización.

Tabla 5. Distribución de las unidades de producción minera según mineral y legalidad de la mina.

Mineral	Con título	Sin título	Total
Carbón	1.670	1.107	2.777
Materiales de construcción	2.664	3.914	6.578
Oro	549	3.584	4.133
Otros	433	436	869
Total	5.316	9.041	14.357

Fuente: Censo Departamental Minero.

Además, el censo identifica que al menos 102 mil personas trabajan en las minas. De ellos, 51 mil se encuentran en minas con título minero y 52 mil en minas sin título minero. Si se consideran tanto quienes trabajan en las minas como sus dependientes económicos, son 226 mil personas vinculadas a la actividad minera en minas con título, y 264 mil en minas sin título. Es decir, del total de 490 mil personas que dependen económicamente del desarrollo de la actividad minera, las políticas sectoriales del Gobierno Nacional atienden las demandas del 46%. Para el restante 54% no se disponen de esfuerzos institucionales del sector minero diferentes a los programas que hubiera de formalización. Esta situación responde a la rigidez de las políticas sectoriales, cuyas limitaciones se discuten en la sección de minería y derechos humanos, en la sección de Talla única: clave de la ineficacia en política pública.

La talla única de las políticas, de espaldas a la realidad

La imposibilidad manifiesta para atender a la población que depende de la minería en unidades que no tienen título, tiene diversas implicaciones en aspectos relevantes para el desarrollo de la actividad. Además de la ausencia de título, esto se observa en otras dimensiones de la formalización, problemáticas asociadas a la seguridad industrial, la higiene y la salud ocupacional, y afectaciones al ambiente. Para otras dimensiones de formalización, la figura 13 presenta la distribución de unidades de producción minera según el reporte de pago de regalías. Como se observa, el 64% de las unidades reporta no realizar el pago de regalías. Entre las unidades que no tienen título, el 80% reporta no hacer pago de regalías.

Figura 13.

Reporte de pago de regalías por parte de unidades de producción minera

Fuente: Elaboración propia con información de Censo Departamental Minero

Por otra parte, como se observa en la figura 14, el 19% de las unidades de producción minera reporta no tener a ninguna persona que allí desarrolle labores afiliada a la seguridad social. Contrario al caso del pago de regalías, esta situación se torna más compleja para las unidades de producción que tienen título. Entre las unidades con título, el 22% no tiene afiliación a la seguridad social, y entre las unidades sin título esta cifra es del 17%. La diferencia la hace la afiliación al régimen subsidiado, que entre las unidades sin título minero asciende al 70%.

Figura 14.

Reporte de afiliación a la seguridad social por parte de unidades de producción minera

Fuente: Elaboración propia con información de Censo Departamental Minero

Otra dimensión de la formalización corresponde al uso de herramientas contables. En este caso, como se observa en la figura 15, el 69% de las unidades de producción minera censadas reporta no hacer uso de contabilidad. La situación se agrava en las unidades de producción sin título: el 84% no lleva contabilidad.

Figura 15.

Reporte de uso de contabilidad por parte de unidades de producción minera

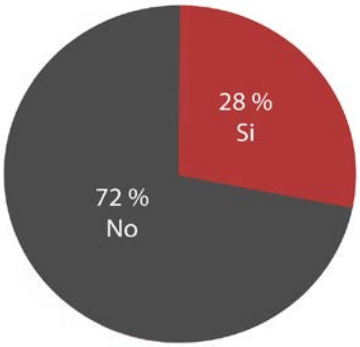
Fuente: Elaboración propia con información de Censo Departamental Minero

Por su parte, en lo que corresponde a acciones encaminadas a la seguridad industrial, la higiene y la salud ocupacional, el 72% de las unidades de producción minera no reporta la implementación de estrategias. Esta situación se observa en la figura 16. Entre las minas sin título, la cifra se eleva al 84%.

Figura 16.

Reporte de implementación de acciones de seguridad, higiene y salud ocupacional por parte de unidades de producción minera

Fuente: Elaboración propia con información de Censo Departamental Minero

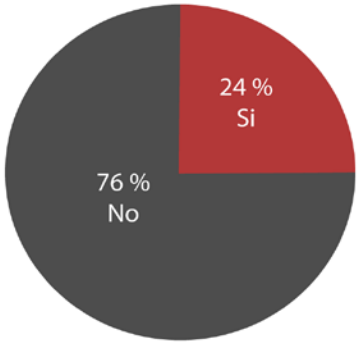


Finalmente, en la figura 17 se observan las limitaciones en la obtención de alguna forma de autorización ambiental por parte de unidades de producción minera. El 76% reporta no tener ninguna, cifra que se eleva al 93% para las minas sin título.

Figura 17.

Reporte de obtención de alguna autorización ambiental por parte de unidades de producción minera

Fuente: Elaboración propia con información de Censo Departamental Minero



Estos indicadores remiten de nuevo a la pregunta sobre qué políticas y programas tiene la institucionalidad del sector para atender las demandas de formalización laboral, en regalías, manejo contable y en seguridad social de unidades de producción minera sin título. La misma pregunta aplica para programas de seguridad industrial, salud ocupacional o cuidado del ambiente. Es precisamente en este aspecto donde se encuentra un vacío en las políticas que, como se hará evidente en este informe, tiene consecuencias sobre la protección y el goce efectivo de derechos entre las comunidades.

Institucionalidad minera

El Ministerio de Minas y Energía es la entidad del nivel ejecutivo que administra los recursos naturales no renovables en Colombia, y en tal sentido lidera las políticas orientadas al desarrollo del sector. De acuerdo al Artículo 2 del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, además del artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y otras disposiciones legales vigentes, tiene entre sus funciones: articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía; formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales; formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero – energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables, entre otras.

En su estructura se encuentran dos viceministerios, el Viceministerio de Minas y el Viceministerio de Energía. En el Viceministerio de Minas se concentran las actividades relacionadas con el sector, distribuidas en dos direcciones, la Dirección de Minería Empresarial y la Dirección de Formalización Minera. Estas direcciones se encargan de desarrollar planes y programas orientados al fomento del sector, así como a

promover la formalización del sector. La Dirección de Minería Empresarial, a su vez, tiene delegadas funciones en la Gobernación de Antioquia para los asuntos que corresponden a este departamento.

A la institucionalidad minera se suman entidades adscritas y vinculadas al Ministerio que complementan los esfuerzos misionales del Ministerio. Entre estas entidades, se destacan la Agencia Nacional de Minería, el Servicio Geológico Colombiano y la Unidad de Planeación Minero Energética.

La Agencia Nacional Minera fue creada por el Decreto 4134 de 2011 y se encarga de administrar integralmente los recursos del sector minero que son propiedad del Estado. La Agencia también está encargada de:

- Conceder derechos para la exploración y explotación;
- Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros; administrar el catastro minero y registro minero nacional;
- Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales;
- Reservar áreas con potencial minero, con el fin de otorgarlas en contrato de concesión

Por su parte, el Servicio Geológico Colombiano, conforme a los establecido en el Decreto Ley 4131 de 2011, está encargado de realizar la investigación científica básica del potencial de recursos del subsuelo; adelantar el seguimiento y monitoreo de origen geológico y administrar la información del subsuelo; la gestión integral del conocimiento geocientífico, la investigación y el control nuclear y radioactivo, atendiendo las prioridades de las políticas del Gobierno Nacional.

La Unidad de Planeación Minero- Energética (UPME) está regida por la ley 143 de 1994 y por el Decreto 1258 de Junio 17 de 2013. La UPME tiene la responsabilidad de realizar la planeación integral del sector minero energético por medio de evaluaciones, diagnóstico de la oferta – demanda de los recursos y elaboración de planes indicativos. También, debe encargarse de gestionar y administrar la información de los sectores minero energético para apoyar la toma de decisiones de los agentes públicos y privados.

La figura 18 resume la institucionalidad del sector minero. El Decreto 0391 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía detalla la estructura de la institucionalidad minera actual.

Figura 18. Institucionalidad Minera en Colombia

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. https://www.minminas.gov.co/estructura-del-sector-minero-colombiano

1 LA PROTECCIÓN DE DERECHOS: Una oportunidad para articular el sector y el territorio

TIENDA
EL
PROGRESO

LA PROTECCIÓN DE DERECHOS
Una oportunidad para articular el sector y el territorio

Este capítulo revisa un conjunto amplio y complejo de situaciones en donde la relación entre el sector (y sus agencias) y las comunidades en los territorios mineros presentan algún grado de conflictividad y desalineación que pueda incidir en el deber del Estado de asegurar protección en el goce efectivo de derechos.

Los efectos de políticas sectoriales que inciden en el ordenamiento del territorio; la ausencia de políticas enfocadas en la protección de población vulnerable; la debilidad en la oferta institucional para garantizar un tratamiento equitativo en las decisiones; y la ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y comunidades afectadas por el desarrollo de la actividad minera, son algunos factores generadores de conflictos en los escenarios mineros de los cuales el EISI obtuvo evidencia.

Se propone el enfoque de derechos humanos como un posible articulador del sector y los territorios. Es esta una aproximación analítica que permite conciliar los objetivos operativos, de desarrollo y de inversión con la obligación esencial de protección de derechos que descansa exclusivamente en el Estado. La investigación encontró que la protección de derechos no se ubica en el núcleo de las políticas sectoriales y de las actuaciones institucionales, siendo entonces uno de los factores que dificulta, por un lado, la prevención de impactos, y por el otro, la atención diferenciada e integral de la población minera y no minera que se ve afectada por el desarrollo de las actividades en los territorios.

Entre los principales impactos de la ausencia de un enfoque de derechos en las actuaciones y decisiones del Estado para el ordenamiento y funcionamiento de las actividades de extracción de minerales en el país, se encuentra: el debilitamiento de la gobernanza local; la desprotección y aumento del riesgo de población vulnerable; las afectaciones al derecho a la igualdad material de población en riesgo de vulnerabilidad; los impactos y deterioro de los derechos de comunidades étnicamente diferenciadas; y las dificultades para el acceso a mecanismos de remediación.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	DERECHOS
Desalineación de las políticas sectoriales con los territorios genera conflictos entre comunidad e institucionalidad y deslegitima las instituciones del sector, lo que a su vez tiene impacto en la gobernabilidad y gobernanza de los territorios.	❖ **Derecho a participar en la vida pública.** ❖ **Derecho a igualdad ante la ley.**
Debilidad en la oferta institucional para asegurar el derecho a la igualdad de los pequeños y medianos mineros.	❖ **Derecho a la igualdad material.** ❖ **Derecho al trabajo.** ❖ **Derecho a la salud.**
La política pública y las actuaciones institucionales del sector carecen de un enfoque de derechos humanos, lo que dificulta la prevención de impactos y pone en riesgo a las poblaciones más vulnerables.	❖ **Derecho a igualdad ante la ley.** ❖ **Derechos étnico-territoriales.** ❖ **Derecho a acceso a condiciones de vida digna.**
Ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y comunidades afectadas por el desarrollo de la actividad minera, pone en riesgo el derecho a remedio, además de elevar la conflictividad en los territorios.	❖ **Derecho al acceso a remedio** ❖ **Derecho a la igualdad ante la ley.** ❖ **Derecho a participar en la vida pública.**

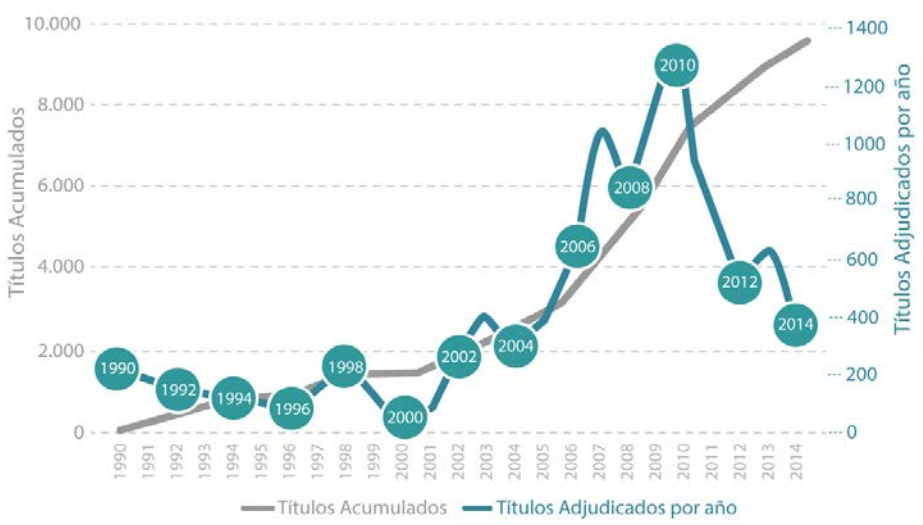
1. DESAFÍOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN LA RELACIÓN SECTOR-TERRITORIO

1.1 ¿CONVERGEN EL ORDENAMIENTO MINERO Y EL TERRITORIAL?

Colombia carece de una Política única de ordenamiento territorial que oriente las actividades del suelo y el subsuelo, lo que hace que las acciones y políticas de las múltiples instituciones públicas con competencias en este ámbito, sean descoordinadas y muchas veces contradictorias. Esta situación se traduce en una falta de claridad para los ciudadanos y empresarios sobre los usos y destinos del suelo (GDIAM, 2015). Los territorios no integran el uso de minerales en sus visiones de desarrollo, de manera que la actuación de la institucionalidad es la respuesta a las aspiraciones locales y, en sentido opuesto, las instituciones nacionales del sector no han adoptado como un proceso regular las visiones locales del desarrollo para definir las actuaciones del sector, bien sea para la promoción o bien sea para aproximarse a la minería con un sentido de precaución respecto de los impactos. La titulación descontrolada de la primera década es una muestra de lo anterior (ver siguiente gráfica).

Títulos vigentes a 2014 por año de adjudicación

Fuente: Elaboración propia con información del Catastro Minero Colombiano



Además, o tal vez por causa de la ausencia de un ordenamiento del territorio sistemático e integral, existen contradicciones entre instituciones de los distintos niveles de gobierno asociadas a la definición de la vocación del suelo, que dificultan la labor de la regulación y gestión de las diferentes actividades productivas y los servicios ecosistémicos en los territorios. Específicamente en lo referente a minería, el marco normativo establece que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, y que éste es quien determina su manejo y aprovechamiento, interviene en su explotación y recibe una contraprestación económica por esto.

Gestión del suelo y del subsuelo:

Vocaciones, usos, servicios ecosistémicos y complementariedades de actividades

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM), advierte de la ausencia de una "visión compartida de mediano y de largo plazo en el sector minero y otros sectores relacionados con el uso del suelo" (UPME, 2014) como uno de los principales retos del sector. La desalineación y desarticulación entre el ordenamiento minero y la planeación territorial se puede explicar por una equivocada pretensión de planear el subsuelo como un elemento (tanto en sentido físico como político) independiente del suelo.

En el 2014, la Corte se pronunció al respecto y determinó que si bien el artículo 37 del Código de Minas se sustenta en el principio constitucional de organización unitaria del Estado y su privilegio relativo a la explotación de recursos naturales, también se deben considerar otros pilares constitucionales de igual valor en la organización del Estado y fundamentales en la vida de los municipios, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades (Sentencia C-123 de 2014).

La Corte concluyó que "el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial" (Sentencia C-123/14)

Para asegurar el principio constitucional de autonomía territorial, la Corte consideró necesario enmarcar la relación sector-territorio dentro de los principios de coordinación y concurrencia. Esto implica, por un lado, que el gobierno central no es la única autoridad competente y que los municipios y distritos objeto de solicitud de títulos mineros deben poder participar en el proceso y en la decisión de conceder títulos o no; y por el otro, que los municipios y "el gobierno debían haber acordado los criterios para que un municipio pudiera decir NO a la minería en ciertas áreas de su territorio" (Viana & Negret, 2015)

Como respuesta a la sentencia de la Corte, el 23 de diciembre del 2014 los ministerios de Minas, Ambiente, Interior y Agricultura expidieron el decreto 2691. Este decreto, contrario a la concertación entre el nivel central y el local ordenada en la Sentencia 123 de 2014, eleva los obstáculos y limita las posibilidades para el diálogo efectivo entre el centro y la periferia. El llamado "Decreto Navideño" pone en práctica al menos tres elementos contradictorios a la sentencia[1] (Viana & Negret, 2015)

- En primer lugar, el procedimiento a través del cual un municipio propone la exclusión de la minería de su territorio no responde a la concertación dictada por la sentencia, se limita a contemplar la posibilidad de que el municipio plantee medidas de protección, las cuales son aceptadas o rechazadas

[1] Para información ampliada sobre las implicaciones del decreto ver: http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalo-navidad-para-mineros/32422

por el gobierno central. La ausencia de un diálogo diseñado para la concertación dificulta, al punto de imposibilitar, la exclusión de la minería de un territorio como medida de prevención.

- En segundo lugar, el decreto ordena que los municipios deben contar con estudios técnicos para dar inicio al diálogo con el gobierno central y con base en estos justificar sus decisiones sobre el ordenamiento territorial y las medidas de protección. Estos estudios técnicos, por un lado son contratados y pagados por el municipio, lo cual vulnera el derecho a la igualdad ante la ley si se considera la disparidad de recursos de los municipios. Por otro, debido a su carácter general, estos resultan insuficientes para el desarrollo de medidas específicas de protección. Adicionalmente, se puede considerar un detrimento de los recursos municipales ya que el diagnóstico de impactos de la minería a ese nivel ha sido previamente documentado por distintas organizaciones públicas y no gubernamentales.
- Un tercer elemento: el decreto impone una alta carga de responsabilidad a los municipios. De manera que mientras la ANM sigue concediendo títulos mineros, los municipios tienen que ocuparse de los trámites para poder defender su patrimonio y autonomía.
- Durante la elaboración de este documento, la Corte Constitucional se volvió a pronunciar frente a la disyuntiva entre el ordenamiento del sector y el ordenamiento territorial en cabeza de los municipios, e insistió en que estos últimos tienen la competencia de ordenar su territorio y por eso ellos deben ser respetados en el proceso de declaración de las zonas de reserva minera para, de esta manera, "garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos" (Sentencia C-035/16).

En la Sentencia C-035 de 2016 sobre el artículo 108 de la Ley 1450 del 2011 y los artículos 20, 49, 50, 51 y 52 (parciales) y varios apartes del artículo 173 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que regulaban el sistema nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES), la Corte Constitucional declaró, entre otras cosas, que:

- La definición de las áreas de reserva minera debe ser concertada previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar la facultad constitucional de reglamentar los usos del suelo de las autoridades municipales, en concordancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- La definición de áreas de reserva minera por parte de la ANM y el Ministerio de Minas debe ser compatible con los planes de ordenamiento territorial municipales.
- Excluir a las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR- del trámite de los permisos y licencias ambientales para PINES vulnera el régimen de su autonomía.

La divergencia entre sector y territorio nace en la disyuntiva entre suelo y subsuelo, y la equivocada pretensión de planear uno como independiente del otro.

Titulación minera:

Convergencia entre los derechos a usar la propiedad, entre los cuales está la titularidad minera, y otros vehículos de formalización de la propiedad que deben armonizarse

Los impactos generados por la desalineación entre el sector y la gestión del territorio son la principal fuente de conflictos entre comunidades e institucionalidad minera, y en gran medida también son originadores de los conflictos entre empresas y comunidades. En aquellos casos donde la titulación para el desarrollo de actividad minera no se coordina, por un lado, con las expectativas y necesidades de las comunidades en el territorio; y por el otro, con las competencias y capacidades de las autoridades regionales para regular la actividad y atender sus impactos, las consecuencias incluyen impedimentos para ejercer el derecho constitucional a la participación ciudadana y la igualdad material como principio fundamental en la relación Estado-ciudadanía.

El Código de Minas vigente dispone de un solo modelo de contratación: la concesión minera[2]. Para ser concesionario, este código dispone de dos procesos: la solicitud de contrato por ventanilla minera y la licitación pública. Adicionalmente, dispone de dos mecanismos de concesiones especiales para comunidades étnicas, las derivadas de la constitución de una zona de reserva especial y concesiones como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación.

El primero de los procesos, **concesión de título por ventanilla minera**, se fundamenta en el principio de primero en el tiempo, mejor en el derecho. Este principio indica que cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera puede solicitar un título minero. Una vez hay una solicitud formal en la página web, con sus documentos de soporte en el Servicio Geológico Colombiano, la ANM verifica las superposiciones existentes y define el área libre susceptible de contratar. En este proceso es obligación del solicitante: (i) informar si existe traslape con áreas especiales, excluidas o restringidas; (ii) presentar los mapas del área solicitada firmados por un ingeniero geólogo o por un geólogo acreditados, y (iii) debe pagar un canon superficiario (Viana, 2014).

Tal vez el efecto más nocivo para el sector y para el cabal ejercicio de derechos en entornos de minería formal es que *primero en el tiempo primero en el derecho*[3] parte de la premisa indeseable y equivocada que todos los actores de la minería están potencialmente habilitados a ejercer la actividad. La consecuencia de lo anterior es que la política pública no logra determinar la minería que las regiones pueden aceptar, en los territorios en los cuales se quiere llevar a cabo, con los titulares que tengan las capacidades y trayectoria deseada. En pocas palabras, este principio lleva a que la minería en Colombia resulte de procesos carentes de dirección o

---

[2] "**Art. 14**. - A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional ."

[3] Los documentos de política también se refieren a este concepto como "primero en el tiempo, primero en el derecho". Para una explicación de la formalización de este principio en el marco normativo colombiano ver por ejemplo http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/188941280/07_Desarrollo+Minero.pdf/492069f5-4dd7-4778-9d21-1ec3492a9a97?version=1.0

dominados por la captura de rentas y no como producto de acuerdos sociales. Es difícil imaginar un obstáculo más complejo para la construcción de paz territorial que un sector, presente en todas las regiones del país, no esté orientado por un acuerdo de la sociedad sino por el efecto indeterminado y posiblemente opaco de una titulación aleatoria.

Así mismo, este principio impide la prevención y manejo de impactos acumulativos al otorgar a los titulares derechos iguales sin consideración mayor de los impactos generados por otros proyectos mineros en un mismo entorno.

Las Áreas Estratégicas Mineras para licitación pública son "una figura creada por el Gobierno con el fin de delimitar las zonas del país con mayor potencial para esta actividad y en las que hay mayor probabilidad de encontrar recursos como oro, cobre, hierro, platino, entre otros", establecida por la Resolución 180241 de 2012. Esta resolución declara que "La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera". De acuerdo con lo anterior, las Áreas Estratégicas Mineras son áreas libres que "(i) tengan potencial minero para la exploración y explotación de minerales estratégicos o (ii) queden libres a consecuencia de la terminación del título minero en las que existan yacimientos promisorios de minerales estratégicos".

Asimismo, la Resolución dicta que "las áreas que por este acto se delimitan como áreas estratégicas mineras, serán otorgadas en contrato de concesión especial a través de procesos de selección objetiva, en los cuales la Autoridad Minera establecerá las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías que los interesados deben ofrecer, dando cumplimiento estricto a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011". La delimitación de estas áreas se realizó de acuerdo con un estudio ("Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado") realizado por el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) actualizado a febrero de 2012.

Una vez una zona se declara como Área Minera Estratégica el gobierno realiza lo que se conoce como las Rondas Mineras. Estas son reuniones donde el gobierno "expone las áreas que pretende concesionar, revela información relevante sobre las mismas, y las oferta públicamente para que con esta información, los interesados en obtener una concesión minera presenten sus propuestas ante la ANM".

En mayo de 2015 las Áreas Estratégicas Mineras fueron suspendidas provisionalmente por el Consejo de Estado al considerar que antes de aplicar los decretos era necesario hacer un proceso de consulta previa con las comunidades que habitan las 20'470.200 hectáreas delimitadas como áreas estratégicas, el cual nunca se hizo. La decisión del Consejo se tomó con base en la demanda de nulidad presentada por el Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, quienes argumentaban que las resoluciones emitidas por el Ministerio de Minas y Energía vulneraban los derechos de las comunidades a la consulta previa, además del derecho a la alimentación, el acceso al agua y otros derechos colectivos como el de un medio ambiente sano y al patrimonio cultural.

Con las áreas estratégicas mineras suspendidas, el sistema de la ventanilla minera hace imposible que las políticas públicas del sector minero puedan ejecutarse con la eficacia que se proyectaba a la hora de su diseño. La concesión de títulos sin tener en cuenta que en las áreas concesionadas existen comunidades mineras ancestrales o informales pone en riesgo la política de formalización. En efecto, si alguien solicita y obtiene una concesión minera que se traslapa con las explotaciones tradicionales de esas comunidades, la formalización para ellas ya será imposible. En adelante sólo el titular de la concesión tiene derecho a explorar y a explotar. Esa concesión sin observar que hay mineros antes allí, tiene un efecto transformador en su categoría: de ser pequeños mineros informales, pasan a ser usurpadores de un título minero, es decir, infractores administrativos y hasta delincuentes.

Gobernabilidad y gobernanza de los territorios mineros:

La convergencia permite que las decisiones gocen de legitimidad en la política nacional y en las visiones locales

La gobernabilidad entendida como las decisiones verticales (desde arriba hacia abajo) con las que el Estado hace uso de los recursos para atender problemáticas sociales, políticas, ambientales y económicas, incluye según Hufty (2006) al menos cuatro criterios: 1) garantías para la seguridad de los ciudadanos y respeto por la ley; 2) gestión pública eficaz y equitativa; 3) rendición de cuentas por parte de los dirigentes políticos; y 4) transparencia y accesibilidad de la información (Hufty et al., 2006 En: Cante Maldonado & Trujillo Paredes, 2014)

En lo local, y específicamente en los contextos mineros, estos criterios llaman la atención sobre la capacidad de los gobiernos locales para garantizar la vigilancia sobre la explotación del recurso mineral. Frente a esto, la investigación registró dos fenómenos que debilitan la gobernabilidad local.

En primer lugar, que el licenciamiento de los grandes proyectos mineros esté a cargo de agencias nacionales con poca presencia territorial, y que gran parte de los trámites asociados a formalización ocurran lejos de los lugares donde ocurre esta minería, ha dificultado la transparencia y accesibilidad de la información, así como el acceso a sistemas de reclamos sobre el desarrollo de los proyectos mineros, impactando directamente el derecho de las comunidades de poder acceder a remedio.

Adicionalmente, este distanciamiento entre las agencias nacionales a cargo del ordenamiento del sector y las autoridades locales responsables del ordenamiento del territorio ha tenido fuertes impactos en las capacidades de las autoridades locales para mantener la legitimidad frente a sus ciudadanos, quienes las perciben como incompetentes frente a los proyectos mineros. Esta incompetencia puede estar mediada por ausencia de voluntad política, desinterés, corrupción, debilidad institucional y de competencias técnicas, entre otras razones.

En los casos de minería empresarial a gran escala, como en los departamentos del Cesar y la Guajira, se registró la inconformidad de las comunidades dentro del área de influencia de proyectos mineros, quienes perciben que las autoridades locales eluden sus responsabilidades frente a los impactos sociales y ambientales de los proyectos, aludiendo que estos son responsabilidad de las agencias nacionales. Frente a esto, hay quienes

argumentan complicidad de las autoridades con las empresas, o hay quienes leen este comportamiento como "miedo" o ineptitud de unas autoridades débiles frente a empresas con más y mejores posibilidades de influencia sobre las agencias nacionales.

En segundo lugar, las bases de datos y el análisis de las mismas no encontró una correlación entre debilidad institucional y minería, lo que sugiere que la existencia de actividades mineras en un municipio no es un determinante directo a de altos niveles de corrupción. Esta es una situación presente en municipios mineros y no mineros comparables en todos los demás aspectos. Sin embargo, en los municipios mineros donde hay altos niveles de corrupción y, por lo tanto, la calidad institucional se ve diezmada, no es posible, por un lado, vigilar la actividad para limitar la ejecución de proceso informales, ilegales y criminales; y por el otro, capturar los beneficios del desarrollo minero. Esto lleva en muchos casos a la percepción negativa de los ciudadanos sobre el sector minero atribuyendo una causalidad de la corrupción a la actividad y no a las dinámicas políticas y sociales que buscan la captura del Estado y sus rentas para reproducir estructuras de poder y control territorial.

Al respecto, la Contraloría señala que, "a pesar de haber recibido la mayor parte de las regalías, la calidad de vida de la población no sólo no mejoró, sino que, en la mayoría de los casos, vio consolidar su franco retraso en contraste con otras regiones del país" (Contraloría General de la República, 2013, p. 29). Por su parte, un actor institucional, señaló que la inversión de las regalías se hace evidente en "coliseos y otro tipo de obras utilizadas por los gobernantes para mostrar inversión, sin embargo las necesidades básicas de la población están insatisfechas y eso hace parte del empobrecimiento de estas zonas" (entrevista con actor institucional).

La mala inversión de los recursos provenientes de la minería, también ha afectado la legitimidad del sector e incidido en el deterioro de las relaciones de las comunidades con las empresas: "la acción o no acción del gobierno dificulta que las empresas puedan cumplir con los compromisos adquiridos con las comunidades" (entrevista con actor empresarial).

Para actores empresariales, la falta de confianza de las comunidades en las instituciones locales, y la ausencia del Estado Central en los territorios tiene dos implicaciones adicionales: la percepción de que la minería es la responsable de muchas de las problemáticas locales y, la percepción de que las empresas pueden dar soluciones a demandas de las comunidades aun cuando sean de competencia del Estado.

Los impactos registrados en la gobernabilidad, anteriormente enunciados, deben ser entendidos en asociación con los impactos en la gobernanza. Esta investigación entiende gobernanza como la multi-direccionalidad del poder político, que incluye a la sociedad civil como actor clave en la toma de decisiones y en la protección y respeto de los derechos individuales y colectivos. Tal y como lo manifiestan Cante & Trujillo (2014), "la gobernabilidad responde a una visión *top-down*, mientras la gobernanza a una visión bottom-up, sin que sean excluyentes ni contradictorias sino complementarias".

Es así que el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, diversas organizaciones de la sociedad civil y académicos han puesto sobre la mesa la importancia de la participación ciudadana como mecanismo para garantizar la legitimidad del ordenamiento territorial. Sobre esto, el GDIAM (2015) señala la importancia de (…) considerar la existencia de mecanismos de participación ciudadana que permitan a diferentes sectores de la

población incidir en las decisiones públicas en materia minera, con referencia no solo al mecanismo de consulta previa, libre e informada, sino a los dispositivos institucionales y no institucionales que existen en la legislación colombiana para canalizar la voz de la ciudadanía y darle cabida en la deliberación sobre la conveniencia o inconveniencia de la actividad minera en el territorio.

Uno de los mecanismos de participación ciudadana que se ha puesto en marcha en diversos municipios es el de la Consulta Popular. Iniciativas como la de Piedras, Tolima; Tauramena, Casanare; así como otras en proceso en los departamentos de Antioquia, Tolima, Cauca y Casanare, entre otros, constituyen ejemplos que dan cuenta de las tensiones existentes entre las decisiones del Estado y los intereses de algunas comunidades.

Este mecanismo está amparado por la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El artículo 33 sobre usos del suelo establece que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

Sobre los procesos que se han llevado a cabo, la Contraloría (2013b) afirma que "se trata de un reclamo legítimo en la medida que se ampara en derechos e instrumentos constitucionales, y refleja el rechazo a decisiones inconsultas del gobierno central que terminan afectando los territorios y la vida de las comunidades" (Contraloría General de la República, 2013, p. 70)

Es preciso aclarar que las demandas de participación en el sector no son homogéneas. En algunas regiones, los pequeños y medianos mineros buscan el reconocimiento y apoyo por parte del gobierno para ejercer su actividad, y para que se les garantice la posibilidad de participar en las decisiones sobre el sector, que suelen priorizar la entrada de grandes empresas a los territorios que los mineros locales han explotado durante años. En otras regiones, la prioridad de las comunidades es la protección del medio ambiente y/o la defensa de otras actividades productivas tradicionales tales como la agricultura o la pesca.

La ausencia de una política nacional integral de ordenamiento territorial y las contradicciones planteadas, inciden en la manera de afrontar los impactos de la actividad minera en los territorios y en las posibilidades, de que éstos se traduzcan en impactos a los derechos de la población.

¿Para qué hacer Planes de Desarrollo locales, regionales, con un gran esfuerzo conjunto de concertación e inclusión con los planes de vida de comunidades indígenas y afro descendientes, si el nivel central aplica políticas no consultas con las autoridades locales y las comunidades y decide desde Bogotá que el Cauca es un departamento minero?

Funcionario del Cauca

CASO: CONSULTA POPULAR IBAGUÉ

En enero de 2016 el Alcalde de Ibagué, Guillermo Alfonso Jaramillo, presentó al Concejo Municipal la propuesta de una Consulta Popular para evitar el desarrollo de proyectos mineros a gran escala en el municipio, la cual fue aprobada por el Consejo de Ibagué, el 29 de febrero de 2016. Asimismo, medios de comunicación locales informaron que el Tribunal Administrativo de Tolima también aprobó la iniciativa del alcalde y hará público el fallo en el que emitirá un concepto favorable sobre la constitucionalidad de la consulta[4].

Esta iniciativa está motivada, según el Alcalde, en que los proyectos mineros, principalmente el proyecto La Colosa, afectan los recursos hídricos del municipio, especialmente la cuenca del río Coello, "afluente que alimentará el acueducto complementario para darles agua de manera continua a unos 80.000 ciudadanos que dependen de acueductos comunitarios"[5]. También, según las posiciones a favor, la propuesta trata de evitar que la extracción de minerales afecte la agricultura, la vocación turística de la ciudad, además de defender la autonomía del territorio[6].

La consulta pretende que los ibaguereños respondan la pregunta: **¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?** Dicha pregunta ha recibido críticas de quienes se oponen a la consulta, ya que afirman que la redacción de esta induce necesariamente a una respuesta negativa[7].

Sin embargo, como lo argumenta el ex director de participación ciudadana de la Gobernación, y una abogada, investigadora de la organización Dejusticia, la consulta no está en contra de la minería en el territorio sino del tipo de minería que afecta el agua y el uso del suelo[8]. La abogada argumentó: "La idea de la consulta es la protección ambiental, evitar actividades mineras que produzca efectos contaminantes. El ciudadano va a salir a votar sobre si quiere o no proyectos de naturaleza minera que contaminen el agua o el suelo. No busca frenar toda la minería, solo la que contamine el agua y amenace la actividad agropecuaria"[9]

La propuesta del Alcalde ha suscitado un intenso debate a nivel nacional. Frente a esto, el Procurador Ambiental y Agrario ha expresado en diferentes ocasiones que convocar a una consulta popular minera no es

---

[4] http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/ibague-habria-aprobado-consulta-popular-frenar-mineria-articulo-630198

[5] http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/consulta-popular-minera-en-ibague/16519803

[6] http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/ibague/280320-el-empedrado-camino-de-la-consulta-minera-en-ibague

[7] http://lasillavacia.com/historia/en-ibague-se-cocina-el-futuro-de-la-mineria-53141

[8] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/concejo-de-ibague-aprueba-consulta-popular-minera-articulo-619478

[9] http://www.elespectador.com/noticias/nacional/concejo-de-ibague-aprueba-consulta-popular-minera-articulo-619478

procedente "porque la competencia para definir sobre la utilización del subsuelo es la nación y no los alcaldes y concejos municipales"[10]. Por su parte la empresa ha señalado que la consulta popular no tendría efectos sobre La Colosa, ya que el proyecto queda en el municipio vecino de Cajamarca por lo que no afecta a Ibagué[11]. Otro de los argumentos opositores es que el freno a este tipo de proyectos conllevaría a una afectación en el patrimonio público que podría llegar a los 10.000 millones, como lo manifiesta La Red de Veedurías[12]. Lo cierto es que ésta no ha sido la única iniciativa de este tipo. Ya en julio de 2013 en el municipio de Piedras, Tolima, se votó una consulta popular, acerca de la explotación de AngloGold, en la que le dijo no a la minería. Por su parte, en Cajamarca se trató de hacer el trámite para la consulta popular en el Concejo, pero esta no prosperó[13].

El director de Dejusticia, organización que ha seguido de cerca el proceso, ha explicado en reiteradas ocasiones que los municipios sí pueden decidir sobre si quieren o no minería en sus territorios. Argumentó que precisamente de eso se trata el enfoque de paz territorial, que ha defendido el equipo de paz y posconflicto del Gobierno, en el que se busca el fortalecimiento de la democracia participativa en los territorios. También, recordó que la Corte Constitucional ha emitido dos fallos defendiendo la autonomía de los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales en asuntos mineros, lo cual, según lo argumenta, sirve de sustento para que en Ibagué no se obstruya la consulta popular desde el nivel central[14].

1.2 ¿UN SOLO MARCO REGULATORIO PARA TODOS LOS TERRITORIOS?

La necesidad de construir una política amplia e incluyente capaz de prevenir conflictos y vulneraciones a derechos mediante sistemas de atención diferenciados para las realidades de toda la población afectada por el desarrollo de la actividad minera, llama la atención sobre la diversidad de sujetos y condiciones que comprometen sus derechos, y sobre el alto nivel de inconformidad de todos esos sujetos frente a la forma en que las autoridades que intervienen en el sector se relacionan con ellos.

Minería y poblaciones vulnerables

La política es indiferente a la heterogeneidad territorial

Como se ha registrado en los documentos de situaciones observadas en escenarios mineros, particularmente para aquellas determinantes en el ejercicio de los derechos étnico-territoriales, acceso a condiciones de vida

[10] http://www.rcnradio.com/locales/diversas-posiciones-frente-la-consulta-popular-minera-ibague/
[11] http://lasillavacia.com/historia/en-ibague-se-cocina-el-futuro-de-la-mineria-53141
[12] http://www.cmi.com.co/consulta-popular-en-ibague-sobre-mineria-fue-propuesta-para-el-5-de-junio
[13] http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/primera-vez-un-concejo-municipal-aprueba-una-consulta-p-articulo-619483
[14] http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/tribunal-administrativo-del-tolima-aprobo-consulta-mine-articulo-629984

digna, entre otros[15], las poblaciones y los contextos son diversos y las comunidades presentan vulnerabilidades en virtud de las circunstancias de gobernabilidad en las que viven, en virtud de los procesos de violencia y despojo que pueden haber experimentado, por la pobreza y falta de acceso a recursos y por las capacidades locales para recibir protección. Siendo la minería una actividad de alto impacto que concita el interés de actores legítimos y también de actores violentos, la vulnerabilidad de las poblaciones en donde tiene lugar la minería, tendría que ser un eje articulador del despliegue de la política minera y ser el criterio diferenciador.

Los pequeños y medianos mineros, actores dentro de la cadena productiva, y comunidades directa o indirectamente relacionadas con la actividad minera, entre otros, son los sujetos que se ven afectados por la ausencia de una política sólida enfocada en la prevención de impactos en derechos humanos y protección de población vulnerable.

La definición de esta población como una población vulnerable radica en que por las condiciones y contextos en donde desarrollan la actividad minera, estas comunidades están más expuestas a la exclusión, la pobreza, los efectos de la inequidad y la violencia.

Entre las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan los entornos de minería de oro, materiales de construcción y carbón de socavón se encuentra la débil en la presencia del Estado, y por lo tanto el limitado acceso a los servicios que este debe prestar. El frágil desarrollo institucional a nivel local y regional para asegurar las necesidades básicas de las poblaciones eleva los riesgos asociados a la condición de vulnerabilidad, por lo que resulta relevante señalar que, a excepción de los municipios muestreados para materiales de construcción, los municipios de oro, carbón del interior del país y carbón en el norte del país todos muestran un número mayor de personas en situaciones de pobreza medido por el índice de pobreza multidimensional que los municipios en su grupo de comparación.

Número de personas en situación de pobreza medido por el Índice de Pobreza Multidimensional[16]

Oro: los municipios mineros presentan una incidencia* de pobreza 20% superior respecto a su grupo de comparación.
Carbón en el interior del país: los municipios mineros presentan una incidencia de pobreza 32% superior a su grupo de comparación.
Carbón en Cesar y La Guajira: los municipios mineros presentan una incidencia de pobreza 90% superior a su grupo de comparación.
Materiales de construcción: los municipios mineros no presentan diferencias significativas en el número de personas en situación de pobreza.

* Incidencia se refiere al Número de personas en situación de pobreza en el periodo de observación

[15] Para ver las situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio de derechos, visite nuestra página web: http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/
[16] Para más información sobre la metodología utilizada para realizar estos cálculos consultar el documento de CREER: Metodología para el modelo econométrico disponible en http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/

Adicionalmente, estos entornos se caracterizan por las dificultades de comunicación con el centro y otras regiones determinantes en el fortalecimiento de las economías locales, así como por una relación de dependencia y desequilibrio con la economía de mercado. La minería que aquí se describe como propia de una población en condición de vulnerabilidad, también se caracteriza por estar ubicada mayoritariamente en zonas de difícil acceso o en la periferia marginada de centros urbanos.

Una de las condiciones ambientales y del entorno, que el Ministerio de Educación y otros Ministerios han definido como propias de las poblaciones vulnerables a la hora de desarrollar lineamientos para la atención diferenciada de esta población, es la "ausencia de manejo sostenible del medio ambiente, deterioro de ecosistemas por fenómenos de extracción indiscriminada de recursos naturales", lo que coincide con lo expuesto en los capítulos de Ambiente y Migraciones como uno de los factores intervinientes tanto en la proliferación de factores de riesgo para la salud, como en las migraciones ocasionadas por el desarrollo de la actividad minera.

En estos escenarios, el crimen organizado y las guerrillas tienen relaciones disímiles con la extracción del recurso; "en algunas zonas se limitan a cobrar extorsión y en otras llegan a gestionar directamente el conjunto de actividades legales e ilegales" (FIP, 2016), lo que eleva exponencialmente el riesgo de estas poblaciones al desplazamiento forzado, la extorsión y otros efectos propios de la violencia armada. Por ejemplo, se observa que la tasa de expulsión por desplazamiento forzado es alrededor de 60% mayor en municipios productores de oro, en comparación con municipios no mineros con características comparables.

En cuanto a variables de salud, determinantes en el ejercicio integral de derechos, los riesgos a la salud en esta población provienen de:

- Aumentos en los niveles de material particulado,
- Incrementos en los niveles de ruido
- Riesgos de accidentes y amenazas a la integridad física por colapsos de infraestructura, caída de rocas, y fenómenos de remoción de masa
- Disminución de la calidad y la cantidad de agua disponible y acceso a fuentes hídricas
- Exposición a sustancias tóxicas como metales pesados
- Exposición a mercurio por consumo de alimentos contaminados y al vapor de mercurio.
- Mayor exposición a enfermedades transmitidas por vectores como malaria por acumulación de agua
- En personas que trabajan en minería, mayor susceptibilidad a los trastornos músculo esqueléticos por demandas físicas

Por último, es necesario considerar las variables de acceso al servicio y calidad de la educación como condiciones determinantes en la vulnerabilidad de la población minera. El Ministerio de Educación (20005) hace énfasis en los bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna, y en las dificultades frente a los procesos

de aprendizaje como características de población vulnerable. Frente a esto, el ejercicio de comparación entre municipios mineros y no mineros indica que[17]:

- El hacinamiento escolar es un fenómeno que se concentra en municipios con alta producción minera. Se observa un hacinamiento escolar significativo en el nordeste antioqueño y el sur de Bolívar, que es una de las regiones donde se concentra la producción de oro del país.

Cuando se analiza el número de alumnos por docente, la evidencia cuantitativa sugiere que los municipios mineros presentan un deterioro en la oferta docente. Esta diferencia es estadísticamente significativa en todos los casos. De manera sistemática, los productores de oro, los productores de carbón en el interior y en Cesar y La Guajira, y los productores de materiales de construcción presentan un mayor número de alumnos por docente relativo a sus grupos de comparación.

- Los estudiantes en municipios mineros presentan un menor desempeño escolar. En particular, los resultados totales de las pruebas Saber 11 son significativamente inferiores en 1% entre los municipios con minería de oro, de carbón en el interior, y de materiales de construcción, relativo a los municipios de comparación. En tanto esta diferencia se presenta de manera sistemática en todos los sectores analizados, toma relevancia para el análisis de los efectos de la minería sobre desempeño escolar.

En términos absolutos, las magnitudes implican que los municipios mineros de oro y de carbón en el interior, tienen 0,4 y 0,6 alumnos más por cada docente. Para los municipios carboneros de Cesar y La Guajira esta magnitud es de 1,4, y para los municipios productores de materiales de construcción, de 1 alumno más por docente (como punto de referencia, los municipios de comparación tienen alrededor de 22 alumnos por docente en promedio) **Cada dos estudiantes menos por salón pueden llegar a representar aproximadamente un mes adicional de formación al año**[18]

Rigidez de la política frente a la diversidad económica y socio-cultural

La rigidez de la política existente, que funciona a partir de las categorías que se explican a continuación y cuyas fronteras se desdibujan con facilidad en algunos casos, y en otros casos no recogen ciertas realidades, puede generar conflictos a mineros interesados en formalizar su actividad. La investigación registró, para minería de oro, carbón del interior y materiales de construcción, constantes quejas de pequeños y medianos mineros que perciben las figuras dispuestas para la formalización como inapropiadas para atender sus características,

[17] Para mayor información sobre los efectos de la itinerancia en las comunidades étnicas puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la educación disponible en www.creer-ihrb.org

[18] Krueger, A. (1999). Experimental Estimates of Education Production Functions. Quarterly Journal of Economics 115(2): 497–532

posibilidades, recursos y necesidades. Según la Policía Nacional esto ocurre porque "los parámetros establecidos para regular y legalizar la minería no han sido objeto de estudios previos que involucren contenidos poblacionales, sociales, ambientales, territoriales y económicos" (Policía Nacional de Colombia, 2012).

	Definición y características según Ministerio de Minas:
Barequeo (Art.155 Código de Minas)	El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitido, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.
Minería Formal (Glosario minero)	Conformada por unidades de explotación de tamaño variable, explotadas por empresas legalmente constituidas.
Minería de subsistencia (Glosario minero)	Minería desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia. Se denomina así a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, y a la extracción ocasional de arcillas, en sus distintas formas, y los materiales de construcción.
Minería ilegal (Glosario minero)	Es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia.
Minería informal (Glosario minero)	Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables.
Minería legal (Glosario minero)	Es la minería amparada por un título minero, que es el acto administrativo escrito mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional, según el Código de Minas. El titulo minero deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional.

Definición y características según Ministerio de Minas:	
Minería Ocasional **(Art. 152 Código de Minas)**	La extracción ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, que realicen los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales, no requerirá de concesión del Estado. Esta explotación ocasional solamente podrá tener como destino el consumo de los mismos propietarios, en obras y reparaciones de sus viviendas e instalaciones, previa autorización del dueño del predio. Todo otro destino industrial o comercial que le den a los minerales extraídos, al amparo de este artículo, les está prohibido.
Minería tradicional **(Decreto 2715 - 2010)**	Se entiende por minería tradicional aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten los siguientes dos (2) requisitos: a) que los trabajos mineros se han adelantado en forma continua durante cinco (5) años a través de la documentación técnica y comercial y b) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010.

La reciente Política Minera de Colombia, publicada por el Ministerio de Minas y Energía en abril del 2016, anuncia la expedición de la reglamentación que definirá la gran minería, la mediana minería, la pequeña minería y la minería de subsistencia. En la política se adelanta la decisión de establecer la clasificación de la minería por producción y tamaño, con la premisa de que esta estrategia permitiría políticas y programas acordes a las necesidades específicas de cada uno de estos grupos. Frente a esta forma de clasificación, surgen interrogantes de altísima relevancia en el campo de los derechos humanos, como: ¿de qué manera se asegura que esta clasificación no se convierta en una trampa de pobreza para los mineros artesanales, ancestrales y a los que equivocadamente llaman mineros de subsistencia?.

El caso de los mineros de Antioquia, Cauca y Nariño es significativo para entender los dilemas que surgen de una política rígida y descontextualizada. Una amplia proporción de ellos no ha desarrollado la minería de la forma en que la norma entiende la minería tradicional, pero están interesados en formalizar su actividad. En esos casos por lo general pretenden que la formalización o legalización de su actividad sea por la vía de un reconocimiento de que su actividad es tradicional, bien porque las demás categorías no son accesibles para ellos, o porque no tienen más información. La consecuencia más grave de esto, es que frente a las dificultades y fracasos en el proceso, estos mineros desisten de la formalización y quedan expuestos a la extorsión y otras actividades ilícitas que ponen en riesgo su vida, libertad y seguridad.

Como ejemplo de los efectos de una política insuficiente para la atención integral y diferenciada de las poblaciones mineras, en los casos de los 3 minerales abordados en este estudio se encontraron particularidades que reafirman la necesidad de un enfoque diferencial dentro de la política pública de formalización. En los párrafos siguientes se presentan algunos casos que ilustran la heterogeneidad de las dinámicas locales.

En el caso de la explotación de materiales de construcción existen limitaciones para la formalización asociadas a las prácticas tradicionales y culturales propias de la población local. De acuerdo con una funcionaria de la Alcaldía municipal de Ráquira, Boyacá, "La mayoría de los artesanos no asocian la extracción de arcilla con minería, y mucho menos con el licenciamiento ambiental. El mayor problema es que la arcilla está alrededor de todo el municipio. Las familias extraen arcilla en los lotes de las casas". Según lo argumentó, las familias ven esta extracción como una labor ancestral y no tienen conocimiento frente a las afectaciones paisajísticas, morfológicas de los suelos y en fuentes hídricas. Ante esto, un funcionario de la Alcaldía de Nemocón, Cundinamarca, manifestó que existe una problemática histórica asociada a la propiedad de la tierra. Expresó que como la explotación tiene más de 80 años y "es muy complicado formalizarlos. La mayoría de los predios tienen falsas tradiciones, son sucesiones por generaciones".

La tradición minera del departamento de Boyacá se ilustra claramente con el relato de una asociación de mineros tradicionales que refieren que siempre han tenido explotación de arcillas para ladrillos y carbón para cocinarlos. "Así se construyó la iglesia del pueblo. A TermoPaipa se le vendió desde 1975 con una cooperativa que existía en ese entonces". Otros señalan que la minería tradicional se ha transmitido generacionalmente, pero hoy ya no está generando ingresos y no hay beneficios por parte del Estado: "nuestra salud se la hemos regalado al Estado, no hay becas para los hijos de los carboneros".

En muchas regiones de explotación de oro, la realidad las condiciones de los mineros se configuran en gran medida desde la debilidad de las instituciones, el papel que juegan las distintas organizaciones comunitarias, y la presencia de actores armados intermediando en la cadena de valor u organizando diversas intervenciones en la actividad minera. Por ejemplo, en Buriticá, en el occidente de Antioquia, la migración masiva de mineros del Nordeste supera la capacidad operativa de las instituciones locales. Según un funcionario de la Alcaldía, al Estado "le toca entrar con legalidad a contextos complejos de ilegalidad que lo superan". En este contexto resulta artificial separar la influencia de la minería legal y formal de la influencia de la minería informal e ilegal. La situación de las poblaciones es la combinación de todas estas fuerzas en un contexto de baja gobernabilidad

Un representante de la comunidad de El Bagre hace énfasis en la importancia de la vocación y tradición minera para la población en el Bajo Cauca antioqueño. Explica que un barequero puede llegar a ganar $1,100,000 pesos al mes, mientras que con un jornal en agricultura no alcanza el salario mínimo.[19] La pequeña minería es entonces el medio privilegiado de subsistencia de la comunidad. Por su parte, un minidraguero en el municipio de Ayapel, Córdoba, explica que "las personas llegan al oro por necesidad", y que en regiones como esta, la minería "es la única actividad que permite salir de la pobreza rápidamente". Esta situación se repite en regiones de tradición minera de oro, como el Nordeste antioqueño, norte del Cauca, la zona andina en Nariño y Chocó. En estos contextos, las comunidades hacen énfasis en que las políticas de formalización deben ser diferenciadas y coherentes con las realidades territoriales.

En el municipio de Andes, Antioquia, algunos mineros explicaban que el problema de la política de formalización es que los "entables, barequeros y chatarreros no caben en el modelo de gran empresa a través de

[19] En el capítulo de seguridad se desarrolla una discusión sobre las posibilidades de ingreso entre las diferentes alternativas de las que disponen los mineros.

contratos y tecnificación". En la misma línea, mineros de carbón en Boyacá manifestaron sentirse desprotegidos en comparación con la gran minería, y reclaman que no deben ser medidos "con la misma vara con que miden a Cerrejón", refiriéndose a los requerimientos técnicos y los pagos de impuestos y regalías.

En Caucasia, Antioquia, hicieron énfasis en la ausencia de reconocimiento por parte del Gobierno de los mineros itinerantes (como barequeros, minidragueros y motobomberos), y en la incertidumbre sobre la manera como se puede estimular una actividad que tiene una naturaleza no-estática, variable y diversa[20], "¿qué pasa si el barequero crece o encuentra modos para invertir en mecanización [para mejorar su capacidad de producción, ingresos y calidad de vida]?".

En síntesis, existe una necesidad generalizada de transformar una política que le exige lo mismo a todos los actores sin diferenciar contextos y vulnerabilidades.

Retos para la protección de derechos en entornos de criminalidad[21]

Frente al creciente fenómeno de la minería asociada al crimen, y su compleja interacción con la minería ilegal, en algunos territorios, principalmente con explotación de oro, el principal reto del Estado radica en lograr controlar la expansión y, por consiguiente, los impactos de la minería ilegal y criminal. El Ministerio de Minas y Energía, no regula este tipo de minería porque por política jurídica es una competencia que se acerca más a la seguridad nacional y al ámbito penal.

A raíz de varios decretos dirigidos a controlar la minería ilegal y la minería criminal, las autoridades territoriales (incluyendo las CAR), la Policía y el Ejército han llevado a cabo operativos de decomiso y destrucción de maquinaria, con consecuencias desafortunadas como la criminalización de mineros que no cuentan con un título minero pero que tienen vocación de formalización .

De acuerdo con la Policía Nacional, entre agosto del año 2010 y septiembre del año 2014 se han intervenido 1925 minas informales y se han suspendido 1282, se han generado 6067 capturas y se han incautado cerca de 1520 retroexcavadoras en el país (Policía Nacional de Colombia, 2014). Las mencionadas acciones de la Policía responden, entre otros, a la denominada Estrategia de Intervención Integral contra la Minería Ilícita -EIMIL-, una estrategia que, en ocasiones, ha derivado en acciones contra minería ilegal e informal con vocación de formalización , incluso aunque desde sus fundamentos afirma lo siguiente

- "los parámetros establecidos para regular y legalizar la minería no han sido objeto de estudios previos que involucren contenidos poblacionales, sociales, ambientales, territoriales y económicos"
- "el Código de Minas, aborda el asunto de la minería ilegal haciendo referencia exclusivamente a la actividad que no cuenta con título vigente o autorización del titular de la propiedad privada, criminalizando al minero informal, pero sin contemplar estrategias para combatir el contrabando de minerales".

[20] Por ejemplo, en muchas regiones del país, los barequeros interactúan con la gran minería mecanizada.
[21] Los entornos criminales de la minería se desarrollan con mayor profundidad en el capítulo de seguridad.

- “la explotación minera ha sufrido tropiezos como consecuencia de la ambigüedad y vacíos que presenta su regulación lo que genera inseguridad jurídica para los receptores de la norma” (Policía Nacional de Colombia, 2012)

Los fundamentos de la estrategia reconocen la responsabilidad del Estado respecto del otorgamiento de licencias con tal facilidad que incluso habría sido aprovechado por GOAML y BACRIM para “lavar dólares y apropiarse de regalías de algunos municipios, así como para generar riqueza mediante la explotación, en ocasiones ilegal, de minas compradas a través de testaferros y exportar minerales de forma ilegal” (Policía Nacional de Colombia, 2012).

Colombia ya experimentó el fracaso de esta aproximación en la lucha contra la droga y el narcotráfico, cuando abordó la erradicación de cultivos ilícitos solo desde la lógica de la sanción. Y lo que se encuentra, específicamente en los escenarios de pequeña minería de oro en Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño en donde la actividad coexiste con distintos grupos armados ilegales, es que el no contemplar estrategias para atender e incorporar a estas comunidades, al igual que lo sucedido con los cultivos ilícitos, lleva a la doble victimización de estas poblaciones, por las estructuras armadas una vez y luego por la negación de protección del Estado.

La política no está orientada a la prevención de impactos y a la protección de derechos

En lo que tiene que ver con la población que directa o indirectamente está relacionada con la actividad y sufre los impactos del desarrollo de esta, se encuentra que las políticas sectoriales no contemplan los impactos en derechos humanos como criterio determinante para viabilizar el desarrollo de la actividad minera, y por lo tanto, no designan competencias institucionales para su prevención.

En concordancia con los compromisos adquiridos por el gobierno colombiano tras la adopción de los Principios Rectores de las Naciones Unidas para Empresas y Derechos humanos, su deseo de adhesión a la OCDE, y más recientemente la publicación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, el Estado colombiano debe contar con medidas para prevenir, investigar, castigar y reparar situaciones de abuso a los derechos humanos, tal y como lo expresan el Principio 1 y 2 de los PRNU.

Las acciones y herramientas que el Estado, y en específico el sector minero, desarrollan para atender las necesidades de la población, ya sea para el desarrollo de una actividad o para prevenir o mitigar una situación crítica, revisadas a la luz de los Principios Rectores de las Naciones Unidas pone en evidencia que estas políticas no dan un lugar central a la prevención y gestión de impactos en derechos.

Principios Rectores de las Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos

Principio 1: Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

Principio 2: Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades.

El Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en el capítulo sobre minería, se ofrecen lineamientos para la protección y respeto de los Derechos Humanos en materia de minería a través de dos herramientas: el título minero y su correspondiente licencia ambiental, los cuales pretenden garantizar la explotación racional de los recursos y apoyar a los mineros en su proceso de formalización.

Resulta además fundamental mencionar las estrategias transversales que propone el plan en general. A saber, la competitividad, la movilidad social, transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, buen gobierno y crecimiento verde.

No cabe duda que estas medidas enuncian el compromiso de avanzar hacia la acción sin daño en la minería, estableciendo requisitos para la actividad; sin embargo, no contemplan orientaciones explícitas para la previsión y prevención como procesos sistemáticos para el sector. Si mencionan afectaciones y los riesgos ambientales; sin embargo, no figura la prevención de impactos en derechos, la cual tendría que incluir comprensión de los entornos sociales y sus posibles impactos.

El Código de Minas establece las medidas necesarias para "fomentar la exploración técnica la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal privada" Art. 1. Con base en lo anterior, el Código restringe la explotación minera en ciertos territorios en los que no se puede realizar la explotación (Art. 31 al 38), resaltando aquellas zonas delimitadas como de explotación por grupos étnicos (Art. 39 al 44). Delimita también la explotación de minería a menor escala: barequeo (Art. 152 al 157) y establece la obligatoriedad de dicha explotación en las comunidades negras (Art. 158). De igual manera, se estipulan las medidas en las que está establecida la explotación ilícita minera (Art. 159-165). Estas medidas previenen y minimizan el impacto de los proyectos sobre el área de influencia de los mismos, por medio de sanciones preestablecidas.

Así mismo, el Código define los lineamientos para dirimir conflictos en diferentes escenarios (Art.306-316). En este aspecto, es importante establecer qué tipos de territorios son aptos para la explotación, prospección e investigación y cuáles no (Art. 122-136). Estos lineamientos se establecen en aras de garantizar una correcta explotación de los recursos mineros, minimizando los impactos ambientales y sociales dentro del área de influencia destinada a la explotación minera.

Al establecer orientaciones para definir la ilegalidad de actividades mineras sin conocer y comprender los distintos actores de estos escenarios, el código cae en un tratamiento genérico de los originadores de la ilegalidad y de personas que puedan estar asociadas a esta pero que también pueden ser víctimas de la misma, de manera que se concluye que el código falla en la compresión, reconocimiento y tratamiento de derechos particularmente aquellas personas y/o colectividades que ejercen la minería como parte de su subsistencia y/o de su uso ancestral del territorio.

El código no incorpora orientación ni prescripción para la protección de derechos de personas o poblaciones en los entornos mineros. Es este sentido conviene destacar la ausencia de acciones específicas para que los titulares y concesionarios mineros adelanten acciones de debida diligencia para la identificación de impactos sociales ni para que las medidas de tratamiento de tales impactos sean objeto de seguimiento como los son otros compromisos contractuales . Es aquí donde se materializan vacíos con previsión y prevención de impactos y conflictos.

Como se mencionó anteriormente, en abril de 2016, El Ministerio de Minas y Energía publicó el documento: Política Minera de Colombia, Bases para la minería del futuro. Allí, el Ministerio se ha comprometido a "que la actividad minera en todas sus escalas, se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable, de tal manera que se incremente las externalidades positivas en los territorios mineros en materia de empleo, ingresos, regalías, tributos, entre otros, y se adapte a los cambios que impongan el contexto internacional en materia de precios, mercados, clima y sustitutos energéticos".

Esta política identifica 11 retos del sector, los cuales son relevantes no solo para su competitividad y viabilidad del sector, sino también para la protección y ejercicio de derechos en los territorios mineros: i) falta de coordinación interinstitucional, ii) altos niveles de informalidad, iii) múltiples denominaciones para la minería, iv) extracción ilícita de minerales, v) conflictividad social en las regiones, vi) demoras en los trámites, vii) deficiencia en los sistemas de información, viii) ordenamiento territorial limitado y faltas en la coordinación sobre la planeación del mismo, ix) carencia de encadenamientos productivos, x) infraestructura deficiente y xi) poca competitividad. Frente a este diagnóstico, la política define 6 pilares o líneas de trabajo: i) seguridad jurídica, ii) condiciones competitivas, iii) confianza legítima, iv) infraestructura, v) información y vi) institucionalidad minera fortalecida y eficiente.

En lo que tiene que ver con el deber del Estado de asegurar la protección de derechos, que recoge el pilar I de los PRNU, la política devela avances significativos en cuanto propone acciones específicas para fortalecer el diálogo entre empresas, autoridades y comunidades, como la creación de espacios de información y formación y la creación de una política de empresas y derechos humanos aplicada al sector minero-energético[22].

[22] Esta política se dará en el marco del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, el cual es liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Para mayor información visite la página de la Presidencia de la República o siga el siguiente link: http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Documents/Plan%20Nacional%20de%20Accion%20DDHH%20Empresa.pdf

Los PRNU enfatizan en la responsabilidad del Estado de asegurar que terceros hacen su debida diligencia, para lo cual se debe garantizar el acceso a información suficiente y oportuna que permita la previsión y prevención de impactos. La política acierta en identificar la gestión de información como un pilar esencial en la construcción de una minería sostenible; sin embargo, el alcance de las acciones propuestas se concentran en la producción de información técnica y de conocimiento geológico, por lo que se echan de menos medidas y acciones para fortalecer la producción de información que permita no solo a la gran minería, sino también a la pequeña y mediana, contar con herramientas para la prevención de impactos en derechos humanos.

Otra de las acciones propuestas en la política que se considera fundamental para el propósito de asegurar una minería responsable, sostenible e incluyente es la de fortalecer la institucionalidad minera, a través del mejoramiento del servicio al ciudadano con el uso de herramientas para facilitar el acceso a información y del fortalecimiento de la presencia de la autoridad minera en los territorios.

No obstante, persisten falencias que no son abordadas por esta política. En la minuta del contrato único de concesión, la responsabilidad del emprendimiento minero frente a las comunidades se limita a la elaboración de un plan de gestión social siguiendo los criterios establecidos en las guías minero ambientales. Esas cláusulas sólo establecen la obligación en cabeza del concesionario de llevar a cabo sus actividades de tal manera que promueva el desarrollo económico y social, que cumpla las guías minero ambientales (GMA) de la ANM, y que presente un Plan de Gestión Social (PGS) que incluya al menos uno de los componentes establecidos en los artículos 251 a 256 del código de minas.

Es decir que en la minuta única se deja al arbitrio de la empresa la opción de incluir dentro de su PGS, que debería ser el manual de debida diligencia en derechos para el proyecto, solo una de las obligaciones legales eligiendo entre porcentaje de trabajadores nacionales, mano de obra regional, utilización de bienes nacionales, o ubicación de las instalaciones comunitarias. Eso no significa que el concesionario quede libre de cumplir las obligaciones de ley, pero sí significa que la ANM desperdició la oportunidad de aclarar todos los estándares mínimos sociales que deberían hacer parte de la debida diligencia empresarial en derechos humanos, por ejemplo en materia de contratación de personal local y sus condiciones, que es una de las causas más frecuentes de conflicto, y de convertirlos en obligaciones contractuales fiscalizables por la propia agencia.

Con excepción de los casos en donde la exploración ocurre en territorios de minorías étnicas e donde la consulta previa (OIT 169), los demás proyectos no tienen que seguir ningún estándar de socialización ni de consulta e involucramiento con grupos de interés. Estas prácticas ocurren en el marco de los estudios de impacto ambiental, los planes de manejo y sus componentes sociales aplicables a las etapas de construcción, montaje y producción. Sin embargo, la inclusión de las Guías Minero Ambientales en esta cláusula del contrato les da un poco más de fuerza vinculante dentro de las lógicas del contrato, pues la ANM puede exigir como parte de las obligaciones del contratista al menos el cumplimiento de los estándares de estas guías.

Las Guías Minero Ambientales son documentos que buscan organizar el proceso de exploración y explotación de una mina. Esto con el fin de prevenir y minimizar el impacto de los proyectos sobre el área de influencia de los mismos. Esta prevención se evidencia a través de las metodologías de evaluación y manejo de impactos ambientales que tiene el documento. Estas guías son lineamientos que la autoridad minera establece para

garantizar una correcta explotación de los recursos mineros, minimizando los impactos ambientales, implícitamente protegiendo el derecho a un ambiente sano, de las personas que se encuentran dentro del área de influencia del proyecto.

Esta herramienta es importante para la planeación y desarrollo de las actividades de cualquier proyecto y/o emprendimiento minero, pero al estar enfocadas en la identificación de riesgos sin establecer un vínculo con el ejercicio de derechos, la herramienta es ineficiente a la hora de identificar posibles escenarios de conflictos y/o impactos, y por lo tanto su previsión y tratamiento quedan desatendidos. Por ejemplo, en el caso de la identificación de impactos sociales asociados a la generación de empleo, estas guías se limitan a identificar el número y tipo de empleos generados sin indagar por la calidad y condiciones del trabajo, el nivel de formación de la población, el estado de la oferta y tradición laboral en la región, entre otras tantas condiciones que determinan el ejercicio del derecho al trabajo decente, pero también inciden en impactos socio-culturales y socio-económicos no previstos por los proyectos.

Las herramientas de planeación como trámite y como herramientas de gestión

En los diálogos sostenidos con instituciones y ONG sobre el alcance y uso de instrumentos como el Plan de Trabajo y Obras (PTO) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), se puso en evidencia cómo la formalidad de los trámites de aprobación de los requisitos pueden debilitar el objetivo que llevó a regular la planeación técnica y la identificación de impactos de impactos. Cuando el propósito de estos instrumentos está enfocado en el cumplimiento de un requisito y no en integrar la prevención en la gestión de la actividad, no se genera el conocimiento necesario para obrar diligentemente frente a las características, vulnerabilidades y riesgos del entorno de operación.

Un primer impacto originado en la aproximación formalista de la socialización se materializa en las percepciones de opacidad que señalan comunidades de entornos mineros y petroleros. En efecto, las quejas más comunes en el diálogo con comunidades, también registradas en otros estudios sobre socialización[23] señalan: i) dificultad para comprender los términos técnicos contenidos en los EIA ii) superficialidad en el involucramiento al reducir la socialización a momentos puntuales y no a un proceso continuo de comunicación, iii) ilegitimidad del interlocutor, al permitir que sean empresas con frecuencia quienes explican los procedimientos de participación y de protección de derechos de los ciudadanos y de la comunidad, iv) ausencia de mecanismos previamente acordados de resolución de disputas o diferencias.

El artículo 15 del Decreto 2041 de 2014 dispone que se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto haciendo énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante ese proceso. También se ha diagnosticado como una situación "contaminante" de la socialización la inclusión de acuerdos comerciales -empleo y contratación de bienes y servicios- en la discusión de impactos ambientales y sociales.

[23] Al respecto ver: ACP (2013) Guía de socialización de proyectos de hidrocarburosrelacionamiento sostenible con comunidades y autoridades gubernamentales. Disponible en: http://docplayer.es/9952875-Guia-de-socializacion-de-proyectos-de-hidrocarburos-relacionamiento-sostenible-con-comunidades-y-autoridades-gubernamentales.html

Esta mezcla de intereses le resta independencia a la discusión de impactos y conlleva el riesgo de limitar el alcance de la definición de impactos y medidas de manejo.

Este escenario se conoce como socialización del EIA, y en él las empresas y las comunidades discuten el proyecto. En ocasiones los responsables de la obra o proyecto asumen compromisos con la gente. Es común que se llegue a acuerdos acerca de la compra de material en canteras locales, o contratación de personal local para la gestión y trabajos del proyecto. Sin embargo, como se trata de acuerdos informales apenas respaldados por actas, se hacen jurídicamente imposibles de exigir. En muchos casos estos incumplimientos, que son muy comunes, generan conflictos y resistencias comunitarias ante los proyectos.

Los riesgos de superficialidad y desvío de los procesos de socialización son un reflejo de las diferencias entre una aproximación orientada por cumplir el trámite o una de buscar un genuino relacionamiento basado en la confianza. El primero, posiblemente acelera la obtención de permisos, pero más frecuentemente, genera conflictos y desconfianza a veces insalvables; el segundo, mientras tanto, fomentaría el relacionamiento como un objetivo esencial de un proyecto y llevaría a hacer de los procesos de licenciamiento y elaboración de los EIA y PTOs parte de la gestión rutinaria.

Adicionalmente, surge el interrogante sobre la capacidad, habilidad y motivación que tiene la pequeña y media minería en Colombia para llevar a cabo este tipo de estudios, ya que en muchos casos los parámetros y requerimientos exceden sus recursos, y a la vez no representan un beneficio explícito y evidente en el desarrollo de su negocio.

Frente a este reto, un funcionario del municipio de Sogamoso menciona los casos de mineros que contratan la elaboración del EIA "sin realmente entender los compromisos que adquieren con este" … "y entonces, cuando llega la autoridad ambiental y le cierran la mina no tiene ni idea de por qué sucedió". Lo mismo sucede con el Plan de Trabajos y Obras, en muchos casos, afirma el funcionario, a los mineros se les olvida que tenían ese plan, lo archivan o lo pierden, y luego la los penaliza por tener una mina totalmente distinta a la que se aprobó inicialmente en el PTO.

Es importante mencionar que el **Plan Nacional de Ordenamiento Minero-PNOM** propone como medida de prevención el Análisis de Riesgos. Esta herramienta busca identificar tempranamente las amenazas, recomendar alternativas de prevención y mitigación, prever contingencias y ordenar la supervisión de la operación, cierre de minas y gestión de pasivos ambientales. Así mismo, la gestión del riesgo debe permitir la experimentación y el aprendizaje, antes que estar fundamentada en la prohibición como única alternativa ante la presencia de incertidumbre.

El PNOM identifica líneas de trabajo que marcarán la hoja de ruta en la gestión integral del sector minero y de otras entidades para el avance del mismo. Los cuatro principios ordenadores fundamentales son: Generación de valor; Evaluación y gestión del riesgo; Eficiencia y Consistencia. A partir de estos principios se pretende lograr un aprovechamiento responsable de los recursos mineros que se traduzca en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país.

Se considera un avance importante el que el PNOM incluya el análisis de riesgo como herramienta, ya que la identificación de riesgos encarna los conceptos de previsión, conocimientos de los contextos, comprensión de los riesgos operacionales; así como la prevención de los mismos. Si bien el PNOM avanza hacia la protección de derechos al enunciar y valorar la comprensión de impactos sociales, y teniendo en cuenta que los impactos sociales son comunes a los distintas formas de minería, se considera que podría dar recomendaciones más específicas para la incorporación de estas temáticas en el análisis de riesgos.

La **Consulta Previa**, como instrumento de política aplicable al sector minero, debe entenderse como un espacio de diálogo intercultural que debe celebrarse en los momentos más tempranos de cualquier proyecto con capacidad de generar impactos sobre los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados. Si así se asumiera, sería un espacio perfecto para prevenir conflictos socio-ambientales. Sin embargo la debilitación del derecho por prácticas estatales y corporativas, lo ponen en riesgo de ser convertido en un trámite administrativo inútil desde el punto de vista de los derechos y en una mala práctica desde el punto de vista de la debida diligencia de las empresas, pues se convierte en un núcleo de conflictos posteriores derivados de la falta de legitimidad de los acuerdos, si los hay, o de la falta de legitimidad del proyecto, si no los hay[24].

La ausencia de un enfoque en prevención y gestión de impactos, como se verá más adelante, se traduce en el distanciamiento de la institucionalidad con los territorios, porque no se cuenta con lineamientos que doten a las instituciones de competencias para la identificación y prevención de impactos en derechos humanos. Lo que explica que la actuación de Ministerios claves en la protección de derechos (Salud, Educación, Ambiente, Vivienda, Defensa, entre otros) se limita a reaccionar una vez ocurra un accidente o incidente que atrae la atención de estas instituciones y no como resultado de una política diferenciada e integral que busque la prevención de estos impactos.

Dificultades de las figuras para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en materia minera

En un estudio adelantado por el centro para la responsabilidad social en minería del *Sustainable Mineral Institute* sobre los vacíos del sistema minero en materia de participación o inclusión de la sociedad en la construcción y ejecución de la política minera (Viana, 2014), se analizó a profundidad la forma en que la normatividad minera se aproxima al tratamiento diferencial que el Estado debe garantizar a los pueblos étnicamente diferenciados para garantizar sus derechos.

En ese marco, el documento recupera las dos figuras para la protección de los derechos de los pueblos en materia minera. Uno es el de las zonas mineras indígenas y de comunidades negras, y otro es el de las zonas de reserva especial. Finalmente, para lo que aquí más interesa, ese estudio presenta las cuestiones más relevantes sobre los problemas de la consulta previa en este sector.

Las primeras, es decir **las zonas mineras indígenas y de comunidades negras** se crearon como mecanismos de protección de los derechos territoriales de esos pueblos porque en su declaración se constituye el requisito

[24] Vea más sobre la discusión de la consulta previa como mecanismo de prevención en el Documento especializado CREER: Vianna-Arango (2015) Pg. 33. Disponible en http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/

sine qua non para que se active el derecho de prelación. Sin embargo estos mecanismos son perversos si se entienden como formas de protección.

Al margen de la historia jurídica de la forma en que deben declararse estas zonas, lo cierto es que hoy día la ANM declara ambos tipos de Zonas únicamente a solicitud de parte, desplazando la carga del pago de los estudios técnicos a las comunidades interesadas, y dejando de lado la Consulta Previa sobre el argumento de que si lo solicitan los pueblos no hay que activar ese derecho. Tanto la omisión de la consulta como la obligación impuesta a los pueblos de pagar los estudios técnicos son rasgos de procedimientos culturalmente inadecuados e incluso constitucionalmente desproporcionados (Viana, 2014).

Lejos de lo que algunas comunidades han entendido, la declaración de estas zonas no supone una reserva o una exclusión de su territorio de la actividad minera que impida la concesión de un título a un tercero. La activación del derecho de prelación, más bien, supone que los pueblos que lo ejerzan se convierten en mineros (Viana, 2014).

En efecto, si un tercero solicita un título minero en un área que se traslapa con una ZMI o una ZMCN, las autoridades de estos pueblos pueden ejercer su derecho de prelación en un término perentorio de 30 días. El derecho de prelación se ejerce solicitando un título minero a nombre del pueblo indígena o negro titular de la ZMI o ZMCN según corresponda. El título les será concedido sólo si cumplen a cabalidad y con rigor todos los requisitos que tendría que cumplir cualquiera, porque no hay una adecuación cultural de esas condiciones para hacerlas asequibles a los pueblos (Viana, 2014).

Suponiendo que logran la concesión del título y evitan que un tercero entre a hacer exploración y explotación minera en su territorio, adquieren la obligación de explotar el título o de lo contrario serán sancionados por la autoridad minera. Por ejemplo, si obedeciendo la prohibición de su ley de origen de intervenir el subsuelo o extraer sus riquezas, no pueden explotar el título concedido, será muy difícil que les concedan otro en el futuro, o, lo que es lo mismo, no podrán volver a ejercer su derecho de prelación.

O si, en otro caso, el pueblo no tiene recursos financieros suficientes para asumir la explotación del título, terminan tercerizando la concesión como lo permite la ley y abriendo su territorio a intervenciones de terceros que inicialmente querían evitar (Viana, 2014).

Por su parte**, las zonas de reserva especial** son instrumentos más garantistas para proteger los derechos de los pueblos. Sin embargo la forma en que el Ministerio de Minas y Energía ha interpretado las normas para concluir que es imposible la concurrencia de formas especiales de protección territorial para estos, le ha quitado la fuerza garantista que podría haber tenido. La principal limitación que supone esa interpretación consiste en que los pueblos que tienen territorio titulado no pueden solicitar la declaración de una ZRE porque eso supone superponer dos figuras de protección, según la interpretación del ministerio (Viana, 2014).

Estas reservas son áreas en las que por un tiempo prolongado ha habido minería informal ancestral o minería tradicional. Su declaración tiene como finalidad permitir que esos pueblos, cuya identidad cultural incluye la actividad minera, puedan seguir ejerciéndola de forma regularizada. Las áreas son declaradas por el gobierno después de hacer un estudio del área y la delimitarla con participación de los pueblos. El área queda excluida

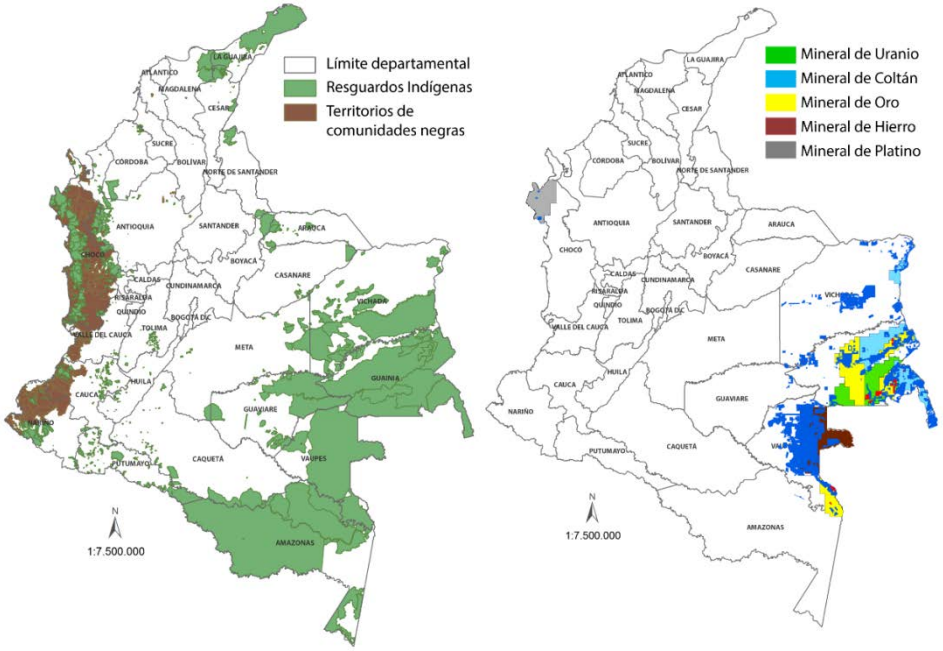
para otorgamiento de títulos mineros, y al final del proceso es concesionada a nombre del pueblo étnico que la ha usado tradicionalmente. En este caso, al contrario de lo que sucede con las AMI y las AMCN no se exigen cánones correspondientes a la explotación porque se entiende que el pueblo titular lleva años explotando. Simplemente se concede el título para que continúen haciéndolo (Viana, 2014).

Finalmente, respecto de la Consulta Previa, ese estudio aclara que ese derecho se activa siempre que con ocasión del proyecto minero pueda haber un impacto directo sobre los derechos de los pueblos, especialmente pero no solamente, derechos territoriales, es decir que por la naturaleza del proyecto minero, la jurisprudencia ha sido enfática en que se haga consulta previa siempre que se afecte su hábitat que no es solamente donde el pueblo o la comunidad indígena o negra tenga sus casas y habiten permanentemente. El hábitat de los pueblos también es todo el territorio donde hay interés cultural y espiritual y al que han accedido tradicionalmente para sus actividades ancestrales de supervivencia (Viana, 2014).

Aunque el principal obstáculo para garantizar este derecho ha sido la interpretación de las autoridades mineras, en contra de una sólida línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, según la cual la consulta sólo procede a partir del montaje y la explotación, también es cierto que la ventanilla minera hace imposible un sistema coherente y sostenible que permita el ejercicio de este derecho a los pueblos de acuerdo con sus estándares constitucionales de protección.

Territorios Étnicos y Áreas Minero Estratégicas

Fuente: Elaboración propia con información de SIG-OT y ANM-2014



En efecto, la consulta previa de las áreas estratégicas mineras tendría inmensas ventajas que no tiene la consulta de cada concesión minera, entre las que se cuentan las siguientes: a) su objeto sería la destinación y uso de territorios étnicos, b) iría configurando un mapa de planeación –gradual- del ordenamiento territorial minero del país, c) permitiría un verdadero diálogo entre el modelo de desarrollo nacional y las opciones propias de los pueblos, y d) permitiría a las autoridades mineras llegar a las rondas mineras con ofertas de bloques libres de oposición étnica irreductible, en los que el diálogo de la Consulta se centraría en el cómo y dónde, y dejaría de ser un cruce de monólogos entre posiciones irreconciliables que terminan impidiendo el ejercicio real de los derechos étnicos y la consecución de las metas proyectadas para el sector (Viana, 2014).

En Junio de 2016, la Corte Constitucional revocó las Áreas Estratégicas Mineras por no haber sido consultadas con los pueblos sobre los que recayeron esos inmensos polígonos.

2. LAS ACTUACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD MINERA EN LOS TERRITORIOS

2.1 ¿SE ESTÁ ASEGURANDO IGUALDAD DE OPORTUNIDADES AL PEQUEÑO MINERO?

Uno de los principales síntomas de una política pública sectorial insuficiente para la protección de derechos, es el vacío de competencias para la atención de conflictos recurrentes.

Adicionalmente, las fallas en articular las actuaciones institucionales del nivel central con el nivel regional, y entre entidades del mismo nivel son también síntoma de una política débil para prevenir impactos y proteger derechos. La desarticulación y la ausencia de competencias, esenciales en la atención integral de la población, se manifiestan en al menos dos fenómenos, de los cuales la investigación obtuvo evidencia.

(i) En primer lugar, los que están asociados a la frágil o ausente garantía del derecho a la igualdad de oportunidades en una versión reforzada en razón de la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión de la población a la que se refiere. Se trata de la situación de abandono o persecución que sufren los pequeños emprendimientos mineros, que los condena a una trampa de pobreza por la asimetría de la relación con el mercado competido cuyos beneficios son acaparados por las grandes empresas, que tampoco están del todo satisfechas con la solidez del sistema jurídico del sector, aunque éste se ha formulado para asegurar un tipo de crecimiento económico que sólo es posible con la intervención del sector corporativo.

(ii) En segundo lugar, se registraron fenómenos que tienen que ver con los procesos de formalización y los retos que plantea la figura de subcontratos de operación.

El pequeño minero no es objeto de un tratamiento igualitario en la protección de derechos

El conjunto de decisiones y acciones que el Estado, en cabeza del Ministerio de Minas como ente rector de la política minera, ha tomado para asegurar la protección de derechos de los pequeños mineros, no solo revela desinterés por parte de la autoridad minera, sino también desconocimiento de las realidades y retos que esta población enfrenta.

Ilustrativo de lo anterior, la Política Minera de Colombia (Ministerio de Minas y Energía, 2016), argumentando que las líneas estratégicas han sido definidas atendiendo a las características y necesidades particulares de cada tamaño de minería, mientras establece que la gran minería requiere el acompañamiento institucional y la mediana que el gobierno les brinde apoyo, se refiere a la pequeña minería de la siguiente manera: "En el caso de la pequeña minería, el Gobierno Nacional ha señalado que para entrar por la puerta de la formalidad se debe estar en la regularidad, es decir, trabajar bajo el amparo de un título y contar con un instrumento ambiental. En consecuencia, puede ser que algunas actividades mineras hoy sin título no puedan seguir ejerciendo la actividad, estando obligadas a entrar por la puerta de la reconversión. Pero los mineros que decidan no ingresar por una de las dos puertas tendrán que afrontar todas las acciones judiciales y policivas según la normatividad" (Política minera, 2016. Pg. 29).

Sin embargo, dentro de las líneas de acción de la política los pilares de infraestructura y competitividad resultan ser asertivos en cuanto responden a dos de los grandes retos de la pequeña minería en el país. Si bien en la política estos dos pilares se anuncian mayormente ligados a la mediana minería, se considera necesario asegurar que su alcance cobije a la pequeña minería porque como se detalla a continuación, la ausencia de garantías para una minería pequeña competitiva se traduce en fallas del Estado en asegurar el derecho a la igualdad material de los pequeños mineros, y en consecuencia en el ejercicio efectivo de otros derechos.

En efecto, no existen mecanismos para que, a lo largo de la cadena de valor, los pequeños productores puedan desarrollar una actividad competitiva. Esta condición es común en los casos de los tres minerales que se estudiaron. Por ejemplo, en la minería de materiales de construcción y de carbón en el departamento de Boyacá, los elevados costos del transporte asociados a la precaria inversión en infraestructura vial representan uno de los mayores retos para la competitividad de los pequeños emprendimientos mineros. Cifras de Fedesarrollo revelan que de acuerdo con el Censo Minero de Ingeominas en Boyacá el 77% de la infraestructura vial con la que cuenta la minería es de trocha (Fedesarrollo, 2011).

El mal estado de las vías tiene afectaciones en la competitividad de todos los actores económicos, incluyendo las cementeras y siderúrgicas, que en el caso de Boyacá también hacen uso de las vías; sin embargo, no todos se ven afectados por igual. Mientras que las grandes empresas cuentan con un parque automotor especializado y hacen uso de las vías, en muchos casos afectando la calidad y estado de estas, son los pequeños mineros quienes tienen que asumir costos extras por el mal estado de las carreteras o vender el mineral en la bocamina a un precio menor.

Un productor del municipio de Sogamoso hacía los siguientes cálculos: el precio por tonelada es de $96.000, lo que deja una ganancia neta entre los $5.000 y los $7.000 tras la deducción de gastos de transporte y

producción. Así mismo, pequeños mineros de la zona de Gámeza, señalan verse afectados económicamente porque, el pago de impuestos se calcula con base en el precio final del carbón y no en el precio en boca de mina. Sin embargo, para este cálculo no se tiene en cuenta el pago del impuesto del transporte: "nos cobran doble impuesto, el del transporte que ya se pagó, y el del carbón", lo que hace que sus ganancias disminuyan.

En efecto, según el GDIAM (2015), un reto prioritario para la consolidación de pequeñas y medianas empresas mineras es la conexión de las zonas de explotación con los centros productivos y comerciales del país, lo que implica: (…) el fortalecimiento de la red terciaria y secundaria, especialmente en zonas de conflicto y de explotación ilícita de minerales. Es importante considerar que en ciertas áreas, el Chocó por ejemplo, las vías terciarias son fluviales, por lo que se requiere una gestión pública para hacer más eficaz este mecanismo de comunicación e interconexión (GDIAM, 2015).

Por su parte, la minería de carbón en el interior del país comparte con la pequeña minería de oro retos asociados a la intermediación para el beneficio y comercialización del mineral. La investigación registró los casos de mineros que al no cumplir con los requisitos técnicos y ambientales, no pueden vender de manera directa a empresas que exigen trazabilidad del producto, y esto es aprovechado por intermediarios que pagan muy por debajo del precio de venta. En el caso de la minería de oro, la desregularización de las compraventas y los entables, así como la intervención de grupos armados legales e ilegales en la cadena de valor, exacerba las condiciones injustas de venta del mineral para el pequeño minero.

Común a todos los minerales y regiones, se encuentra que las dificultades para acceder a créditos y en general, para la bancarización de la actividad, es una de las barreras que más incide en la privación de libertades del minero que busca mejorar las condiciones de producción. El Reporte de Minería Artesanal y de pequeña escala (2002) afirma que la financiación y el acceso a créditos de las operaciones mineras de pequeña escala es una de las necesidades más apremiantes de los mineros.

En el marco de la Política Minera de Colombia, el Ministerio de Minas y Energía y el Banco Agrario de Colombia firmaron el 12 de Noviembre de 2015 un convenio de cooperación para facilitar el acceso a la Bancarización y el crédito a los titulares de pequeña minería en el territorio Nacional. Según el Ministerio de Minas y Energía, "dicho convenio tiene como principal objetivo lograr que los pequeños y medianos mineros accedan a créditos en buenas condiciones para capital de trabajo y para inversiones en maquinaria e instalaciones que les permita mejorar las condiciones de productividad y competitividad de su proyecto minero. En este momento, los Departamentos de Boyacá, Antioquia, y Magdalena ya cuentan con créditos aprobados, y se espera que a final del 2016 el número aumente para mejorar las condiciones de la pequeña minería"[25].

Las comunidades y autoridades locales confirman los hallazgos de Eslava et.al (2014) cuando ponen de manifiesto que estos retos llevan a que el pequeño y mediano minero sea presa de la intermediación irregular y no reciba los beneficios justos de su trabajo.

---

[25] Respuesta del Ministerio de Minas a cuestionario enviado por CREER.

Adicionalmente, entre pequeños y medianos mineros de oro, carbón y materiales de construcción es recurrente el reclamo frente a actuaciones institucionales que parecen favorecer la sanción en lugar del acompañamiento para el mejoramiento de prácticas. Frente a esto, el Ministerio de Minas, la ANM, la UPME y el SENA dan evidencia de planes y programas enfocados al mejoramiento; sin embargo, la percepción por parte de las comunidades mineras, así como diversas fuentes bibliográficas (ARM, GDIAM), es que el despliegue de recursos para sancionar y cerrar UPMs es mayor que el dirigido a acompañar al minero en procesos de mejoramiento.

Retos de la formalización minera

Los altos índices de informalidad de las unidades de producción minera en el país, que afectan principalmente a la pequeña y mediana minería[26] [27], representan grandes retos para el sector y su institucionalidad. Estos retos son principalmente la necesidad de transformar el enfoque y las herramientas de apoyo para garantizar, el derecho a la igualdad material, el acceso a un trabajo decente y el cumplimiento de parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales de toda explotación del recurso. La minería frente a las instituciones es en buena medida invisible, casi dos terceras partes de ésta ópera en la informalidad. Desde el punto de vista de protección de derechos posiblemente el mayor reto para asegurar que la minería como sector logra proteger los mismos es avanzar hacia una formalización de la actividad a través de acciones estructurales más contundentes que los esfuerzos importantes aunque tímidos.

Informalidad en las unidades de producción minera

Mineral	Con título	Sin título
Carbón	60%	40%
Materiales	41%	59%
Oro	15%	85%
Otros	24%	76%
Total	37%	63%

Fuente: Censo Minero, 2012

[26] Según el último Censo Minero (2012), de las 14,000 unidades mineras censadas, aproximadamente el 98% son de pequeña y mediana minería.

[27] Para profundizar en el tema de informalidad en la minería y minería de hecho ver por ejemplo: Giraldo, J. y Muñoz, J.C. (2012). "Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia". Medellín: EAFIT; Eslava, A., (ed.). (2014). “Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana”. Medellín: EAFIT-COLCIENCIAS; Defensoría del Pueblo. (2010). “La minería de hecho en Colombia”. Bogotá.

La realidad de los mineros informales refleja un abismo entre las reglas formales –construidas desde Bogotá- y reglas informales –aquellas que corresponden prácticas y tradiciones en los territorios-. En este sentido, uno de los desafíos principales tiene que ver con la aplicación de un enfoque diferencial e incluyente que garantice el acceso igualitario al sector, reconociendo la diversidad de los contextos donde se practica la actividad minera. Lo anterior se debe traducir en medidas graduales para la formalización, acordes con las características particulares de la explotación, es decir, acorde con el mineral que se está explotando y del tipo y tamaño de minería que se realiza[28].

El empeño por legalizar la actividad sin que, como ya se elaboró anteriormente, primero se coordine el sector con los recursos, capacidades y expectativas en el territorio, es uno de los principales retos para la formalización. Otro reto, ya también mencionado, es la rigidez de las formas de clasificación que excluyen las realidades de muchos mineros, y limitan sus posibilidades de operar bajo el amparo de la ley y en condiciones formales.

Estos retos, junto con la incomprensión de los costos de la legalidad para el pequeño minero en las políticas de formalización, se traducen a su vez en retos prácticos y operativos del proceso, porque si en el diseño de la política no existen los lineamientos, con certeza en la práctica la actuación institucional en la ejecución de las políticas será a su vez insuficiente.

El diálogo establecido con pequeños mineros dedicados a la explotación de oro, materiales de construcción y carbón en Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño permitió identificar algunas inquietudes y dificultades comunes relacionadas con los procesos de formalización y/o legalización, donde surge un interrogante fundamental: ¿cómo superar la informalidad en un contexto de crisis de legitimidad del Estado?

> "No recibí beneficio del gobierno, sólo amenazas y persecución. El gobierno no le extendió la mano al carbonero legalizado. No le ponen cuidado ni al campesino, ni al minero, no invierten ni en salud, ni en educación para el minero, ni para sus hijos, ni en capacitaciones para los mineros. Sólo hay amenazas, si no se cumple se va a la cárcel"
>
> Minero en Boyacá

De manera generalizada para los tres minerales de estudio, en todas las regiones visitadas, las quejas más recurrentes están asociadas a los costos, la lentitud y la incertidumbre del proceso de formalización.

En primer lugar los costos del proceso, sin contar aún los costos que implica una vez se está formalizado, son un obstáculo en el deseo pequeños mineros de poder formalizarse. Estos costos están asociados a la ausencia de una presencia efectiva y regular de ciertas autoridades mineras; por ejemplo, mineros de distintos entornos manifestaron que tener que trasladarse a la capital departamental para poder entrar en diálogo con ciertas agencias, o poder acceder a información necesaria para cumplir con los requerimientos es un desincentivo a la formalización.

[28] Tal y como lo plantea el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia –GDIAM-, "el reto es, entonces, entender la naturaleza de la minería artesanal, de la minería informal y, en general, de la minería a pequeña escala, diferenciar claramente la minería con vocación de formalización de los otros tipos de minería (…)"(Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia –GDIAM-, 2015, pág. 25)

La ausencia de entidades del nivel central en las regiones dificulta el acceso a la información, así como la restringen las capacidades para la atención y resolución de conflictos. El costo que representa para un pequeño minero el tener que trasladarse a la capital nacional o departamental para poder entrar en diálogo con ciertas agencias o poder acceder a información necesaria para el desarrollo de su emprendimiento representan desincentivos y límites a la competitividad.

En el caso de Antioquia, las comunidades de pequeños mineros afirman que uno de los principales obstáculos en los procesos de formalización es la ausencia de herramientas efectivas para la transmisión oportuna de información. Esto coincide con lo observado en el Cauca donde los pequeños mineros alegan que el proceso para solicitar información es complicado, y puede ser considerado como un contra-incentivo para hacer parte de los procesos de formalización.

En el departamento de Boyacá, municipio de Sogamoso, un líder comunitario expresó: "Se han hecho tres reuniones con profesionales para dar cumplimiento al proceso minero porque no conocemos el tema". Frente a esta situación, Corpoboyacá ha brindado algunas capacitaciones; además los mineros cuentan con una norma ambiental que les ha servido de guía, denominada "Protocolo para Fuentes Fijas". Sin embargo, el líder comunitario argumentó que para ellos seguía siendo difícil dar cumplimiento a las normas porque no tienen un amplio conocimiento del tema: "Necesitamos un profesional que conozca el tema ambiental y nos ayude con el cumplimiento de los requisitos". En el municipio de Andes, Suroeste antioqueño, los mineros expresaban su desconocimiento sobre la normatividad referente a la titulación, contratos y figuras de formalización y ausencia de asesoría jurídica para negociar en igualdad de condiciones.

La falta de información o conocimientos sobre los requerimientos de información, la manera de acceder a ella y la ausencia de mecanismos efectivas de atención a quejas ha llevado a muchos mineros a ser víctimas de engaños o estafas por parte de profesionales que se aprovechan de la situación, pues no hay reglas, criterios, tarifas establecidas o pólizas de cumplimiento, y generan contenidos de baja calidad a precios muy altos[29].

Esto se pudo observar en Boyacá, donde mineros que explotan carbón han contratado ingenieros o abogados para tramitar la solicitud de título, pero la solicitud es negada y el área queda libre. Posteriormente encuentran que el título fue otorgado a otra persona que resulta tener vínculos con el profesional que estaba asesorando al pequeño minero. También ocurre que los profesionales que contratan para diseñar su PTO o PMA, les cobran altas sumas de dinero que sobrepasan el costo real del estudio. En otros casos, han pagado estos servicios y los profesionales se han desaparecido con el dinero y sin entregar el producto solicitado. Esto refleja claramente la necesidad de una asesoría más cercana y eficiente por parte del Estado.

En cuanto a los costos una vez se está en el proceso, los hallazgos cualitativos indican que el mejoramiento de los proyectos demandan inversiones muy altas que pocos mineros pueden hacer, especialmente sin la ayuda de un crédito. Por ejemplo en la minería de pequeña escala para la producción de ladrillos en Boyacá y Cundinamarca los mineros coinciden en que uno de los mayores obstáculos es la ausencia de recursos para la tecnificación de los hornos que les permita cumplir con la normatividad ambiental.

[29] De acuerdo con varias entrevistas desarrolladas durante el trabajo de campo realizado, los costos de un PTO y un PMA oscilan entre 20 y 40 millones de pesos cada uno.

Los requerimientos exceden los recursos de tiempo, conocimiento técnico y de normatividad, y la capacidad financiera de los mineros. Frente a esto la ARM expresa que "pensar que de la noche a la mañana los pequeños mineros van a cumplir con todo el universo de criterios de formalización es ingenuo y causa frustración en todos los actores, debido a los pocos resultados de los esfuerzos de formalización" (ARM).

Para los 3 minerales, los mineros consultados señalaron obstáculos asociados a trámites que dificultan el cumplimiento de los requisitos para su formalización. En varios municipios de Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Boyacá, los mineros se referían a las dificultades para obtener requisitos como el Registro Único de Comercializadores de Minerales –RUCOM-[30], los Certificados de Origen[31], el PTO[32], el PMA[33] y la licencia ambiental[34], entre otros[35], para poder explotar y comercializar el mineral a un precio justo, pues la ausencia de los mismos los obliga a vender al mercado negro.

Lo anterior asociado a las demoras y al no-cumplimiento de plazos por parte de las instituciones[36] para dar respuesta a las diferentes solicitudes de los mineros. En Soacha, Cundinamarca, las dificultades se presentan debido a que no hay cumplimiento por parte de la CAR en los tiempos (90 días) para dar respuesta a la solicitud de licencia ambiental que permite que los mineros se formalicen. Así lo expresaron algunos mineros que participaron en un taller:

---

[30] El Registro Único de Comercializadores de Minerales-RUCOM-, busca certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan los minerales en Colombia para darle mayor transparencia a la comercialización. El RUCOM es administrado por la Agencia Nacional de Minería. La obligatoriedad de la norma inició el 1 de enero de 2015, por lo tanto el comercializador que no se encuentre certificado en la actualidad estaría expuesto a sanciones y decomisos (Agencia Nacional de Minería, 2015)

[31] El Decreto 0276 del 17 de febrero de 2015, que reglamenta el Registro Único de Comercializadores –RUCOM-, estableció que el Comercializador de Minerales Autorizado deberá contar con un Certificado de Origen expedido por el Explotador Minero. El Certificado de Origen es un documento que se emite para comprobar la procedencia lícita del mineral que se transporta, transforma, distribuye, intermedia o comercializa. También es administrado por la ANM.

[32] El Plan de Trabajo y Obras –PTO- está estipulado en el Art. 84 de la Ley 685 de 2001. Es el informe final de la fase de exploración que suministra la base técnica, logística, económica y comercial para tomar la decisión de invertir y desarrollar un proyecto minero. Antes del vencimiento de la etapa de exploración, es decir, 30 días antes, el concesionario debe presentar el PTO para su aprobación por parte de la Agencia Nacional de Minería (Agencia Nacional de Minería, 2015).

[33] Simultáneamente con el PTO debe presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa, el Plan de Manejo Ambiental –PMA-. Sin la aprobación de este estudio y la expedición de la licencia ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera (Ley 685 de 2001. Art. 85)

[34] La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente (Ministerio de Medio Ambiente o CAR) para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje

[35] En algunas zonas existen otros requisitos tales como estudios arqueológicos.

[36] Para ilustrar el contraste entre pequeña y gran minería para la aprobación y legalización de los títulos mineros ver: Reportaje de María Teresa Ronderos, Revista Semana (2011), "La fiebre minera se apoderó de Colombia". Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3. Consultado el 6 de noviembre de 2015. Citado en GDIAM (2015), "Propuestas para una Visión Compartida de la Minería en Colombia". Pág. 20.

“Han pasado 4 y 8 años donde los mineros han invertido dinero para nada, no dan respuesta (…) Mientras tanto hacen operativos y cierran minas. (…) La CAR da unos términos para el PMA, se pasan los documentos, no se recibe respuesta, la explicación por parte de la CAR es que los empleados son contratistas y se les finalizó el contrato. Están acabando con los pequeños mineros”.

Según datos del estudio realizado por Guiza-Suarez (2014) “en más del 50% de los países de América Latina, se exige a los mineros que utilizan técnicas manuales las mismas condiciones para legalizar su actividad que a las grandes concesiones mineras”. El diálogo con pequeños y medianos mineros de oro, carbón y materiales de construcción confirma este supuesto ya que recurrentemente se manifiesta como principal preocupación el “ser medidos con la misma vara que las multinacionales”.

Subcontratos de operación

La percepción general en municipios con explotaciones mineras de pequeña y mediana escala en áreas tituladas por grandes empresas es de descontento respecto a los términos de tiempo, los porcentajes de participación y los beneficios de las figuras existentes para la formalización a través de contratos con la empresa titular. En este sentido, pequeños y medianos mineros en Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Boyacá consideran que existen profundas asimetrías en el modelo de participación y redistribución de la renta del sector.

En espacios de diálogo en varios municipios mineros, los pequeños y medianos mineros se quejan de que a través de los subcontratos de formalización, las empresas “pagan a destajo”, es decir por porcentaje de producción, lo que no beneficia al pequeño minero. Además, las áreas de operación son muy limitadas (En Segovia se habla de 6ha por subcontrato). También consideran que los tiempos son muy cortos, lo que no les permite recuperar la inversión. Explican además que a través de esta figura, los mineros informales realizarían labores de exploración para la gran empresa sin ninguna garantía de permanencia pues la renovación no es obligatoria: “nos van a utilizar para que exploremos para las multinacionales” (Entrevista con pequeño minero en la vereda de La Toma, Suárez, Cauca).

Otra dificultad que se presenta para los pequeños mineros con este tipo de figuras se relaciona también con las demoras por parte de las instituciones mencionadas anteriormente. En Sogamoso, hay una cooperativa de pequeños mineros que quiere ser dueña del título donde explotan a través de un subcontrato. A la fecha no han podido realizar la solicitud pese a que el título original ya está vencido porque aún no hay un acto administrativo que de por terminado el contrato inicial y libere el área. El panorama se complica aún más pues temen que este acto administrativo no ocurra pronto debido a que el titular no está al día con los requerimientos de ley (actualización del PTI y pago de pólizas), y este es un requisito indispensable para cerrar el contrato.

2.2 ASIMETRÍAS EN EL ACCESO A INFORMACIÓN: FUENTE DE CONFLICTOS Y DE OBSTÁCULOS EN EL EJERCICIO DE DERECHOS

Uno de los principales hallazgos de los esfuerzos dedicados a identificar las tensiones entre las comunidades en entornos mineros y la institucionalidad, fue la recurrente insatisfacción de las comunidades frente al acceso y calidad de la información disponible en los territorios.

La efectividad de los mecanismos institucionales para asegurar la oportuna obtención de información pública es un una vía para garantizar el ejercicio integral de derechos (Alzate, 2011). Por lo que la insuficiencia de los sistemas de información, por ausencia de sistematización y coordinación interinstitucional, resulta ser la principal barrera identificada en los entornos mineros.

En muchos de estos municipios, no hay mecanismos para catalogar la información y tampoco sistemas que les permitan a los diferentes funcionarios acceder a esta fácilmente. Según una investigación de la Fundación para la Libertad de Prensa en Colombia "en muchos casos el funcionario público tiene problemas para entregar la información, ya que ésta ni siquiera se ha generado, sistematizado o archivado" (FLIP, 2011, pág. 22) o por que no cuentan con la autorización para entregar los documentos requeridos, y entonces las solicitudes deben remitirse a las instituciones del nivel central.

En los territorios, existe la percepción de que "los funcionarios, de manera ya interiorizada, niegan o dificultan a cualquier ciudadano el acceso a una información a la que tienen derecho, ya sea porque ignoran la reglamentación o porque hacerlo supone dedicar un tiempo especial para localizar y entregar el documento" (Alzate, 2011, p. 26).

A lo anterior, se suma que las comunidades no cuentan con el conocimiento necesario sobre la normatividad que exige la transparencia y accesibilidad de los documentos públicos, por lo que no conocen las herramientas necesarias para ejercer su derecho al acceso a la información. Esta situación incide seriamente en la profundización de la asimetría con el mundo corporativo, que cuenta con toda el apoyo técnico y jurídico para activar los mecanismos para desentrañar la información cuando el Estado no respeta los estándares de su obligación de transparencia. Así, las deficiencias estatales terminan minando aún más la confianza de la gente en las empresas, a las que perciben inexplicablemente privilegiadas por la institucionalidad.

Adicionalmente, no ofrecer un contexto a la información que se suministra al ciudadano abre la puerta para la incorrecta interpretación. Un ejemplo que ilustra lo adverso que puede ser entregar información incompleta, se registra en Tunja en donde un ciudadano asumía que toda la minería de su municipio era ilegal, porque la respuesta de la ANLA a su derecho de petición solicitando conocer cuáles eran los proyectos licenciados en su municipio fue: No hay ningún proyecto licenciado en este municipio; sin ofrecer más información sobre la competencia de la CAR en el licenciamiento de proyectos mineros.

Espacios de diálogo y concertación con instituciones claves para los entornos mineros

Los mecanismos para asegurar el diálogo efectivo y oportuno entre comunidades, empresas y autoridades del nivel central no atienden en su totalidad las temáticas y conflictos emergentes en los escenarios mineros. Adicionalmente, los mecanismos actuales se perciben como ilegítimos para las comunidades, ya que se consideran como validadores de decisiones previamente tomadas y no como mecanismos reales de participación que habiliten la planeación participativa de los proyectos.

Mecanismos especiales que permiten la participación de las comunidades y el sector minero	
Audiencia y participación de terceros Artículo 259 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas	En los procedimientos mineros que anteceden al contrato de concesión se establece el deber de escuchar a representantes de la comunidad y a grupos o estamentos sociales, quienes deben ser llamados o comunicados para garantizar su real y efectiva comparecencia en el procedimiento. Es decir, se garantice el derecho de participación.
Audiencias Públicas Ambientales Decreto 330 de 2007	La audiencia pública ambiental es un espacio para informar sobre la solicitud de licencias y permisos ambientales, la existencia de un proyecto y los impactos que este pueda generar o genera y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opinión e información que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas. Esta se realiza para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, o bien cuando se violen los requisitos de la licencia o permisos ambientales. Además, este mecanismo puede ser solicitado a la autoridad ambiental por autoridades nacionales, regionales o por lo menos 100 ciudadanos.
Guías minero ambientales	Estas guías establecen de manera muy general la obligación de establecer los planes de gestión social, que se diseñan de conformidad con los criterios y decisiones del concesionario minero.
Lidera	Este componente encabezado por el Ministerio de Minas que busca fortalecer a los actores en temas de la industria (hasta cuándo va sísmica, hasta cuándo va exploración, producción, la cadena de transporte, en qué consisten los contratos y que anexos tienen, etc.) para que puedan concertar y reclamar con conocimiento técnico en el tema.

Mecanismos especiales que permiten la participación de las comunidades y el sector minero	
Plan de gestión social Artículo 121 de la Ley 685 de 2001	Dentro de las obligaciones a cargo del Concesionario minero se encuentran presentar a la Autoridad Minera un plan de gestión social con la comunidad del área de influencia del proyecto el cual incluya programas en beneficio de las comunidades de acuerdo a los términos de referencia del PTO y las guías minero ambientales aplicables de acuerdo a la etapa en la que se encuentre el proyecto minero.

El capítulo 7. Conflictos y acceso a remedio en entornos mineros hace una revisión más detallada de estos y otros mecanismos para la atención a conflictos y diálogo.

Retos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los entornos mineros

Las comunidades en los entornos mineros, no suelen tener acceso a información sobre regalías e inversión pública, por lo que no cuentan con los recursos necesarios para evaluar la calidad de la gestión de las administraciones regionales y locales. Este es uno de los factores que contribuye al deterioro de la gobernanza en estos escenarios, ya que limita el papel de la ciudadanía como veedor.

Dificultades para la vigilancia y comprensión efectiva de los impactos de la minería. Como lo son los Planes de Manejo Ambiental (PMA). Si bien este tipo de información está amparada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, distintos actores locales, en su mayoría líderes comunitarios, manifiestan frustración al relatar los procesos de solicitud que han realizado sin recibir una respuesta.

Es importante también mencionar que la manera en la que se presenta está información a veces no sigue principios de oportunidad, claridad y transparencia. Como ejemplo de esta situación, comunidades del Cesar manifiestan que los procesos de socialización de la red de calidad de aire, además de no ser amplia e incluyente en su convocatoria, no resulta de interés porque los resultados que se presentan no se traducen fácilmente en información que las comunidades puedan utilizar para comprender los impactos en la calidad del aire y los efectos de estos en su salud.

Los límites en el acceso a información de calidad y oportuna como una fuente de conflicto entre comunidad, empresas y autoridades, se ponen en evidencia en Cesar y Guajira, donde tanto la comunidad como algunas instituciones regionales y locales manifiestan que se sienten en desventaja en la discusión con otras autoridades y empresas debido a que no cuentan con estudios técnicos que establezcan la relación entre la actividad minera y las afectaciones al ambiente, así como estudios epidemiológicos que permitan explicar la incidencia de la minería de carbón en la salud de las comunidades.

La ausencia de espacios y mecanismos para el diálogo continuo e informado, entre comunidades, autoridades y empresas, es otro de los principales síntomas de la desalineación entre el sector y el territorio. Como consecuencia, el sector se ve afectado porque empresas y autoridades mineras pierden legitimidad,

comunidades quedan desprovistas de información que les permita tomar decisiones y participar de la planeación de su territorio, y crece la conflictividad en los territorios.

2.3. RETOS Y AVANCES DE LA MINERÍA EMPRESARIAL EN ENTORNOS DE CORRUPCIÓN

Los entornos en que se desarrolla la minería, de acuerdo con las medidas de gestión desarrolladas por parte del Departamento Nacional de Planeación, no presentan diferencias significativas respecto a regiones cercanas donde no hay actividad minera. En particular, cuando se comparan municipios mineros con municipios de control emparejados de acuerdo con características comunes de población y desarrollo, los índices determinados por el DNP para medir el desarrollo municipal no tienen diferencias significativas. Estos indicadores fueron desarrollados por el DNP en conjunto con los gobiernos departamentales y municipales, apoyados además por entidades multilaterales como la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina. Su alcance mide, entre otros aspectos, elementos como el avance en la plan de desarrollo en función del cumplimiento de metas, la eficiencia en el uso de recursos para la educación, la salud y el agua potable, y el cumplimiento de requisitos legales.

Esta situación refleja una realidad diferente a la percibida por las comunidades en los entornos mineros. De hecho, en diversas entrevistas desarrolladas en el trabajo de campo se hizo evidente esta situación. Por ejemplo, al preguntarle a un líder de una comunidad étnica en el Chocó sobre el rol del Estado frente a las numerosas problemáticas socio ambientales asociadas a la minería que se viven en su territorio, señaló que "el rol del Estado se ve por medio de las instituciones y lo que se percibe a través de ellas es pura politiquería y corrupción". De manera similar, algunos mineros en el Nordeste y Bajo Cauca antioqueño consideran que la corrupción es el camino para la instrumentalización del Estado, con el fin de favorecer los intereses de grandes compañías a quienes la institucionalidad atiende con prioridad. Incluso funcionarios de gobiernos locales hicieron referencia a asuntos de corrupción. Un miembro de un gobierno local del norte del Cauca señaló que "la minería en el país está asociada a dinámicas de corrupción en todos los niveles".

A la luz de los resultados cuantitativos esta percepción de corrupción no es atribuible directamente a la minería, y por el contrario corresponde a dinámicas propias de estos territorios. En otras palabras, si en los municipios donde hoy se desarrolla la minería y de manera concurrente se presentan situaciones de corrupción, las actividades económicas principales fueran la agroindustria o los servicios, posiblemente los casos de corrupción serían similares.

Esto llama la atención sobre dos tipos de acciones. Primero, las medidas que tienen que desarrollar las entidades de control en estos territorios, que no deberían discriminar por actividad económica y más bien deberían consultar los determinantes estructurales de la corrupción, de forma que se elimine el problema de raíz. Segundo, las empresas mineras deberían invertir esfuerzos para cambiar la percepción ciudadana sobre sus formas de actuación. En este último punto toma relevancia la iniciativa EITI, de la que forman parte las principales empresas del sector extractivo. Esta iniciativa pretende facilitar un mayor control ciudadano de la minería, mediante mecanismos transparentes de reporte y presentación de la información, entre otros. No

obstante, cabe un llamado para que tanto la pequeña como la mediana minería tomen acciones paralelas, de forma que se facilite sobre ellas un control ciudadano similar.

3. ACCIÓN SIN DAÑO: EMPRESAS, EMPRENDIMIENTOS MINEROS Y TERRITORIO

Hay una gran oportunidad de mejora en las prácticas de relacionamiento, sobretodo en la manera como se incorporan principios de actuación alineados con objetivos de respeto a los derechos humanos al quehacer diario de las empresas. El trabajo de campo evidenció diferentes situaciones en que las empresas o los emprendimientos mineros no logran mitigar los efectos de sus acciones. En particular, se encuentran: i) casos de espacios de diálogo insuficientes en donde las comunidades no logran expresar sus ideas y debatir posiciones con actores de la minería; ii) deficiencias en el acceso a información por parte de las comunidades, lo que propicia relaciones basadas en desconfianza; y iii) prácticas empresariales que deterioran el capital social. Algunas iniciativas multi-actor como Guías Colombia, de la que forman parte grandes empresas relacionadas con el sector, sirven como medio de mitigación en tanto sirven de orientación para lograr una mayor comprensión de las dinámicas sociales en los entornos mineros. No obstante, las empresas que se vinculan son una muestra muy pequeña del universo de actores involucrados en la producción minera, y se percibe un vacío de iniciativas similares donde se puedan vincular emprendimientos medianos o pequeños.[37]

3.1. ESPACIOS DE DIÁLOGO INSUFICIENTES

La interacción entre el sector y el territorio esta mediada por el derecho a la participación ciudadana. Las empresas mineras deben promover un diálogo participativo e incluyente en las decisiones asociadas al sector minero, con miras a reducir los conflictos territoriales y garantizar los derechos de las comunidades. No obstante, el panorama actual refleja una limitada participación de las comunidades sobre las decisiones que los afectan. En un contexto de construcción de 'paz territorial', resulta ineludible que los procesos de planeación participativa promovidos por las empresas, involucren un conocimiento amplio sobre el territorio y sobre la trayectoria de los actores locales. Para esto es preciso que las comunidades sean reconocidas como sujetos activos en las prácticas de socialización y diálogo participativo de las empresas, y no como simples receptores de información.

En este mismo sentido, se reconocen como medidas positivas para el fortalecimiento de la debida diligencia, los esfuerzos que empresas que operan en departamentos productores y exportadores de carbón en el norte del país por desarrollar análisis de riesgos e impactos en derechos humanos, su vinculación a iniciativas como los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos y Better Coal, y el trabajo en establecimiento de diálogos entre fuerza pública y comunidades para prevenir comportamientos negativos en la gestión de seguridad; así como su participación en el EITI.

[37] Para mayor información sobre el alcance de la iniciativa, ver FIP (2013)

Los espacios de diálogo entre las empresas y las comunidades pueden ser insuficientes cuando no existen estrategias sensibles a las especificidades sociales y culturales de los entornos mineros. Esta ausencia de estrategias se manifiesta en el uso inapropiado de lenguaje técnico en espacios de socialización, y en insuficientes esfuerzos para asegurar comprensión de los contenidos. Por ejemplo, algunas comunidades consultadas del Suroeste Antioqueño afirman que las intervenciones de las empresas en espacios de socialización de los proyectos, suelen estar lideradas por funcionarios que abusan de tecnicismos, lo cual dificulta la comprensión por parte de las comunidades y genera desconfianza. Según un líder comunitario de la región: "la empresa entra y no socializa los proyectos, no hace pública la información, hablan de sus proyectos en inglés".

Teniendo en cuenta que estos espacios tienen como objetivo asegurar que las comunidades cuenten con toda la información necesaria para comprender los impactos que los proyectos van a tener en sus planes de vida y en los de su comunidad, no contar con una estrategia de comunicación adecuada es un obstáculo a la libertad de información y a la libertad de expresión, y en consecuencia al derecho a la participación.

En concordancia con las iniciativas de regulación y auto-regulación de las empresas consagradas en marcos normativos tales como los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, las normas de la Corporación Financiera Internacional, el Pacto Mundial, la Global Reporting Initiative (GRI, por su sigla en inglés), entre otros, las empresas deben promover espacios de participación de las comunidades en las decisiones que los afectan para obtener la 'licencia social'.

Sin embargo, son pocos los casos en los que las empresas presentes en las áreas de estudio están implementando programas de fortalecimiento a la participación ciudadana. En distintos entornos mineros actores comunitarios manifestaron un alto grado de inconformidad en las prácticas de socialización y diálogo empresas – comunidad. En el departamento del Cesar, por ejemplo, líderes comunitarios manifiestan constantemente que las presentaciones que las empresas y las autoridades ambientales realizan sobre los resultados de las redes de calidad de aire no reemplazan la necesidad de contar con espacios de diálogo sobre los impactos (percibidos y potenciales) de las operaciones mineras en la situación actual de salud de las comunidades. Especialmente cuando estos espacios de presentación no suceden bajo la lógica del diálogo y la participación, sino como un ejercicio de presentación en una sola vía.

Además, como los espacios de interacción en general no son permanentes ni predecibles, los escenarios de interacción son muchas veces aprovechados para propósitos distintos a los originalmente planeados. Muchas interacciones previstas para discutir impactos terminan siendo usadas para discutir temas de empleo o contratación local, dándole al diálogo un contenido transaccional que distorsiona los objetivos de socialización de proyectos. En Firavitoba, Boyacá, por ejemplo, líderes comunitarios sostuvieron que las empresas utilizan las jornadas de socialización para ofrecer dádivas a miembros de la comunidad, con el fin de que éstos se manifiesten a favor de la minería. Por su parte, en Tabio, Cundinamarca un miembro del gobierno local expresó que las empresas realizan jornadas de socialización que son aprovechadas para realizar audiencias en las que exponen los beneficios de los proyectos mineros. Algunos miembros de esta comunidad manifestaron que no siempre los ciudadanos del municipio son informados sobre estos espacios de interacción.

Incluso cuando ha habido iniciativas de las empresas para considerar una perspectiva de derechos en sus intervenciones, aún es necesario fortalecer la participación de los grupos de interés a nivel local. Por ejemplo, la iniciativa del Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos – CME, es una manifestación de la voluntad de las empresas para abordar un enfoque de derechos en sus actuaciones, en particular en asuntos relacionados con seguridad. No obstante, el mismo CME (2013) señala que entre las deficiencias más relevantes en los procesos de valoración de riesgos de seguridad y derechos humanos, se encuentra el hecho de no considerar un proceso participativo que involucre verdaderamente a las comunidades.[38]

Ante la insuficiencia de los espacios de diálogo incluyente, transparente y participativo, promovidos por empresas mineras, las comunidades han recurrido a mecanismos de denuncia e incidencia como: paros cívicos, marchas, bloqueo de vías, disturbios, toma de instalaciones, plantones y acciones de resistencia civil. Representantes de varias comunidades expresan que en ocasiones la protesta es la única vía para que los conflictos o situaciones problemáticas particulares entre empresas y comunidades sean atendidos, no sólo por parte del Gobierno, sino por las mismas empresas.

3.2. DEBILIDADES EN EL ACCESO A INFORMACIÓN Y DESCONFIANZA DE LAS COMUNIDADES HACIA LAS EMPRESAS

En cuanto a las solicitudes de información para la vigilancia y reclamación frente a malas prácticas, si bien este tipo de información está amparada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, (Ley 1712 2014), distintos actores locales expresaron su inconformidad porque no reciben respuesta a sus solicitudes de información tales como Planes de Manejo Ambiental –PMA- o resultados de evaluaciones y seguimientos a proyectos mineros.

Por ejemplo, en el municipio de Nobsa, Boyacá, la comunidad reclama que la actividad de minería de caliza está impactando los nacimientos de agua del territorio. Un miembro de la comunidad sostuvo que, con el propósito de conocer si las empresas están actuando acorde a sus compromisos ambientales, algunos representantes comunitarios han solicitado los PMA de las empresas implicadas, sin embargo, hasta la fecha no han recibido respuesta.

A pesar de que las empresas están llamadas a asegurar la transparencia y el acceso a la información, algunas comunidades, en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Nariño, manifestaron su inconformidad ya que sostienen que las empresas reservan información que se considera pública. Esta situación genera un alto grado de desconfianza de las comunidades hacia las empresas que operan en los territorios. En el municipio de Suesca, Cundinamarca, por ejemplo, líderes comunitarios manifestaron haber solicitado información a las empresas mineras sobre planes de manejo ambiental, sin haber recibido respuesta.

[38] Más información sobre los retos de los procesos de valoración de riesgos de seguridad y derechos humanos se revisa en mayor detalle en el capítulo de Seguridad.

Algo similar sucede con el acceso a información precisa para interponer un reclamo, pues según varios actores entrevistados, no existe un sistema de quejas y reclamos que las empresas deban implementar, como ocurre en otros sectores. No obstante, e incluso si no fuera obligatorio, la inexistencia de estos sistemas se convierte en un obstáculo para el acceso a la información que podría ser atendido de manera voluntaria por las empresas. En Antioquia, Cauca y Nariño, tanto mineros locales como organizaciones sociales para la defensa del territorio explican que existen numerosas reservas para obtener información precisa y actualizada sobre títulos, titulares y empresas en los territorios, así como de los alcances e impactos de los proyectos mineros.

A esto se le suma el hecho que muchas veces las comunidades no conocen la normatividad sobre el acceso a documentos públicos, por lo que no tienen las herramientas necesarias para reivindicar su derecho a la información una vez se les niega la entrega de ésta por parte de las empresas.

Por otra parte, las comunidades perciben que no cuentan con información legítima y suficiente sobre las afectaciones que las actividades mineras tienen en el ambiente, su salud y su bienestar social. Esta situación ha generado un clima de desconfianza en el cual las comunidades sienten que no cuentan con información suficiente y no confían en los estudios que se producen.

Esta desconfianza no es atendida por las empresas. Por ejemplo en Cesar y Guajira tanto la comunidad como algunas instituciones regionales y locales manifiestan que se sienten en desventaja en la discusión con otras autoridades y empresas debido a que no cuentan con estudios técnicos que establezcan la relación entre la actividad minera y las afectaciones en el medio ambiente (agua-oferta y calidad, aire-polvo y ruido- suelo-vibraciones, explosiones y afectación a viviendas), así como estudios epidemiológicos que permitan explicar la incidencia de la minería de carbón en la salud de las comunidades. Como mencionaba una líder comunitaria en el municipio de Suesca, Cundinamarca: "Como no hay estudios o éstos no son válidos porque no tenemos para pagarle a expertos, entonces no existe una línea base sobre ningún tema por lo que en un futuro no vamos a poder probar los impactos ocasionados por [la empresa minera]".

Además, las comunidades perciben por una parte, una excesiva cercanía de relacionamiento entre el Ministerio de Minas y las empresas, y por otra, que la institucionalidad favorece la producción de información para las empresas y no fomenta espacios para que las comunidades puedan validar sus quejas e inconformidades ante las empresas. Así que, las comunidades desconfían de un ente de control que es cercano a las empresas. Así mencionaba una líder comunitaria en Bosconia, Cesar "Fuimos allá y encontramos a los funcionarios de ANLA con los ingenieros ambientales de [la empresa] tomado las medidas juntos, se la pasaban juntos, andaban en el mismo carro, comían, dormían juntos y toda esa vaina. Entonces cómo entiende uno que el ente de control que le está haciendo un seguimiento a una empresa que es la que genera los impactos, estén juntos"

Una forma de mitigar esta situación es la iniciativa EITI – Extractive Industries Transparency Initiative, que se constituye en un esfuerzo relevante del gobierno y las empresas vinculadas para facilitar el acceso a información de manera transparente. Este ejercicio, además, permite que las comunidades hagan seguimiento con mecanismos de fácil acceso a las actuaciones de las empresas. Por ejemplo, Ministerio de Minas y EITI (2015) detallan el pago de impuestos nacionales y locales, así como el pago de regalías, de las empresas mineras que hacen parte de la iniciativa. Ahora bien, queda un camino por recorrer para algunas actividades específicas

como la minería de oro y de materiales de construcción, de la que aún no hay una participación representativa en la iniciativa. También es importante destacar que hasta ahora sólo grandes empresas de minería de oro y carbón se encuentran vinculadas, dejando por fuera empresas de menor tamaño que de todas formas generan impactos en derechos humanos.

RECOMENDACIONES

Los nueve tipos de recomendaciones formuladas a partir del análisis de la relación del sector con el territorio tienen la característica de ser transversales y de influir por distintas vías en el manejo de los impactos agregados en materia ambiental, de seguridad, de entornos de trabajo digno, o aquellos asociados con fenómenos migratorios y con el uso de contenido local. Por supuesto, también tienen incidencia en la posibilidad de reducción de conflictos y de crear un entorno institucional propicio para que los sujetos tengan un acceso efectivo a remedio.

Por eso, este conjunto de recomendaciones tiene un carácter general y los aspectos específicos relacionados con cada uno de los otros ejes temáticos se desarrollan en los siguientes capítulos se plantean en la sección correspondiente. Al reconocer el vínculo con las acciones específicas prescritas en los demás capítulos y las que aquí se presentan, los actores pueden contemplar cambios en políticas y prácticas tanto a nivel de sus macro-estructuras como de elementos más concretos y centrados en campos de influencia más reducidos, pero no por ello menos importantes. Para rastrear la conexión entre las recomendaciones generales y las específicas de cada uno de los otros impactos agregados, haga uso de los iconos guía que se presentan al frente de cada recomendación

1. Planeación del sector con enfoque territorial para la protección de derechos humanos en entornos mineros.

1.1 Fortalecer la participación territorial: con el objetivo de asegurar que las políticas y actuaciones institucionales responden a las necesidades de los territorios, se considera indispensable que el Ministerio de Minas y Energía, en compañía de la Agencia Nacional Minera y otros ministerios relevantes (Ambiente e Interior) construya o fortalezca en los entornos mineros espacios de análisis y discusión de impactos encaminados a la construcción de estrategias territoriales para la protección de derechos.

Estos espacios de diálogo deben contar con la participación de comunidades y autoridades locales, se recomienda fortalecer la participación del Ministerio Público, en especial la Defensoría del Pueblo y personerías. Es necesario identificar en los territorios los mecanismos existentes, y asegurarse de no crear mecanismos adicionales, sino fortalecer los existentes.

1.2 Concertación de criterios para la planeación de la minería en los territorios: para dar respuesta a los pronunciamientos de la Corte sobre la necesidad de asegurar la articulación efectiva del territorio y el sector, se considera indispensable que se acate la orden de concertar, de manera conjunta entre sector y autoridades territoriales, los criterios que permitirían la exclusión de la minería en un territorio.

Dicha concertación deberá incluir los planes de ordenamiento territorial, los planes de vida de las comunidades étnicas y otros mecanismos territoriales de planeación. Los procesos de exclusión deben iniciarse en la etapa más temprana posible del ciclo minero, incluyendo las opciones para que los territorios sean parte o no de los beneficios de la extracción del recurso.

1.3 Sustituir *primero en el tiempo, primero en el derecho* como principio de titulación minera: Para solventar muchos de los conflictos que surgen de la titulación minera, se considera necesario que se elimine el principio de *primero en el tiempo, primero en el derecho* como eje regulador y se considere retomar la estrategia detrás de las rondas mineras. Esta estrategia buscaba que en relación con las necesidades del título se diera la concesión al particular mejor calificado o que dadas las condiciones del territorio, se correspondiera de manera más adecuada con la explotación. En cuanto a las demandas de consulta previa que surgen frente a esta estrategia, se considera necesario que esta ocurra como parte de la tarea del Estado de conocer el territorio para buscar al concesionario más preparado, y pueda exigir a este el cumplimiento de las medidas y acuerdos a los que el Estado llegue con las comunidades en esos territorios.

Para hacer viable esta acción, la Agencia Nacional Colombia y el Servicio Geológico Colombiano, deben tener información completa para poder tomar decisiones informadas.

1.3.1 Regulación del mercado secundario de títulos: otro de los conflictos asociados a la estrategia actual de titulación minera es el mercado secundario de títulos, el cual dificulta el seguimiento y control de las autoridades del sector sobre el concesionario, eleva la desconfianza en los territorios, minimiza la posible ganancia del Estado en el otorgamiento de los títulos y habilita malas prácticas empresariales. Frente a esto se considera necesario que la Agencia Nacional Minera tome medidas para regular el mercado secundario de títulos.

Esta regulación deberá estar enfocada en:

- Monitoreo y control de las empresas junior, asegurando que cuentan con las capacidades apropiadas para prevenir impactos en derechos.
- Evitar la evasión y elusión tributaria.
- Garantizar las rentas que bajo ciertas circunstancias le deberían corresponder al Estado.
- Acumular y conservar la información técnica.

2. Alineación institucional para la planeación

2.1. Mecanismo de interacción y alineación. Como medida para atender la ausencia de políticas y mecanismos enfocados en la prevención de impactos en derechos, se recomienda al Ministerio de Minas y Energía diseñar un mecanismo de interacción y alineación con la Agencia Nacional Minera y Ministerios para la protección de derechos y otras agencias relevantes (DNP, DPS) que asegure acción continua de monitoreo preventivo de impactos en derechos.

Este mecanismo de interacción para la acción continua debe contar con un proceso reglado, estándares y parámetros objetivos para la prevención de impactos. Como lo son la comprensión de los entornos, la identificación de riesgos e impactos, el mapeo completo de actores, entre otros.

Como resultado de la puesta en marcha de este mecanismo, se espera que resulten alertas tempranas e información que permita al Ministerio de Minas y Energía solicitar la actuación oportuna de agencias y Ministerios para la protección de derechos en entornos mineros.

3. Coordinación interinstitucional para la protección de derechos en escenarios mineros

3.1 Diseñar un modelo de gestión intersectorial. Es necesario reducir la discrecionalidad en las instancias de coordinación. El Ministerio de Minas junto con el DNP deben liderar la construcción e implementación de este modelo que asigne la responsabilidad en primera instancia de prevención y acción al Ministerio de Minas, que sea transparente, activado por partes interesadas legítimas, replicable en los territorios, que constituya en sí mismo un mecanismo de seguimiento a las quejas y reclamos de las comunidades, que sea el mecanismo para activar escenarios de concertación entre el sector y los territorios.

4. Responsabilidad y mejor relacionamiento de las autoridades mineras y ambientales con los entornos mineros

4.1. Liderazgo estatal en la consulta de los títulos y proyectos mineros: con el principal objetivo de garantizar que los procesos de consulta de un proyecto y/o emprendimiento minero ocurren siguiendo los mejores estándares de participación ciudadana, transparencia, oportunidad y relevancia, se considera necesario que el Estado, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, junto con Ministerio de Ambiente y Ministerio del Interior (y sus agencias adscritas), asuma el desarrollo de las siguientes tareas: difusión de la política, desarrollo de los censos y líneas base, ajustes a los planes de ordenamiento territorial y conciliación de los objetivos sectoriales y territoriales, entre otras, las cuales en la actualidad han sido delegadas como parte de las tareas que asume el concesionario y se considera deben ser objeto únicamente del Estado.

Todas aquellas medidas y acuerdos que el Estado considere necesarios, una vez ha llevado a cabo dichas tareas dentro de los procesos de consulta de un título y/o proyecto minero, podrán ser sujeto de cláusulas contractuales entre el Estado y el concesionario, para de esta manera asegurar mayor control y seguimiento sobre este.

5. Gestión de la información para la prevención de impactos y la atención a conflictos

5.1 Gestión de la información para facilitar los procesos de formalización y asegurar la prevención de impactos: los retos que enfrentan los pequeños mineros en proceso de formalización están mediados por la precariedad en la información disponible, lo que impide cumplir a cabalidad con los requisitos asociados a la elaboración de estudios técnicos. Si se retoma el objetivo de estos estudios como el de asegurar que se cuenta con información oportuna y relevante para diseñar estrategias de prevención y mitigación de impactos, se recomienda que el Estado, en cabeza de la Agencia Nacional Minera, asuma la gestión de la información y por lo tanto sea quien otorgue a cualquier concesionario y minero en proceso de formalización la información de contexto, censo y línea base.

Con esta medida se busca atender tres situaciones observadas: (i) el desperdicio de recursos en el desarrollo de estudios que no generan conocimiento acumulable; (ii) desincentivos para la formalización asociados a retos en el acceso a información; y (iii) asimilación de los estudios como requerimientos y no como herramientas para la gestión y viabilización del emprendimiento.

6. Atención al ciudadano para el acceso a remedio

6.1 Creación de un sistema único de quejas del sector: para atender y prevenir los conflictos que surgen, tanto de acciones u omisiones estatales, como de actuaciones empresariales, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, en colaboración con la Defensoría del pueblo, Personerías, entre otros, desarrolle un mecanismo para la atención de la población en entornos mineros en donde se asegure el acceso a información y se dé tramite a quejas y reclamos de manera accesible, transparente, predecible, oportuna y culturalmente apropiada.

6.2 Cláusulas para la vinculación de los titulares mineros al sistema único de quejas del sector: para poder hacer seguimiento preventivo a conflictos que surgen de las actuaciones empresariales, se recomienda a la ANM incluir dentro de los contratos de concesión cláusulas para asegurar que todos los titulares mineros provean información al sistema único de quejas del sector y faciliten su uso por parte de las comunidades en su área de influencia. Este sistema deberá asegurar la transparencia, dando acceso público a las quejas y reclamos recibidos, salvo en casos restringidos por la ley.

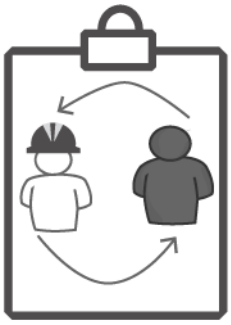
7. Protección de población vulnerable en entornos mineros

7.1 Protección integral de población minera: Se considera necesario que el Ministerio de Minas y Energía, como responsable de la sostenibilidad del sector y de la extracción responsable de los recursos, diseñe mecanismos de articulación integral con el DPS para desarrollar políticas para la protección de la población minera en riesgo de vulnerabilidad.

7.2 Política de formalización con enfoque de derechos: Dadas las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades que hacen minería en pequeña escala, las cuales en su mayoría se encuentran sin el amparo de un título minero, deben ser sujetos de políticas orientadas a la protección de derechos. Se considera necesario que el Ministerio de Minas y Energía incluya este enfoque dentro de la política de formalización para evitar que estas comunidades sean "blanco fácil" de grupos armados ilegales, y se les asegure la protección de derechos ya sea que logren formalizarse, sean objeto de reconversión o ninguna de las anteriores.

7.3 Áreas disponibles para formalización: Las áreas disponibles para formalización son tan escasas que se recomienda que la ANM ponga en marcha una estrategia más robusta para la devolución de áreas, ya que esta es una de las principales barreras del proceso. Esta recomendación también llama la atención sobre reevaluar los subcontratos de operación como la única opción, ya que la investigación encuentra resistencia y percepciones negativas a esta figura por parte de las comunidades mineras, que podrían desencadenar en conflictos en estos territorios.

8. Relacionamiento efectivo entre empresas, emprendimientos mineros, comunidades y territorio



8.1. Fortalecimiento de las estrategias de relacionamiento de las empresas: las empresas y emprendimientos mineros no cuentan con estrategias de relacionamiento con las comunidades que les permitan mitigar los efectos que generan. Por el contrario, en ocasiones estas prácticas generan efectos adicionales. Se recomienda a las empresas y emprendimientos mineros de cualquier tamaño, diseñar prácticas empresariales que consideren, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Espacios de diálogo permanentes con las comunidades. Estos espacios deben garantizar, en la medida de las posibilidades, que las comunidades: i) se encuentren suficientemente informadas sobre cualquier aspecto que pueda afectarlos; ii) puedan manifestar solicitudes, quejas y reclamos de manera fácil; y iii) reciban de manera oportuna las respuestas que requieren.
- Espacios de diálogo con las autoridades locales y regionales, de forma que exista un suficiente nivel de involucramiento de las autoridades en aspectos de las empresas o emprendimientos mineros que sean de interés para el desarrollo local y regional.
- Mecanismos transparentes de comunicación de información relevante sobre sus acciones, como el pago de regalías e impuestos, los puestos de trabajo generados, los encadenamientos productivos en los territorios, entre otros.
- Estrategias de relacionamiento no transaccionales con comunidades y gobiernos locales y regionales. Esto conlleva la necesidad de contar con sistemas de control que eviten los conflictos de intereses cuando se construyen acuerdos con actores locales. En particular, deben establecerse controles específicos cuando las negociaciones involucren la creación de puestos de trabajo o pagos de contraprestaciones para las comunidades, y construcción de obras para la prestación de servicios públicos.
- Mecanismos sistemáticos de interacción con comunidades y gobiernos locales y regionales que faciliten un conocimiento amplio de los territorios afectados por las explotaciones mineras.

8.2. Las iniciativas como Guías Colombia, el Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos - CME, y Extractive Industries Transparency Iniciative - EITI, entre otras, facilitan la mitigación y control de afectaciones en derechos para las empresas y emprendimientos vinculados. No obstante, son pocas las empresas

y únicamente grandes empresas, las que se hacen parte de estas iniciativas. Se recomienda a las empresas y emprendimientos mineros de todos los tamaños, que estén explotando cualquier tipo de mineral, que participen de estas u otras iniciativas similares para facilitar la adopción de controles y sistemas de gestión que eviten la generación de afectaciones en derechos.

9. Construcción de paz

9.1 Acceso a Remedio y Resolución de Conflictos. Como lo muestra el capítulo de conflictos y acceso a remedio, los conflictos de diversa índole entre actores de la minería y el Estado o las empresas carecen de mecanismos predecibles, accesibles, efectivos y creíbles para su resolución. Un gran parte de estos conflictos están asociados a actuaciones administrativas u omisiones en la ejecución de las mismas; otras están asociadas a la debida diligencia de las empresas y otras al acceso a la información, a la participación informada en procesos de proyectos mineros. La ausencia de mecanismos de acceso a justicia conlleva a una continua erosión de la legitimidad del Estado y a la suplantación del mismo por organizaciones criminales que asumen sus propias formas de resolución de conflictos y de impartir "justicia".

Es necesario poner en marcha medidas de resolución de conflictos en escenarios mineros a través de la habilitación de mecanismos judiciales y no judiciales para que sus actuaciones puedan ser efectivas y pertinentes.

9.2 Asegurar cobertura y accesibilidad a la reconversión Sin perjuicio de los esfuerzos de formalización y apoyo a la minería artesanal los territorios mineros, en particular los de oro, encontrarán un límite a la capacidad para dar sustento a poblaciones dedicadas a la minería. Actualmente el agotamiento de oportunidades está derivando en estímulo a las migraciones en búsqueda de nuevas oportunidades de extracción que derivan en conflictos sociales en municipios receptores y fortalecimiento de estructuras criminales que someten a estas poblaciones vulnerables. En consecuencia, es indispensable dotar a la estrategia de reconversión de los recursos, el alcance y el compromiso institucional para que las poblaciones mineras no sostenibles encuentren opciones de actividad productiva.

9.3 Construcción de confianza entre comunidades, empresas e instituciones del sector. En los escenarios de gran minería es palpable una polarización y desconfianza entre empresas y comunidades y de poca credibilidad en instituciones nacionales y en los gobiernos locales. Esto se origina en la ausencia o inefectividad de los escenarios de diálogo, en asimetrías de información o en la limitada atención efectiva a las quejas y reclamos y sobre todo a que las oportunidades de participación e información se dan con ocasión de los procesos de licenciamiento y consulta previa y no como un recurso continuo de seguimiento, diálogo y

validación de la gestión sobre los impactos. La ausencia de espacios de discusión y seguimiento a impactos contribuye a una continua e inconveniente confusión de las responsabilidades y obligaciones de empresas, instituciones nacionales y gobiernos locales. Es necesario establecer escenarios de diálogo, información e interacción entre empresas en los cuales se haga un seguimiento a impactos positivos y negativos y en donde los responsables de la administración de recursos originados en la minería (regalías) hagan una rendición de cuentas sobre su uso y manejo.

9.4 Verdad y Reconciliación. El conflicto armado no ha estado ausente en regiones de gran minería, también en ellas y en diverso grado se han dado procesos de desplazamiento forzado, despojo y crímenes contra la población civil. También las empresas han sido objeto de violencia así como trabajadores y sindicatos. Las regiones mineras y sus comunidades requerirán surtir procesos de construcción de verdad y de reconciliación para poder avanzar hacia la construcción de paz territorial. No es factible una transformación del clima de polarización sin que la ciudadanía, las instituciones y los actores económicos trabajen colegiadamente en la construcción de una narrativa de la verdad sobre el conflicto reconciliación y no repetición. Es necesario que sociedad civil, comunidades y empresas asistidos por órganos como la defensoría del pueblo inicien la construcción de procesos encaminados a aclimatar la paz territorial basados en los mecanismos de diálogo y claridad de responsabilidades señalados en el punto 9.3 arriba.

BIBLIOGRAFÍA

Alzate, P. (2011). HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN OFICIAL EN COLOMBIA. *Nexus , 10*, 20-39.

Cante Maldonado, F., & Trujillo Paredes, L. (2014). Posibilidades de Gobernabilidad y Gobernanza en Distintos Tipos de Minería. *OPERA* , 27-45.

Chacón-González, J. (30 de Mayo de 2011). La piñata de los títulos mineros. *El Espectador* .

Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Inconstitucionalidad de la reforma al Código de Minas: vuelve y juega.* Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos – CME (2013). Recomendaciones para Gestionar Riesgos de Derechos Humanos Relacionados con la Seguridad. Bogotá D.C.

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: Institucionalidad, Territorio, Paradojas y Conflictos.* Bogotá.

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: Derechos, Políticas públicas y Gobernanza.* Bogotá.

Correa, L., Preciado, A., & Silva, S. (2014). Conceptos para los estudios de la corrupción política y la cooptación del Estado. En A. Eslava (Ed.), *Oro como fortuna.* (págs. 77-153). Medellín: Eafit-Colciencias.

El Espectador. (17 de Abril de 2015). Habría al menos 347 títulos mineros en 26 páramos del país. *El Espectador* .

El Tiempo. (21 de Octubre de 2015). Sector minero pide acompañamiento estatal en épocas de 'vacas flacas'. *El Tiempo* .

El Tiempo. (27 de Enero de 2015). Lupa a 770 títulos mineros en primer bimestre de 2015. *El Tiempo* .

FIP. (2016). *Economías criminales en clave de post-conflicto.* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Ideas para la Paz – FIP (2013). Guías Colombia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Preparado por Ángela Rivas y Camila Miranda. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurifera alivial no legal. En *Economía criminal y poder político* (págs. 33-68). Medellín: Eafit-Colciencias.

Idrobo, N., Mejía, D., & Tribin, A. (2014). Illegal Gold Mining and Violence in Colombia. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* , 83-111.

Legis. (13 de Junio de 2012). Corte reitera inexequibilidad del Código de Minas. *Ambito Jurídico* .

Ministerio de Minas y Energía (2016) Política minera de Colombia: Bases para la minería del futuro. Bogotá

Ministerio de Minas y EITI (2015). Informe EITI Colombia 2013. Bogotá D.C.

Policía Nacional de Colombia. (2012). *Estrategias Operativas de la Policía Nacional.*

Propuestas para una Visión Compartida de la Minería en Colombia. (2015). *Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia –GDIAM-.* Recuperado el 27 de Febrero de 2016, de GDIAM: http://gdiam.ssrc.org/Mineria.pdf

Rubio, M., & Arjona, A. (2007). *Economía Jurídica.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Thoumi, F. (1994). *Economía Política y Narcotráfico.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Viana, A. (2014). *Mapa incompleto de un sistema minero.* Australia: Sustainable Minerals Institute, University of Queensland.

Viana, A., & Negret, R. (2015). El decreto de Navidad para los Mineros. *Semana Sostenible* , Online.

2 EL RETO ADAPTATIVO PARA LOGRAR UNA MINERÍA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

PUESTO
DE
SALUD

EL RETO ADAPTATIVO PARA LOGRAR UNA MINERÍA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Este capítulo identifica las relaciones entre los impactos ambientales y los derechos relacionados con un ambiente sano. Además, se identifican las actuaciones de agencias del Estado, emprendimientos mineros y comunidades para describir la manera cómo interactúan con la dinámica de dichos impactos. Los cambios relacionados con el ambiente que trae la minería son de tal magnitud, complejidad y permanencia en el tiempo que exigen un gran esfuerzo y vencer inercias comunes en todas las organizaciones para lograr relaciones y entornos sostenibles. De ahí que aquí esta situación se configura como un reto adaptativo (Heifetz et al, 2009)

En el contexto de la actividad minera el Estado tiene la función de proteger el derecho al medio ambiente sano, según las disposiciones constitucionales (art. 79 y 80), en las siguientes dimensiones:

- Proteger la diversidad e integridad del ambiente, entre otras cosas con la conservación de áreas de especial interés ecológico.
- Prevenir y controlar factores de deterioro ambiental. El análisis en las siguientes tres secciones revela las dificultades para adoptar un enfoque preventivo y la insuficiencia de los instrumentos que pretenden mitigar los impactos.
- Indemnizar y exigir indemnización de los daños ambientales. Remedio judicial y no judicial se refiere a los medios por los cuales un derecho se hace efectivo o una violación a un derecho se repara por la vía de una o varias de las siguientes acciones: compensación rectificación y prevención de violaciones en el futuro. La Corte Constitucional (Sentencia C-401 de 2010) establece que la indemnización debe entenderse como "la obligación, [...] prevista de manera expresa en el artículo 80 de la Constitución, de reparar el daño y los perjuicios"[1].

A su turno, los ciudadanos tienen la obligación de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95). No obstante, esta designación de responsabilidades en cabeza del Estado y los particulares no siempre se traduce en la práctica en comportamientos cooperativos para lograr una minería en armonía con objetivos de desarrollo sostenible. De hecho, en los municipios mineros es frecuente observar que no existe una clara atribución de responsabilidades en la gestión de los impactos ambientales.

Reconociendo la necesidad de adoptar un enfoque integral al referirse a los derechos, el análisis a continuación incorpora la perspectiva del ambiente como determinante de la salud[2], señalando los obstáculos a la promoción de los entornos saludables y a la protección de los servicios que prestan los ecosistemas. Los impactos sobre el derecho al goce de un ambiente sano tienen, además, implicaciones sobre otros derechos

[1] Ver también la discusión acerca de la diferencia entre sanción y reparación en la sentencia Sentencia C-632/11.

[2] Para mayor información sobre las afectaciones en salud puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud disponible en http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/

como la participación, la vida digna, el trabajo decente y la educación, entre otros. Los impactos ambientales afectan tanto a quienes trabajan en la actividad minera como a las comunidades de sus áreas de influencia, y la mayor vulnerabilidad[3] de ciertos grupos, particularmente los niños, exige que sean considerados de manera explícita en políticas y prácticas.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
Los instrumentos de ordenamiento ambiental existentes no han jugado un papel estratégico en la planeación del sector minero en el país. Esto se evidencia, por ejemplo, en las falencias en la gestión del agua que han conducido en algunos casos a alteraciones en la calidad, disminución de la disponibilidad y limitaciones en el acceso al recurso para su uso en otras actividades.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derecho a la seguridad alimentaria ❖ Derechos étnico-territoriales ❖ Derecho a la libre circulación
La atribución de las responsabilidades de gestión a instrumentos de comando y control como licencias ambientales y permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales no es suficiente para garantizar la conveniencia de una actividad en un entorno, no solo por la gran parte de la minería que no le aplican estos instrumentos (minería informal) sino porque los instrumentos de licenciamiento existentes: ❖ Son rígidos a la hora de adaptarse a la diversidad de los tipos de explotación minera presentes en el país. ❖ Fallan a la hora de manejar impactos acumulativos. Por ejemplo, la contaminación del aire por material particulado en proyectos licenciados de carbón sigue siendo una preocupación para comunidades. ❖ No son eficientes para asegurar las funciones de seguimiento y control de la autoridad ambiental.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho al trabajo ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a la educación ❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derechos étnico-territoriales

[3] Las afectaciones al derecho al ambiente sano tienen consecuencias distintas en los grupos de la población. Por ejemplo, las condiciones de vulnerabilidad en salud son distintas para niños o madres gestantes y estos diferenciales deben ser incorporados de manera explícita en políticas y prácticas. Por otro lado, regiones en donde ya existen condiciones de vulnerabilidad a factores ambientales (desnutrición, escasez de agua, entre otros) la presión adicional de la actividad minera incluso cuando es pequeña puede conducir a una situación insostenible.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
Fallas en la coordinación entre agencias ambientales y mineras, falta de interacción regular entre autoridades ambientales nacionales y regionales y la ausencia de las autoridades nacionales en los contextos locales generan un entorno de desconfianza en el que se dan: discrepancias en las exigencias a los mineros, obstáculos para mejorar sus prácticas productivas y percepción de una falta de neutralidad en las actuaciones de las autoridades.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a la participación
No existe una política de atención a los pasivos ambientales generados por inadecuadas prácticas para la remoción del suelo de actividades no licenciadas. La atención de los pasivos ambientales se dificulta por la complejidad de atribución de responsabilidades para establecer sanciones o hacer exigibles obligaciones.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derechos étnico-territoriales
Los actores comunitarios e institucionales en todas las regiones visitadas consideran que hay una ausencia de información clara y oportuna sobre los impactos atribuibles a la actividad minera sobre el ambiente y las consecuencias que tienen sobre la salud de las comunidades.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a condiciones de vida digna Derecho a la participación
Las consecuencias del uso de mercurio en la minería de oro son un aspecto de particular preocupación, tanto por la magnitud del daño como por la carencia de capacidades para gestionar los impactos que de allí se derivan.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a la seguridad alimentaria

1. DEBILIDADES EN EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL POR PARTE DEL ESTADO DIFICULTAN LA DILIGENCIA DEBIDA

La necesidad de un acuerdo sobre las grandes metas para regular la actividad está presente en los diagnósticos sobre las instituciones ambientales: por ejemplo, en la Evaluación Ambiental Estratégica del sector minero (DNP, 2014 p. 193-194) y en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (UPME, 2014 p.13). La falta de alineación tiene que ver con la ausencia de metas comunes y de mecanismos institucionales que aseguren suficientemente el cumplimiento de las que existen[4] (DNP, 2014 p. 168 y 196). Esto cobra especial importancia en asuntos de sostenibilidad de largo plazo, en donde el "país tiene como reto la adecuada inclusión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, para garantizar la función ecológica y social del territorio" (Rojas y Cusva, 2014 p.41).

Los resultados de esta falta de alineación se observan en el territorio: por ejemplo, en los municipios mineros distintos actores[5] coinciden en señalar la responsabilidad de las autoridades ambientales de velar por los derechos de las comunidades antes de otorgar la licencia a una empresa. Llama la atención que estos conflictos de objetivos se manifiesten de manera tan clara a pesar de que el proceso de licenciamiento tiene un fuerte componente de participación ciudadana (Ver normativa sobre audiencia pública ambiental).

Las limitaciones de la política ambiental en Colombia para dar orientación estratégica se traducen en problemas de articulación en las intervenciones de distintas entidades y en la formulación de metas incompatibles entre los sectores minero energético, del ambiente y la salud. Si bien muchas de estas divergencias se explican a detalle en el capítulo Sector-Territorio, en el tema ambiental se dan acciones divergentes, tales como:

- El cruce de competencias y jurisdicciones entre autoridades mineras y ambientales.
- Compromisos internacionales de protección al medio ambiente contrapuestos con políticas para acelerar el desarrollo minero-energético.
- Conflictos en el uso del suelo alentados por decisiones sobre proyectos extractivos que se superponen a los ordenamientos regionales.

En estas circunstancias la protección de los derechos está condicionada a la capacidad de autorregulación para la gestión de impactos por parte de quienes desarrollan actividades mineras, bien sea la gran empresa o los pequeños y medianos emprendimientos mineros. Las siguientes situaciones ilustran la relación entre la débil formulación de estrategias y los impactos en el derecho al ambiente sano.

---

[4] Es el caso del artículo 13 del Código minero, que declara la minería como actividad de utilidad pública, y que en su aplicación requiere dirimir dilemas frente a objetivos ambientales como los del Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014; por ejemplo: "Contribuir al desarrollo sostenible de la comunidad y de los ecosistemas".

[5] En entrevistas a miembros de comunidades y funcionarios en Bosconia, La Jagua de Ibirico y Valledupar, en el Cesar y en Barrancas (Tamaquito y Chancleta) en La Guajira

1.1 LA INEFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO: UN OBSTÁCULO AL ENFOQUE PREVENTIVO EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

El artículo 7 de la ley 99 de 1993 define el ordenamiento ambiental del territorio como "la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible" (Ley 99/93, art.7). Según esta ley es responsabilidad del Ministerio de Ambiente "expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales" (Ley 99/93, art.5). Esto significa que el ordenamiento ambiental establece usos de la tierra que los planes de ordenamiento territorial deben considerar[6]. Por su parte, la administración de los recursos minerales del subsuelo corresponde a la Agencia Nacional Minera (Decreto 4134 de 2011).

La armonización de los usos del suelo y del subsuelo exige que los instrumentos de ordenamiento ambiental y de planeación del sector minero resuelvan tensiones (UPME, 2014 p.14), pero esto no ocurre cuando dichos instrumentos están desarticulados: ejemplos de problemas de articulación son las discrepancias entre las directrices formuladas desde evaluaciones ambientales estratégicas y los planes de desarrollo minero. Frente a esto la última Evaluación Ambiental Estratégica- EAE (DNP, 2014) insiste en la necesidad de asegurar que los hallazgos de estas evaluaciones se incorporen en las estrategias y planes sectoriales. Estas inconsistencias en la orientación estratégica se manifiestan también en las decisiones de otorgar títulos mineros en zonas con vocaciones de protección ambiental, bien porque son ambientalmente sensibles (Ver recuadro siguiente), o porque son de alta prioridad para la conservación. Según la EAE la intersección entre títulos mineros y áreas de máxima prioridad de conservación alcanza a ser 1.673.830 ha. (DNP, 2014 p.209)

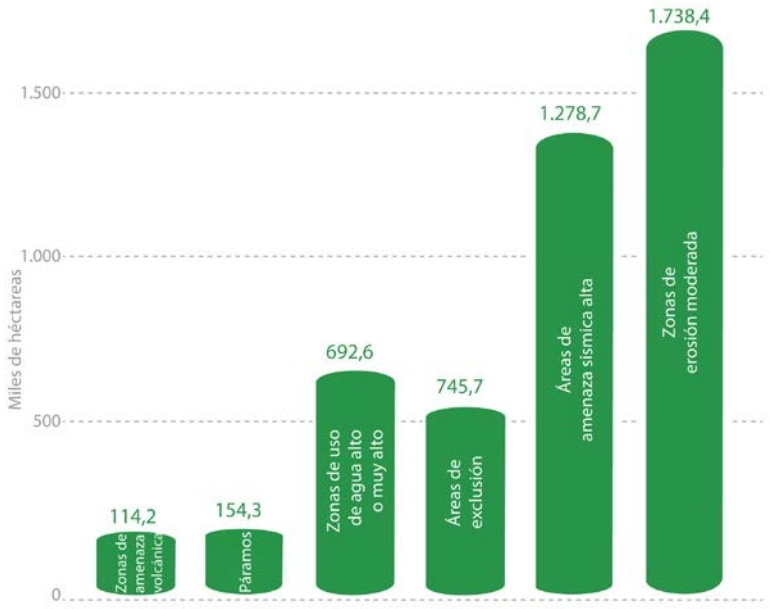
La armonización de los usos del suelo y del subsuelo exige que los instrumentos de ordenamiento ambiental y de planeación del sector minero resuelvan tensiones, pero esto no ocurre cuando dichos instrumentos están desarticulados

[6] Ángel Massiris Cabeza. "Determinantes de los planes de ordenamiento territorial", publicación digital en la página virtual de la Biblioteca Luis Ángel Arango, del Banco de la República. Disponible el 1 de marzo del 2016 en: www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/deter/1.htm

Intersecciones entre títulos mineros y áreas ambientalmente sensibles

En la gráfica se observa las miles de hectáreas en títulos mineros vigentes al año 2014 que se encuentran en áreas de alta importancia ambiental

Fuente: Elaboración propia con información de (DNP, 2014 p.209-210)



La situación ha llevado a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre los artículos del Plan de Desarrollo 2014-2018 señalando que los planes mineros deben supeditarse a los instrumentos de ordenamiento territorial y que está prohibida la explotación minera en páramos (sentencia C-035 de 2016). El fallo puede favorecer la protección del derecho al ambiente sano, siempre y cuando se den condiciones institucionales apropiadas, como se discute en el Capítulo Sector-Territorio, que aborda ésta y otras contradicciones.

Apartes del Fallo de la Corte Constitucional acerca del Plan Nacional de Desarrollo (Sentencia C-035 de 2016)

- "Al armonizar la organización unitaria del Estado con la autonomía territorial, la Corte concluyó que en la definición de las Áreas de Reserva Minera y en los procesos de selección objetiva para otorgar una concesión minera en dichas áreas, deberá concertarse con las autoridades locales de los municipios donde vayan a estar ubicadas"
- "Excluir a las CAR del trámite de las licencias ambientales de los proyectos pines vulnera el régimen de su autonomía"
- "La explotación minera y de hidrocarburos en páramos desconoce el deber de proteger áreas de especial importancia ecológica y vulnera el derecho fundamental al agua"

Fuente: Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm y http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No. 04 comunicado 08 de febrero de 2016.pdf

Además, las debilidades de estos instrumentos de ordenamiento han llevado a "descargarles a los instrumentos de comando y control, como las licencias ambientales y los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso de los recursos naturales renovables, la aparente solución de los conflictos de uso del suelo que se generan por el desarrollo de actividades mineras en zonas no compatibles con las características ambientales del territorio" (Blanco, Sanclemente, 2014 p.343). Como se explica en la sección 1.2 el predominio de estos instrumentos como ordenadores del territorio es insuficiente para determinar la sostenibilidad de las actividades mineras.

La responsabilidad en la protección del derecho al acceso al agua

Un aspecto del problema de ordenamiento ambiental es la falta de claridad en la atribución de responsabilidades respecto de la protección del derecho al ambiente sano y esto es particularmente grave en el caso del agua. Las presiones relacionadas con el recurso hídrico tienen su origen tanto en la competencia por el uso, como en las alteraciones a la calidad[7] y en modificaciones físicas que limitan el acceso al recurso[8]. Además, otras actividades[9], como la deforestación[10], pueden disminuir la capacidad de regulación hídrica e impactar de manera indirecta el recurso.

Colombia cuenta con un instrumento normativo[11] destinado específicamente al uso armónico, la protección y la preservación de la función ecológica de los recursos hídricos. Este fue concebido a partir de la idea de que el ordenamiento del territorio nacional estaba sujeto al conocimiento estructurado (el cuidadoso examen de los atributos ambientales y sus dinámicas en el tiempo) de las principales cuencas hidrográficas del país. Con esto se buscaba solucionar algunas falencias de la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, muy orientada hacia el desarrollo urbano, y fortalecer el componente ambiental de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – (Ley 1454 de 2011). La efectividad en la implementación de estas normas está en duda cuando los departamentos de Cesar y Guajira, con climas secos y baja regulación hídrica, sufren constantes déficit de agua y problemas de calidad (IDEAM, 2015 p. 61,62; Defensoría, 2014 p.114), y en el

---

[7] La alteración de la calidad del agua atribuible a la actividad minera depende del tipo de vertimientos característicos para los diferentes tipos de explotación. En términos generales, la alteración se da por:

Aporte de residuos, material mineral y sedimento al agua. Esta es la mayor preocupación de afectaciones al agua de la minería de carbón y de materiales de construcción (Fierro & López, 2014)

Vertimientos de sustancias algunas comunes para todos los tipos de explotación, por ejemplo, por el vertimiento de aceites combustibles, y otros específicos de ciertos minerales, como el caso de los drenajes ácidos de mina y la contaminación por mercurio (sobre lo cual se profundizará más adelante)

[8] Estas limitaciones están relacionadas con la alteración de los cauces de río. Por un lado, la desviación de los ríos es objeto de preocupación en el caso de gran minería de carbón. Por otro lado, la alteración del curso por la acumulación de sedimentos en la minería aluvial de oro y de materiales de construcción.

[9] Los impactos relacionados con la transformación de paisaje que se discuten en este capítulo ilustran otros vínculos indirectos de la minería con el recurso hídrico

[10] La minería ilegal es el factor de deforestación con mayor presencia en la región del Pacífico colombiano y en el nororiente del departamento de Antioquia. Además, según el último informe sobre la Tasa de deforestación en Colombia la minería ilegal es el factor de deforestación con mayor presencia en la región del Pacífico colombiano y en el nororiente del departamento de Antioquia IDEAM (2015b). Además, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la deforestación por minería aluvial de oro representó casi tres veces la deforestación por cultivos de coca, y se concentró en los departamentos de Chocó, Antioquia, Nariño, Valle y Bolívar (UNODC, 2015 p.103)

[11] Decreto 1640 de 2012 – Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA.

departamento de Chocó aumentan las afectaciones a la salud y la vida digna de comunidades por su dependencia de los ríos para la alimentación y el transporte. Los problemas relacionados con las debilidades en la gestión del recurso hídrico también favorecen la dinámica de impactos acumulativos como el desabastecimiento de agua que, cuando se presenta el Fenómeno de El Niño, sufren el 65% de los municipios del país y el 90% de los embalses destinados a la generación de energía.

Está documentada para estas y otras regiones la disminución en la disponibilidad de agua superficial y subterránea[12], particularmente en el caso de minería de oro y carbón. Por ejemplo, en Cesar "se cuentan más de 15 cuerpos de agua que han sido afectados de forma directa por la actividad minera" (Defensoría del pueblo, 2010 p.17). Por su parte, el Estudio Nacional del Agua, señala la presión que ejerce el sector minero por el uso de agua en las regiones donde opera la minería de carbón en Cesar y Guajira y en zonas de minería de oro en Antioquia y Chocó (IDEAM, 2015 p.178).

La confluencia de estas circunstancias es un detonante de los conflictos por la disponibilidad de agua, que están en el centro de atención en estas regiones (Ver Censat, 2014; Tierra digna, 2015). En efecto, según el Atlas de Justicia Ambiental, Colombia es el país de Latinoamérica con más conflictos ambientales, con un total de 72 conflictos registrados hasta la fecha (le sigue Brasil con 58 y Ecuador con 48), de los cuales, 42 son por el agua y asociados a explotación minera (Environmental Justice Atlas, 2016).

Las afectaciones a las fuentes hídricas también han significado un desplazamiento de prácticas tradicionales que forman parte de las relaciones con el territorio. Por ejemplo, el secamiento y desvío de ríos y arroyos conlleva la desaparición de sitios sagrados, lugares de encuentro y zonas de recolección de agua. Las lagunas y ríos se constituyen como espacios de encuentro, congregación e interacción para las comunidades étnicas, "al que asistían las mujeres para lavar la ropa, los jóvenes para nadar, y en donde se preparaban los alimentos para las festividades y llegaban familias y comunidades enteras para celebrar" (CINEP, PAS & ASK, 2014 p.54).

"Las afectaciones a los recursos hídricos han llevado a la desaparición de sitios sagrados para la comunidad (...). También han desaparecido otros pozos donde se lavaba ropa o se recogía agua"
Líder comunitario en La Jagua de Ibirico, Cesar

La discusión sobre el proyecto de desvío del arroyo Bruno[13], ilustra el papel que juega la ausencia de capacidades institucionales para gestionar de manera integral las cuencas. El proyecto está contemplado en el plan de manejo ambiental de la empresa desde

[12] La minería de carbón a gran escala necesita grandes volúmenes de agua para la operación y además de manera indirecta puede afectar los niveles de agua subterránea de las zonas adyacentes a la operación (MAVDT, UNIANDES, 2010). Por su parte la minería de oro consume agua especialmente durante el procesamiento del mineral.

[13] La empresa que realiza extracción de carbón a cielo abierto en La Guajira y "para continuar su Proyecto de explotación […], proyectó intervenir parcialmente el cauce natural del Arroyo Bruno, pretendiendo desviar un tramo de 3.6 kilómetros a una distancia de 700 metros al norte de su cauce natural. Este arroyo es un importante tributario directo del Río Ranchería y está relacionado con las dinámicas de aguas subterráneas" (Censat, 2015 p. 5)

2005[14] y está amparado en una licencia ambiental de la ANLA, en contradicción con una decisión de Corpoguajira que consideraba que "la modificación temporal del arroyo generaría impactos significativos en el bosque de galería, la biodiversidad existente y los equilibrios ecosistémicos que entrega la cuenca" (Resolución 0096 emitida por Corpoguajira el 20 de enero de 2014 citado por CENSAT, 2015 p16). Por su parte, la Contraloría en su último reporte sobre la actuación de la ANLA concluye que "no es posible identificar la totalidad de los cuerpos de agua que se encuentran dentro del área de un título minero y por lo tanto no se cuantificarán los impactos [sobre la hidrología de la región]" (Contraloría, 2015B, pág. 10). En este especial asunto, las consultas previas de los proyectos mineros no optimizan el conocimiento propio de los pueblos sobre sus recursos hídricos. Al momento del cierre de este informe, el tribunal contencioso administrativo de La Guajira, al resolver un fallo de tutela, ordenó la suspensión de las autorizaciones de la intervención del arroyo Bruno por un mes, además ordenó la coordinación de procesos de consulta previa con las comunidades y la instalación de una mesa técnica interinstitucional para asegurar que la desviación no extinga el agua del arroyo Bruno.

Las circunstancias de este proyecto ponen en evidencia la necesidad de que la autoridad ambiental dedique esfuerzos para superar las incertidumbres sobre los impactos, y arroje dudas sobre la capacidad de las autoridades responsables del licenciamiento para tomar decisiones informadas orientadas a la protección del acceso al agua a las personas de comunidades en esta y otras regiones.

Las empresas mineras tienen obligaciones en el marco de sus programas de compensación que deben responder a estos impactos ambientales. Tal es el caso del Programa de Compensación Forestal en la Serranía de Perijá, operado por la Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta. En este programa para la protección de bosques y el mejoramiento de la regulación hídrica participan siete empresas mineras del Cesar que aportaron entre 2009 y 2013 los recursos para otorgar incentivos económicos a "familias protectoras ambientales". Durante los siguientes 11 años las familias vinculadas al programa, con el acompañamiento de las empresas y Corpocesar, deben dar continuidad a las acciones de protección. Además, el modelo contempla el fomento de actividades productivas en las comunidades. (Fundación Pro-Sierra, 2015). Para el año 2013, esto se había traducido en la recuperación de 900 ha de bosque como resultado de las medidas de conservación implementadas en estas áreas de compensación (Lobatón, 2013).

La gestión del recurso hídrico va más allá de evitar la contaminación de los cuerpos de agua en las áreas donde se extrae y se transportan los minerales. La gestión integral del recurso requiere de esfuerzos adicionales para la protección de las zonas claves para la regulación del recurso. Estos esfuerzos, en dirección a lo que ya han avanzado algunas empresas, pueden estar dirigidos hacia temas como la reforestación de las zonas claves para la regulación hídrica, la educación ambiental para el cuidado del agua y acciones encaminadas hacia garantizar el abastecimiento de agua a comunidades vulnerables. Estos esfuerzos, sin embargo, de ninguna manera podrían llegar a sustituir la responsabilidad de las empresas de evitar que sus actividades amenacen el acceso a agua

[14] Declaración de Cerrejón sobre el informe "Digging deeper: the human rights impacts of coal in the global south". Disponible el 1 de marzo del 2016 en: http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/DECLARACI%C3%93N%20DE%20CERREJ%C3%93N%20SOBRE%20EL%20INFORME%20DEJUSTICIA%20Y%20BHRRC%20Dic%201%202015.pdf

limpia, segura y saludable para las comunidades que se encuentran en el área de influencia de las actividades mineras.

En conclusión, la normatividad de ordenamiento ambiental del territorio a partir de las cuencas hidrográficas y sus servicios mediante los POMCA, no ha sido tenida en cuenta ni ha jugado un papel estratégico en la planificación del desarrollo minero energético del país. Las autoridades ambientales regionales argumentan no disponer de recursos para la realización de los estudios de línea base y zonificación ambiental requeridos, mientras que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA las despojan de la capacidad para usar recursos que les han sido asignados mediante la Ley 99 de 1993[15] y recursos como el de inversión forzosa del 1% del valor de los proyectos extractivos y de infraestructura (Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99) no pueden utilizarse en su totalidad para la elaboración de estos planes de ordenamiento del recurso.

La normatividad de ordenamiento ambiental del territorio a partir de las cuencas hidrográficas y sus servicios mediante los POMCA, no ha sido tenida en cuenta ni ha jugado un papel estratégico en la planificación del desarrollo minero energético del país.

La construcción de confianza debilitada por vacíos en ordenamiento

El caso del arroyo Bruno muestra otra consecuencia de los problemas en la orientación estratégica en el ordenamiento ambiental[16]: La ausencia de confianza en la actuación de las autoridades ambientales que se origina en la no predictibilidad de los comportamientos de estas instituciones, está posiblemente vinculada a carencias en los procesos de planeación (DNP, 2014, págs. 190-192)[17]. También a la falta de claridad para los ciudadanos de las responsabilidades y la gestión de las CARs[18]. Esto es un rasgo común en las regiones e incide sobre la legitimidad de las decisiones de las instituciones ambientales. Los comentarios de miembros de varias comunidades revelan este problema de confianza: "Corpocesar no juega ningún papel aquí, e incluso el río Sororía que hoy está seco, y hay días que no hay agua […], aquí han tumbado árboles inmensos que van a la orilla del afluente del río Sororía, y Corpocesar no se ha visto por aquí". (Comunidad en La Jagua de Ibirico, Cesar)

[15] Ver "de las rentas de las Corporaciones" en la ley 99 del 93

[16] Otros factores relacionados con la ejecución de políticas inciden sobre la confianza y se discuten en la sección 2.1.

[17] La no predictibilidad también se manifiesta cuando las empresas incumplen sus compromisos socio-ambientales, algo que puede volverse más frecuente debido al seguimiento insuficiente por parte de las autoridades ambientales.

[18] El decreto 2041 de 2014 establece las competencias de la ANLA y de las CARs para el licenciamiento y el seguimiento a las actividades mineras y el otorgamiento de permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales para la misma. Sin embargo, hay situaciones en las que las competencias no son claras, por ejemplo en el Cesar estas competencias no aplican ya que, solo para esta región, la ANLA es responsable tanto del seguimiento de las actividades mineras como de la administración de los permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales.

1.2 LAS CONSECUENCIAS DEL USO DEL LICENCIAMIENTO COMO EJE CENTRAL DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

La ejecución de la política ambiental en el sector minero está muy concentrada en los esfuerzos por asegurar el proceso de licenciamiento. En el contexto de la actividad minera en Colombia la expedición de licencias es insuficiente para garantizar la protección del ambiente y otros derechos relacionados. Esto se debe a que la minería es un sector con elevada participación de actividad informal y de ilegalidad, en el que además son frecuentes impactos acumulativos que no son medidos tampoco en la minería formal[19]. Por su propia naturaleza, estos dos primeros elementos constituyen un obstáculo para que el licenciamiento sea posible. En cuanto al tercero, la manera como se implementa el proceso de licenciamiento no permite incorporar los impactos acumulativos como criterio de decisión. De ahí que el licenciamiento se queda corto frente a la necesidad de establecer la conveniencia de un sector en un entorno.

La minería es un sector con elevada participación de actividad informal y de ilegalidad, en el que además son frecuentes impactos acumulativos que no son medidos tampoco en la minería formal

La problemática de la talla única

Los instrumentos de licenciamiento existentes son rígidos[20] a la hora de adaptarse a la diversidad de los tipos de explotación minera presentes en el país. Los mismos requisitos que se exigen a una gran concesión minera para obtener sus permisos ambientales y mineros, son exigidos a los pequeños mineros que desarrollan esta actividad como medio de subsistencia (Güiza, 2013 p.109). Pero en la práctica estos instrumentos son inaplicables para actividades mineras artesanales y de pequeña escala y perpetúan su condición de informalidad (Blanco, Sanclemente, 2014). Se busca mejorar la aplicación del licenciamiento ambiental de tal forma que los procedimientos establecidos estén acordes con las características de la explotación y del proceso minero. (UPME, 2014 P.23)

Licenciamiento de espaldas al territorio - el caso del material particulado

La contaminación del aire por material particulado, conocido también como polvillo, es reportada por las comunidades y por autoridades locales y regionales como uno de los mayores impactos ambientales de la minería de carbón y de materiales de construcción[21]. Las enfermedades

La contaminación del aire por material particulado, conocido también como polvillo, es reportada por las comunidades y por autoridades locales y regionales como uno de los mayores impactos ambientales de la minería de carbón y de materiales de construcción

[19] Más información sobre los retos para la gestión de los impactos acumulativos se encuentran en la sección 2

[20] Esta rigidez es un problema que está presente en otros Instrumentos tales como los planes de manejo ambiental, los permisos, autorizaciones y concesiones por el uso de recursos naturales renovable. Más información sobre la rigidez de instrumentos se encuentran en el capítulo Sector-Territorio

[21] Las actividades relacionadas con el transporte del carbón y de materiales de construcción, al igual que las actividades de excavación, extracción y procesos de transformación de los mismos (como la coquización del carbón y la cocción de arcillas y calizas para producir cal y ladrillos) son fuentes de emisiones de material particulado,

con mayor frecuencia de autoreporte durante las entrevistas pueden estar asociadas a exposición a material particulado[22] y la problemática está presente tanto en trabajadores como en comunidades adyacentes a las explotaciones mineras[23].

Son frecuentes los testimonios de comunidades e instituciones locales en regiones como Guajira y Cesar, que expresan preocupación por los impactos acumulativos en calidad de aire de las operaciones mineras[24] y sus consecuencias en la salud. Hay incertidumbre sobre la asociación de estos impactos con la actividad minera (Como se explica en la sección 2.2 de este capítulo) pero este es un asunto de especial importancia para la población infantil, puesto que no sólo afecta el derecho a la salud, sino que además limita el derecho a la educación, por sus efectos en el ausentismo escolar. Así lo indica un estudio epidemiológico que estima mayor riesgo de enfermedades respiratorias en niños en zonas de influencia minera en Cesar (Quiroz et al., 2012).

Las empresas responden frente a este riesgo con acciones de gestión, que suelen estar ajustadas a buenas prácticas. No obstante, las acciones individuales no necesariamente son una respuesta suficiente frente al impacto. Por ejemplo, a pesar de que todas las actividades mineras en la región estaban debidamente licenciadas, en Cesar, la situación de contaminación de aire llevó al Ministerio de Ambiente ordenar a las empresas el reasentamiento de tres comunidades en el Cesar, esta situación se profundiza en el capítulo de Migraciones y Reasentamientos.

El licenciamiento sin seguimiento pierde eficacia

Los impactos del transporte asociado a las actividades mineras ilustran las limitaciones del licenciamiento ambiental para asegurar las funciones de seguimiento y control de la autoridad ambiental. La manera como se materializan estos impactos es muy similar[25] en carbón y materiales de construcción, pero su tratamiento exige esfuerzos distintos. Mientras el transporte de carbón producto de actividades a gran escala utiliza vías férreas a un número reducido de puertos, los materiales de construcción extraídos en Boyacá y Cundinamarca son transportados en camiones con múltiples destinos (a vías o centros urbanos). En los impactos de transporte por vía férrea, debido a que hay claridad sobre los operadores de las vías y las empresas involucradas, las acciones para mitigar los impactos serían directamente atribuibles a un responsable. El segundo caso exige un esfuerzo mayor que excede la capacidad de las autoridades ambientales, debido a la dispersión geográfica y al número de unidades de producción involucradas.

---

[22] En el caso de las personas que trabajan directamente en minería la exposición se asocia con una serie de patologías pulmonares, tales como la neumoconiosis, silicosis, disminución en la función pulmonar y EPOC (Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (Huertas, Huertas, Izquierdo, & González, 2012) (Palmer, et al., 2010) (Pulido, 2014). Otro tipo de efectos del material particulado que es menos probable encontrar en estos testimonios, pero sobre el que existe suficiente evidencia, tiene que ver con el aumento en las enfermedades cardiovasculares y el cáncer (Algunas fuentes que ilustran esta evidencia las resume Olivero Verbel, 2014)

[23] Para más información sobre la exposición a material particulado ver documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud disponible en: www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

[24] Estos testimonios corroboran evidencia previa (Huertas, Huertas, Izquierdo, & González, 2012) (MAVDT, UNIANDES, 2010) (Pulido, 2014).

[25] Comunidades e instituciones en Guajira, Cesar, Boyacá y Cundinamarca reportan aumentos en la accidentalidad y en niveles de ruido y en emisiones de polvo.

Paso de vehículos que transportan materiales de construcción en Mosquera, Cundinamarca

Fuente: Trabajo de campo CREER

El caso de las presiones ambientales asociadas con la actividad de transporte y las dificultades para controlarlas lo ilustra la situación de Nemocón, Cundinamarca. Allí se realiza explotación de caliza a gran escala, posteriormente el material se transporta al municipio de Madrid, para transformarlo en caliza; y finalmente, llega al municipio de Sopó donde se termina el producto que será usado para construcción, luego el producto terminado es transportado a los centros urbanos. Esta misma actividad se replica en función del número de canteras y de sus encadenamientos productivos (en Cundinamarca existen 744 UPMs de materiales de construcción[26]). Así, las características de esta cadena, generan en dichos municipios un tránsito continuo de volquetas que transportan el material de un lugar al otro. La autoridad ambiental hace seguimiento a los planes de manejo individuales, pero no tiene un mecanismo para gestionar de manera integral los impactos acumulativos.

Además, esta es una situación en la que es difícil aplicar el principio de "el que contamina, paga" y esto se convierte en un argumento para evadir responsabilidades, tanto por parte de la autoridad ambiental como de las unidades productivas.

[26] Ministerio de Minas- Censo Minero departamental 2011-2012

2. LOS RETOS DE LA GESTIÓN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES ACUMULATIVOS: Actuaciones y omisiones institucionales determinantes en el ejercicio de derechos

Las afectaciones al ambiente pueden ser causadas por la actividad minera, o por otras actividades. Además, su origen puede tener lugar en otras regiones o ser el legado de actividades que ya han cesado. Por lo tanto, la evaluación continua e integral de impactos ambientales acumulativos reviste un interés especial, más aún cuando las comunidades están expuestas a múltiples fuentes de contaminación. La presencia de factores de vulnerabilidad social a nivel individual y colectivo puede amplificar los efectos de la exposición a estos impactos (Solomon, Morello Frosch, Zeise, & Faust, 2015).

2.1 INTERDEPENDENCIA ENTRE LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS Y ACTUACIONES DE LAS EMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS

Los obstáculos para la garantía del derecho al ambiente sano no sólo se manifiestan en el ámbito de la formulación de políticas y planes. El disfrute de este derecho también depende de la confluencia de la capacidad para ejecutar intervenciones de política con la implementación de buenas prácticas en las empresas y pequeños y medianos emprendimientos. Esta sección profundiza en estos aspectos.

Políticas públicas - La ejecución exige esfuerzos en la coordinación

Una mejor coordinación entre los responsables de garantizar el ambiente sano facilita la prevención de impactos, que es el fundamento de la protección. Proteger este derecho exige una acción interinstitucional eficaz y, en este aspecto, se encuentran vacíos en la ejecución de las políticas. Estos son algunos de los problemas relacionados con la coordinación en la ejecución de acciones del Estado:

- Instrumentos inadecuados de coordinación entre agencias del área ambiental con las responsables de la política minera: la complementariedad en las acciones y la mutua cooperación entre las autoridades mineras con las ambientales no se logra acudiendo a las agendas interministeriales y en cambio no se acude a otras instancias de coordinación previstas en el marco normativo (Contraloría 2015 p. 69).
- Problemas en implementación de procedimientos que fomenten la coordinación entre las mismas agencias responsables de las políticas ambientales entre el nivel central y regional y entre las mismas autoridades ambientales locales (DNP 2014, parte 2 pág.198 y 201).

Uno de los signos de los problemas de coordinación es la falta de interacción regular y las comunicaciones entre entidades principalmente motivadas por la necesidad de reacción a situaciones coyunturales o escenarios de crisis. Es difícil lograr el enfoque preventivo que se requiere para contener impactos acumulativos si no hay acciones planeadas con la debida anticipación.

Los funcionarios públicos manifiestan con frecuencia la necesidad de tener una mayor presencia del Ministerio de Minas, ANM y ANLA en los territorios, una mayor unidad entre la institucionalidad del nivel central con las entidades territoriales y mejor efectividad en sus acciones (entrevistas a funcionarios departamentales y municipales y DNP 2014, Parte 1 pág. 17).

Por otro lado, estas condiciones institucionales no favorecen la cooperación, para que cada entidad aporte sus fortalezas al proceso de implementación de las políticas. Si bien la capacidad técnica de las autoridades ambientales regionales no se equipara con la de la ANLA, son las corporaciones las que tienen la posibilidad de conocer oportunamente la situación del territorio y de las comunidades.

> "Mandé un derecho de petición a la ANLA, pidiéndole un cuestionario como de 50 preguntas (..) fue tan delicado que hoy viene la coordinadora de minería de la ANLA a hablar del tema, alguna preocupación tuve que haberle generado"
>
> Funcionario autoridad ambiental regional.

La ausencia de coordinación también produce discrepancias en las exigencias a los mineros, que no necesariamente conducen a una mejor gestión. Son frecuentes los testimonios que se refieren a la asimetría en las capacidades de las autoridades ambientales. Por ejemplo, un representante de una cooperativa de mineros que tiene explotaciones en jurisdicciones de dos Corporaciones Autónomas, menciona que una de éstas "pide muchos requerimientos que el Ministerio no establece, mientras que [la otra] es más antigua, conoce mejor el sector, tiene más experiencia y los requerimientos son más razonables".

Por último, la falta de coordinación "puede dar lugar a inacción y dilución de la responsabilidad de seguimiento ambiental a los proyectos", en particular en procesos como la evaluación de estudios de factibilidad, estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental o en la interacción entre actividades de fiscalización minera y seguimiento ambiental (Contraloría 2015 p. 69).

La construcción de confianza debilitada por discrecionalidad en la ejecución

Una de las debilidades de la ejecución de las funciones de control se manifiesta en la percepción de las comunidades en todas las regiones acerca de la falta de neutralidad en las actuaciones de las autoridades. No se presta la debida atención a implementar protocolos que aseguren la transparencia de las decisiones y esto resta legitimidad a las instituciones: "cómo entiende uno que el ente de control que le está haciendo un seguimiento a una empresa que es la que genera los impactos, estén juntos" (miembro de comunidad en Bosconia).

> "Nos reunimos con ellos [...] solo cuando las empresas mineras necesitan socializar algún proyecto, de lo contrario de pronto que el ANLA vaya a venir aquí independientemente de ellos a decir, vamos a mirar [...] que dice la comunidad [...] y eso, de parte de ellos independientemente de la empresa no lo he visto la primera vez"
>
> Representante comunitario en La Jagua de Ibirico

Además las condiciones del sistema de seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con presencia esporádica, en función de los ciclos de los proyectos o

de la atención de crisis, pueden favorecer el incumplimiento de los compromisos socio-ambientales adquiridos por las empresas y los emprendimientos[27]. Más aún si se tiene en cuenta que el seguimiento de las autoridades ambientales suele orientarse a cada proyecto de manera individual y no a los impactos ambientales acumulativos provenientes de diferentes actividades mineras en el territorio. Así que, el enfoque preventivo que debería asumir la autoridad ambiental se ve entonces limitado, además de los factores relacionados con el ordenamiento, por la manera como se está realizando el seguimiento y control.

El seguimiento de las autoridades ambientales suele orientarse a cada proyecto de manera individual y no a los impactos ambientales acumulativos provenientes de diferentes actividades mineras en el territorio

Desarrollo de la actividad minera – oportunidades para fortalecer la gestión

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), del trámite a la gestión. Las normas para la realización de estudios de impacto, planeación ambiental y licenciamiento se convierten frecuentemente en ejercicio de trámite y no están orientadas a objetivos claros de protección del entorno, de donde surgen problemas como planes de manejo que no se cumplen, ineficacia y contradicciones en las acciones de vigilancia y control del Estado y dificultades en la formulación de metas armónicas en los procesos de gestión del territorio. La contratación de EIA a terceros es una de las fuentes de problemas en la planeación, monitoreo y control en asuntos ambientales de empresas y emprendimientos. Cuando no se prevén acciones específicas que aseguren que dicha información sea considerada en las decisiones, incluso empresas que por su tamaño tienen sistemas de gestión complejos enfrentan problemas.

Para los pequeños y medianos emprendimientos mineros, los EIA no responden a su capacidad administrativa y técnica. La política no prevé una suficiente orientación, y se encuentra que se contratan estudios que no necesariamente cumplen con los estándares de calidad, y que tienen que pagar varias veces por el mismo estudio, como lo expresan pequeños mineros en las regiones visitadas[28], y es un reto que el mismo Ministerio de Minas ya identifica[29]. En consecuencia, además de impedir que puedan insertarse en dinámicas productivas de crecimiento y acceder a programas de formalización[30], y les impide incorporar las medidas de prevención y mitigación adecuadas de sus impactos ambientales.

---

[27] A título ilustrativo, la ANM, en su más reciente evaluación muestra que, del total de títulos fiscalizados, un 93% presenta incumplimiento en sus obligaciones contractuales, dentro de las cuales los temas ambientales son de los incumplimientos más frecuentes. Recuperado de: http://www.anm.gov.co/?q=ResultadosFiscalizacionMinera

[28] En entrevistas con pequeños mineros en Antioquia, Boyacá y Nariño

[29] En entrevista de CREER con funcionarios del Ministerio de Minas

[30] Sobre las dificultades para acceder a programas de formalización ver el capítulo Sector-territorio

Oportunidades para la mejora de los procesos productivos

Frente a los retos para mineros que buscan mejorar sus prácticas productivas, y que no cuentan con acompañamiento del Estado para lograrlo, se han generado procesos organizativos locales que permiten un adecuado seguimiento y generan oportunidades para la mejora del desempeño ambiental de las actividades. Esto significa una mejora en el desempeño ambiental individual de cada uno de los proyectos, y además, debido a que estas iniciativas agrupan a pequeños mineros, se traduce en una gestión ambiental que permite atender los impactos ambientales acumulativos de los mismos.

En Boyacá por ejemplo, son comunes las asociaciones que acompañan a productores de coque en los procesos ambientales. En estas, cada minero tiene su propio plan de manejo ambiental pero la asociación les ayuda a mejorar sus procesos evitando así sanciones de la autoridad ambiental.

El caso de una asociación de medianas empresas[31] en Bogotá es otro ejemplo exitoso de esquemas asociativos que funcionan para mejorar el desempeño ambiental de emprendimientos mineros. En una zona donde muchas familias dedicadas a la extracción de arcillas y fabricación de ladrillos (ladrilleras o chircales) eran generadoras de contaminación de aire y otros impactos ambientales, la Asociación integró todas las ladrilleras bajo un mismo título minero y asumió la responsabilidad de la gestión ambiental de todas las operaciones. Hoy la asociación brinda acompañamiento a los empresarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental y actúa como facilitador para que los requisitos de las autoridades ambientales se integren en la gestión ambiental de las actividades mineras.

Las transformaciones físicas del paisaje exacerban las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades

La actividad minera ocupa áreas para el desarrollo de sus actividades y crea un nuevo paisaje[32], transformando el entorno visual y generando otros impactos ambientales a través de diferentes vías[33]. Estas transformaciones son diferenciadas según la escala y el tipo de explotación. Sin embargo, todo tipo de transformaciones pueden generar impactos sobre las comunidades alrededor de las actividades mineras, como menciona un actor comunitario en Bogotá: "Al destruir una montaña a usted le rompen un paisaje natural que es bello, por definición es bello, cuando usted se levanta y no ve la montaña sino ve es una draga eso estéticamente a usted le impacta en su estado anímico, psicológico, emocional".

---

[31] http://www.anafalco.com.co/

[32] El concepto de paisaje se entiende como el área visible en la que interactúan los elementos físicos y culturales que reproducen la relación de las personas con su entorno (Morin, 2009).

[33] Si bien todos los impactos ambientales (como las alteraciones a calidad, cantidad de agua y a la calidad del aire) tienen como consecuencia transformaciones en el paisaje, aquí se mencionan aquellas situaciones relacionadas específicamente con suelo, condiciones geomorfológicas, entorno visual, biodiversidad y afectaciones a otros servicios ecosistémicos distintos de agua y aire.

Minería de oro subterránea en Nariño

La actividad minera modifica las condiciones geomorfológicas de los terrenos por la perforación, excavación, la apertura de túneles y movimientos de tierra y de material en lechos de ríos.

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

Minería de oro aluvial en el Chocó

Para acceder al mineral se realiza remoción del suelo* y de la capa vegetal

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

*El suelo se define como el medio natural para el crecimiento de las plantas. Cuando se remueve el suelo, los organismos vivos no tienen nutrientes para crecer en este medio.

Vertimiento de una planta de beneficio de oro en Antioquia

Puede contaminar el suelo si no se manejan los residuos y vertimientos de modo adecuado. Esto disminuye la capacidad del ecosistema para proporcionar bienes y servicios*.

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

*En el trabajo de campo de esta investigación las comunidades identifican una relación entre la remoción de la capa vegetal con un aumento en temperaturas locales y la remoción de la tierra con la pérdida de suelos productivos para ser usados en otras actividades como agricultura

Montañas de material estéril de minería de carbón en el Cesar

Transformaciones visuales por la instalación de operaciones y almacenamiento de material.

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

Acumulación de sedimentos por minería de oro en Chocó

Alteración los ciclos naturales de agua, por vía directa mediante la desviación de ríos para la operación o indirecta por la alteración de cauces producto de la sedimentación

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

Transformaciones por la minería de retroexcavadora en Chocó

Fragmentación de ecosistemas y afectación de biodiversidad. La magnitud de estos impactos depende de la gestión. Además, los cambios generados en las condiciones geológicas de las zonas puede afectar la capacidad de regulación hídrica de los ecosistemas

Fuente Imagen: Trabajo de campo CREER

La remoción de la capa vegetal, del suelo y el movimiento de material para acceder a los minerales, transforma las condiciones geomorfológicas de los terrenos y altera los cauces de los ríos. El manejo inadecuado de estos cambios genera inestabilidad del suelo y deslizamientos y genera disrupciones en los cauces de los ríos[34] . Estos fenómenos son especialmente importantes para la minería de oro aluvial y la que se realiza en los márgenes de los ríos. Estas modificaciones ambientales tienen una relación directa con el ejercicio de otros derechos, ya que puede significar una remoción del suelo, puede producir accidentes, afectar las condiciones de viviendas que se ubican en áreas adyacentes, afectar la facilidad de las personas para movilizarse por los ríos, así como alterar las condiciones fisicoquímicas de los ríos y reducir la posibilidad de obtener recursos hidrobiológicos para su alimentación (IIAP, 2014)

Magnitud de los impactos y atención a los pasivos ambientales

La magnitud de los impactos sobre el paisaje depende de la escala de la actividad, y también de la confluencia de múltiples actividades en el terreno. Por ejemplo, la magnitud de la transformación de paisaje de una mina de carbón a cielo abierto no es comparable con la transformación de un minero artesanal de oro, pero sí podría equipararse al impacto de múltiples retroexcavadoras y pequeñas y medianas actividades mineras que confluyen en una misma área. La no restauración de estas áreas y el abandono de las mismas producen pasivos ambientales[35]. La atención de los pasivos ambientales se dificulta por la complejidad de atribución de responsabilidades para establecer sanciones o hacer exigibles obligaciones. Además, el país ni siquiera cuenta con una base de datos en donde se encuentren identificadas y referenciadas las minas abandonadas que pueden ser consideradas como pasivos ambientales, y esto no le permite a los gestores de políticas contar con información suficiente para generar una intervención (Contraloría 2015 p.73). Así, el tratamiento de los pasivos ambientales de la minería, plantea la necesidad de desarrollos normativos como los propuestos en la EAE (DNP, 2014, p. 200). El ejercicio de evaluación concluye que existe una "importante acumulación de áreas mineras en estado de abandono en el territorio" y señala como medida el desarrollo de un procedimiento de restauración que debe ser supervisado conjuntamente por las autoridades mineras y ambientales.

La atención de los pasivos ambientales se dificulta por la complejidad de atribución de responsabilidades para establecer sanciones o hacer exigibles obligaciones.

[34] Actividades mineras realizadas con dragas y retroexcavadoras remueven del fondo de cauces y riberas de ríos toneladas de material, lo ocasiona no solo una modificación de los cauces sino importante cambios en el balance de agua entre infiltración y escorrentía y en las condiciones fisicoquímicas del recurso (IIAP, 2014)

[35] Los pasivos ambientales mineros (PAM) se refieren a "un área donde existe la necesidad de restauración, mitigación o compensación por un daño ambiental o impacto no gestionado, producido por actividades mineras inactivas o abandonadas que pone en riesgo la salud, calidad de vida o bienes públicos o privados" (Arango & Olaya 2012 p.125)

Transformaciones de la minería ilegal y la ausencia de política para la restauración de áreas afectadas por la misma

La minería ilegal presenta impactos ambientales[36] que requieren la atención integral de las autoridades ambientales, mineras y de justicia[37]. Estas transformaciones exacerban condiciones de vulnerabilidad y causan que los efectos de condiciones extremas de sequías o inundaciones se vean magnificados.

La magnitud de las transformaciones ambientales se ilustra con la reciente desaparición del Río Sambingo en Cauca, uno de los ríos más caudalosos de la región. Si bien, el fenómeno de El Niño es en parte responsable de este cauce seco, la actividad minera ha exacerbado la degradación del recurso.

Fuente: Recuperado de revista Semana http://www.semana.com/nacion/articulo/fenomeno-de-el-nino-se-seca-el-primer-rio-en-colombia/458485

Todas éstas son alertas importantes sobre la insuficiencia de las licencias ambientales atomizadas por proyectos, y la necesidad de abordar la discusión respecto del responsable de la acumulación de impactos, es decir, dedirimir la disyuntiva entre:

- Imponer la carga de la acumulación de impactos ambientales de actividades mineras precedentes a las del último titular de la licencia
- Definir mecanismos para que el Estado se responsabilice del ejercicio y cumplimiento de sus obligaciones

Avanzar en este debate implica tomar decisiones acerca de la necesidad de entregar los proyectos a los particulares ya licenciados y consultados, listos para su ejecución, convirtiendo los compromisos y condicionamientos en obligaciones contractuales de los instrumentos de concesión.

[36] Para una revisión detallada de los impactos ambientales de la minería ilegal consultar Fierro (2013)

[37]Como enuncia Fierro (2013): "Existe una dificultad conceptual cuando se trata de plantear impactos ambientales en función del carácter legal/no legal de los procesos (...) No, obstante es evidente que la minería sin amparo de una licencia ambiental puede presentar aún mayores efectos socio-ambientales que un proyecto similar en el que se tienen ciertas consideraciones para buscar prevenir, corregir, mitigar o compensar dichos efectos" (Fierro, 2013 p.194-195)

2.2. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO[38]

Uno de los principales hallazgos durante el diálogo con actores, tanto comunitarios como institucionales, independientemente de la región o tipo de minería, es la ausencia de información clara y oportuna sobre los impactos atribuibles a la actividad minera sobre el ambiente y las consecuencias que tienen sobre la salud de las comunidades.

> "A las autoridades ambientales les toca creer lo que dice el usuario, lo lógico es que el gobierno hiciera la línea base, si nosotros tuviésemos claro la línea base, a mí nadie me viene a echar mentiras de que su actividad va a generar esto (...) las medidas de manejo tendría que imponerlas el Estado"
>
> Funcionario autoridad ambiental regional en Cesar

Si bien hay dificultades intrínsecas para la atribución de impactos a las actividades mineras[39] la manera cómo se gestiona la información ambiental presenta retos porque:

- Instrumentos como los EIA solo tienen información fragmentada sobre cada uno de los proyectos mineros. Además, los EIA no siempre identifican los impactos sobre los ecosistemas.
- Ausencia de integración entre la información ambiental de las diferentes entidades del Sistema Nacional Ambiental y de las entidades ambientales regionales
- No existen líneas base regionales que describan de manera integral el contexto ambiental
- Aunque hay algunos estudios sobre impactos ambientales y en salud sus resultados no tienen credibilidad entre algunos grupos de interés[40].
- El acceso a la información pública se dificulta porque los trámites imponen costos excesivos a los interesados[41] y no se educa al ciudadano para que acceda y utilizar responsablemente esta información; esto es un obstáculo para el control apoyado en veeduría ciudadana. El acceso a la información hace posible la participación ciudadana, que desde la Declaración de Rio sobre Medio

---

[38] El tema de acceso a la información traspasa lo ambiental, al respecto al ver el capítulo Sector-Territorio

[39] La identificación de atribuciones a la minería se dificulta porque:

- La presencia de múltiples actividades mineras en una misma región impide establecer con claridad quiénes y en qué medida son los responsables de los impactos.
- La actividad minera coexiste con otras actividades productivas que también producen impactos.
- Los impactos observables en los territorios pueden ser producto de actividades presentes o pueden ser legado de otras actividades previas

[40] Esta falta de credibilidad se puede dar, por ejemplo, porque las mismas empresas que están siendo evaluadas son quienes contratan los estudios.

[41] Toda la información de los Estudios de Impacto Ambiental es pública pero su acceso requiere de procedimientos que no son sencillos. Por ejemplo, para acceder a un Plan de Manejo Ambiental de un proyecto licenciado por la ANLA es necesario que la persona interesada se acerque a la oficina en Bogotá, solicite el número de expediente del proyecto, y luego consulte en las carpetas de este expediente, el número de radicado del Plan de Manejo Ambiental para solicitar una copia del mismo, una vez hecha la solicitud se hace entrega del Plan en tres días hábiles.

Ambiente y Desarrollo (1992) se ha reconocido como un elemento fundamental para tratar las cuestiones ambientales[42].

Frente a estos retos, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero ya identifica la necesidad de "implementar y articular sistemas de alertas tempranas con información clave para la gestión integral de los recursos naturales renovables" (UPME, 2014. P. 24). Teniendo en cuenta este diagnóstico, las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) están avanzando con el objetivo de integrar la información que hasta ahora cada institución tiene fragmentada. No obstante funcionarios del SINA manifiestan que los recursos dedicados a la gestión de la información son insuficientes frente a las metas propuestas.

Una de las iniciativas para integrar la información ambiental del país es el Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), una plataforma que busca integrar a los actores, políticas, procesos y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país[43]. Esta iniciativa es una oportunidad para facilitar la gestión de conocimiento, y es un avance para integrar la información de los proyectos mineros que monitorea la ANLA. No obstante, la iniciativa presenta sus propios desafíos. Aún no contempla la inclusión de la información de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), un proceso difícil porque debido a la autonomía de cada una todas tienen criterios diferentes de recopilación de información, lo que dificulta la integración. Igualmente, en términos de integrar esta información ambiental generada con la información del sector minero hay problemas para articular la información cartográfica debido a que no existe información actualizada y suficiente sobre el sector[44] (DNP, 2014, p. 218).

Otro esfuerzo para integrar información sobre los territorios es el instrumento de Regionalización de la ANLA, el cual busca hacer un análisis integrado de las condiciones ambientales y socioeconómicas de áreas de especial interés, por ejemplo la zona minera del centro del Cesar.

Ahora, la producción de información no es condición suficiente para generar conocimiento y un elemento que contribuiría a avanzar hacia la incorporación de la información en las actuaciones institucionales es la promoción de participación de las comunidades. Por ejemplo, experiencias como la del Instituto Humboldt, indican que la entidad está ofreciendo información pertinente sobre sus territorios en la página web, según los comentarios favorables publicados por las comunidades usuarias de esta la información[45]. En este punto

---

[42] El principio 10 de la Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) establece que:
"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes" (ONU, 1992).
[43] Más información sobre esta iniciativa y un acceso a un visor geográfico sobre la información ambiental del país se pueden encontrar en http://www.siac.gov.co/siac.html#
[44] Para profundizar en los retos frente al acceso a la información en el sector minero ver sección del derecho a la asociación y participación en la tipología de impactos
[45] Según testimonio de funcionarios de esta entidad.

específico, la Consulta Previa con pueblos y grupos étnicos ofrece importantes oportunidades, pues en esos espacios deben probarse los procesos de comunicación como vías para gestionar el conocimiento y volver a trabajar sobre ellos para que sus contenidos sean culturalmente adecuados y contribuyan a disminuir la asimetría entre los sujetos del diálogo.

El conocimiento es una condición necesaria para que las prácticas rindan frutos

Las empresas mineras en Cesar y Guajira cuentan con procedimientos para el tratamiento y disposición de vertimientos y para su monitoreo. No obstante, un aspecto de la contaminación manifestado en los testimonios de las comunidades y sobre el que existe poca información para establecer su origen tiene que ver con la contaminación de aguas subterráneas. Algunos de estos impactos tuvieron lugar décadas atrás, pero aún hoy tienen repercusiones, como lo manifiestan diferentes comunidades en los dos departamentos[46]. Así lo ilustra el caso de un pozo de agua para consumo y uso agrícola: "cuando comenzaron las exploraciones de [la empresa] a los 3 meses ya el acuífero del molino se dañó. Pusieron un taladro cerca y se puso el agua como la flor del guayacán, amarilla. Picó la tubería. Era un amarillo cobrizo. La misma agua era como aguapanela pero salada". Hace un tiempo el molino se reactivó, pero las mangueras se taparon con carbón y "nos dimos cuenta de que nos estábamos tomando la carbonilla en el agua, el arroz se echaba blanco y salía gris, así que dejamos ese molino quieto". En casos como este, la falta de claridad acerca del origen del problema impide una atribución de responsabilidades y alimenta la desconfianza, condiciones que propician los conflictos incluso cuando existen prácticas responsables, orientadas al aseguramiento del compromiso de respeto a los derechos.

La importancia del principio de precaución

El marco normativo colombiano reconoce el principio de precaución como criterio orientador de la intervención del Estado en asuntos ambientales. En virtud de este principio la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente cuando exista peligro de daño grave e irreversible (Art 1 Ley 99/93). No obstante, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero-PNOM incorpora la proacción como principio de actuación y esto introduce tensiones a la hora de materializar la actuación del Estado respecto de su obligación de proteger el derecho al ambiente sano. Para resolver estas tensiones es necesario que el Estado pueda discernir cuales son los niveles aceptables de riesgo, que son producto de construcciones sociales y del contexto político (Arbeláez & Viana, 2015).

Un caso que muestra la necesidad de aplicar principio de precaución tiene que ver con la posible relación de la minería con algunas afectaciones en salud de comunidades. Aquí se ilustra una situación en la que el principio de precaución ofrece elementos para ponderar entre el derecho al ambiente sano y a la salud y otros derechos. La minería puede dar lugar al vertimiento de sustancias químicas[47], que en casos como el drenaje ácido, no

[46]En entrevistas a miembros de comunidades y funcionarios en La Jagua de Ibirico, El Paso (La Loma y El Hatillo), y Valledupar en el Cesar y en Albania, Barrancas (Tamaquito, Las Casitas, Chancleta, Roche), Hatonuevo y Riohacha en La Guajira.

[47] Algunos comunes para todos los tipos de explotación, por ejemplo, por el vertimiento de aceites combustibles, y otros específicos de ciertos minerales, como el caso de los drenajes ácidos de mina y la contaminación por mercurio.

tienen claramente establecidos su origen y sus efectos[48]. Independientemente de esta incertidumbre, la presencia de metales pesados en el ambiente es una preocupación desde el punto de vista de la salud, puesto que se asocia con diferentes tipos de cáncer, neurodegeneración, trastornos reproductivos, diabetes, enfermedades renales crónicas y patologías de pulmón e hígado, entre otros (Guerrero Castilla, Olivero Verbel, & Marrugo Negrete, 2014). De hecho, la evidencia cuantitativa que ofrece el documento de derecho a la salud de la tipología de impactos sugiere una posible asociación de la actividad minera con casos por intoxicación con metales pesados[49]. La razonabilidad de una medida que proteja a la población de la exposición a estas sustancias se apoyaría precisamente en el principio de precaución, ante la seriedad de sus consecuencias. Sin embargo, a la luz del principio de proacción, no se adoptarían medidas de protección o su alcance podría ser más limitado.

La potencial afectación a cambio climático – La necesidad de generar información específica

Dentro de los minerales objeto de estudio, se identifica que la minería de carbón[50], la industria cementera y la coquización de carbón como los procesos que potencialmente pueden contribuir con emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)[51]. Si bien a nivel global, la contribución de estas industrias es significativa, países como Colombia no aportan de manera significativa a las emisiones[52]. En el país se estima que la minería de carbón produce el 5% de las emisiones del sector energético, que son realmente bajas en comparación con la contribución del transporte (40%): Por el contrario, en el contexto nacional la producción de cemento representa casi que el 50% de las emisiones del sector industrial (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, 2015). Aunque estas estimaciones ayudan a visibilizar la contribución del sector a las emisiones, no revelan la verdadera dimensión del problema, puesto que no contemplan otras variables relevantes asociadas con la actividad, como la deforestación, y pasivos ambientales, como las emisiones en minas abandonadas de carbón, un tema sobre el que no hay información en el país (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, 2015).

---

[48] El drenaje ácido es un fenómeno que ocurre en ciertos depósitos minerales cuando la roca expuesta entra en contacto con el agua y libera metales pesados que contaminan agua y suelo. La evidencia limitada que hay al respecto sugiere que esta liberación al ambiente es especialmente relevante para la minería de carbón (Olivero, Caballero & Guerrero 2013 p.233), aunque también hay reportes en minería de oro (Fierro & López, 2014 p.139) y minería de calizas y agregados (Fierro, 2013 p.226).

[49] En el caso de la minería de oro, cuando se restringe la muestra al grupo de municipios con mayor nivel de producción (la mitad que más produce), se observa una incidencia por intoxicación por metales pesados 1,7 veces superior relativo al promedio de los municipios del grupo de comparación. Para el caso de materiales de construcción, se observa una incidencia 50% mayor de intoxicación por sustancias químicas diferentes a plaguicidas, solventes y medicamentos, relativo a los municipios de comparación.

[50] Para examinar la relación de la minería de carbón con emisiones de GEI, se puede consultar Bruckner et. al (2014).

[51] Según el IPCC, la industria cementera contribuye con el 13%, y el proceso de coquización con el 1% de las emisiones de GEI del sector industrial. El sector industrial a su vez representa el 21% de las emisiones totales globales de GEI (Fischedick, et. al 2014)

[52] Las emisiones de GEI totales de América Latina no alcanzan a representar más del 7% de las emisiones industriales del mundo (Fischedick, et. al 2014 p.743

Por su parte reviste un interés especial contemplar las emisiones generadas por el uso de carbón Colombiano en otras partes del mundo. En consideración al actual marco de contabilidad y reporte de gases efecto invernadero (GEI), según el cual las emisiones se reportan en función de lo emitido al interior de cada país, la "Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional" (INDC por su sigla en inglés) de Colombia incorpora sus emisiones GEI asociadas con el uso de combustibles fósiles (UNFCCC, 2015). En el caso de la producción colombiana de carbón y petróleo la INDC incluye emisiones fugitivas asociadas con dicha producción. No obstante, Colombia no es responsable de la contabilidad de las emisiones GEI que provengan del carbón y gas exportado por Colombia a otro país. Dichas emisiones deben ser contabilizadas por el lado de la demanda, es decir, por el país que importa y consume los combustibles.

Este marco de contabilidad crea una fuente potencial de distorsiones: los países pueden aumentar su oferta de combustibles fósiles, asegurando un piso a importantes emisiones futuras, pero sin un efecto en sus propios inventarios de emisiones (Stockholm Environment Institute, 2013).

La INDC de Colombia menciona una posible desaceleración de la producción de carbón y petróleo. No ofrece detalles acerca de los supuestos que sustentan la INDC, e indudablemente se requiere un trabajo más profundo que permita comprender su alcance y las implicaciones que conlleva este compromiso.

Independientemente de la trayectoria nacional de los GEI en la INDC, parece conveniente que Colombia empiece a contemplar una transición acelerada a una menor producción de carbón y petróleo. Es probable que se adopte un marco de contabilidad GEI distinto, que transfiera una mayor responsabilidad al productor y no al consumidor. De acuerdo con algunos expertos, la contabilidad GEI basada en la extracción, según la cual las emisiones se atribuyen al país donde los combustibles son explotados, es la manera más clara de contabilización de las emisiones (Stockholm Environment Institute, 2013). También es posible que las expectativas en el ámbito global acerca de la contabilidad de la extracción de combustibles fósiles sean aún más estrictas, impulsando el cambio de la atribución de responsabilidad del país consumidor al país productor. Convendría que Colombia considere alternativas para el manejo de estos cambios en el escenario internacional en torno al debate sobre responsabilidades sobre emisiones GEI.

Como lo ilustra la situación en los Estados Unidos, con las turbulencias financieras de las empresas carboneras e incluso casos de bancarrota[53], puede resultar oportuno que Colombia contemple un escenario de aceleración de la transición, que permita al país:

- Reducir los niveles actuales de producción de carbón y petróleo
- Prepararse para las consecuencias negativas en el empleo, los recaudos de impuestos y en otros beneficios que se derivan de esta actividad.

Esta transformación requerirá una estrategia propositiva que permita planear con una visión diferente sobre el futuro del país y las vocaciones de los territorios. La capacidad de alineación de objetivos estratégicos y de

[53] Al respecto ver por ejemplo http://www.economist.com/news/business/21696943-worlds-biggest-coal-miner-goes-bust-pits

coordinación intersectorial, señalada reiteradamente en el EISI como uno de los factores que median en la gestión de los impactos, son los elementos que definirán las posibilidades reales de generar esta estrategia.

La incertidumbre sobre las afectaciones a condiciones geológicas de las zonas, la regulación hídrica y la afectación de la minería a los ecosistemas estratégicos

Este es otro ejemplo que requiere dilucidar la necesidad de aplicar el principio de precaución, puesto que involucra el derecho de acceso al agua. Se trata de los avances en la comprensión de los efectos de explosiones y vibraciones mineras sobre las condiciones geológicas de las zonas, fractura de capas del subsuelo y daños a drenajes y acuíferos (MAVDT, UNIANDES, 2010, p.107). Estos factores, junto con la reducción de cobertura vegetal común para explotaciones a cielo abierto y subterráneas de materiales de construcción y de carbón podrían amenazar la capacidad de regulación hídrica de ecosistemas estratégicos como son los páramos, humedales y las ciénagas.

En el Cesar, por ejemplo, la preocupación está en los proyectos mineros que están "localizados en la zona intermedia entre la serranía del Perijá y el complejo de humedales de Zapatosa que interrumpen el flujo de agua superficial y subterráneo, lo que afectará la zona por disminución del recurso hídrico en el futuro cercano" (Cabrera, Fierro, 2013). De hecho, en la gobernación del Cesar, ya se advertía que este impacto ya se estaba manifestando en las condiciones de sequía de algunos de los municipios que dependen de estos drenajes.

2.3. DIFICULTADES EN EL TRATAMIENTO OPORTUNO DE RIESGOS CON MÚLTIPLES IMPACTOS

La sección 2.2 discute cómo la gestión del conocimiento sobre los impactos ambientales es importante para asegurar la protección del derecho al ambiente sano. Allí, se señaló que aún en condiciones de limitación en el conocimiento sobre los efectos y orígenes de dichos impactos, la aplicación del principio de precaución obliga a tomar medidas de protección. En otros casos, las atribuciones son claras, y el reto para el respeto y protección del derecho está en la implementación oportuna de las medidas de tratamiento del riesgo. Esto puede resultar particularmente difícil en condiciones de ausencia del Estado como articulador de las intervenciones cuando hay múltiples actores y múltiples impactos.

La minería a gran escala de carbón desarrolla procedimientos para el tratamiento de los riesgos ambientales asociados con su operación. Pero el caso del polvillo en el Cesar pone sobre la mesa la necesidad de una presencia más activa del Estado para que los esfuerzos individuales atiendan eficazmente la protección de la calidad de aire. Incluso las medidas adoptadas por una empresa que actúa de acuerdo con el principio de diligencia debida, pueden resultar insuficientes frente a este tipo de impactos.

En el caso de la minería de carbón a gran escala, el cargue de carbón en los puertos genera "impactos relacionados con alteraciones a las zonas de playa e intervenciones de algunos cuerpos de agua" (Defensoría del pueblo, 2010 p.18). Al respecto, la evidencia de partículas de carbón en sedimentos de las playas, en el mar y en el fondo marino (Contraloría General de la República, 2013), apunta a un deterioro no solo en la calidad

del agua sino en el ecosistema, el paisaje y afectaciones a otras vocaciones de uso, como el turismo. Además, para las comunidades cercanas a la operación de puertos carboníferos esto se traduce en limitaciones en el ejercicio de la práctica tradicional de la pesca artesanal (Tierra digna, 2015 p. 139).

EL CASO DE RÍO QUITO: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA NO SIEMPRE PERMITEN PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES

Río Quito es un municipio en el que la minería artesanal de oro ha sido desplazada desde principios de este siglo por la minería ilegal. "Las minas están controladas por ilegales que les pagan "impuestos de operación" a las FARC, el ELN y bandas criminales como los Rastrojos o los Urabeños". Inicialmente, las comunidades toleraron la presencia de estos mineros, pero en la medida en que los beneficios económicos esperados no se han realizado y se ha hecho más evidente el daño ambiental, han acudido a dos instrumentos, con el apoyo de la ONG Tierra Digna:

- Una **acción popular** ante el Tribunal Administrativo del Distrito Judicial de Bogotá en 2011, que, entre otros, demanda a los ministerios de Minas y Ambiente y la Fiscalía, por su presunta ineficiencia para resolver el problema ambiental y de salud pública ligado a la minería. Cuatro años después este proceso no ha avanzado.

- 75.000 afrodescendientes —entre ellos los habitantes de Río Quito— le exigieron a 27 entidades públicas, a través de una **acción de tutela**, que se ocupen del desastre ambiental y sanitario provocado por el abandono estatal y extracción ilegal de oro y de madera en toda la cuenca del río Atrato. El fallo declaró que la tutela no procedía, por tratarse de una afectación a un derecho colectivo y que, por tanto, el camino a seguir era una acción popular. La ineficacia de estos mecanismos en el caso de Rio Quito, arroja dudas sobre la capacidad de estos procesos para responder a la inminencia de las afectaciones.

Adaptado de: http://www.elespectador.com/files/especiales/rioquito6/index.html

3. EL CASO DEL MERCURIO- DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y OBSTÁCULOS PARA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍAS LIMPIAS

"Nos preocupa el uso de mercurio en la minería, pues la cobra con la degeneración en la calidad de vidas: los casos de cáncer, miomas, tumores o dificultad en el aprendizaje, que en la región no habían tenido antecedentes, se comienzan a disparar una vez llegó la minería con mercurio."

Docente en Condoto, Chocó

La minería de oro artesanal y a pequeña escala (MAPE), junto con la quema de carbón son las mayores fuentes de emisión de mercurio en el mundo, seguido de la producción de metales y la producción de cemento (UNEP, 2013, p. ii). En Colombia, la contaminación por mercurio es una problemática ambiental principalmente asociada con el uso de esta sustancia como insumo en el beneficio del oro. El consumo de mercurio en distritos mineros colombianos supera los 3 gr. por gramo de oro y en algunos casos se encuentra por encima de 35 gr. (PNUMA-MADS, 2012, p. 26). En contraste, mediciones promedio de otros países como Brasil, estiman entre 1 y 2 la razón de mercurio por gramo de oro (Souza y Veiga, 2007, p. 9). Si bien no todas las explotaciones hacen uso del mismo, y se ha avanzado en erradicar su uso, el mercurio es y ha sido usado para agrupar las partículas de oro.

Las vías de exposición al mercurio

El mercurio se usa para crear una amalgama que separa el oro de otros materiales. Luego se calienta la amalgama, evaporando el mercurio (Olivero Verbel, 2014). El mercurio evaporado puede ser inhalado durante la quema; en el caso colombiano, las personas que viven y trabajan cerca de estas compraventas y fundiciones de oro están expuestas a concentraciones intermitentes y extremas de vapor de mercurio (Cordy et.al 2013). Además, el mercurio utilizado en el proceso de beneficio se deposita en cuerpos de agua y transformado en metilmercurio afecta a los peces y a la población que los consume (Olivero Verbel, 2014).

El caso de mercurio es un buen ejemplo de los retos de los impactos ambientales acumulativos, ya que la contaminación por esta sustancia produce impactos que trascienden las escalas temporales y espaciales de las actividades mineras. Su alcance se extiende a los recursos hídricos, la calidad del aire y el suelo, y todo ello multiplica las oportunidades de exposición para la población (Olivero Verbel, 2014). Además, los daños

ambientales por el uso mercurio son de tal naturaleza que tienen repercusiones en un amplio espectro de otros derechos, ilustrados en las siguientes situaciones[54]:

- El mercurio tiene efectos directos sobre la seguridad alimentaria de comunidades que no necesariamente viven en zonas mineras, que pueden ingerir de manera cotidiana peces contaminados.
- El mercurio tiene efectos directos sobre la salud, sin embargo, estos son difíciles de diagnosticar, ya que se empiezan a manifestar en personas que han estado expuestas de manera crónica a la sustancia. Además los efectos se suelen confundir con síntomas de otras enfermedades (Olivero Verbel, 2014 p.497)
- Los efectos en salud están principalmente asociados con daños neurológicos, pero no se limitan a alteraciones sobre el sistemas nervioso, también se detectan problemas con el sistema cardiovascular y últimamente se ha prestado atención a su papel como agente inmunotóxico (Olivero Verbel, 2014 p.497)
- Los niños y las madres gestantes son un grupo especialmente vulnerable. Están expuestos a la sustancia mediante ingesta de alimentos o cuando se encuentran cerca de donde se realiza las emisiones de vapores de mercurio (Cordy et.al 2011). Para los niños el daño neurológico es el más importante porque su sistema nervioso aún está en desarrollo (Olivero Verbel, 2014 p.497), esto además de afectar su salud, limita el disfrute del derecho a la educación, al disminuir el desempeño escolar[55], y eventualmente el derecho al trabajo, por las dificultades de acceso a oportunidades laborales que tienen las personas con discapacidad cognitiva.

Marco regulatorio del mercurio en Colombia. Colombia se adhirió a la Convención de Minamata en 2013 y ese mismo año promulgó la Ley de Mercurio. La ley de mercurio (Ley 1658 de 2013) establece disposiciones para la Comercialización y el Uso de Mercurio en las Diferentes Actividades Industriales del País. Dentro de sus objetivos está la completa erradicación del uso de mercurio en la minería para el 2018. Además, se propone regular el uso del mismo dentro periodo de tiempo determinado antes de eliminar su uso e identificar los usuarios actuales para hacer el debido seguimiento. Sin embargo los avances en la eliminación del mercurio han sido pocos. Según la Alianza por la Minería Responsable- ARM, los esfuerzos del sector minero por erradicar el mercurio no se han hecho de manera articulada con otros sectores como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente; además los programas definidos en el Plan Sectorial para apoyar la

[54] Para mayor información sobre los efectos del mercurio puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud disponible en http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/

[55] La encuesta nacional de salud mental (Ministerio de Salud, 2015, p. 131) revela una "importante problemática en el área escolar" en aspectos como lenguaje anormal, dificultades en el aprendizaje de matemáticas y en lecto-escritura y señala la incidencia de retardo mental como una de sus posibles causas. No es posible establecer la magnitud de la contribución de los impactos ambientales del sector minero a esta carga, puesto que el retardo mental puede ser causado por múltiples factores, pero indudablemente la exposición a mercurio es uno de los factores asociados.

transferencia tecnológica de los pequeños mineros han sido lentos y sólo a finales de 2015 (dos años después de la ley) se lanzó el programa de bancarización y acceso a servicios financieros y el plazo que se les da a los mineros es impracticable, teniendo en cuenta las capacidades financieras y tecnológicas de los mismos (Villa, 2016).

En los diálogos participativos que se realizaron en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño con mineros de oro, la gran mayoría reconoce los impactos del mercurio en el ambiente y la salud.

Además de este marco regulatorio, hay otras iniciativas para disminuir el uso y las pérdidas de mercurio en los procesos mineros como es el caso de Bioredd[56] y el Colombia Mercury Project[57] . De hecho, en los diálogos participativos que se realizaron en Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño con mineros de oro, la gran mayoría reconoce los impactos del mercurio en el ambiente y la salud, sin embargo, se sigue usando porque es de fácil uso y acceso, es efectivo y es económico cuando se compara con otros métodos (Telmer & Veiga, 2009). En contraste, hay iniciativas de mineros en zonas como La Llanada en Nariño y en zonas de Cauca y otras regiones de minería de oro en las cuales los mineros se han preocupado por realizar cambios de sus prácticas productivas y eliminar el uso de mercurio.

Cómo se ilustró durante todo este capítulo la capacidad de la política ambiental y de implementación de las políticas se ve desbordada frente a los retos que plantea este tipo de contaminación. Como se verá a continuación, en la problemática del mercurio afloran de manera muy clara estos factores intervinientes.

El caso del mercurio

Debilidades del sistema de salud	No se prepara al personal de salud para responder a las afectaciones por mercurio. Aquí se revelan las dificultades de coordinación intersectorial, cuando un impacto detectado en lo ambiental se traduce en necesidades de respuesta provenientes de otros sectores (salud, educación). Según declaraciones de las propias autoridades de salud, el Sistema de vigilancia es reactivo y sólo funciona para intoxicaciones agudas, no aplica para intoxicaciones crónicas (mercurio). Sin embargo, se cuenta con un sistema de monitoreo que permite reportar cuando hay algún brote

[56] Dentro de las diferentes actividades del Programa BIOREDD+ de USAID, se "promueve el empleo de tecnologías alternativas para eliminar el uso de mercurio y reducir el impacto ambiental de la minería de oro" (USAID, 2015). Este proyecto se ha implementado ya en regiones del nordeste y el Bajo Cauca antioqueño.

[57] Proyecto conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial- UNIDO, la gobernación de Antioquia, la Universidad Nacional y la Universidad de British Columbia. El proyecto buscaba reducir el uso y las pérdidas de mercurio en la minería artesanal en Antioquia. Para el año 2013 el proyecto logró que el mercurio usado disminuyera un promedio de 43% y las pérdidas de mercurio en un 63% con respecto a los niveles del 2010 (García, Veiga, Cordy, Suescún, Molina, & Roeser, 2015)

Oportunidades de mejora en la gestión de conocimiento	Las autoridades ambientales y de salud no conocen el nivel de contaminación ni se identifican sus fuentes oportunamente. La identificación de los niveles de mercurio y la atribución de sus efectos sobre el ambiente y la salud se dificultan porque: - Los niveles de mercurio actuales en el ambiente son producto tanto del uso actual de este en múltiples actividades como de un legado histórico de actividades previas; por esta misma razón es difícil atribuir responsabilidades. - Existe incertidumbre sobre cuál es la magnitud del impacto, si bien ya hay evidencia sobre los impactos ambientales y en salud del mismo[58], los estudios epidemiológicos son escasos (Olivero Verbel, 2014 p.497) y falta mucho camino para cuantificar el uso de mercurio[59], los efectos en salud, las comunidades afectadas, y el estado real de los cuerpos de agua y alimentos contaminados por mercurio.
Dificultades en Tratamiento oportuno de riesgo	La imposibilidad de atribución de responsabilidades, en un esquema de seguimiento enfocado hacia la sanción hace que se diluya la responsabilidad del Estado de proteger los derechos. Por ejemplo, un funcionario de una Corporación Autónoma Regional mencionaba que, el mercurio no se mide porque no se sabe hace cuánto está ahí, y cómo no se puede identificar la fuente no se puede emitir una sanción. Otros funcionarios además resaltan la importancia de contar con estudios y protocolos para proteger la salud de las comunidades, como menciona una funcionaria en Bogotá: "No hay línea base sobre el uso del mercurio y cianuro. Se evidencian impactos en la salud, se requiere tener protocolos frente a la intoxicación por mercurio y capacitación médica".
Obstáculos para la mejora de las prácticas productivas	Se observan dos factores que dificultan el desarrollo de formas de organización orientadas a buenas prácticas en materia ambiental: ❖ La política minera no ofrece una respuesta integral a las barreras que enfrentan los mineros para adoptar métodos más limpios. ❖ Cuando los pequeños mineros logran superar obstáculos para responder a los estándares ambientales, otros elementos de políticas (no siempre en el ámbito de la política minera) intervienen para dificultar estas iniciativas. Por ejemplo, el caso de La Llanada, en Nariño, ilustra circunstancias del acceso a titulación y fortalezas del tejido social que permiten generar esquemas asociativos que hacen sostenible montar plantas de beneficio libre de mercurio. Pero incluso esta experiencia exitosa enfrenta obstáculos. Por un lado, la normatividad no facilita la existencia de esquemas asociativos, por ejemplo, por los requisitos de aseguramiento en salud que no reconocen la realidad de la contratación de empleados en las minas. Además, el desencuentro de los intereses de la comunidad minera y los criterios para asignar uso del suelo han generado incertidumbre en los planes para dar continuidad al funcionamiento de la planta de beneficio.

[58] Al respecto ver por ejemplo Cordy, et al., 2011; García et.al, 2015; IIAP, 2014 y Olivero Verbel, 2014

[59] El país no cuenta con información detallada sobre el número de minas, entables y plantas de beneficio que permitiría hacer un cálculo más riguroso del uso de mercurio en la minería aurífera artesanal y de pequeña y mediana escala. La recolección de esta información es compleja dada las particularidades del sector tales como la informalidad, la poca permanencia (particularmente la MAAPE de aluvión que puede desarrollarse en períodos muy cortos y trasladarse de una zona a otra), la ubicación en zonas geográficas donde se presenta conflicto armado, por mencionar algunas y esto aunado a la baja capacidad del Estado para realizar este tipo de tareas (PNUMA, MADS, 2012 p.26).

RECOMENDACIONES

1. Respuesta intersectorial para la gestión de los impactos ambientales acumulativos

El manejo de los impactos acumulativos es uno de los mayores retos para proteger el derecho al ambiente sano, debido a su naturaleza multicausal, el horizonte de tiempo en el que ocurren y el alcance de sus efectos sobre el entorno natural y las comunidades que con éste interactúan. A continuación, se sugieren acciones específicas encaminadas al fortalecimiento de la acción protectora del Estado, de manera que se prevenga, mitigue y compense este tipo de impactos.

1.1 El Ministerio de Minas y Energía (MME), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y otras instituciones del Estado que tengan responsabilidades en esta materia deben:

1.1.1 Trabajar conjuntamente en el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial e incorporar en éste el Plan Nacional de Ordenamiento Minero con el fin de redefinir las áreas susceptibles de titulación con base en las vocaciones de las cuencas hidrográficas.

1.1.2 Definir, de manera concertada con los gobiernos en los territorios y con base en los Planes de Ordenamiento Departamental y Planes de Ordenamiento de las Cuencas Hidrográficas, las condiciones para evaluar la viabilidad de las actividades mineras en los entornos. Estas evaluaciones deben realizarse antes del otorgamiento de títulos y/o de la expedición de licencias ambientales.

1.1.3 Definir los lineamientos de participación ciudadana en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos, de forma que sean lideradas por las autoridades gubernamentales y ambientales regionales, bajo la supervisión del Ministerio de Minas y Energía, la ANLA y la Defensoría del Pueblo como organismos que aseguren la construcción colegiada de la línea base ambiental, la adecuada comprensión de los impactos y la participación en la formulación de medidas de manejo apropiadas.

1.1.4 Definir, con base en los diagnósticos colegiados de línea base, protocolos para que en los escenarios de formulación participativa de medidas de manejo se controle la injerencia de intereses particulares.

1.2 El MADS y la ANLA deben asegurar que el proceso de licenciamiento tome en consideración el estudio integrado de disponibilidad y calidad de agua por todos los usuarios del área de influencia del proyecto minero, y tenga en cuenta para los programas de seguimiento y monitoreo los límites para contaminantes individuales en aire, agua y suelo establecidos en las normas reglamentarias vigentes, de forma tal que sea posible visibilizar tanto los impactos acumulativos de las actividades mineras como otros factores de impacto sinérgico y acumulativo.

1.3 El MADS debe establecer un programa para desarrollar capacidades, conocimiento e investigación en restauración de ecosistemas afectados por la minería. Además, debe establecer

protocolos de seguimiento a los procesos de reparación y restauración de dichas áreas, contenidos en los planes de manejo ambiental.

1.4 El MADS debe revisar y reestructurar el régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) contemplando los siguientes aspectos:

1.4.1 Establecer pólizas de calidad de los EIAs y de cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Planes de Manejo en las Licencias Ambientales, de manera que las empresas puedan garantizar la ejecución de sus proyectos de manera ambiental y socialmente sostenible.

1.4.2 Dar mayor peso a las acciones orientadas hacia la compensación y reparación de impactos y remedio de los derechos ambientales y no a las multas y la sanción penal. Por ejemplo, estableciendo mecanismos para la suspensión de actividades causantes de impactos y la inmediata reparación de los daños como medida inicial de respuesta, con el fin de prevenir la extensión de los mismos mientras se abre el proceso de investigación correspondiente.

1.4.3 Establecer mecanismos para que las multas y sanciones se traduzcan en la intervención de la causa del impacto y la reparación efectiva del área afectada, de manera que bajo ninguna circunstancia dicha sanción sea interpretada como un permiso para generar nuevas afectaciones.

1.4.4 La naturaleza de la sanción debe ser disuasiva y los beneficiarios directos deben ser el entorno social y ambiental afectados.

1.5 El MADS, en coordinación con las autoridades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) debe diseñar mecanismos para la gestión directa de la restauración de ecosistemas afectados por la minería cuando los titulares incumplan con los requerimientos normativos vigentes o los compromisos establecidos en las licencias ambientales. Para ello se sugiere analizar y adaptar experiencias como los superfunds, herramienta que permite a la Agencia de Protección Ambiental en Estados Unidos (EPA) restaurar y limpiar áreas huérfanas, al tiempo que le otorga la capacidad de buscar e identificar a los responsables asegurando su cooperación. Esta cooperación puede darse atendiendo directamente las labores de limpieza o reembolsando a quienes hayan sido delegados para realizarlas. Este tipo de instrumentos permiten que la sanción se traduzca en reparación. Las pólizas que se exigen en los procesos de concesión deberían incorporar coberturas de estas contingencias.

1.5.1 Se sugiere que estos mecanismos de gestión contemplen procedimientos para actuar en el caso de los impactos ocasionados por la minería criminal.

1.5.2 La administración de este mecanismo de gestión directa puede darse en forma Coordinada por el SINA y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

1.6 El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el MME deben desarrollar las acciones necesarias para implementar las estrategias previstas en las políticas de salud laboral y salud pública, y desarrollar estudios de línea base epidemiológica para cada entorno minero. Además, estos dos ministerios junto con el SINA deben coordinar programas de monitoreo y seguimiento de riesgos ambientales en contextos regionales. Este monitoreo debe estar enfocado a la protección de la salud de la población local. Los resultados de los estudios epidemiológicos deben

ser socializadas asegurando la adecuada comprensión en las comunidades, las autoridades locales y las unidades de producción minera.

1.7 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, debe desarrollar instrumentos para visibilizar impactos acumulativos. La implementación de estos instrumentos debe contribuir a mejorar el conocimiento acerca de los impactos combinados de diversas actividades económicas y a que dicha información se incorpore en la formulación y actualización de planes de ordenamiento y desarrollo territoriales.

1.8 El MADS debe definir protocolos de aplicación de la gradación normativa y el rigor subsidiario para evaluar, prevenir y resolver los conflictos en el uso del suelo, delegando en las autoridades ambientales regionales la capacidad de ser proactiva en la identificación y prevención de los mismos. En concordancia, el MME debe adoptar un enfoque preventivo para el cumplimiento de las normas ambientales en los procesos de titulación de áreas, con apoyo técnico de otras autoridades. La primera línea de prevención, supervisión y control deberá estar en el Ministerio de Minas, como responsable de la integridad (sostenibilidad social y ambiental) de los proyectos del sector. Para este efecto, este Ministerio debe implementar un programa de capacitación a las autoridades locales para identificar posibles conflictos de uso del suelo y armonización de actividades mineras con los ordenamientos del territorio.

1.9 El principio del rigor subsidiario debe ser desarrollado para asegurar que las intervenciones de las CAR en la evaluación de los EIA y PMA se rijan por estándares aplicables según las características, vulnerabilidades y vocaciones productivas de las macrocuencas que componen el territorio nacional.

2. El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Socio-Ambiental como Herramienta de Planeación y Gestión

Los Estudios de Impacto Ambiental y sus correspondientes Planes de Manejo son herramientas fundamentales para la adecuada planeación de políticas, proyectos, obras y actividades. Además, constituyen una herramienta clave para los pequeños y medianos mineros realicen una planeación de su actividad y utilicen estos como instrumentos de gestión. Deben ser instrumentos participativos, articuladores y vinculantes en la prevención de eventuales impactos y la gestión transparente e inclusiva de las responsabilidades ambientales de las empresas. Por su parte, la licencia ambiental debe fortalecerse como un instrumento para el seguimiento y monitoreo y supervisión a las empresas por parte de la ANLA y las CAR para verificar que las empresas hayan integrado sus PMA y compromisos de las licencias en sistemas auditables de gestión de aseguramiento de calidad. En tal sentido se recomienda:

2.1 Hacer reingeniería al sistema y procedimientos de elaboración de estudios de impacto ambiental: actualmente los EIA son documentos rígidos de carácter académico-científico cuya evaluación se realiza en función de la calidad de su contenido y no de su funcionalidad en la planificación participativa. La construcción de tales documentos ha llevado a generar dificultades en la recolección de la información, no sólo a las empresas (especialmente las mineras de pequeña y

mediana escala), sino también a los organismos de investigación científica y a la comunidad académica.

2.2 Con la presentación de un EIA más ligero y basado en la construcción colectiva de conocimiento regional en la que han participado la empresa, comunidades indígenas, comunidades campesinas, autoridades locales y autoridades ambientales regionales, sentar en la licencia ambiental las bases para el seguimiento y monitoreo al cumplimiento ambiental del proyecto y establecer programas de veeduría, auditoría y reportes de gestión.

2.3 Incorporar la información obtenida en los estudios de línea base del EIA, sumado a los reportes periódicos de seguimiento y monitoreo a las bases de datos del SIAC a fin de mantener un sistema integrado de datos sobre uso y aprovechamiento de recursos que permita tomar decisiones estratégicas sobre la viabilidad de programas adicionales de desarrollo extractivo, manufacturero o de infraestructura.

2.4 Independientemente del requerimiento o no de licencia ambiental como instrumento jurídico, toda política de desarrollo, plan de ordenamiento y tipo de proyecto debe realizar un estudio de impacto ambiental para usarlo como herramienta de planeación y armonización con las vocaciones del entorno ambiental y social.

3. Fortalecimiento de los sistemas de gestión para un acceso efectivo a la información

3.1 El requerimiento constitucional y legal de accesibilidad de información de interés público debe hacerse efectivo para que emprendimientos y empresas mineras, autoridades y comunidades interesadas puedan acceder a la información contenida en los planes de ordenamiento territorial, los planes de ordenación de cuencas, los planes de desarrollo y los procesos de licenciamiento y seguimiento de proyectos extractivos. Para este efecto es necesario asegurar acceso por vía electrónica, eliminar tramitología y ampliar el alcance del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).

3.2 El Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el IDEAM deben formular una estrategia para unificar el sistema de información geográfica nacional y asegurar información clara y de fácil acceso para los usuarios, y desarrollar protocolos y guías para que todos los estudios ambientales alimenten este sistema de información, de manera que contribuya a la gestión de los impactos ambientales acumulativos, que sea público y transparente y que permita incorporar los estudios de línea base de los proyectos a fin de tomar decisiones informadas sobre titulación y/o licenciamiento.

3.3 El MADS, en coordinación con el SINA, debe hacer reportes periódicos de las trasformaciones en las capacidades de los servicios ecosistémicos que sirvan como referente privilegiado en las evaluaciones de impacto ambiental y para la actualización continua del PNOM por parte de la ANM sobre los escenarios priorizables para la minería, en concertación con los territorios.

4. Construcción de confianza a partir de información transparente

Con el propósito de fortalecer la legitimidad y transparencia de la producción de información de línea base y el análisis participativo de los impactos ambientales, se sugiere reconocer el riesgo de conflicto de intereses que surge debido a que el peticionario de licencia page a la ANLA por el servicio de evaluación de los estudios de impacto ambiental y contrate la elaboración de los informes de cumplimiento. En esta medida convendría:

4.1 Reemplazar el pago por servicios de evaluación por la constitución de un fondo de aseguramiento de calidad del EIA, el cual sirva para financiar los ejercicios de participación ciudadana en la construcción de la línea base, la evaluación de impactos y la formulación del PMA bajo la supervisión de la CAR y la ANLA.

4.2 La ANLA debe modificar la metodología de evaluación de EIAs, para que evolucione de ser un proceso de evaluación de la rigidez técnica de un documento científico-académico a un proceso práctico y dinámico que, por la vía de la participación ciudadana, permita la construcción conjunta de procesos de seguimiento y monitoreo aplicables, realistas y diferenciados.

4.3 Establecer metodologías unificadas de producción, almacenamiento y uso de información de línea base que puedan ser incorporadas inmediatamente en el Sistema de Información Ambiental (ver punto 3), los POMCA y los Planes de Ordenamiento Territorial, a fin de agregar valor a la información ambiental preexistente.

4.4 Poner en marcha programas que incorporen actividades de educación y comunicación que promuevan el uso responsable de esta información como medio para empoderar a las comunidades e instituciones locales en el desarrollo participativo de Planes de Ordenamiento Territorial, POMCA y su actualización permanente.

5. Adopción de acciones prioritarias para proteger el derecho de acceso al agua

5.1 Con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) como herramienta fundamental de gestión, los procesos de toma de decisiones sobre permisos, concesiones y autorizaciones de uso y vertimiento de agua para los proyectos mineros deben estar orientados hacia la protección del derecho al acceso agua de las comunidades. Se recomienda que la ANLA y las CAR incorporen de manera explícita criterios que garanticen que las comunidades que viven en torno a los proyectos mineros tengan acceso a agua limpia, segura y saludable.

5.2 El SINA, con el liderazgo del IDEAM, debe establecer mecanismos integrales para evaluar la disponibilidad y adoptar criterios de asignación y límites en el uso del recurso hídrico en función de la época climática o los fenómenos cíclicos imperantes.

5.3 En áreas de jurisdicción de Corporaciones que aún no hayan elaborado los POMCA a su cargo, el 100% de la inversión forzosa (Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993) de la totalidad de los proyectos, independientemente del requerimiento de licencia ambiental, deberá destinarse a su elaboración. En las zonas que ya cuentan con POMCA, la inversión deberá aplicarse en las medidas de manejo indicadas en éstos.

6. Promoción de buenas prácticas ambientales en función de los diferentes tipos de minería

Los ejemplos exitosos de procesos organizativos en comunidades en varios departamentos destacan el potencial de políticas para el fomento de esquemas de asociatividad orientados a la mejora de las prácticas en dirección a procesos de formalización y mejoramiento continuo. El Estado en forma coordinada entre el MME, ANM y el SINA, deben establecer una cadena de incentivos positivos que faciliten este mejoramiento mediante la adopción de medidas como:

6.1 Establecer mecanismos de acceso gratuito a información ambiental confiable (IGAC, IDEAM, DANE, SIAC).

6.2 Establecer mecanismos de apoyo económico a la implementación asociativa de tecnologías limpias que conduzcan a la mejora de los procesos de explotación y procesamiento de minerales.

6.3 El acompañamiento de las CAR en los entornos mineros debe ser continuo, con enfoque preventivo y de manera coordinada con el SINA y las autoridades locales. El acompañamiento a las comunidades debe incorporar acciones para mejorar el tratamiento ambiental de impactos generados en múltiples actividades, además de la minería. Además, en estas intervenciones debe darse importancia a elementos de modificación de actitudes y comportamientos y mejora continua que se adapten a las condiciones de pequeños emprendimientos.

6.4 Ministerio de Ambiente, ANLA y CARs deben implementar un programa de servicios de apoyo para habilitar la consecución de las licencias, estableciendo requerimientos acordes con la complejidad de cada emprendimiento minero. El enfoque de estos servicios debe ser la promoción del mejoramiento continuo. Las acciones deben incluir el desarrollo de recursos de información y planeación de interés colectivo para que pequeños y medianos mineros puedan cumplir con requisitos ambientales.

7. Gestión enfocada a la cadena de valor de minerales

7.1 El Estado debe implementar programas eficientes y efectivos de control a la importación, manufactura y comercio de insumos para la minería que puedan ser utilizados inadecuadamente. Esta recomendación se complementa con lo sugerido en el capítulo de Seguridad sobre controles de los mercados de insumos.

7.2 Adicionalmente, deben establecerse controles estrictos en la importación y transporte de equipos y maquinaria que puedan ser utilizados para el ejercicio de la minería criminal.

7.3 Finalmente, se debe establecer una cadena de control a la comercialización de los minerales producidos y establecer normas técnicas de comercio justo para facilitar la exportación hacia los países que exigen su cumplimiento.

8. Gestión intersectorial para controlar el uso de mercurio

En Colombia la mayor parte de los mineros dedicados a la extracción de oro son conscientes de los efectos tóxicos del mercurio y por tanto, la respuesta de política no puede centrarse en informar sobre el riesgo del uso de esta sustancia. Por el contrario, los esfuerzos que exigen coordinación intersectorial deben encaminarse a otros factores: el control sobre el comercio de mercurio y acciones de acompañamiento y de acceso a créditos para reconversión tecnológica.

9. Mejoramiento de la transparencia y equidad en los procesos de participación y socialización

9.1 El Ministerio de Minas, El Ministerio de Ambiente y la ANLA deben fomentar espacios de participación transparentes, inclusivos y simétricos en el acceso y uso de información para cada una de las etapas de los proyectos mineros, en los que participen la ANM, las autoridades ambientales pertinentes, las autoridades locales, el titular del proyecto y la comunidad

9.2 Las empresas extractivas y las instituciones del Estado deben adoptar las acciones necesarias para que los procesos participativos en el marco de la elaboración de estudios de impacto ambiental cumplan con requisitos de transparencia e inclusión, de manera integral y en cada etapa (desde las decisiones de política, la titulación, los PTOs y el licenciamiento). Las empresas deben fortalecer prácticas que garanticen la transparencia en los espacios de socialización de impactos ambientales y de rendición de cuentas. El diálogo entre empresas, comunidades e instituciones debe permitir a las empresas comprender los entornos y sus rasgos culturales, sociales políticos y económicos. A su turno, debe permitir a las comunidades identificar y participar en las decisiones sobre la gestión de los impactos en función de sus vulnerabilidades (ver recomendación 4).

9.3 El Ministerio de Minas, la UPME y la ANM deben adelantar un programa de formación de capacidades en los entornos mineros para habilitar a las comunidades en:

- La comprensión de las políticas relevantes del sector minero
- La identificación y valoración de impactos ambientales de los proyectos mineros.
- Formación de veedurías ciudadanas

9.4 Con el fin de fortalecer el papel del Ministerio Público como garante de la transparencia e idoneidad de los procesos de socialización, éste debe definir cuáles son los procesos y resultados que deben ser visibles para que pueda validar actuaciones institucionales o empresariales de cara a la comunidad.

9.5 El encuentro de autoridades nacionales y regionales con las comunidades no debe estar supeditada a la existencia de proyectos mineros. Se recomienda que las autoridades ambientales, mineras y los gobiernos regionales establezcan programas de relacionamiento directo, autónomo y permanente con los entornos mineros, independientemente del desarrollo de proyectos y en función de los POTs y POMCAs.

9.6 La ANLA junto con las CAR debe poner en funcionamiento un sistema de quejas y reclamos que complemente los recursos de participación ciudadana existentes (audiencias públicas, veedurías y/o la figura del tercero interviniente). El sistema debe ceñirse a los atributos de los mecanismos de remedio señalados en los Principios Rectores de Naciones Unidas (Principio 31).

10. Adopción de mecanismos eficaces de coordinación institucional e intersectorial

10.1 En desarrollo del modelo de gestión intersectorial, se recomienda la reactivación del Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental (previstos en la Ley 99 de 1993) y establecer mesas de trabajo sobre aspectos ambientales del sector extractivo en los consejos territoriales de planeación

10.2 Con el fin de garantizar actuaciones oportunas por parte las autoridades y de los emprendimientos y empresas mineras, la política de ordenación ambiental y ordenamiento territorial de las unidades territoriales debe preceder a la de titulación y licenciamiento. Por ejemplo, en zonas consideradas estratégicas para la minería, se debe cotejar el uso y vocación productiva del suelo según la información territorial ambiental disponible. Lo anterior requiere fortalecer una visión integral de la política ambiental que involucre el subsuelo el suelo y las actividades sectoriales en los territorios incluyendo la minería y agricultura.

11. Adaptación al escenario planteado por el acuerdo de la COP21

Con miras a responder oportunamente a las consecuencias de la agenda de justicia climática (París 2015 COP21), el DNP en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe realizar una evaluación de los efectos de la sustitución del carbón por otras fuentes energéticas en la economía nacional y las economías regionales. Este análisis debe proveer insumos para generar una estrategia proactiva para la mitigación y construir planes nacionales y regionales que respondan a cambios en la entrada o salida de inversionistas en minería de carbón.

BIBLIOGRAFÍA

Arango, M., & Olaya, Y. (2012). Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. Gestión y ambiente, 15(3), 125-133.

Arbeláez, D., & Viana, A. (2015). *Análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia: Una lectura crítica desde la inclusión social.*

Blanco, J., & Sanclemente, G. (2014). Instituciones, capacidades y competencias de las autoridades ambientales . En J. Benavides-Compilador, Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (págs. 325-368). Bogotá: Universidad de los Andes.

Bruckner T., I. A. Bashmakov, Y. Mulugetta, H. Chum, A. de la Vega Navarro, J. Edmonds, A. Faaij, B. Fungtammasan, A. Garg, E. Hertwich, D. Honnery, D. Infield, M. Kainuma, S. Khennas, S. Kim, H. B. Nimir, K. Riahi, N. Strachan, R. Wiser, and X. Zhang, 2014: Energy Systems. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Cabrera, M., & Fierro, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista En Contraloría general de la República, *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractividad (pág.89-123)*

CENSAT. (6 de Agosto de 2014). Conflictos socio - ambientales por el agua en La Guajira. Recuperado el 29 de Enero de 2016, de http://censat.org/es/analisis/acciones-sociales-frente-a-conflictos-ambientales-conflictos-socio-ambientales-por-el-agua-en-la-guajira

CINEP, PAS & ASK. (2014). Transformaciones territoriales en la comunidad del Hatillo, un recorrido por los impactos de la minería de carbón. 31.

Contraloría General de la República . (2015). Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2014-2015. Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República. (2013). Degradación de ecosistemas y medio ambiente en la Bahía de Santa Marta y zonas de influencia. Informe especial Medio Ambiente N.1.

Contraloría General de la República. (2015b). Informe de auditoria: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

Cordy, P., Veiga, M., Salih, I., Al-Saadi, S., Console, S., Garcia, O., y otros. (2011). Mercury contamination from artisanal gold mining in Antioquia, Colombia: The world's highest per capita mercury pollution. Science of the total environment, 154-160.

Defensoría del pueblo. (2014). Crisis humanitaria en La Guajira. Acción Integral de la Defensoría del pueblo en el departamento.

Defensoría del pueblo. (2010). Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena.

DNP. (2014). Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) - Sector minero. Departamento Nacional de Planeación.

Environmental Justice Atlas. (2016). Colombia. Recuperado el 1 de Febrero de 2016, de https://ejatlas.org/country/colombia

FAO. (2016). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado el 03 de Febrero de 2016, de Portal de suelo de la FAO- Definiciones clave: http://www.fao.org/soils-portal/about/definiciones/es/

Fierro, J. (2013). Una aproximación sintética sobre impactos ambientales de la minería no legal. En Contraloría general de la República, Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (págs. 193-227).

Fierro, J., & López, R. (2014). Aportes a la conceptualización del daño ambiental y del pasivo ambiental por minería. En Contraloría general de la República, Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones (págs. 79-186).

Fischedick M., J. Roy, A. Abdel-Aziz, A. Acquaye, J. M. Allwood, J.-P. Ceron, Y. Geng, H. Kheshgi, A. Lanza, D. Perczyk, L. Price, E. Santalla, C. Sheinbaum, and K. Tanaka, (2014). Industry. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Fundación Pro-Sierra (2015). Programa de Compensación Forestal Recuperado el 26 de abril de 2016, de http://www.prosierra.org/nuestros-proyectos/en-ejecucion/programa-de-compensacion-forestal-en-la-serrania-del-perija-subcuencas-del-sororia-y-tucuy

García, O., Veiga, M., Cordy, P., Suescún, O., Molina, J. M., & Roeser, M. (2015). Artisanal gold mining in Antioquia, Colombia: a successful case of mercury reduction. Journal of Cleaner Production, 244-252.

Guerrero Castilla, A., Olivero Verbel, J., & Marrugo Negrete, J. (2014). Heavy metals in wild house mice from coal-mining areas of Colombia and expression of genes related to oxidative stress, DNA damageand exposure to metals. Mutation Research, 762, 24-29.

Güiza, L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. Opinión Jurídica , 123-140.

Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña. Dyna(181), 109-117.

Heifetz, R. et al (2009) The practice of adaptive leadership, Cambridge Leadership Associates, Harvard Business Press.

Huertas, J. I., Huertas, M., & Cervantes, J. (2014). Assesment of the natural sources of particulate matter on the opencast mines air quality. Science of the total, 1047-1055.

Huertas, J., Huertas, M., Izquierdo, S., & González, E. (2012). Air quality impact assessment of multiple open pit coal mines in northern Colombia. Journal of Environmental Management (93), 121-129.

ICMM. (2012). Water management in mining: a selection of case studies. International Council on Mining & Metals.

IDEAM. (2015). Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D.C.

IDEAM (20 de noviembre de 2015b). AUMENTA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA PARA 2014. Recuperado el 02 de 02 de 2016, de http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/aumenta-deforestacion-en-colombia-para-2014

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA. (2015). Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero (GEI) de Colombia. Tercera comunicación Nacional de Cambio Climático de Colombia. Bogotá, Colombia: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, fnam.

IIAP. (2014). Evaluación de la calidad físicoquímica y ecológica del Rio Quito como herramienta de análisis de los impactos ocasionados por la minería y su importancia ecosistémica y sociocultural. Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.

Kemp, D., Bond, C., Franks, D., & Cote, C. (2010). Mining, water and human rights: making the connection. Journal of Cleaner Production (18), 1553-1562.

Landringan, P., & Etzel, R. (2013). Textbook of Children's Environmental Health. Oxford University Press.

Lobatón, G (2013) Análisis internanual de coberturas en la Serranía del Perijá. Primer análisis de cambios de cobertura de la tierra, por medio de imágenes de alta resolución, en las áreas del programa de Compensación Forestal de la Serranía del Perijá entre 2011 y 2013. Tesis de maestría.

Marrugo-Negrete, J., Benitez, L., & Olivero, V. J. (2008). Distribution of mercury in several environmental compartments in an aquatic ecosystem impacted by gold mining in northern Colombia. Arch Environ Contam Toxicol, 55(55), 305-316.

MAVDT, UNIANDES. (2010). Valoración económica ambiental en la zona carbonífera del Cesar que comprende los municipios de Becerrril, Agustín Codazzi, Chiriguaná, El Paso y La Jagua de Ibirico. Bogotá.

Morin, K.M. (2009) "Landscape: Representing and Interpreting the World" en Key Concepts in Geography (editado por S.L.Holloway, S.P. Rice y G. Valentine). Sage Publications, Londres (pp. 286-289)

Olivero Verbel, J. (2014). Efectos de la minería sobre la salud humana en Colombia. En c. U. Juan Benavides, Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (pág. 685). Bogotá: Ediciones Uniandes: Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Olivero Verbel, J., Caballero Gallardo, K., & Guerrero Castilla, A. (2013). Implicaciones de la minería del carbón en el ambiente y la salud humana: Una aproximación abreviada al estado del arte. En Contraloría General de la República, Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (págs. 229-252).

PNUMA, MADS. (2012). Sinopsis nacional de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala. Bogotá.

Pulido, T. (2014). Impacto ambiental del polvillo del carbón en la salud en Colombia. Revista CES Salud Pública, 51, 77-81.

Quiroz, L., Hernández, L., Agudelo, C., Medina, K., Robledo, R., & Osorio, S. (2013). Enfermedad y síntomas respiratorios en niños de cinco municipios carboníferos del Cesar, Colombia. Rev. Salud Pública (15), 66-79.

Rojas, C., & Cusva, A. (2014). Decisiones en la integración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el uso minero del territorio. En J. Bello, M. Báez, F. Gómez, O. Orrego, & L. Nagele, Biodiversidad 2014. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia (págs. 41-42). Bogotá D.C: Instituto Alexander von Humboldt.

Solomon, G., Morello Frosch, R., Zeise, L., & Faust, J. (2015). Cumulative Environmental Impacts: Science and Policy to Protect Communities. Annual Review of public health.

Sousa, R., & Veiga, M. (2007). Final report on the Global Mercury Project in Brazil. UNIDO-United Nations Industrial Development Organization, Brazil.

Stockholm Environmental Institute (2013). Accounting for Greenhouse Gas Emissions Associated with the Supply of Fossil Fuels. Disponible en: https://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2013-New-fossil-fuel-economy-2.pdf

Telmer, K., & Veiga, M. (2009). World Emissions of Mercury from Artisanal and Small Scale Gold Mining. En N. Pirrone, & R. Mason, Mercury Fate and Transport in the Global Atmosphere (págs. 131-172). New York: Springer.

Tierra Digna, Torres, A., Rocha, J., Melo, D., & Peña, R. (2015). El carbón de Colombia: ¿Quién gana, ¿quién pierde? Minería, comercio global y cambio climático. Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna.

UPME (2014) Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM: principios, lineamientos y acciones estratégicas

UNEP (2013). Global Mercury Assessment: Sources, emissions, releases and environmental transport. Geneva, Switzerland: UNEP Chemicals Branch.

UNFCC (2015). Contribución Prevista Determinada a Nivel Nacional. Disponible en http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Colombia/1/INDC%20Colombia.pdf

UNODC. (2015). Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

USAID. (2015). Eliminación del uso de mercurio. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de Bioredd: http://bioredd.org/?q=eliminacion

Villa, A (2016). Los retos de la minería en pequeña escala. Recuperado el 30 de enero de 2016, de http://lasillavacia.com/silla-llena/red-minera/historia/los-retos-de-la-miner-de-peque-escala-54963

3

RETOS PARA LA PROVISIÓN Y ACCESO A LA SEGURIDAD EN LOS ENTORNOS MINEROS

CONSORCIO MINERAL S.A.S.
CANTERA EL CARACOL - VIERNA GORDA
SUMINISTRO Y VENTA DE MATERIALES PETREOS

15 A

RETOS PARA LA PROVISIÓN Y ACCESO A LA SEGURIDAD EN LOS ENTORNOS MINEROS

La seguridad comprende un conjunto de acciones dirigidas a proteger a las personas de las amenazas de terceros y esto exige el uso legítimo de la fuerza, bien sea como elemento disuasivo o para usarla cuando corresponde, de manera proporcional (ver por ejemplo Naciones Unidas, 2008). Vulneraciones al goce y ejercicio del derecho a la vida, la libertad y la seguridad se vinculan, de manera inmediata, a afectaciones de otros derechos. Por ejemplo, si una persona no puede desplazarse a su lugar de trabajo o estudio por limitaciones a su libertad de movimiento o tránsito, no está en la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo o educación, respectivamente.

Los entornos donde se desarrolla la actividad minera ofrecen unas características especiales, que comprenden una mayor exposición a la violencia, la intensidad del conflicto armado interno y la delincuencia común.

Como se detalla en el diagnóstico de las siguientes secciones, los entornos donde se desarrolla la actividad minera ofrecen unas características especiales, que comprenden una mayor exposición a la violencia, la intensidad del conflicto armado interno y la delincuencia común. Los entornos mineros se caracterizan, por ejemplo, por tener una mayor incidencia de la tasa de homicidios, hurtos a personas y comercios, y del desplazamiento forzado interno asociado al conflicto, la extorsión y las afectaciones por minas antipersonales. Esta debilidad se ve agravada por el desarrollo de la minería criminal, que viene acompañada de la consolidación del control territorial de grupos armados ilegales y crimen organizado en regiones donde se realiza la explotación de minerales. A su vez, la cercana conexión entre la minería criminal y otras economías ilegales como el narcotráfico, la extorsión, el lavado de activos y el secuestro (OCDE, 2016), representan retos en la acción del Estado, que en algunas situaciones se encuentra desprovisto de instrumentos de política e instituciones capaces de enfrentar el crimen. Además, en territorios con baja presencia estatal, la naturaleza violenta de algunos grupos ilegales facilita el remplazo efectivo de los servicios del Estado. Allí, son los grupos ilegales los principales proveedores de seguridad y justicia.

Cuando la actividad minera se desarrolla a gran escala, las empresas, previendo la exposición de sus proyectos a afectaciones por la seguridad, celebran convenios con el Ministerio de Defensa Nacional para complementar la oferta de seguridad en la zona de influencia del proyecto. Las empresas aportan recursos a los convenios, que se destinan a cubrir, por ejemplo, actividades logísticas y sostenimiento de tropas. Estos convenios se orientan, entre otros factores, a la protección de activos estratégicos para la Nación, como ocurre con los minerales del subsuelo. Esta situación plantea un dilema para el Estado, en el que debe ponderar la necesidad de dichos recursos para ampliar su cobertura con la pérdida de legitimidad de sus instituciones en el territorio. Lo anterior es el resultado, por una parte, de afectaciones sobre derechos derivados de la presencia de la fuerza pública en algunas zonas, y por otra, de la percepción ciudadana de la seguridad como un servicio privado y no como un derecho. En

realidad, desde la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido un marco para la comprensión del derecho a la seguridad, interpretando este concepto en tres dimensiones distintas: "(i) como un valor constitucional, (ii) como un derecho colectivo y (iii) como un derecho fundamental" (Corte Constitucional, 2014).

En este orden de ideas, este capítulo aborda las cuestiones de la seguridad en entornos mineros desde tres perspectivas. Primero, analiza el marco de políticas públicas y su papel en la provisión de instrumentos para la protección de derechos. Segundo, revisa cómo, en función de las políticas existentes, la acción u omisión del Estado propicia vulneraciones y afectaciones en el ejercicio de derechos. Finalmente, analiza las implicaciones que pudieran tener los convenios celebrados entre el Estado y las empresas, y las debilidades en su estructuración que aumentan el riesgo de vulneración de derechos.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
En los entornos mineros confluyen diferentes economías criminales como el narcotráfico, la minería criminal, el lavado de activos, la extorsión, el secuestro, entre otros.	❖ Derecho a la seguridad ❖ Derecho a la libertad ❖ Derecho a la igualdad ante la ley
La confluencia de economías criminales deriva en una mayor presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado que ponen en riesgo la vida y libertad de las comunidades.	❖ Derecho a la seguridad ❖ Derecho a la vida ❖ Derecho a la libertad ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la libre circulación y permanencia
Los riesgos de seguridad se manifiestan de diversas formas. En particular, en los entornos mineros se observa una mayor tasa de homicidios, una mayor tasa de desplazamiento forzado por el conflicto interno, y un mayor número de víctimas de secuestros y minas antipersonales.	❖ Derecho a la seguridad ❖ Derecho a la vida ❖ Derecho a la libertad ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la libre circulación
En ciertos contextos mineros la combinación de insuficiente fuerza pública para enfrentar el crimen y elevada informalidad favorece la desprotección de la propiedad privada. En particular, los entornos mineros exhiben mayor incidencia del hurto a personas, el hurto de autos y el hurto a comercios.	❖ Derecho a la seguridad ❖ Derecho a la libertad ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la libre circulación y permanencia

1. POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA, LIBERTAD Y SEGURIDAD

El asunto de la seguridad en contextos mineros pasa por cuatro dimensiones de la política pública: i) aspectos generales de las políticas de seguridad y sus implicaciones sobre la legitimidad del Estado; ii) aspectos relacionados con seguridad pública, defensa y soberanía; iii) aspectos relacionados con la seguridad ciudadana; y iv) aspectos relacionados con la presencia de fuerzas militares en enclaves mineros, así como el papel que tienen en este despliegue los convenios celebrados entre las empresas y el Estado colombiano. Esta sección desarrolla cada uno de estos aspectos, haciendo una revisión de los principales instrumentos de política disponibles y sus implicaciones en el ejercicio y goce de derechos humanos en contextos mineros.

Primero, como marco general sobre las políticas públicas relacionadas con aspectos de seguridad se encuentra la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011), que determina entre otros aspectos, la naturaleza de las intervenciones de la fuerza pública en materia de defensa y seguridad. En particular, esta política caracteriza tres formas de actuar diferentes conforme se identifican diferentes enemigos: acciones de desarticulación cuando el enemigo son las FARC, el ELN, las bandas criminales emergentes o el narcotráfico; acciones de consolidación cuando el enemigo es el narcotráfico, milicias o redes criminales; y acciones de seguridad ciudadana cuando el enemigo es la delincuencia común, el terrorismo o el narcotráfico. Los contextos mineros se caracterizan por la presencia de todos los enemigos relacionados, y en tal sentido son objeto de acciones de desarticulación, consolidación y seguridad ciudadana por parte de la fuerza pública. Esto implica, por ejemplo, la necesidad de coordinar acciones de fuerzas militares en la desarticulación de bandas criminales con las de la policía en la lucha contra la delincuencia común, de manera simultánea.

Esta situación compone un reto de articulación institucional y una serie de riesgos potenciales para la legitimidad del Estado en contextos mineros por dos razones principales. Por una parte, la minería en Colombia se desarrolla en territorios donde la presencia del Estado es frágil[1]. Por otra, por su naturaleza misional, las fuerzas militares y de policía son las únicas instituciones del Estado con presencia en muchos de estos territorios. En territorios donde el principal vínculo entre el Estado y los ciudadanos se desarrolla a través de la fuerza pública, la legitimidad de sus acciones determina la legitimidad del Estado. Si la fuerza pública toma parte en acciones de extorsión a productores mineros (como lo evidencia el informe de la Contraloría General de la República, 2013) o en abusos sobre la población civil en zonas mineras como ocurrió con los falsos positivos,[2] la

En territorios donde el principal vínculo entre el Estado y los ciudadanos se desarrolla a través de la fuerza pública, la legitimidad de sus acciones determina la legitimidad del Estado.

[1] Para más información sobre la presencia del Estado puede remitirse al capítulo sector- territorio

[2] Diversos casos ya han sido resueltos con sentencias condenatorias por parte de la justicia colombiana, documentados a su vez por diferentes medios de comunicación. Ver por ejemplo:

legitimidad del Estado se cuestiona y se rompen los vínculos de confianza de la ciudadanía en las instituciones. El punto relevante sobre esta materia, se deriva de comprender que la legitimidad del Estado en los territorios tiene una relación estrecha con la posibilidad de acudir a instrumentos de protección de derechos y con las posibilidades de acceso a remedio que tiene la ciudadanía.

Segundo, en razón del conflicto armado interno en que se encuentra actualmente Colombia, se destacan aspectos de seguridad pública que involucran la defensa de la soberanía en el territorio. Esta dimensión se encuentra mediada por la relación entre la minería criminal y el conflicto armado, la relación entre la minería criminal y el narcotráfico y la relación entre la minería criminal y otras economías ilegales como el lavado de activos, el secuestro y la extorsión (estos vínculos se encuentran documentados en OCDE, 2016). Un factor transversal en estas relaciones lo constituye el control territorial que requieren grupos armados ilegales para tomar parte en estas economías, con sus consecuentes efectos sobre el desplazamiento forzado y otras manifestaciones de violencia. Esta relación se encuentra detallada en la siguiente sección del presente capítulo. Aquí confluyen una serie de políticas públicas. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 cuenta, entre sus estrategias transversales de seguridad y defensa, con acciones orientadas a "erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley", "lucha[r] contra la minería criminal." Además, la Policía Nacional, en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ha propuesto 16 estrategias operativas orientadas a la consolidación del control territorial y la lucha contra el crimen organizado (Policía Nacional, 2012). En particular, se proponen estrategias integrales contra el narcotráfico, la minería ilícita y el fortalecimiento de la seguridad rural. Finalmente, el Estado cuenta con una Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (2013), que entiende la comprensión de ambos fenómenos más allá del narcotráfico. Entre los objetivos de esta política se destaca el fortalecimiento de los esquemas de supervisión de sectores específicos de la economía, que, como la minería, presentan oportunidades particulares para el lavado de activos y la obtención de rentas ilegales.

Estas políticas plantean un avance importante en el desarrollo de instrumentos para la lucha contra la minería criminal en un contexto de conflicto armado interno. En particular, hacen visible la problemática y sus relaciones con el crimen organizado y economías informales, así como sus consecuencias sobre aspectos políticos, sociales, ambientales y culturales de los entornos mineros. No obstante, como se observa en este diagnóstico, se evidencia un vacío en el marco de política pública con posibles consecuencias para el efectivo goce y ejercicio de derechos humanos. En particular, más allá de la relación entre la minería criminal y el lavado de activos detallada en las estrategias de la Policía Nacional (2012), no se desarrollan estrategias orientadas a desarticular los patrones de crecimiento y consolidación de otras economías criminales predominantes en contextos mineros y en ocasiones relacionadas directamente con la minería criminal, como el narcotráfico, la extorsión, o economías informales asociadas al efectivo, como el agiotaje y los juegos ilegales. A su vez, los controles a la venta de oro extraído de manera ilegal han probado ser insuficientes, y no brindan herramientas al Estado

---

http://www.elcolombiano.com/colombia/coronel-gonzalez-del-rio-condenado-por-falsos-positivos-GY3463459 o http://www.eltiempo.com/noticias/condena-de-militares-por-falsos-positivos

para su efectivo control. Evidencia de esto es la proliferación de la minería criminal en algunos territorios del país, detallada en la siguiente sección. Esto pone de precedente un déficit en los instrumentos de política pública disponibles para proteger la vida y libertad de los ciudadanos en contextos mineros, amenazadas por una acción compleja de grupos armados ilegales y crimen organizado. Adicionalmente, estos vacíos de política se ven agravados por la capacidad que tienen los grupos armados ilegales y el crimen organizado para reemplazar al Estado de manera efectiva en la provisión de justicia y seguridad, entre otros servicios.[3]

Tercero, en los contextos mineros se generan dinámicas que, independiente de lo que ocurra con el conflicto armado, el narcotráfico y otras economías ilegales en estos territorios, acarrea un posible deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana. Esto se encuentra mediado por los cambios en las dinámicas económicas y poblacionales de la región, así como por la ausencia efectiva de fuerzas de policía en entornos rurales. En particular, por el posible incremento en el ingreso en estos territorios, mayores flujos de dinero en efectivo y una menor disponibilidad de fuerzas de seguridad, especialmente policía, en relación con la cantidad de personas que habitan las zonas mineras. En este punto, si bien la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana procura la protección de los ciudadanos en cualquier parte del territorio, adolece de instrumentos para priorizar acciones en contextos mineros, en función de la mayor vulnerabilidad a incidentes de delincuencia común que allí se puedan presentar. En este sentido, nuevamente, la política se queda corta en las herramientas que brinda a la fuerza pública para proteger de manera efectiva el derecho a la vida, libertad y seguridad de las personas.

En los contextos mineros se generan dinámicas que, independiente de lo que ocurra con el conflicto armado, el narcotráfico y otras economías ilegales en estos territorios, acarrea un posible deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana.

Finalmente, se encuentran los aspectos relacionados con la presencia de fuerzas militares en enclaves mineros, en particular en lo relacionado con la celebración de convenios de colaboración, cooperación y coordinación entre las empresas mineras y el Ministerio de Defensa Nacional. Estos acuerdos se encuentran enmarcados en el Manual de Convenios de Colaboración, Cooperación o Coordinación para la Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras (Manual de Convenios, 2014). En general, estos acuerdos se diseñan para facilitar el intercambio de apoyos entre la fuerza pública y una empresa privada. El apoyo de la fuerza pública usualmente se traduce en el despliegue de efectivos en un territorio determinado, y el apoyo de la empresa privada comprende dineros recaudados a través de fondos internos de una de las fuerzas armadas, destinados a financiar, por ejemplo, alimentación, combustible y otros bienes o servicios que no representen directamente material de guerra como munición o armamento.

La naturaleza y el marco regulatorio de estos convenios manifiesta, cuando menos, dos vacíos que limitan o vulneran de manera directa el ejercicio y goce de derechos. Por una parte, el Manual de

[3] De esta situación da cuenta el documento especializado de CREER Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia. Disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

Convenios, en su capítulo II: Instancias de Decisión, Vigilancia y Control, asigna funciones al Comité Asesor del Ministerio de Defensa Nacional para emitir recomendaciones sobre la suscripción, ejecución, modificación y liquidación de convenios; al Comando General de las Fuerzas Militares para verificar el planteamiento y ejecución de los convenios; y al Ministro de Defensa para su suscripción. Un vacío evidente corresponde a la participación de la ciudadanía que pudiera ser directa o indirectamente afectada por la celebración o ejecución del convenio, y cuyas actuaciones, inconformidades o denuncias tendrían que seguir el conducto regular del control fiscal, disciplinario y penal colombiano, sin que haya un mecanismo que, dada la naturaleza extraordinaria de estos convenios, facilite su control ciudadano. Por otra parte, el desarrollo de los convenios plantea un cuestionamiento adicional a la legitimidad del Estado en los territorios afectados. Esta situación se ve agravada por la falta de participación ciudadana en la celebración o ejecución de los convenios. En particular, si un ciudadano colombiano observa, a su entender, que la presencia de la fuerza pública en su territorio se encuentra mediada, exclusivamente, por la celebración de un convenio entre una empresa privada y el Estado, la confianza que este ciudadano tiene en las instituciones se puede ver deteriorada, con las consecuentes limitaciones para el ejercicio de derechos que esto tiene.

2. ACTUACIÓN DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

En el marco de políticas descritas anteriormente, las posibilidades de acción del Estado son limitadas. En este orden de ideas, los entornos mineros se han caracterizado por una situación estructural de inseguridad que, como se detalla en esta sección, se encuentra caracterizada tanto por una alta incidencia de delincuencia común como por factores asociados al conflicto armado interno y al crimen organizado. El crimen y la violencia generalizada tienen afectaciones directas sobre el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, así como a otros derechos que de manera integral se afectan cuando no se protege la vida, como los derechos a la educación, la salud o la vida digna. En esta sección se revisan: i) la generalización de acciones de la delincuencia común en contextos mineros; ii) aspectos relacionados con el control territorial y una mayor incidencia del conflicto armado interno en entornos mineros; iii) la incidencia de la minería criminal y su relación con el narcotráfico como mecanismo que agudiza el deterioro de la seguridad; y iv) se desarrolla una discusión y un marco conceptual sobre la base de políticas con enfoque de derechos para la lucha contra la inseguridad.

2.1 DELINCUENCIA COMÚN EN ENTORNOS MINEROS

Como se detalla en el capítulo relacionado con migraciones y reasentamientos, el análisis cuantitativo desarrollado de este estudio sugiere un deterioro sostenido de diferentes medidas de inseguridad en los entornos mineros. En particular, se encuentra que en los municipios mineros, de oro y carbón, la tasa de homicidios es significativamente mayor respecto a municipios de comparación. Para municipios con minería de oro y carbón se encuentra un deterioro en las tasas de hurto a comercios, hurto a personas y hurto de

El análisis cuantitativo desarrollado es este estudio sugiere un deterioro sostenido de diferentes medidas de inseguridad en los entornos mineros.

automóviles.[4] La informalidad en las economías de entornos mineros es uno de los elementos que facilita el desarrollo de las actividades delictivas. También otros factores como bajos índices de bancarización, que son predominantes en zonas rurales en Colombia (Banca de las Oportunidades, 2014), son determinantes para la posibilidad de ocurrencia, por ejemplo, de crímenes contra la propiedad.

Esta situación de inseguridad limita el ejercicio de derechos entre los ciudadanos que habitan entornos mineros. Por ejemplo, puede limitarse la movilidad en horarios nocturnos, lo que puede tener consecuencias sobre el derecho al trabajo o a la salud, si no se pudiera atender obligaciones laborales o necesidades de servicios de salud. Diversos estudios académicos han documentado esta relación. Dell (2011) encuentra que la incidencia de la violencia puede tener implicaciones en la reducción en la participación de las mujeres en el mercado laboral, así como en una disminución generalizada de los ingresos en trabajos formales. Por su parte, Robles et al. (2013) encuentran que las condiciones de inseguridad y el crimen generalizado derivan en una caída en las actividades económicas. Además de la vulneración inmediata sobre el ejercicio del derecho al trabajo, las familias de quienes quedan desocupados pueden terminar con limitaciones para el ejercicio del derecho a la educación o la salud.[5]

2.2 CONTROL TERRITORIAL Y CONFLICTO ARMADO EN ENTORNOS MINEROS

Las condiciones de inseguridad y de protección legítima por parte del Estado se limitan cuando el control territorial pasa por grupos armados ilegales y crimen organizado. Al respecto, en el análisis cuantitativo realizado para este estudio, se observa una mayor presencia de grupos armados en los municipios mineros relativo al grupo de comparación para oro y carbón en el interior del país. Los municipios productores de oro presentan mayor presencia del ELN, las FARC y las AUC. En particular, mientras el 16% de los municipios de control para oro reportaron presencia del ELN, el 32% de los municipios productores reportaron dicha presencia. Además, mientras el 35% de los municipios de control para oro reportaron presencia de las FARC, entre los productores reportaron presencia de este grupo el 42% de los municipios. Finalmente, mientras el 12% de los municipios de control para oro reportaron presencia de las AUC, entre los productores, el 21% de los municipios reportaron dicha presencia. Las siguientes figuras dan cuenta de la mayor presencia del ELN, las FARC y las AUC en municipios con minería de oro. Por su parte, los municipios productores de carbón ubicados en el interior del país, presentan mayor presencia de las FARC. Mientras el 27% de los municipios de control reportaron presencia de las FARC, el 43% del grupo de municipios con mayor producción de carbón reportó presencia de este grupo armado.

En el análisis cuantitativo realizado para este estudio, se observa una mayor presencia de grupos armados en los municipios mineros relativo al grupo de comparación para oro y carbón en el interior del país

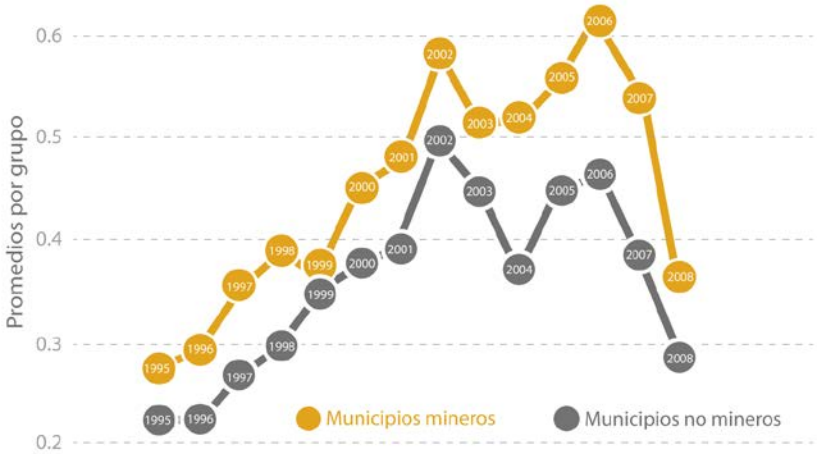
[4] Para un mayor detalle sobre estas cifras, ver documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la vida, libertad y seguridad disponible en www.creer-ihrb.org

[5] Para un análisis más detallado sobre los costos directos e indirectos del crimen, ver Ortega y Sanguinetti (2014).

Proporción de municipios con presencia del ELN

*Muestra con todos los municipios mineros y no mineros de comparación

Fuente: Construcción propia con datos CESED – Universidad de los Andes. Con base en datos del Ministerio de Defensa Nacional



Proporción de municipios con presencia de FARC

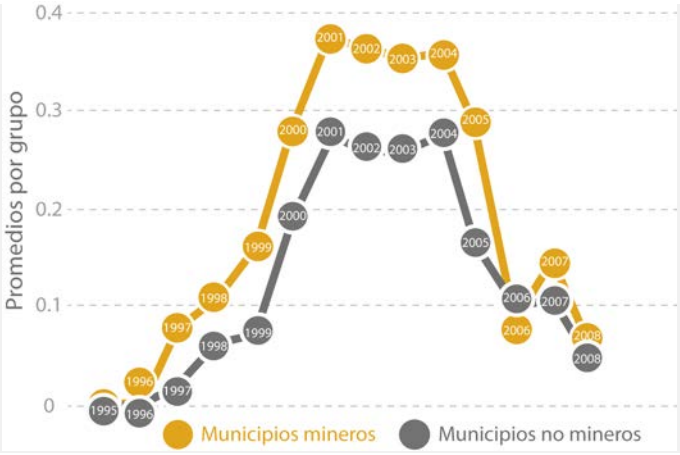
*Muestra con todos los municipios mineros y no mineros de comparación

Fuente: Construcción propia con datos CESED – Universidad de los Andes. Con base en datos del Ministerio de Defensa Nacional

Proporción de municipios con presencia de AUC

*Muestra con todos los municipios mineros y no mineros de comparación

Fuente: Construcción propia con datos CESED – Universidad de los Andes. Con base en datos del Ministerio de Defensa Nacional



El control territorial se consolida en la medida en que estos grupos suplantan funciones del Estado en el territorio. En particular, regulan las actividades económicas, cobran una forma de impuestos e imponen normas sociales, en la mayoría de los casos por medio de la violencia, lo que conduce a una vulneración directa de los derechos a la seguridad y la libertad. Los mecanismos a los que acuden incluyen amenazas, homicidios, desplazamientos, retenciones y despojos a quienes se oponen al control territorial.[6]

El control territorial por parte de grupos armados ilegales ha generado una mayor incidencia del conflicto armado interno en municipios mineros. En particular, en el ejercicio cuantitativo desarrollado para este estudio, cuando se comparan los municipios productores de oro con su grupo de municipios de control, los resultados sugieren un mayor número de desplazados por parte del ELN (cerca de 10 veces), un mayor número de desplazados por parte de las FARC (cerca de 5 veces), un mayor número de secuestrados por el ELN (alrededor del doble), un mayor número de falsos retenes por parte del ELN (alrededor del triple), un mayor número de falsos retenes por parte de las FARC (1,3 veces), un mayor número de heridos civiles por minas anti-persona (alrededor de 4 veces), un mayor número de masacres cometidas (40%), y mayor presencia de cultivos ilícitos (alrededor del doble), relativo al grupo de municipios de comparación. De manera similar, los municipios con mayor nivel de producción de carbón en el interior del país, presentan un mayor número de secuestrados por parte del ELN (70%) y de las FARC (30%), un mayor número de falsos retenes por parte de las FARC (1,3 veces) y un mayor número de heridos civiles por minas antipersona (3 veces), respecto a su grupo de control.[7] De hecho, otros trabajos han documentado el vínculo entre la minería criminal y diversas economías ilegales. Se estima que el ingreso que obtienen las FARC de la extorsión a mineros en Antioquia es de hasta $2 millones de dólares al mes (Giraldo y Muñoz, 2012; McDermott, 2013).

Las problemáticas del control territorial toman aún mayor relevancia de cara a la eventual firma de un acuerdo de paz con las FARC, así como la posibilidad en el mediano plazo de un acuerdo con el ELN. La situación en los entornos mineros con presencia de estos grupos quedará supeditada al actor que ocupe su lugar en el control territorial. En el caso que sea el Estado, su presencia facilitará la generación de capacidades en los territorios. Por el contrario, si el control territorial es tomado por otros grupos armados ilegales y el crimen organizado, los entornos mineros se verán posiblemente deteriorados en un contexto de post-conflicto.

La mayor incidencia del conflicto tiene profundas implicaciones en las posibilidades para el goce y ejercicio de derechos por parte de las comunidades. Esto, además, tiene consecuencias en el largo plazo, en tanto se encuentra documentado, por ejemplo, que las zonas afectadas por el conflicto tienen un deterioro en su estructura productiva con salida de empresas (Camacho et al. 2014). Esto genera

---

[6] Como se señaló antes, la amenaza para el imperio de la ley por parte de grupos ilegales suele ser más creíble que la que imponen las instituciones formales. Para un mayor desarrollo, ver el Documento especializado: Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia. Disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

[7] Para una discusión más amplia sobre las características del desplazamiento forzado por el conflicto interno en entornos mineros, ver el documento e CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la propiedad, derechos étnico-territoriales y consulta. Disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

afectaciones directas sobre las posibilidades de ejercicio del derecho al trabajo. Otros estudios han encontrado que la incidencia de la violencia genera trastornos mentales sobre la población desplazada, lo que los lleva a una situación de pobreza crónica (Moya, 2014). Esta situación tiene como consecuencia limitaciones al ejercicio del derecho al trabajo, a una vida digna y a la educación, entre otros. Finalmente, Pshisva y Suárez (2010) encuentran que la incidencia de secuestros limita la inversión por parte del sector privado, lo que a su turno limita la generación de puestos de trabajo y menor recaudo de impuestos. Esto limita, por ejemplo, la capacidad de invertir en salud, educación o servicios públicos por parte de administraciones municipales.

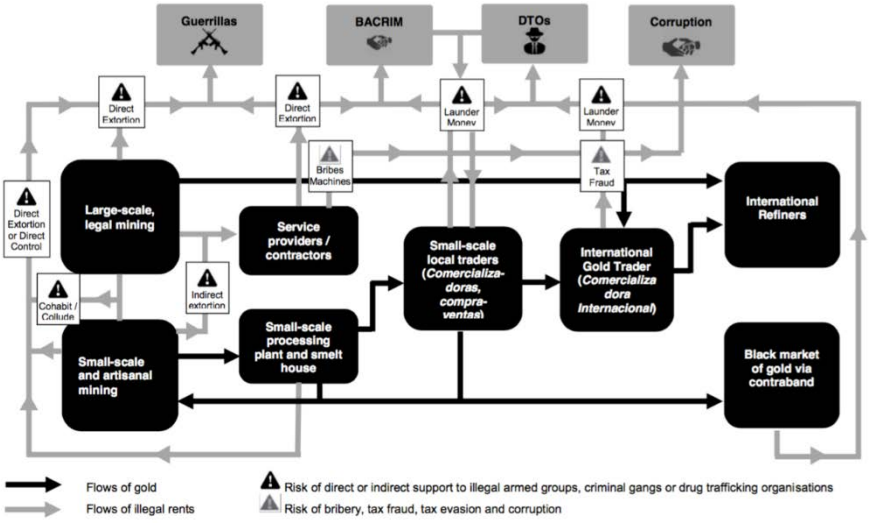
Es importante anotar que tanto el deterioro en las afectaciones por delincuencia común, como la mayor incidencia del conflicto y mayor control territorial de grupos armados ilegales y crimen organizado se observa en escenarios de pequeña, mediana y gran minería. No obstante, es importante resaltar que en el trabajo de campo se observaron diferencias sustanciales entre los distintos contextos en los que se realiza minería a pequeña y mediana escala. En unos escenarios no se presenta alta influencia de grupos armados ilegales, como las explotaciones de carbón y materiales de construcción de Cundinamarca y Boyacá. En otros sí, principalmente asociados a la minería de oro en los que estos grupos ejercen algún grado de control territorial y actúan con distintos niveles de intensidad, como Antioquia, Cauca, Nariño, Chocó, así como el sur Córdoba y el sur de Bolívar.

2.3 MINERÍA CRIMINAL

La minería criminal tiene un papel preponderante en el deterioro de la seguridad en contextos mineros. En algunas regiones mineras del país, la vocación del suelo es definida *de facto* por otro tipo de actores. En estos contextos suelen confluir factores como la presencia de grupos armados ya referenciada, baja presencia del Estado y ausencia de alternativas económicas para la población, lo que limita las posibilidades de las comunidades para oponerse a transformaciones territoriales mediadas por prácticas de minería criminal. En particular, se encuentra documentada la relación de grupos como las FARC, el ELN y las bandas criminales con el desarrollo de minería criminal de oro (OCDE, 2016). La siguiente figura, tomada de OCDE (2016) describe estas relaciones.

Relación entre grupos armados ilegales, organizaciones criminales y el sector de extracción de oro

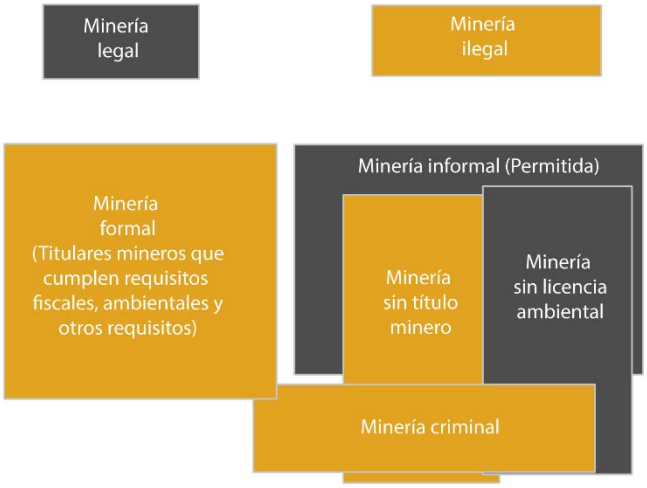
Fuente: Tomado de OCDE (2016)



Esta minería criminal se desarrolla sin títulos, sin vocación de legalizarse y sin consideraciones sobre las externalidades negativas que genera sobre su entorno. Por ejemplo, tiene unos impactos significativos sobre el ambiente por su forma de operar y su uso descontrolado de insumos como mercurio[8]. A su vez, se facilita por la imposibilidad del Estado para controlar la venta de oro y hacer trazabilidad a su origen. OCDE (2016) realiza una descripción conceptual de la minería criminal de oro, que se caracteriza por no tener título ni licencia ambiental, diferenciándola además de la minería informal, que en general carece de título, pero tiene vocación de ampararse por la legislación. La siguiente figura, tomada de OCDE (2016) presenta la ubicación de la minería criminal entre los diferentes tipos de minería.

La minería criminal de oro en el espectro de diferentes tipos de explotaciones de oro.

Fuente: Adaptado de OCDE (2016)



En algunas regiones con baja presencia estatal en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, las actividades económicas especulativas se agudizan en detrimento de los derechos de la población más vulnerable a nivel local. Esto "facilita la presencia de actores armados y no armados que ejercen poder y control social de carácter ilegítimo en el territorio y que exacerba las expresiones bélicas del conflicto social y armado en zonas aledañas a los complejos mineros" (Contraloría, 2013b, p. 59).

Este tipo de dinámicas están asociadas, no sólo a la minería, sino a "todas aquellas intervenciones intensivas, aceleradas y profundas que se realizan en los territorios con el objetivo de extraer y disputar las riquezas, especialmente las que emanan de los recursos naturales no renovables" (Contraloría, 2013b, p. 59).

De acuerdo con investigaciones de INDEPAZ y conceptos de la Defensoría del Pueblo,[9] la confluencia de actores armados y minería responde a disputas por el control territorial, donde la población civil es la principal afectada:

---

[8] Más información sobre los impactos ambientales de la minería ilegal se pueden consultar en el capítulo de Ambiente

[9] Estos fueron retomados en el contexto fáctico de hechos de violencia que generaron y generan la imposibilidad del ejercicio pleno de los derechos territoriales de la población perteneciente al consejo comunitario Renacer Negro desde la sentencia 071 del juzgado primero especializado en restitución de tierras de Popayán.

Según informe realizado por INDEPAZ, desde el año 2010 se presenta vinculación de grupos armados al margen de la ley con las actividades de minería ilegal, lo cual ha venido produciendo desplazamientos de la comunidad y es la causa principal de despojo y abandono.

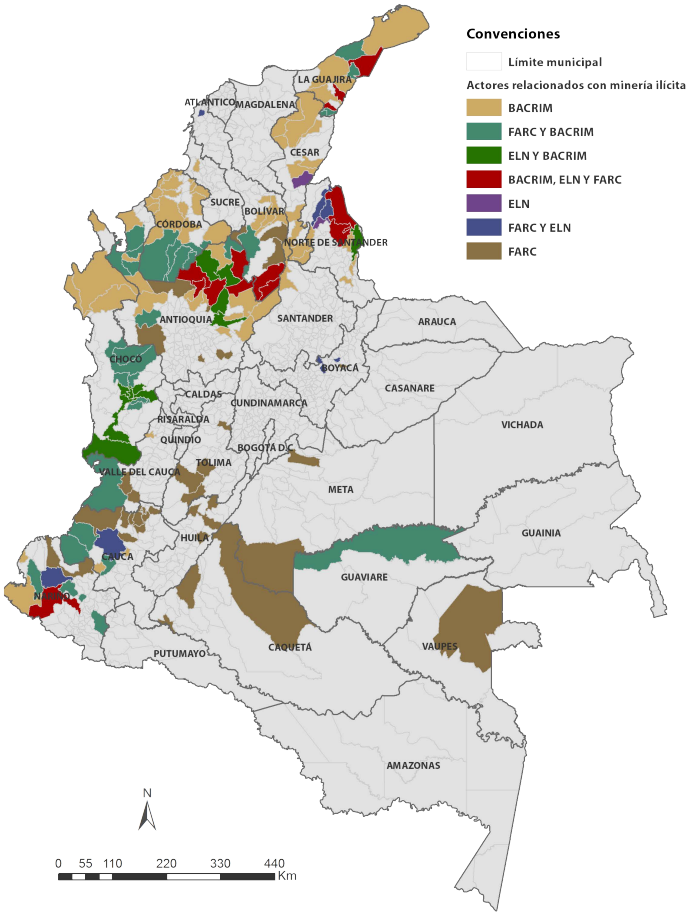
(…) la intensificación de la explotación minera con retroexcavadoras y dragas en las partes medias y altas de las cuencas y los afluentes del río Timbiquí se intensificaron las disputas entre los grupos armados ilegales FARC y los Rastrojos, debido al interés de estos grupos por controlar el ingreso de trabajadores y personas foráneas a la zona, imponer exacciones y administrar la cotidianidad de los lugareños (nota de seguimiento al informe de riesgo N 017-10 A.L de SAT de la Defensoría del Pueblo).

El mapa presenta las zonas de influencia de grupos armados ilegales, en particular FARC, ELN y bandas criminales emergentes, y minería criminal. Como se observa, gran parte de los territorios mineros del país son vulnerables a la extracción criminal de minerales.

Zonas de influencia de grupos armados ilegales (FARC, ELN Y BACRIM) en minería

El mapa presenta las zonas de influencia de grupos armados ilegales, en particular FARC, ELN y bandas criminales emergentes, y minería criminal. Como se observa, gran parte de los territorios mineros del país son vulnerables a la extracción criminal de minerales.

Fuente: Elaboración propia con información de Policía Nacional (2012, pp. 82-83)



Por su parte, la Policía Nacional (2012) identifica una confluencia entre grupos armados ilegales y BACRIM en zonas mineras. Al respecto, algunos investigadores señalan la existencia de acuerdos de diversa índole entre estos grupos:

> (…) Los acuerdos entre grupos (…) se establecen con base en distintos tipos de intereses que oscilan desde la cohabitación pacífica, la división territorial o de tareas frente a economías ilegales como el narcotráfico o la minería ilegal (FIP, 2014).

En cuanto a las estrategias para control territorial, a partir de la evidencia recolectada con mineros formales e informales, líderes comunitarios, académicos y funcionarios públicos en regiones de minería de oro, se registraron algunas como el cobro de extorsiones, hostigamientos en contra de la población civil, amenazas, desplazamiento y despojo, restricciones de movilidad, retenciones y secuestros, e imposición de códigos de conducta. Por ejemplo, respecto a las restricciones de movilidad, en el Bajo Cauca Antioqueño, actores comunitarios atestiguaron la presencia de avisos de las guerrillas de las FARC y el ELN que prohíben el tránsito después de las seis de la tarde por carreteras que llevan a lugares donde se extraen minerales por emprendimientos mineros formales e informales.

De igual forma, actores comunitarios han sido víctimas de amenazas y hostigamiento en varios municipios del Suroeste antioqueño, el Macizo colombiano, el norte de Nariño y Chocó. Algunos líderes y organizaciones de estos municipios, que denuncian los impactos negativos de la gran minería en los planes de vida de las comunidades, la contaminación ambiental, la ruptura del tejido social, entre otros, son constantemente victimizados. En estos contextos, ambientalistas, líderes sociales, representantes de consejos comunitarios y de líderes indígenas, organizaciones de mujeres y de jóvenes, manifiestan ser víctimas de seguimientos, amenazas, hostigamientos y asesinatos perpetrados por defender su territorio de la gran minería empresarial e ilegal. (Entrevista con un funcionario de la Defensoría del Pueblo en el norte del Cauca)

Actores comunitarios han sido víctimas de amenazas y hostigamiento en varios municipios del Suroeste antioqueño, el Macizo colombiano, el norte de Nariño y Chocó.

En la zona del Macizo, el Comité de Integración del Macizo Colombiano –CIMA- ha denunciado en múltiples ocasiones ataques y amenazas contra la vida y la integridad de sus representantes. En un comunicado reciente, la organización denuncia las constantes amenazas a las comunidades y líderes del proceso organizativo campesino e indígena de Almaguer, Cauca, y el homicidio de dos de ellos en el último mes:

> (…) El municipio de Almaguer, ubicado en el macizo colombiano presenta varios de los factores de riesgo generadores de la violencia identificados por la Mesa Humanitaria del Cauca, entre ellos, la presencia de actores armados legales e ilegales que ejercen presión contra las comunidades y atentan contra la autonomía de éstas, el desarrollo de la minería a manos de particulares y los intereses de multinacionales en recursos naturales y mineros del territorio, así como el riesgo por la participación alternativa político electoral. (…) El CIMA requiere del Estado colombiano cumplir con la responsabilidad de proteger la vida e integridad de todos los

ciudadanos, e investigar los hechos denunciados y judicializar los responsables materiales e intelectuales de los homicidios y amenazas contra integrantes del proceso organizativo campesino e indígena almaguereño (Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-, 2015).

Aunque algunos líderes visibles han logrado recibir protección por parte de las autoridades competentes, la mayoría de los líderes coinciden en que las solicitudes de medidas de protección no son atendidas y tampoco existen procesos de investigación para esclarecer los hechos y los responsables de los atentados. Así pues, existe una preocupación generalizada alrededor de los altos niveles de impunidad de crímenes contra defensores de derechos, y la lentitud e ineficiencia del sistema judicial para atender estos casos. En el Norte del Cauca, un representante de un consejo comunitario afirma que "Ser líder aquí es muy riesgoso" y que el acceso a la justicia es inexistente: "las denuncias sólo sirven para exponerlo aún más". Esta situación hace que muchos líderes se vean forzados a abandonar los territorios para proteger su vida y la de sus familias.

"Las BACRIM cobran entre $50,000-$100,000 por draga, y entre $300,000 y $500,000 por dragón, mientras que las FARC cobra $1,000,000 al mes por retro".

Comprador de oro en Antioquia

Por su parte, en lo relacionado al cobro de vacunas, un ex- funcionario judicial en el Cesar, afirmó en una entrevista que se han presentado múltiples casos asociados al cobro de vacunas sobre los sueldos a los trabajadores de las minas de carbón, sobre todo en la época del auge paramilitar en la zona. En Antioquia, mineros en su mayoría informales, también han reportado situaciones similares. En entrevistas desarrolladas en el Bajo Cauca afirmaron estar sujetos a extorsiones de grupos guerrilleros (FARC y ELN), BACRIM y algunos miembros de la fuerza pública a quienes denominan "Águilas Verdes". Una entrevista con un comprador de oro del Bajo Cauca expone una aproximación a algunas de las tarifas que cobran algunos grupos que extorsionan a los mineros: "las BACRIM cobran entre $50,000-$100,000 por draga, y entre $300,000 y $500,000 por dragón, mientras que las FARC cobra $1,000,000 al mes por retro".

"Si nos enfrentamos a esa gente [grupos armados y crimen organizado] nos tenemos que ir de aquí" Minero informal en Antioquia.

En este contexto, no sobra mencionar que las consecuencias en caso de no pago de las extorsiones pasan por el ejercicio de violencia en contra de la persona, por lo que su permanencia en el territorio queda totalmente comprometida. Sobre esto, un minero del occidente de Antioquia explica: "si nos enfrentamos a esa gente [grupos armados y crimen organizado] nos tenemos que ir de aquí" (entrevista a minero informal en Antioquia).

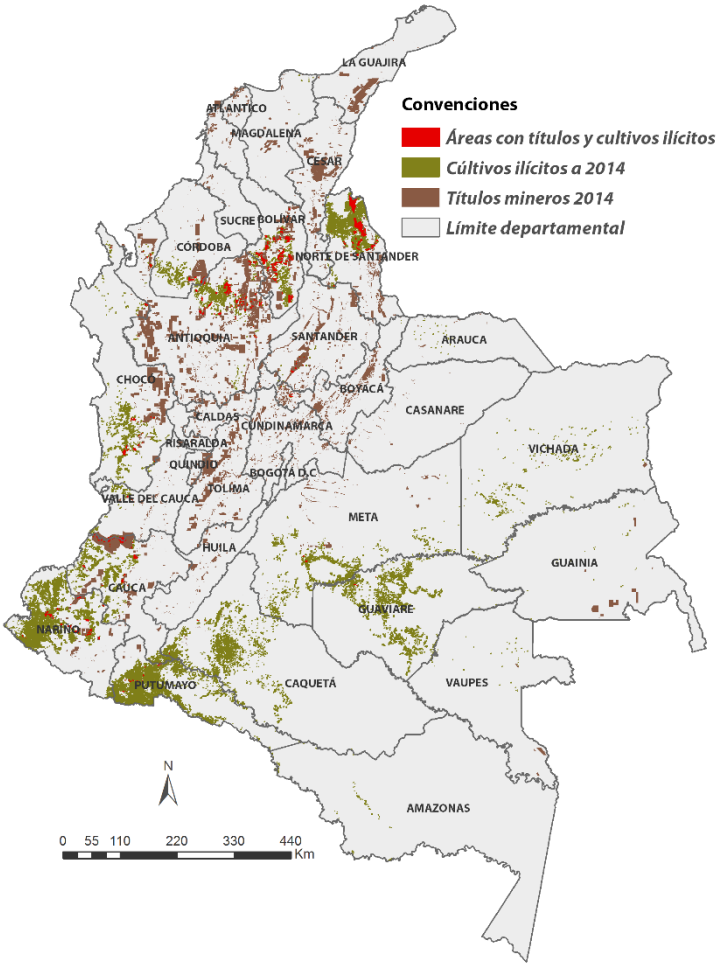
En escenarios donde se desarrolla la minería criminal, las comunidades son sometidas a dinámicas de coacción y despojo a través del uso de la fuerza. Esto ha llevado a muchas personas a migrar a otros municipios pues sus territorios dejan de brindar alternativas para su sustento. Esta situación, evidenciada en el trabajo de campo, se encuentra respaldada con los análisis cuantitativos que dan cuenta de una mayor incidencia del desplazamiento forzado en entornos mineros, relativo a municipios similares. Las estrategias de control territorial y la imposición del imperio de la ley en entornos donde se

desarrolla minería criminal, toman mayor fuerza donde además hay coincidencia entre esta actividad ilegal y el narcotráfico. En particular, muchos territorios colombianos como el Bajo Cauca en Antioquia, y los departamentos de Nariño y Cauca, se caracterizan por tener, además de explotaciones de minería criminal, presencia de cultivos de coca. Además, zonas como Tumaco en Nariño o el Bajo Cauca en Antioquia son territorios estratégicos del narcotráfico para la transformación de la coca en cocaína, y se constituyen en corredores para la exportación. El siguiente mapa presenta la coincidencia entre títulos mineros y cultivos ilícitos de coca en el año 2014. Como se observa, los territorios cubiertos por los títulos, donde en general hay coincidencia de minería criminal, se cruzan en muchas zonas del país con los cultivos ilícitos. Son particularmente notorias las coincidencias en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, el sur de Bolívar, Cauca y Nariño.

Zonas de coincidencia entre títulos mineros y cultivos ilícitos de coca en 2014

El mapa presenta la coincidencia entre títulos mineros y cultivos ilícitos de coca. Como se observa, los territorios cubiertos por los títulos, donde en general hay coincidencia de minería criminal, se cruzan en muchas zonas del país con los cultivos ilícitos. Son particularmente notorias las coincidencias en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Cauca, Nariño y el sur de Bolívar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Agencia Nacional de Minería y UNODC.



También se identificaron casos en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, donde la minería criminal entra a los territorios a través de dinámicas de acaparamiento de tierras en condiciones asimétricas de competencia por el acceso y uso del suelo.

Por ejemplo, en entrevistas realizadas a miembros de un consejo comunitario en el norte del Cauca, estos sostenían que diversos actores interesados en la bonanza minera “entraban con bultos de billetes de

mil a comprar las tierras de los campesinos". Así mismo, un funcionario de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC) afirmaba que la entrada de la gran minería ilegal en el Cauca "se dio a través de la fuerza y la compra de tierras a precios muy bajos en contextos de pobreza".

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico –IIAP- (2014), para el caso de Chocó, afirma que:

> Las circunstancias determinológicas que identifican los procesos de explotación minera en la cuenca hidrográfica del río Quito, están signadas por circunstancias de beneficios individuales y familiares que se relacionan con una nueva conducta de tenencia de la tierra: No para poseerla como propietarios sino para comercializarla en negocios de arriendo, de alquiler o de venta definitiva con los comercializadores quienes son los consorcios que a veces con permiso institucional o sin ellos penetran a los resguardos indígenas y de los afrodescendientes de esta rivera introduciendo de manera inconsulta maquinarias degradantes tales como: Dragones, dragas y retroexcavadoras que son los elementos que mayor impacto negativo han venido produciendo últimamente, en lo que el panorama histórico de la capital del departamento del Chocó, había designado como un santuario geográfico (Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, 2014).

Esta competencia por el acceso y uso del suelo asociada a la actividad minera suele convertirse en una fuente de conflictividad social, con el consecuente deterioro de la incidencia del crimen y la violencia. El caso de Chocó biogeográfico ejemplifica claramente esta cuestión: "(…) con la llegada de las retros, en los 80, [la minería] dejó de ser una actividad alternativa y se volvió un conflicto por la tierra, porque tradicionalmente la minería no era la actividad principal sino que compartía con otras actividades que también necesitaban de la tierra, como la agricultura, de esta manera el conflicto se volvió un conflicto por la tenencia de la tierra" (Funcionario de la alcaldía de región del San Juan, Chocó).

A nivel local, tanto actores comunitarios como autoridades locales señalan que la principal problemática asociada al control de la minería criminal está asociada a los vacíos en la ley y a la evasión (intencional o no intencional) de responsabilidades por parte de las instituciones. En lo referente a intervención de grupos armados en la actividad, en la medida en que el espacio cubierto por estos grupos puede interpretarse como vacíos del ejercicio de la ley, estas situaciones apuntan a posibles omisiones por parte del Estado. Al respecto, Contraloría (2013b) señala que:

> (…) el actuar macro-criminal (de guerrillas, paramilitares y algunos agentes del Estado) y la respuesta militar estatal no sólo colocan a las comunidades en un plano de vulnerabilidad humanitaria sino que ponen en entredicho la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos por parte de las comunidades mediante la pérdida del monopolio de las armas, con lo cual el contexto de múltiples violencias resulta funcional para la satisfacción de intereses legales, ilegales y "grises". (Contraloría, 2013b, p. 58)

En efecto, las comunidades se quejan de la flexibilidad de la postura estatal en términos de ausencia de acciones concretas y efectivas para atacar minería criminal, que incluyan el control de la entrada de retroexcavadoras y combustible a las regiones. Por ejemplo, en varias regiones del Cauca, las comunidades explicaban que cuando las alcaldías ordenan un operativo policivo, la Policía apela a diferentes respuestas para no actuar.[10]

El asunto de la entrada de maquinaria e insumos a las regiones es otra gran preocupación de comunidades y autoridades locales. De manera generalizada, se identificó una omisión en el reporte de entrada de retroexcavadoras, así como de focos de explotación de minería criminal. Para las comunidades, el balance sobre la gobernabilidad local en materia minera se sintetiza en que "*el Estado no previene, tampoco actúa*". Esto da cuenta, a su vez, de la falta de acción del Estado contra los eslabones más vulnerables de la cadena de valor de la minería criminal, para lo que el uso de la inteligencia es determinante.

Por otra parte, la ausencia de coordinación entre Alcaldías, Policía y Ejército y Fiscalía deriva en acciones que no logran atacar de manera integral la problemática de la minería criminal. En este sentido, tanto autoridades locales como actores comunitarios señalan que el decomiso de maquinaria y el cierre de minas no soluciona la problemática pues no desarticula las estructuras criminales con grandes capitales económicos y de poder que están detrás de la actividad, y en cambio afecta principalmente a los operadores de las máquinas. En general, las comunidades perciben una ausencia de procesos de investigación para la identificación de los dueños de los complejos mineros ilegales.

Por ejemplo, en el 2014, en la Vereda San Antonio, del municipio de Santander de Quilichao murieron 12 personas enterradas por un alud de tierra en un foco de explotación ilegal dentro de un título minero de una multinacional. De acuerdo con lo que dijeron líderes de la comunidad, como respuesta, las autoridades suspendieron la actividad y decomisaron la maquinaria durante unas horas, pero finalmente las devolvieron a sus dueños, pues no se comenzó ningún proceso judicial, y la Policía respondió que una máquina dentro de un título debe ser del titular.

Las comunidades perciben una ausencia de procesos de investigación para la identificación de los dueños de los complejos mineros ilegales.

Ahora bien, las comunidades han trabajado en diversas iniciativas ciudadanas como reacción a las problemáticas territoriales asociadas a los impactos de la minería. Por ejemplo, en la zona del macizo colombiano, a través de foros municipales, las comunidades campesinas e indígenas han promovido grandes movilizaciones regionales por la vida digna, el territorio y el medio ambiente. [11] Estos foros constituyeron insumos para la Audiencia Pública Minero-Energética que tuvo lugar en noviembre del 2015, donde se presentaron ante el gobierno nacional las principales preocupaciones de la población

[10] Ver por ejemplo el caso de El Hoyo, Patía, donde la comunidad estuvo 3 años solicitando un operativo de quema de 3 retroexcavadoras con un Batallón del Ejército a 10km.

[11] Ver por ejemplo: http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/el-macizo-colombiano-se-moviliza-articulo-407568

asociadas a la existencia de minería en los territorios, las afectaciones al medio ambiente, así como las propuestas y exigencias del sector ante las instituciones competentes. Varios funcionarios, principalmente de la Defensoría del Pueblo y la Corporación Autónoma del Cauca, apoyan estas movilizaciones en oposición a la minería empresarial, ilegal y criminal en una región que ha sido declarada por la UNESCO como reserva de la biósfera.

Por su parte, las comunidades indígenas y negras del norte del Cauca han organizado manifestaciones en rechazo a la contaminación de los ríos generada por la minería criminal.[12] En estas movilizaciones las comunidades se han organizado para retirar la maquinaria pesada que utiliza en minas a cielo abierto en toda la región. Los líderes de las movilizaciones han recibido amenazas de bandas criminales.

Estas manifestaciones comunitarias, si bien permiten cerrar mecanismos de entrada y consolidación de la minería criminal en los territorios, dan cuenta de la inconformidad de las comunidades respecto a la forma como el Estado atiende estas problemáticas.

2.4 UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA EL ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS ILEGALES: LA DECISIÓN RACIONAL DE LOS CIUDADANOS.

Existen zonas del país como Nariño, Cauca o el Bajo Cauca antioqueño donde el desarrollo de actividades ilegales es generalizado.

Existen zonas del país como Nariño, Cauca o el Bajo Cauca antioqueño donde el desarrollo de actividades ilegales es generalizado. Toman particular relevancia en estos contextos la minería criminal y la vinculación a la cadena del narcotráfico, como se detalla en la sección anterior. Cuando se trata de las comunidades que habitan estos territorios, usualmente la articulación con el narcotráfico corresponde al cultivo de la hoja de coca. El marco analítico desarrollado en esta sección no pretende ser exhaustivo. Propone una herramienta conceptual para analizar los mecanismos de intervención del Estado en relación con actividades ilícitas en entornos mineros.

En el marco conceptual propuesto por Becker (1968), una persona racional toma la decisión de involucrarse en actividades ilegales cuando valora los ingresos y costos esperados de cada una de sus posibles alternativas. Para este ejercicio, puede considerarse una persona ubicada en el departamento de Nariño, que tiene cuatro alternativas para generar ingresos para su familia. Cada una de estas alternativas tiene un ingreso y un costo esperado, así:

a. **Dedicarse a la agricultura legal.** El ingreso esperado (neto de los costos de producción) corresponde al producto de la venta de sus productos menos los costos en que incurre para obtener su cosecha. Esta es el equivalente en dinero que el campesino tiene disponible para atender las necesidades de su familia. El costo esperado corresponde a la amenaza del grupo

[12] Ver por ejemplo: http://www.contagioradio.com/comunidades-afrodescendientes-buscan-impulsar-la-mineria-ancestral-articulo-7479/

armado ilegal con control territorial en el sitio de producción. Esta amenaza se hace efectiva si la persona decide dedicarse a actividades legales. El grupo armado ilegal pretende que la persona cultive coca o se dedique a la minería criminal.

b. **Dedicarse a la minería legal de oro.** En este caso, el ingreso esperado de la persona corresponde al salario que obtiene al vincularse a alguna empresa minera de oro, que desarrolla su actividad con título.[13] El costo esperado es el mismo que si se dedica a la agricultura legal, es decir, la amenaza de los grupos armados por no desarrollar actividades ilegales de su interés.

c. **Dedicarse al cultivo de coca.** El ingreso esperado (neto de costos, como en la agricultura legal), corresponde al producto de su venta menos el costo de los insumos. El costo esperado, por su parte, corresponde a la amenaza del Estado de imponerle sanciones penales por desarrollar actividades ilegales.

d. **Dedicarse a la minería criminal de oro.** Esta minería, puede suponerse, está bajo el control de un grupo armado ilegal. Luego, el ingreso esperado corresponde al salario que obtiene la persona de este grupo. Como en la alternativa del cultivo de coca, el costo esperado corresponde a la amenaza del Estado de imponerle sanciones penales.

Ahora, para analizar cuál es la decisión racional de la persona, es necesario poner valores aproximados a cada una de estas actividades, tanto para los ingresos como para los costos esperados. Para los costos esperados es posible poner valores hipotéticos. Es decir, el equivalente en dinero a la amenaza de los grupos armados ilegales puede denominarse G, y el equivalente en dinero a la amenaza de sanciones penales por parte del estado puede denominarse E (en derecho, esto equivaldría a la función disuasoria de las sanciones). Con base en el trabajo realizado por CREER[14], puede presumirse que G es mayor a E, es decir, que la amenaza de los grupos armados ilegales es más creíble y más dañina, que la amenaza del Estado.

Por su parte, el ingreso esperado puede aproximarse a partir de información disponible. Por ejemplo, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, para 2014, el ingreso neto de un agricultor en el sur del país es de $265 mil mensuales.[15] Por otra parte, el ingreso mensual, neto de costos, de una familia cultivadora de coca es de aproximadamente $425 mil según los datos de

[13] En el ejercicio de abstracción, se puede suponer que esta posibilidad, como todas las otras, está presente para la persona, algo que no necesariamente ocurre. El mismo razonamiento aplica para las otras alternativas.
[14] Esto es resultado del trabajo de campo y el Documento especializado: Conflicto, construcción de paz y actividad minera en Colombia disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/
[15] Este cálculo incluye información para los departamentos de Nariño y Cauca. Corresponde a una aproximación, en tanto la encuesta no es representativa para estos dos departamentos en los trimestres y sectores de la economía analizados.

UNODC (2015).[16] Finalmente, con base en el Censo Minero Departamental 2010-2011 del Ministerio de Minas y Energía, el salario promedio de una persona vinculada a una mina de oro con título en los departamentos de Cauca y Putumayo es de aproximadamente $616 mil y en una mina de oro sin título de $678 mi Así, el beneficio esperado para el campesino de cada una de estas alternativas es:

Beneficios esperados para un campesino

Fuente: Elaboración propia con información de DANE, Censo Minero Departamental y UNODC

Alternativa	Beneficio esperado
Agricultura legal	$265.000 – G
Minería legal de oro	$616.000 – G
Cultivo de coca	$425.000 – E
Minería criminal de oro	$678.000 – E

Como se parte del supuesto que la amenaza del grupo armado ilegal es más creíble y potencialmente dañina que la del Estado, lo único claro entre estas alternativas es que la mejor, en el sentido de generar el mayor beneficio esperado para la persona, es vincularse a una explotación criminal de minería de oro. Por otra parte, la peor alternativa es dedicarse a la agricultura legal.

En un enfoque que parte de los derechos de la persona, el Estado puede intervenir para lograr los resultados que le interesan, es decir, que la persona se dedique a la agricultura legal o la minería legal de oro. Para lograrlo, existen varias alternativas. Primero, como suele ocurrir en territorios donde el Estado tiene poca presencia, puede incrementar su amenaza (E). Esto se logra, por ejemplo, mediante un mayor despliegue de fuerza pública. De hecho, si esta amenaza es lo suficientemente alta, las alternativas legales se vuelven más atractivas para la persona. Segundo, el Estado puede intervenir incrementando el ingreso esperado de la agricultura legal y la minería legal de oro. Esto se puede lograr mediante la provisión de bienes públicos, como distritos de riego o vías, unas condiciones adecuadas para el desarrollo de la minería legal, como procesos claros y un catastro minero bien delimitado y funcional.

Incrementar la amenaza del Estado es una solución de corto a mediano plazo, mientras que incrementar el ingreso esperado de las alternativas legales es una solución de mediano a largo plazo. En la medida en que el control territorial de los grupos armados ilegales sea más fuerte, se dificulta más la provisión de bienes públicos distintos al despliegue de fuerza pública, y esto, naturalmente, hace que la decisión del Estado no sea inmediata o fácil. No obstante, si el Estado procura la protección de los derechos de las comunidades que viven en situaciones similares a la abstracción que aquí se desarrolla, es claro que el punto de partida pasa por interpretar su decisión como algo racional, no como una acción deliberada

[16] Esta aproximación toma como base el ingreso anual bruto aproximado de 5.800 dólares, una relación costo beneficio de entre 50% y 62% señalada en el informe, y la tasa de cambio promedio para 2014.

por tomar parte en acciones delictivas. Esto, naturalmente, llama la atención sobre el enfoque que debe seguir el Estado cuando interviene.

El dilema, al final, no es sólo del Estado, es de los ciudadanos que necesitan ingresos para poder ejercer derechos cuya protección por parte del Estado no siempre es clara.

3. LAS ACCIONES DE LAS EMPRESAS EN EL MARCO DE LOS CONVENIOS

En la medida en que la seguridad es un servicio público provisto por el Estado, las afectaciones en el goce y ejercicio de derechos relacionadas con el desarrollo de la actividad minera se encuentran mediadas, principalmente, por los dilemas asociados a la celebración de convenios entre empresas y Estado para la seguridad en los proyectos. Esto es especialmente relevante, en tanto el trabajo de campo no evidenció ningún tipo de afectación en derechos por motivos del uso de seguridad privada en las empresas. Este era un aspecto importante en la revisión, en tanto ha sido una problemática evidenciada en otros lugares del mundo.[17]

Las afectaciones en el goce y ejercicio de derechos relacionadas con el desarrollo de la actividad minera se encuentran mediadas, principalmente, por los dilemas asociados a la celebración de convenios entre empresas y Estado para la seguridad en los proyectos.

En espacios de diálogo e iniciativas donde toman parte múltiples actores del gobierno, las empresas y la sociedad civil, entre otros, como el Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos (CME), es recurrente la discusión en torno a las implicaciones que tiene la celebración de acuerdos de colaboración entre entidades privadas y el gobierno. Especialmente, en asuntos relacionados con la legitimidad de la fuerza pública y el Estado en los territorios, así como sobre las afectaciones en el goce y ejercicio de derechos de las poblaciones que habitan entornos donde se materializan dichos convenios. De hecho, el CME (2013) recoge diferentes deficiencias que se encuentran en la valoración de riesgos asociados a la seguridad en los territorios, elemento estructural para la implementación de los convenios, que conllevan riesgos potenciales para estas poblaciones. Destacan dos aspectos que a continuación se describen[18].

Primero, las evaluaciones de riesgos no consultan toda la información disponible y pertinente para su adecuada valoración. En particular, actores como la Defensoría del Pueblo llaman la atención sobre la consulta de los sistemas de alertas tempranas, e información proveniente de las Comisarías de Familia y la Fiscalía, entre otras instituciones, que permiten caracterizar de manera más precisa los riesgos de seguridad en entornos mineros. Adicionalmente, UNODC destaca la necesidad de lograr una mayor comprensión de las dinámicas criminales, pasando tanto por asuntos de delincuencia común como crimen organizado. La consulta a mayores fuentes de información, señala la Defensoría del Pueblo,

[17] Ver por ejemplo las memorias del 2nd Mining Security and Crisis Management Forum: http://www.miningsecurityforum.com

[18] Los puntos que a continuación se detallan son tomados de CME (2013)

permite realizar una evaluación del territorio integral, que considera aspectos étnicos, demográficos, normativos, culturales y ambientales, entre otros.

Segundo, las evaluaciones de riesgos no siempre incorporan un proceso participativo que involucre tanto a las empresas, como al Estado y las comunidades. Por un lado, Redepaz señala que es importante la vinculación al proceso de las autoridades locales, quienes además de ser la autoridad constitucional en materia policiva en su territorio, son más cercanos a las realidades de su jurisdicción. Por su parte, USAID destaca que es preciso, para contar con una valoración adecuada de los riesgos, identificar las consideraciones que sobre ellos tiene la comunidad, que no siempre es partícipe del proceso. Las comunidades, siendo excluidas de los procesos de valoración de riesgos, perciben que la presencia de la fuerza pública se atribuye a un servicio privado contratado, mediante los convenios, por las empresas. Los vacíos que implican esta situación sobre la legitimidad del Estado resultan un impedimento para la efectiva protección de derechos, en tanto se puede dificultar la provisión de servicios.

Las evaluaciones de riesgos no siempre incorporan un proceso participativo que involucre tanto a las empresas, como al Estado y las comunidades

Estos dos aspectos toman mayor relevancia a la luz de los actores del Estado que se involucran en la implementación de los convenios. En particular, si se considera que el actor preponderante es el Ejército Nacional y no la Policía Nacional. Los servicios de seguridad ciudadana en Colombia son provistos por la Policía y no por el Ejército. En esta medida, la naturaleza de las acciones desarrolladas por el Ejército en el despliegue de los Batallones Minero-Energéticos en explotaciones mineras, no consideran de manera inmediata el cubrimiento de afectaciones, por ejemplo, aquellas asociadas a las acciones de la delincuencia común. Como se evidenció en este capítulo, los entornos mineros, más allá de tener una mayor vulnerabilidad frente al conflicto armado interno, también desarrollan incentivos particulares para acciones delincuenciales comunes como el hurto a personas o a comercios. Así, la naturaleza de los convenios, motivados por las empresas, pueden dejar de lado una dimensión de la seguridad que conlleva afectaciones en el derecho a la vida, la libertad y la seguridad, así como otros derechos que pueden igualmente verse vulnerados.

Otro asunto relevante, relacionado con los convenios, corresponde a la cantidad de recursos aportados por las empresas y su destinación. En 2015, el aporte total de las empresas a los convenios celebrados con el Ministerio de Defensa fue de $158 mil millones. De éstos, los convenios asociados a explotaciones mineras sumaron cerca de $16 mil millones.[19] Esta suma es equivalente al 0.0006% del presupuesto para Defensa y Seguridad del Gobierno Nacional para el mismo año 2015.[20] La importancia económica de esta cifra es cuestionable, a la luz de su supuesta importancia para cubrir la seguridad en activos estratégicos de la Nación como los proyectos mineros. En este orden de ideas, las posibles afectaciones sobre el goce y ejercicio de derechos humanos mediadas por la existencia de los convenios toman una connotación diferente. Esto es, los dilemas asociados a la celebración de los convenios ponderan, por una parte, la necesidad de recursos para atender la seguridad, y por otra, la

[19] Estas cifras se encuentran en las notas de sesión 2015-12-14 del grupo de trabajo del CME (CME, 2015).
[20] El presupuesto del sector Defensa y Seguridad en 2015 fue de $28.2 billones.

posible pérdida de legitimidad y afectaciones en derechos de su implementación. Si el aspecto económico de este dilema resulta marginal, no es claro por qué se requieren los convenios para mediar las acciones de la fuerza pública en estos territorios. Esta presencia podría derivarse de las acciones misionales, presupuestadas, que en defensa y seguridad promueva el Gobierno Nacional.

Por último, cabe destacar que la destinación de los recursos aportados por las empresas no es consecuente con los riesgos en derechos humanos que implican. Por ejemplo, la directiva 0214 de 2014 que reglamenta la distribución de estos recursos por rubro, determina un 2% para cubrir acciones en derechos humanos. Es decir, de los convenios celebrados para actividades mineras, en 2015 se destinaron alrededor de $320 millones para acciones en derechos humanos. Si bien esta cifra es complementaria al presupuesto que para estas actividades tenga el Ministerio de Defensa Nacional, no es claro que sea suficiente para cubrir los riesgos asociados a la implementación de los convenios por una posible vulneración de derechos.

RECOMENDACIONES

1. Política de seguridad y defensa diferenciada entornos mineros

Los contextos mineros presentan una mayor vulnerabilidad frente al deterioro de la seguridad ciudadana por delincuencia común, y una mayor exposición al conflicto armado interno y a acciones del crimen organizado. En esta medida, se recomienda al Ministerio de Defensa Nacional, en colaboración con el Ministerio de Minas y Energía y otras agencias del Estado, diseñar una política de seguridad y defensa diferenciada para entornos mineros, encaminada a la protección de derechos, que considere por lo menos los siguientes aspectos:

- Instrumentos diferenciados para la minería criminal, lo que exige una definición clara de su naturaleza.
- Instrumentos que faciliten el desarrollo de acciones de inteligencia contra los insumos y factores de producción utilizados en la minería criminal, como mercurio y maquinaria.
- Elementos que reduzcan la discrecionalidad y brinden lineamientos claros para la intervención de fuerzas militares y de policía.
- Estrategias de contención, que cuenten con la participación de agencias del Estado como el Departamento para la Prosperidad Social, que mitiguen el riesgo de vinculación de miembros de las comunidades en actividades ilegales, en particular aquellas asociadas a la minería criminal. Estas estrategias pueden considerar, por ejemplo, el diseño de subsidios condicionados para incentivar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes en riesgo de vinculación a actividades ilegales. Ya existe un piloto del programa Familias en Acción[21] que focaliza municipios mineros y su diseño podría revisarse a la luz de los resultados obtenidos, para lograr impactos deseables no sólo en educación, sino como medida protectora frente a este efecto de la actividad criminal.

[21] Más información sobre el programa Familias en Acción se puede consultar en el capítulo de Trabajo decente

2. Formalización en las economías locales para el control territorial del Estado en entornos mineros

Los entornos donde se desarrolla la minería, como el resto de la Colombia rural, se caracterizan por una alta incidencia de la informalidad en todas sus dimensiones. Esta informalidad facilita el desarrollo de actividades delictivas. En este contexto, es recomendable un despliegue coordinado de agencias del Estado a cargo de diferentes actividades sujetas de ser formalizadas, con un enfoque diferenciado en los entornos mineros. En particular, son necesarias acciones del Ministerio de Minas y Energía para facilitar, de manera sostenible en el tiempo, estrategias de formalización y titulación minera; acciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Banca de las Oportunidades para promover la formalización bancaria; estrategias de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces para facilitar la formalización de tierras; y acciones del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud para promover la formalización laboral y en seguridad social.

3. Construcción de Estado en entornos mineros por acciones del post-conflicto

La mayor exposición a acciones delictivas y violentas en entornos mineros, así como la complementariedad que presenta la minería criminal con otras economías ilícitas como el narcotráfico, el lavado de activos y la extorsión, representan un riesgo para las acciones que en el marco del post-conflicto, se desarrollen en estos territorios. En este orden de ideas, se considera necesario que el Ministerio del Post-conflicto, el Ministerio de Defensa Nacional, y el Ministerio de Minas y Energía, coordinen entre sí acciones para la creación de institucionalidad y la ampliación de la presencia del Estado en los entornos mineros, soportándose en los recursos y las acciones del post-conflicto. Esta coordinación debe prestar especial énfasis en bienes públicos que eviten el remplazo efectivo del Estado por parte de grupos armados ilegales. Las necesidades inmediatas pasan, por ejemplo, por Casas de Justicia, Inspecciones de Policía y presencia de Fiscalía y Juzgados.

4. Recuperar el monopolio de la compra de oro para el Estado

La explotación criminal de minerales está mediada por las facilidades que brinde su comercialización. Esta situación requiere acciones del Estado en el control y trazabilidad al origen de los minerales comercializados. La problemática, como se evidencia en el diagnóstico, es más crítica para la explotación criminal de oro. De hecho, en la actualidad el mercado de oro se desarrolla sin controles, facilitando la minería criminal, el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Cualquier cambio que implique un mayor control por parte del Estado es deseable.

En este contexto, es recomendable que el Estado, a través del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda, recuperen el control en la comercialización de oro, convirtiendo de nuevo al Estado en el único comprador legítimo. Esto constituye un reto institucional en el establecimiento de controles, pero abre la posibilidad de implementar las medidas que el Estado considere necesarias en el control, situación que hoy no es posible considerar.

5. Mayores incentivos para el desarrollo de actividades económicas legales en entornos mineros

Los incentivos para renunciar al desarrollo de actividades ilícitas en entornos mineros están mediados, parcialmente, por los beneficios esperados de tomar parte en actividades legales. Estos beneficios pueden verse incrementados, como se propone en el diagnóstico, mediante la provisión de bienes públicos como vías que abaraten, por ejemplo, la producción agrícola o el desarrollo de minería legal. En esta medida, se recomienda que el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte, diseñen estrategias para la provisión de bienes públicos con un enfoque diferenciado en los entornos mineros, especialmente en aquellos con mayores vulnerabilidades frente a la delincuencia común, el conflicto armado interno y la presencia de crimen organizado.

Estas estrategias deberían contemplar, cuando menos, mayores facilidades en la administración de la titulación minera, distritos de riego, vías y otras obras de infraestructura, con un enfoque específico en disminuir los costos de entrada y producción en actividades económicas legales.

6. Evaluar alternativas incluyentes a los convenios de seguridad

El Estado enfrenta controversias de exclusión en el acceso a la seguridad por la existencia de convenios entre empresas y el Ministerio de Defensa, para la protección de activos estratégicos. Por esta razón, se recomienda al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda, diseñar un mecanismo de cobro y recaudo de tasas sobre las explotaciones mineras que permita al Ministerio de Defensa Nacional contar con recursos adicionales para ampliar la cobertura de sus acciones. Este mecanismo sustituiría los convenios. La destinación de los recursos debe ser específica a la seguridad en los mismos entornos.

De esta forma el Estado obtiene recursos para un mayor despliegue de fuerza pública para la protección de activos estratégicos de la minería. No obstante, asegura que la presencia de efectivos de fuerzas militares y de policía se destine a la protección de los entornos mineros y no a un proyecto en particular. Adicionalmente, facilitaría la provisión de seguridad pública a sub-sectores de la minería como materiales de construcción, que usualmente se ven marginados de los beneficios de protección asociados a convenios.

Finalmente, centralizar el recaudo de recursos provenientes de empresas mineras como aportes a la seguridad, permitiría al Estado ser más eficiente en el uso de los recursos para la ampliación de la cobertura en fuerzas de defensa y seguridad.

7. Valoración participativa de los riesgos de seguridad y derechos humanos

Ante las deficiencias en el análisis y valoración de riesgos de seguridad y derechos humanos en entornos mineros, se considera necesario que el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Minas y Energía, junto con las empresas mineras, rediseñen las metodologías para la valoración de riesgos de seguridad en dichos entornos. Este rediseño debe considerar por lo menos los siguientes aspectos:

7.1. Asignación específica de responsabilidad y mecanismos de coordinación institucional para cada una de las partes: Estado, empresas y comunidades. Debe darse además un papel preponderante al rol que tienen las comunidades, en la medida en que exhiben la mayor vulnerabilidad.

7.2. Comprensión de impactos por parte de autoridades locales y comunidades mediante mecanismos participativos, que involucren de manera explícita e informada sus consideraciones.

7.3. Mecanismos de atención de quejas y reclamos frente al desempeño de las fuerzas armadas, que protejan la identidad de los denunciantes.

BIBLIOGRAFÍA

Banca de las Oportunidades (2014) Reporte de Inclusión Financiera. Banca de las Oportunidades – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá D.C.

Becker, G. (1968) Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy 76 (2). pp. 169–217.

Camacho, A., Rodríguez, C, Zárate, R.A. (2014). Características del conflicto armado y sus efectos sobre la salida de firmas. En: Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un postconflicto sostenible? Compiladores: María Alejandra Arias, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C.

Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos – CME (2013). Recomendaciones para Gestionar Riesgos de Derechos Humanos Relacionados con la Seguridad. Bogotá D.C.

Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos – CME (2015). Notas Grupo de Trabajo del CME. Fuerza pública y empresas, 2015-12-14. Bogotá D.C.

Contraloría General de la República. (2013). Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Bogotá D.C.

Contraloría General de la República. (2013b). Minería en Colombia: Derechos, Políticas públicas y Gobernanza. Bogotá D.C.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-224/14 DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance y contenido.

Dell, M. (2012) Trafficking Networks and the Mexican Drug War. Manuscrito no publicado. Cambridge: Harvard University.

Fundación Ideas para la Paz –FIP- (2014). "La relación FARC- Bacrim y sus lugares comunes". Publicado por el investigador Carlos Prieto de la Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1068#author-0. Consultado el 27 de febrero de 2016.

Giraldo J. & Muñoz J. C. (2012), Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia. Medellín: Universidad EAFIT – Proantioquia.

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP. (2014). Implementación de acciones para la formalización minera en el departamento del Chocó. Informe final.

Manual de Convenios (2014). Manual de Convenios de Colaboración, Cooperación o Coordinación para la Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional y sus Unidades Ejecutoras. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá D.C.

McDermott J. (2013), "Ivan Rios Bloc: the FARC's Most Vulnerable Fighting Division," Insight Crime, http://www.insightcrime.org/investigations/farc-vulnerability-ivan-rios?highlight=WyJpbGxlZ2FsIG1pbmluZyIsIjIgbWlsbGlvbiIsImZhcmMiLCJmYXJjJ3MiLCInZmFyYyIsIidmYXJjJyJd (Tomado en mayo 17 de 2016)

Moya, A. (2014). ¿Pueden la violencia y los trastornos mentales condenar a la población desplazada a una situación de pobreza crónica?. En: Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un postconflicto sostenible? Compiladores: María Alejandra Arias, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez. Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C.

Naciones Unidas (2008). United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Nueva York.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2016). Due diligence in Colombia's Gold Supply Chain. Responsible Business Conduct. Paris.

Ortega, D., y Sanguinetti, P. (2014) Seguridad ciudadana y bienestar. En: Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. CAF - Reporte de Economía y Desarrollo 2014. Corporación Andina de Fomento. Bogotá D.C.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (2015). Expedido por medio de la Ley 1753 de 2015. Congreso de la República. Bogotá D.C.

Policía Nacional (2012). 16 Estrategias Operativas de la Policía Nacional. Plan Corazón Verde. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá D.C.

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011). Ministerio de Defensa Nacional. Gobierno de Colombia. Bogotá D.C.

Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (2013). Documento Conpes 3793. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C.

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011). Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá D.C.

Pshisva, R. Y Suárez, G. A. (2010) Capital Crimes: Kidnappings and Corporate Investment in Colombia. En: Rafael Di Tella, Sebastián Edwards y Ernesto Schargrodsky (editores), The Economics of Crime: Lessons for and form Latin America (pp. 63-97). Chicago: University of Chicago Press.

Robles, G., Calderón, G. y Magaloni, B. (2013) Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2015). Monitoreo de Cultivos de Coca, producido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC y el Gobierno de Colombia. Bogotá D.C.

4 DESAFÍOS EN EL USO DE RECURSOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES

DESAFÍOS EN EL USO DE RECURSOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES

Si bien las definiciones del concepto de desarrollo local son amplias, las cuestiones relacionadas con el concepto en este capítulo están asociadas al desarrollo y preservación del capital humano local por medio de la generación de empleo, las oportunidades de formación y la atención responsable de las expectativas de la fuerza de trabajo local. A su vez, incluyen la vinculación de encadenamientos productivos por medio de negocios locales y contratación de proveedores locales; la gestión de las autoridades locales a través del uso de las regalías y el fortalecimiento institucional[1].

En este orden de ideas, la extracción de los recursos mineros en un territorio puede constituirse en una fuente importante de oportunidades de desarrollo, especialmente en la economía local de los territorios. Estos efectos positivos sobre el desarrollo no solo se miden por el crecimiento económico sino también por el respeto y goce efectivo de los derechos de las comunidades.

Los beneficios económicos de la actividad minera requieren de una planificación importante, debido a los retos particulares que enfrentan las empresas en los territorios. Algunos de estos retos están asociados, por ejemplo, a la falta de acceso a financiación, tecnología, información o habilidades de los proveedores. Especialmente, las pequeñas y medianas empresas presentan dificultades para tener acceso a las cadenas de suministro de la minería y generar encadenamientos productivos, ya que en ocasiones no pueden cumplir con los requisitos medioambientales y normativos. A su vez, los programas orientados al fortalecimiento de la economía local, en general, benefician a un grupo específico de individuos, por lo que pueden generar desigualdades o sentimientos de rechazo frente a la industria al interior de las comunidades. Estos obstáculos se agravan aún más cuando la actividad minera se realiza en zonas remotas o en zonas con altos índices de pobreza o debilidad institucional (Harvard CSRI, ICMM, IFC, 2009). Por lo tanto, resulta ineludible adoptar un enfoque de derechos en el análisis del uso de recursos locales y la minería en Colombia.

Si bien en algunos casos se ofrecen oportunidades de encadenamientos y estos son deseables, en otros casos los encadenamientos pueden no materializarse, o derivar en costos económicos y sociales no siempre previsibles. Por lo tanto, dichas prácticas, alrededor del uso de recursos locales, llaman la atención sobre la necesidad de políticas y programas de desarrollo productivo que vayan más allá de los encadenamientos directos, que faciliten el crecimiento de los negocios locales y aumenten la autosuficiencia y sostenibilidad de las comunidades.

De este modo, el desarrollo integral resulta un concepto primordial para este estudio, en tanto obedece a la construcción de capacidades que aporten al desarrollo económico y al fortalecimiento de las comunidades en

[1] Para una mayor profundidad sobre el concepto de desarrollo local, ver por ejemplo: Harvard CSRI, ICMM and IFC workshop, 2009

donde se realiza la actividad minera. De hecho, la contribución al desarrollo de las empresas mineras está íntimamente ligada a la incorporación del valor agregado del lugar en el que operan. Esto, debido a los encadenamientos productivos que se generan hacia atrás y hacia adelante en los territorios, relacionados con actividades como el desarrollo del talento humano, prácticas de contratación y la inversión social de las empresas.

Principalmente, este capítulo profundiza en la correlación de los derechos humanos que se ven vulnerados por los impactos asociados al uso de recursos locales en los territorios. En particular, el derecho al trabajo decente, que tiene implicaciones en los derechos a una vida digna, a la participación y a la educación.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
Ausencia estatal y debilidad institucional en contextos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas imposibilita la generación de encadenamientos productivos y desarrollo de la economía local en los territorios.	❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la seguridad alimentaria
El monto de las regalías de la minería o, en algunos casos, la manera como se invierte desaprovecha oportunidades para atender las necesidades más urgentes de las comunidades, por razones de eficiencia o corrupción.	❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho a la educación ❖ Derecho a la salud
Las expectativas de generación de empleo, sumadas a los impactos ambientales de la actividad minera, así como la nueva configuración del territorio, derivan en desplazamiento de las actividades económicas tradicionales, como la agricultura, la pesca y la ganadería.	❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la propiedad ❖ Derechos étnicos-territoriales ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho al trabajo ❖ Derecho a la seguridad alimentaria
Las afectaciones al entorno producto de la actividad minera a gran, mediana y pequeña escala implican una degradación ambiental que limita el aprovechamiento de recursos naturales por parte de las comunidades e incide sobre el desarrollo de economías mixtas, prácticas sociales y culturales, así como sobre la salud de sus integrantes.	❖ Derecho a la salud ❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho a la participar en la vida cultural ❖ Derecho al trabajo ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho a la seguridad alimentaria

1. LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DEL FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA LOCAL

Entre las políticas sectoriales mineras[2], el Plan Nacional de Ordenamiento Minero (2014) y el Plan Nacional de Desarrollo Minero (2013) desarrollan parcialmente el marco de política pública para los primeros dos aspectos del uso de recursos locales, es decir: la vinculación y entrenamiento de la fuerza de trabajo, y el desarrollo de encadenamientos productivos.

1.1 AVANCES Y RETOS PARA EL ENTRENAMIENTO Y VINCULACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO.

En particular, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero especifica algunas acciones orientadas al fortalecimiento del sector. Por una parte, se propone complementar el Comité Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano, establecido por el Decreto 1953 de 2012 del Ministerio del Trabajo, con el fin de lograr "armonizar los planes sectoriales a corto, mediano y largo plazo con el propósito de mejorar la pertinencia de los programas académicos ofertados, fortalecer la competencia de los programas actuales y crear una nueva oferta académica para el sector minero colombiano."

El complemento propuesto se orienta a superar la desarticulación institucional y facilitar la implementación de los planes de educación sectorial. Esta modificación, no obstante, no se ha materializado y en esta medida no se han superado las dificultades de articulación para la formación del recurso humano en competencias demandadas por las actividades mineras. Además, el Plan Nacional de Desarrollo Minero considera como uno de sus objetivos específicos: "desarrollar el conocimiento y fomentar la creación de un mayor capital humano de calidad," el cual propone, entre otros, la participación de Colciencias y el SENA en el desarrollo de programas especializados que permitan desarrollar las competencias requeridas por el sector.

Aunque se evidencian problemas de desarticulación, este marco facilita la disponibilidad de instrumentos de política para el entrenamiento de la fuerza de trabajo. No obstante, se encuentran debilidades adicionales tanto en la formación de recurso humano como en los procesos de vinculación. Primero, las políticas propuestas para el entrenamiento de personal no atienden, de manera específica, las problemáticas que pueden derivarse de los ciclos mineros. Por ejemplo, si bien existen lineamientos para que el SENA establezca centros de formación minero-ambiental como el que tiene presencia en el Bajo Cauca y Nordeste de Antioquia, los programas de formación no se compadecen con la disponibilidad limitada del recurso, o con los ciclos asociados a los precios que conllevan posibilidades de explotación estacionales. Así, no se encuentran mecanismos claros, contra-cíclicos, que permitan prever otras ocupaciones para la mano de obra local cuando

[2] Política de Promoción del País Minero; Política de Administración del Recurso Minero; Política Nacional para la Formalización de la Minería; Política Nacional de Seguridad Minera; Plan Nacional de Desarrollo Minero; Plan Nacional de Ordenamiento Minero; entre otras. El Plan Nacional de Desarrollo Minero se encuentra publicado en una versión preliminar

la minería no sea lo suficientemente rentable para mantener su explotación o cuando el mineral esté próximo a agotarse.

Segundo, mientras el sector de hidrocarburos cuenta con un marco normativo específico, que si bien no está exento de dificultades, promueve la vinculación de mano de obra no calificada, desarrollado con el Decreto 2089 de 2014 y que hace uso del Sistema Público de Empleo, la situación en la minería es diferente, y depende de los contextos y acuerdos particulares que se celebren entre empresas y comunidades. Las consecuencias de este vacío son heterogéneas, según el tipo de mineral que se explote y las condiciones de las empresas con presencia en los territorios. Estas debilidades ponen de manifiesto vulnerabilidades potenciales en el goce y ejercicio del derecho al trabajo de quienes potencialmente se pueden vincular a actividades mineras. Asimismo, y en virtud de la integralidad en el ejercicio de derechos, la falta de ingresos puede generar vulnerabilidades, por ejemplo, en el ejercicio del derecho a la educación por parte de los hijos de los trabajadores potenciales, o del ejercicio al acceso a la salud por parte de los dichos trabajadores potenciales y sus dependientes.

1.2 AVANCES Y RETOS PARA EL DESARROLLO DE ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS.

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero propone una acción encaminada al desarrollo de sistemas de innovación regionales y encadenamientos productivos, mediante la estructuración de agendas público privadas, la construcción de mapas de ruta orientados a mejorar la competitividad departamental y una política pública diferenciada conforme con las capacidades locales. Estas acciones estarían complementadas con lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo Minero, que propone encadenamientos específicos por tipo de mineral explotado. Por ejemplo, señala la joyería de alto valor agregado como un encadenamiento hacia delante en la minería de oro, y la vivienda y obras civiles como encadenamientos hacia delante de la explotación de materiales de construcción. Este plan destaca también los servicios asociados a exploración y explotación como actividades con gran potencial para el desarrollo de encadenamientos hacia atrás.

Estas acciones se materializan a través de las políticas transversales para el desarrollo de la microempresa y la promoción de encadenamientos productivos, desarrollados por la Ley 590 de 2000, denominada también la Ley Mipyme, que considera la creación de instrumentos como el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, pequeñas y medianas empresas –Fomipyme–, complementada en la Ley 905 de 2004 y por la Ley 1150 de 2010, donde el Fomipyme dio tránsito a los patrimonios autónomos del programa Innpulsa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Desde este último programa, se considera la promoción de los encadenamientos productivos mediante convocatorias nacionales. No obstante, se evidencia una desarticulación entre las políticas sectoriales propuestas por el Plan Nacional de Ordenamiento Minero y el Plan Nacional de Desarrollo Minero, y las propuestas transversales lideradas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En particular, los casos de éxito de las convocatorias de encadenamientos productivos se encuentran asociados a los sectores de

infraestructura, hidrocarburos, energía, madera, calzado y marroquinería, y metalmecánico, entre otros.[3] La participación de la minería ha sido menor.[4]

En lo relacionado con encadenamientos productivos, también se hace evidente la ausencia de políticas contra-cíclicas, que permitan generar alternativas para los encadenamientos, tanto hacia delante como hacia atrás, una vez las explotaciones mineras contraen la operación como resultado del comportamiento de los mercados, o cuando los minerales están próximos a agotarse. Estos contextos requieren el desarrollo de capacidades de innovación en los encadenamientos, de forma que estén en la posibilidad de transformar sus servicios conforme la estructura económica de los territorios mineros cambia. De manera similar a la situación con los procesos de entrenamiento y vinculación laboral, la debilidad de las políticas orientadas a facilitar los encadenamientos productivos genera vulnerabilidades potenciales en el ejercicio integral de derechos.

1.3 TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE REGALÍAS Y SU INCIDENCIA EN LA GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

En otra dimensión del uso de recursos locales se encuentran los aspectos relacionados con el desarrollo institucional. Sobre este punto las regalías derivadas de las explotaciones mineras tienen un papel preponderante, y han sufrido transformaciones estructurales en los últimos años. En la Constitución Política de 1991 se establece al Estado como propietario de los recursos naturales no renovables, y en general, del subsuelo. La Constitución también señala que las principales beneficiarias de los recursos de regalías derivados de la explotación son las entidades territoriales donde se desarrollan las explotaciones. De manera complementaria, el artículo 361 de la Constitución Nacional crea el Fondo Nacional de Regalías como mecanismo para la transferencia de regalías indirectas a los territorios no productores. Como documentan SEI y Econometría (2014), entre comienzos de la década de los 90 y 2011 la distribución por regalías se realizaba en un 80% para las entidades territoriales productoras y en un 20% para otras entidades no productoras, haciendo uso del Fondo Nacional de Regalías.[5]

En 2011, con la aprobación del Acto Legislativo 5 de 2011, se crea un nuevo Sistema General de Regalías. Entre otros aspectos, en el nuevo sistema la destinación de los recursos por regalías se modifica, señalando que dichos recursos "se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de la entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para

[3] Ver por ejemplo los casos referenciados en: http://www.innpulsacolombia.com/es/casos-de-exito/caso-de-exito-encadenamientos-productivos-la-apuesta-para-el-crecimiento-empresarial, y http://www.innpulsacolombia.com/es/casos-de-exito/caso-de-exito-encadenamientos-productivos-mipyme.

[4] Para mediados de 2016 comenzaba un proyecto conjunto en el que participan el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Unidad de Planeación Minero Energética, la Asociación Colombiana de Minería y la ANDI. Este proyecto pretende contribuir al desarrollo de encadenamientos productivos en territorios mineros.

[5] Otra destinación de recursos de regalías correspondía a los Fondos de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP–, creado por la Ley 209 de 1995 y el Fondo Nacional de Pensiones y Entidades Territoriales –FONPET–, que participó con el 5% de las regalías directas con la expedición de la Ley 863 de 2003.

aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población."

Para esto, el nuevo Sistema General de Regalías, cuya operación se reglamenta con la Ley 1530 de 2012, crea los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional; Compensación Regional; y Ahorro y Estabilización. Estos fondos tienen destinación específica así:

- Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: "incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones."
- Fondo de Desarrollo Regional: "mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales."
- Fondo de Compensación Regional: "financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país."
- Fondo de Ahorro y Estabilización: "absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías."

El nuevo Sistema General de Regalías se propone, en desarrollo de su objeto misional, lograr una distribución más equitativa de los recursos derivados de las regalías, de forma que en la práctica se invierta la distribución: 80% para las regalías indirectas y 20% para las regalías directas.

Estos cambios estructurales en la destinación de los recursos de regalías tienen diversas implicaciones sobre el desarrollo económico, social y ambiental de los territorios, y en particular sobre las condiciones para el goce y ejercicio de derechos. De hecho, los cambios en la distribución orientados a incrementar la cantidad de recursos disponibles en territorios con altos niveles de pobreza pueden promover el ejercicio de derechos entre la población vulnerable de estos territorios. Además, la orientación de recursos a actividades de ciencia, tecnología e innovación, puede facilitar el desarrollo de iniciativas de alto valor agregado, en territorios mineros y no mineros, que permitirían en el mediano y largo plazo contrarrestar los efectos cíclicos de la minería o de otras actividades productivas primarias.

No obstante, estos cambios en la distribución también conllevan sacrificios y vulnerabilidades potenciales en zonas mineras. El Sistema General de Regalías no contempla acciones de mitigación de los riesgos asociados a la explotación minera. Basta hacer un repaso de los impactos atribuibles a la minería, según lo indican los resultados del ejercicio cuantitativo del EISI, para tener presente la envergadura de las externalidades asociadas con esta actividad y la necesidad de contar con mecanismos de asignación de recursos que las atiendan efectivamente:

1. Una asociación negativa entre el desarrollo de actividades mineras y efectos sobre la salud derivados de la exposición a materiales peligrosos. Con resultados que merecen especial atención en el caso de oro y carbón de socavón[6].
2. Una asociación entre el desarrollo de actividades mineras y un deterioro sistemático de la oferta docente. El tamaño de este efecto es mayor en las regiones con explotación de carbón a gran escala (1,4 más alumnos por docente), pero se observa en todos los tipos de minerales. Las diferencias

[6] Para más detalle sobre la exposición a materiales peligrosos por tipo de mineral ver capítulo de trabajo decente

pueden parecer pequeñas a primera vista, pero estos cambios marginales en el cociente de alumnos por docente se reflejan en un número importante de horas de formación perdidas en el acumulado del año escolar. Por otro lado, en las regiones con presencia de minerales distintos al carbón a gran escala tienen un desempeño inferior en 2% respecto al puntaje de municipios de comparación.

3. La asociación de la actividad con la expulsión por desplazamiento forzado en el caso de municipios con presencia de minería de oro: estos expulsaron 19 personas por cada mil habitantes en por año, mientras que los municipios de comparación expulsaron 12 personas por cada mil habitantes por año.
4. En los municipios con presencia de minería de oro o de carbón, se detecta un efecto en el número de personas en situación de pobreza (según el índice de pobreza multidimensional)[7]. Así:
    a. Los municipios con minería de oro presentan una incidencia[8] de pobreza 20% superior respecto a su grupo de comparación.
    b. Los municipios con minería de carbón en el interior del país presentan una incidencia de pobreza 32% superior a su grupo de comparación.
    c. Los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira presentan una incidencia de pobreza 90% superior a su grupo de comparación.
5. La asociación entre presencia de minería y violencia homicida, en donde las diferencias en la tasa de homicidios entre municipios mineros y de comparación son especialmente marcadas en oro y carbón a gran escala: 68 por cien mil habitantes (frente a 59), en el primer grupo y 64 (frente a 53), en el segundo.

Ni el esquema previo a la reforma al régimen de regalías, ni la normativa vigente, permiten contar con mecanismos de asignación que aseguren la atención de estos impactos. Frente a los impactos ambientales, por ejemplo, contrario a lo que ocurre en países como Bolivia, Ghana y Nigeria, en Colombia no hay destinación específica de regalías a la mitigación ambiental (Morgandi, 2008 y SEI y Econometría, 2014, realizan un análisis comparado de la destinación de las regalías). Otros riesgos, como la deserción escolar entre adolescentes que buscan ingresos en la minería podrían mitigarse igualmente con estos recursos, pero no existe ninguna disposición que asegure esta correspondencia entre necesidades y usos.

Contrario a lo que ocurre en países como Bolivia, Ghana y Nigeria, en Colombia no hay destinación específica de regalías a la mitigación

En esta medida, la distribución de regalías con menor participación para territorios mineros puede profundizar la vulnerabilidad en el goce y ejercicio de derechos de sus habitantes. Los flujos monetarios generados por la minería deberían asegurar que no hay deterioro en calidad de vida en los municipios mineros y esto sólo es posible cuando los impactos se mitigan y se adoptan acciones para asegurar la provisión de servicios del Estado, y se prevean estrategias para permitir la viabilidad de las regiones ante la eventualidad de un cese de la actividad minera. De esta manera las regalías contribuirían efectivamente a la protección de los

[7] Para más información sobre la metodología utilizada para realizar estos cálculos consultar el documento de CREER: Metodología para el modelo econométrico disponible en http://creer-ihrb.org/wiki-eisi/
[8] Incidencia se refiere al número de personas en situación de pobreza en el periodo de observación.

derechos, aunque también requiere una adecuada capacidad gestión, como se discute en la sección 2.3 de este capítulo.

Ahora bien, según el Ministerio de Minas y Energía algunos de estos riesgos podrían mitigarse si se utilizaran los fondos de desarrollo regional, compensación regional o ciencia, tecnología e innovación, pero ello implicaría la formulación y presentación de proyectos ante los organismos dispuestos por el Sistema General de Regalías, lo que tiene dos limitaciones: (i) los tiempos de respuesta pueden no ser suficientes para atender la urgencia de algunos riesgos; y (ii) la formulación de proyectos implica la disponibilidad de capital humano en los municipios, que puede verse deteriorado si se manifiestan algunos de los riesgos que, precisamente, se busca mitigar[9].

Finalmente, en función de la naturaleza del ordenamiento territorial colombiano y la homogeneidad en las estructuras de las ramas de poder en entornos regionales y locales, se evidencia un vacío en las políticas públicas orientadas a balancear las fuerzas del poder político en contextos mineros. En particular, en ciertos contextos específicos donde hacen presencia grandes empresas o donde las organizaciones de mineros concentran poder político, pueden presentarse desbalances entre los poderes legítimos del Estado y los de las empresas[10].

En ocasiones, por ejemplo, las mismas autoridades locales requieren a las empresas para que de manera efectiva sustituyan su misión natural construyendo colegios y hospitales. Si bien las empresas cuentan con programas orientados a promover la sostenibilidad de los territorios donde hacen presencia, este relacionamiento entre Estado y empresas no se encuentra regulado de manera específica, más allá de los vínculos que pueden existir en otros contextos no mineros. Asimismo, algunas empresas pueden concentrar, como es natural en zonas de enclaves mineros, un volumen importante de la fuerza de trabajo de los territorios. Esto es particularmente cierto en las explotaciones de carbón en Cesar y La Guajira, así como en la minería de oro en El Bagre, Antioquia. Esta situación puede derivar en el debilitamiento del poder político de las autoridades locales como alcaldías y concejos, relativo a la capacidad que pueden tener las empresas para influir en políticas públicas.

En el sector minero, la economía local debe considerarse a lo largo de toda la cadena de valor de la industria extractiva. Los encadenamientos productivos en todas las fases de esta cadena, promueven el desarrollo económico de los territorios y por lo tanto, ponen de manifiesto la necesidad de que las instituciones faciliten el desarrollo local e industrial, incentivando y habilitando grupos de empresas, proveedores y agencias públicas para formar o participar en conglomerados industriales (ICMM, 2006).

---

[9] Respuesta del Ministerio de Minas a cuestionario enviado por CREER.

[10] Para mayor información sobre el relacionamiento de las instituciones, las empresas y los territorios puede remitirse al capítulo Sector-Territorio

2. ACTUACIONES INSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ECONOMÍAS LOCALES

Las acciones de las instituciones públicas, así como las políticas relacionadas con dinámicas económicas locales, no sólo deben enfocarse en un aumento inmediato del empleo local, sino que además deben ir dirigidas a un fortalecimiento de la economía local a largo plazo. Por ejemplo, la formación de mano de obra local crea y mejora capacidades locales que pueden ser transferidas a otros sectores no mineros (The World Bank, 2013). De este modo, el crecimiento de la economía local incentivada por parte del gobierno y las políticas públicas tiende a promover el desarrollo y la preservación de capital humano local, teniendo en cuenta el aumento en las oportunidades de formación, la generación de empleo y el abordaje responsable de las expectativas de la fuerza de trabajo local. Además, el desarrollo de capital humano como parte de la economía local, en el largo plazo, toma mayor relevancia a la luz de los ciclos de los proyectos mineros. Es decir, una vez los proyectos terminan, las posibilidades de desarrollo posterior dependen, en parte, del capital humano que se haya logrado acumular.

Es preciso resaltar, además, que el gobierno y las instituciones públicas tienen la obligación de generar las condiciones propicias para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. En particular, es el gobierno quien debe encargarse de plantear políticas y programas de desarrollo productivo que faciliten el crecimiento de los negocios locales y aumenten la sostenibilidad en los territorios.

2.1 LA AUSENCIA ESTATAL Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN LOS TERRITORIOS IMPOSIBILITA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA LOCAL EN CONTEXTOS DE GRAN MINERÍA EMPRESARIAL

En las comunidades del área de influencia de grandes proyectos mineros empresariales, la percepción de las comunidades frente a la falta de empleo y de encadenamientos productivos, sumado a los impactos de la actividad minera ha generado inconformidades en la población local: "si hubiera empleo para la comunidad se podrían aguantar estos impactos", señala un actor comunitario en Cesar. Esta afirmación da cuenta de que las comunidades aceptan el empleo como única forma de admitir lo inadmisible, puesto que no sienten que lo que queda en el territorio sea un proceso de capacidad instalada para el pueblo. Así pues, se evidencia la percepción de un desbalance entre la relación costo - beneficio que tiene la minería a gran escala, debido a la ausencia de oportunidades laborales en el departamento.

Diversos actores comunitarios consultados afirman que, en zonas con explotación de gran minería empresarial como Antioquia, Cesar y Guajira, las empresas llegan a ofrecer empleos en contextos de pobreza. En estos contextos, las comunidades perciben que no son libres de elegir el tipo de trabajo al que quieren acceder, pues los altos niveles de desempleo y necesidades básicas insatisfechas los obliga a aceptar cualquier oficio que les genere un ingreso mínimo para la subsistencia. Un actor comunitario en el Suroeste antioqueño sostuvo: "esta región con

> "Si hubiera empleo para la comunidad se podrían aguantar estos impactos"
>
> Actor comunitario en el Cesar

altos niveles de desempleo es el escenario idóneo para que la empresa entre a ofrecer unas condiciones mínimas de empleo".

Por su parte, una empresa minera en el Cesar, manifestó que la llegada de empresas –de cualquier sector económico- a una región con muy altos niveles de desempleo aumenta las opciones de empleo y la libertad de escoger. De igual forma, empresas en Antioquia manifestaron que desde su política de Responsabilidad Social Corporativa -RSC- establecen líneas estratégicas que permiten contribuir al desarrollo sostenible del territorio a través de proyectos productivos, formación y fortalecimiento comunitario.

En Corrales, Boyacá, un miembro de la comunidad sostuvo: "la gente se va porque no tienen condiciones dignas para vivir, no tienen empleo, no hay trabajo (...) los más viejitos se quedan porque quieren mucho su tierra y no ven oportunidad afuera." Esta situación evidencia que si bien las grandes empresas mineras pueden contribuir al desarrollo de las regiones por medio de la generación de empleo local, la situación de marginalidad de estos contextos, caracterizados por pobreza y necesidades básicas insatisfechas, obliga a las instituciones Estatales a velar por la garantía del derecho al trabajo y el acceso a condiciones de vida digna en los territorios[11].

Incluso cuando una empresa favorece a empleadores locales para contribuir al desarrollo económico local, pueden presentarse problemas o dificultades en la relación entre las comunidades y las empresas debido a los requerimientos normativos del Estado (Zandvliet y Anderson, 2009). En ocasiones, con el fin de cumplir con las regulaciones del gobierno y para reducir los riesgos de las empresas, los empleados locales deben cumplir con una serie de requisitos administrativos que muchos no conocen o no están dispuestos a cumplir. Como enuncia un líder en Bogotá: "Aquí le daban por ejemplo trabajo a los volqueteros, a los pequeños y medianos volqueteros, y desgraciadamente el gobierno nacional les puso mil condiciones, (...) los echaron a todos y trajeron equipo nuevo importado de México, (...), entonces ya no necesitan nada".

"Aquí le daban por ejemplo trabajo a los volqueteros, a los pequeños y medianos volqueteros, y desgraciadamente el gobierno nacional les puso mil condiciones, (...) los echaron a todos y trajeron equipo nuevo importado de México, (...), entonces ya no necesitan nada"

Líder comunitario en Ciudad Bolívar, Bogotá

[11] Para profundizar sobre la generación de empleo en territorios mineros puede consultar el documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho al trabajo decente disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

2.2 LA AUSENCIA ESTATAL Y DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN LOS TERRITORIOS IMPOSIBILITA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA LOCAL EN CONTEXTOS DE MINERÍA A PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA

En contextos de pobreza y ausencia de alternativas laborales, la minería a pequeña y mediana escala presenta grandes retos asociados a la ejecución del Estado en los territorios. Particularmente, el trabajo de pequeños y medianos mineros se ve obstaculizado por limitaciones en los instrumentos normativos y en los procesos de formalización[12]. De hecho, medianas empresas del sector de materiales de construcción en Cundinamarca y Boyacá, sostuvieron que los requerimientos para medianas empresas mineras formales pueden superar el alcance de los recursos financieros y el conocimiento técnico.

En el caso de pequeños mineros de Cauca, Nariño, Antioquia y Chocó, las dificultades frente a la protección del derecho al trabajo y a la vida digna se intensifican, en tanto son escenarios en los que los principales actores que desarrollan la actividad minera son comunidades étnicas y/o mujeres, quienes encuentran en estas labores una única alternativa de subsistencia. La proporción del empleo dirigida a diferentes grupos humanos puede crear tensiones y conflictos dentro de las comunidades. Esto, a su vez, puede estar relacionado de nuevo a las características particulares de la política y la gobernabilidad del país anfitrión o a las políticas y prácticas de la compañía minera (ICMM, 2006).

Los principales actores que desarrollan la actividad minera son comunidades étnicas y/o mujeres, quienes encuentran en estas labores una única alternativa de subsistencia.

Muchas de estas comunidades realizan su actividad de manera informal por una multiplicidad de factores que incluyen, desde las prácticas tradicionales y de subsistencia, contextos socioeconómicos complejos y limitaciones para legalizarla por ausencia de reconocimiento de derechos colectivos, ausencia de recursos, entre otros[13]. Además, el derecho al trabajo y a condiciones de vida digna para estos grupos poblacionales se ve vulnerado por otros factores asociados con el efecto de instrumentos normativos y jurisprudenciales.

En el caso de la participación de la mujer, en la mayoría de los casos de minería de socavón, las labores se limitan a la cocina para los mineros y el trabajo con residuos. Lo anterior está asociado a la prohibición de la mujer en la minería estipulada en el Código Sustantivo de Trabajo, que a pesar de haber sido declarada inexequible en 1997 por la Corte Constitucional, según algunos actores comunitarios, sigue vigente en el imaginario colectivo de comunidades que se dedican a la minería. Algunos actores consideran que esta prohibición no implica discriminación. Por ejemplo, en la zona andina de Nariño, algunos mineros consideran que esta prohibición tiene sentido en la medida en la que protege a la mujer de una actividad difícil, dura y muy riesgosa. En un espacio de diálogo con Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, varias

[12] Más información sobre los obstáculos a pequeños y medianos mineros se encuentran en el capítulo Sector-territorio

[13] Para mayor información sobre este tema, puede dirigirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la Propiedad, Derechos Étnico-Territoriales y Consulta disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

mujeres afirman que ellas sólo pueden realizar labores accesorias, lo cual se atribuye a la estructura patriarcal negra. Sin embargo, en muchos enclaves mineros negros se observó que las mujeres desarrollan labores relacionas con el río y la piedra, e incluso algunas son dueñas del negocio.

Por su parte, en el caso de la participación de comunidades étnicas, en un espacio de diálogo con Consejos Comunitarios en el Norte del Cauca, los participantes manifestaron su preocupación frente a contradicciones, como el principio de propiedad estatal del subsuelo en tensión con la realidad de las comunidades que habitan el suelo. También, identifican contradicciones asociadas a las restricciones que plantea el Código de Minas en términos de autonomía territorial y de participación de los actores en los territorios en la construcción del modelo de desarrollo minero. Además, sostienen que hay una excesiva autonomía en la toma de decisiones por parte del Ministerio de Minas y la ANM, y ausencia de articulación con las recomendaciones de la UPME, el Ministerio de Interior y el Ministerio de Medio Ambiente.

2.3 PRINCIPALES RETOS EN LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN POR REGALÍAS DEL SECTOR MINERO

Tanto el gobierno nacional, como los gobiernos regionales y locales deben tener en cuenta un panorama amplio de política económica para contemplar las oportunidades del sector minero. Las negociaciones entre las empresas y los gobiernos deben enfocarse en un entendimiento común sobre los beneficios, riesgos, costos y responsabilidades relacionadas con el desarrollo de las economías locales para sacar el máximo provecho de factores que inciden en el desarrollo como el pago regalías de las empresas.

Así pues, en la medida en que los ingresos fiscales disponibles se maximizan, el gobierno puede invertir en infraestructura y otras iniciativas que impulsen el desarrollo y la expansión de la base industrial (Esteves, Coyne y Moreno, 2013). De este modo, los beneficios de las regalías pueden expandirse a otros sectores y maximizar la economía local y el desarrollo sostenible. En el marco del EITI (Iniciativa de transparencia de las industrias extractivas), las iniciativas del desarrollo económico en los territorios mineros, referentes al pago de regalías, deben contar con una acción coordinada de gobiernos, empresas y sociedad civil que esté dirigida a la promoción de la transparencia sobre la gestión de las regalías.

Particularmente en el trabajo de campo, se encontró evidencia de un desencuentro en la percepción de lo que ocurre con la inversión de regalías según la región y el tipo de minería. Sin embargo, comunidades e instituciones, coinciden en señalar que el monto de las regalías no responde al tamaño e impacto de la actividad y, en algunos casos, que la manera como se invierte desaprovecha oportunidades para atender las necesidades más urgentes de las comunidades, bien sea por razones de eficiencia o por problemas de corrupción.

Para el caso de la minería de oro, en los municipios de Chocó, Antioquia, Nariño y Cauca, actores comunitarios sostuvieron que una de las principales problemáticas asociadas a la comercialización del oro está asociada a la evasión y el desvío de recursos de regalías. Según un funcionario en Cauca: “Aproximadamente el 80% del oro producido en Colombia no paga regalías, y el 20% restante paga 4% de impuestos, es decir, ni siquiera enriquece el fisco público”.

En municipios de Boyacá y Cundinamarca, actores comunitarios, empresariales e institucionales coinciden en que el pago de regalías de la minería de materiales de construcción es mínimo, específicamente del 1%. Por esta razón, miembros de la comunidad de municipios como Sogamoso, Corrales, Tunjuelo, Firavitoba, Tibasosa, Nobsa y Tabio sostienen que las regalías no son equitativas en relación al aprovechamiento de recursos de la actividad minera. A esto se le suma la poca inversión que se realiza de las regalías en programas y proyectos educativos. Como enuncia un líder comunitario en Boyacá "Es muy difícil desarrollar proyectos educativos. Las regalías no son nada y no sirven porque acá no se realizan proyectos".

> "Es muy difícil desarrollar proyectos educativos. Las regalías no son nada y no sirven porque acá no se realizan proyectos".
>
> Líder comunitario del municipio de Firavitoba, Boyacá

Contrario a lo que ocurre para materiales de construcción, la participación del carbón en el ingreso de regalías del sector minero es muy alta, principalmente en los casos de la explotación a gran escala. Sin embargo, actores comunitarios e institucionales, argumentan que esto no se ve reflejado en el desarrollo del departamento. Como lo afirma un funcionario público en el Cesar, "la riqueza que produce la explotación del carbón es inversamente proporcional a la pobreza en que vive la población". En este escenario, refiere otro funcionario, "el sector más afectado ha sido la inversión social, pues se ha privilegiado es la construcción de infraestructura". Los departamentos de Cesar y Guajira, adolecen de otra problemática señalada por los actores entrevistados y que es determinante en la ausencia de inversión social: la corrupción. El recurso proveniente de las regalías, en términos de infraestructura: "(…) no se ve reflejado en colegios, hospitales, programas de vivienda, alimentación, sino en coliseos y otro tipo de obras utilizadas por los gobernantes para mostrar inversión, sin embargo, las necesidades básicas de la población están insatisfechas y eso hace parte del empobrecimiento de estas zonas."

Algunos entrevistados coinciden en señalar que el cambio en el régimen de regalías afecta la inversión en sectores como la educación[14], "con el anterior régimen de regalías se invirtió en infraestructura a través de la construcción de colegios [tanto a nivel urbano como rural], sin embargo, la pregunta hoy es ¿cómo sostener esta infraestructura si ya no está ese recurso?". En el caso de municipios pequeños con explotación minera, el nuevo régimen de regalías representa un obstáculo para la inversión social, pues ya no reciben recursos de regalías para contrarrestar impactos negativos de la minería. Los municipios no cuentan con recursos ni capacidades suficientes para presentar proyectos ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD-. Los funcionarios de la gobernación, sostienen que el nuevo régimen de regalías ha contribuido a desfinanciar a los municipios mineros ahondando la brecha de NBI entre estos municipios y el resto del país.

En consonancia con la evidencia ya mencionada, un informe del PNUD (2014) ha reseñado la debilidad del Estado en el departamento del Cesar. Identifican que a los gobiernos locales se les ha dificultado "convertirse en gestores del desarrollo de sus comunidades". La política estatal ha mostrado "debilidades técnicas, políticas y administrativas" lo que no ha permitido una realización de acciones tendientes a mejorar la situación general

[14] Para mayor información sobre la inversión de regalías en la educación puede consultar el documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la educación disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

del departamento, que se caracteriza por tener profundas limitaciones en la cobertura y ofertas de servicios básicos comparado con el contexto nacional (PNUD, 2014).

Ineficiencia y corrupción evitan la transformación de las regalías en beneficios y protección de derechos

La corrupción es uno de los factores intervinientes que limita de manera grave la posibilidad de que los recursos generados por la minería se traduzcan en mejoras en el desarrollo y bienestar de los municipios mineros. Un ejemplo emblemático es La Jagua de Ibirico, que se encuentra entre los municipios que han recibido los mayores montos de regalías per cápita, recursos que en el período 2004-2012 ascendieron a 519 mil millones de pesos. Del enorme nivel de corrupción da cuenta las investigaciones que han conducido a procesos legales contra los alcaldes de este municipio y hallazgos como los que denunció en 2015 la Contraloría. La entidad encontró en un proyecto de mil viviendas irregularidades que representaron pérdidas de recursos de regalías por 7 mil millones de pesos. Y este detrimento en las finanzas además se hizo a costa de la seguridad física de la población, puesto que "las casas, entregadas a familias pobres y vulnerables, presentan agrietamientos y en algunos casos paredes que se desmoronan, y otras debilidades en diseño y construcción" (Contraloría general de la Nación, 2015).

Por su parte, el municipio de Segovia, donde conviven la minería de oro artesanal con la gran minería, así como actores legales y criminales, ilustra las limitaciones institucionales para gestionar recursos de regalías para atender los impactos tan serios como los causados por la contaminación de mercurio en esta zona. Segovia recibió 27 mil millones de pesos en regalías durante el período 2004-2012. Un informe de la Contraloría (2014) sobre la ejecución de regalías concluye que a pesar de que los proyectos financiados con regalías responden a las metas planteadas en los planes de desarrollo municipal, hay hallazgos que indican problemas de transparencia en la contratación, debilidades en el control de la ejecución de proyectos y otras deficiencias administrativas.

Ni la capacidad institucional para la gestión ni los problemas de corrupción son problemas generados por la minería. En realidad son un elemento estructural que está presente indistintamente en municipios mineros y no mineros. No obstante, cuando estos factores coinciden con la presencia de una actividad que genera rentas importantes, se pone en peligro la posibilidad de que dichos recursos se traduzcan en mejoras efectivas en la calidad de vida de la población. Más aún, el resultado neto en términos de bienestar puede terminar siendo negativo, puesto que las instituciones públicas no pueden responder efectivamente a pesar de contar con estos recursos.

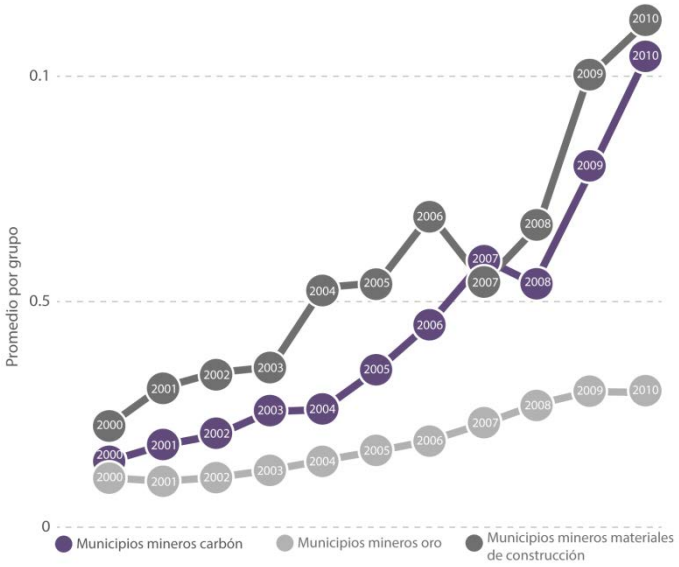
2.4 DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES EN EL DESARROLLO DE ENCADENAMIENTOS POR CONGLOMERADOS DE PRODUCCIÓN

En general, las posibilidades de generar encadenamientos propuestas por las políticas públicas que promueve el Estado no siempre se materializan. Además, dependiendo del tipo de mineral pueden manifestarse de diversas formas. Un posible resultado de la desarticulación que existe entre las políticas sectoriales mineras y la política transversal de desarrollo industrial del Estado, en lo correspondiente a la generación de encadenamientos productivos, es precisamente la heterogeneidad en las posibilidades de encadenamientos. En la siguiente gráfica se compara la evolución en el recaudo per cápita del impuesto de industria y comercio en diferentes conglomerados industriales de producción minera* a precios constantes de 2012. Se hace evidente la tendencia creciente en el recaudo per cápita del impuesto de industria y comercio, lo que indica un incremento en actividades comerciales e industriales en estos territorios. No obstante, también es claro que los encadenamientos han sido sustancialmente más exitosos en los casos de carbón y materiales de construcción en Cesar y Boyacá, relativo a lo ocurrido con el oro en Antioquia, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba. En este caso, como se hace evidente, la actividad industrial y comercial parece haber permanecido casi estática, con un ligero incremento, durante el período observado.

Ingresos per cápita del impuesto de industria y comercio*.

*Se presentan los promedios para los municipios del clúster de oro en el Bajo Cauca y Norte de Antioquia, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba; el clúster de materiales de construcción en el Sugamuxi en Boyacá; y el clúster de carbón en Cesar.

Fuente: Cálculos propios con base en DNP. Precios constantes de 2012

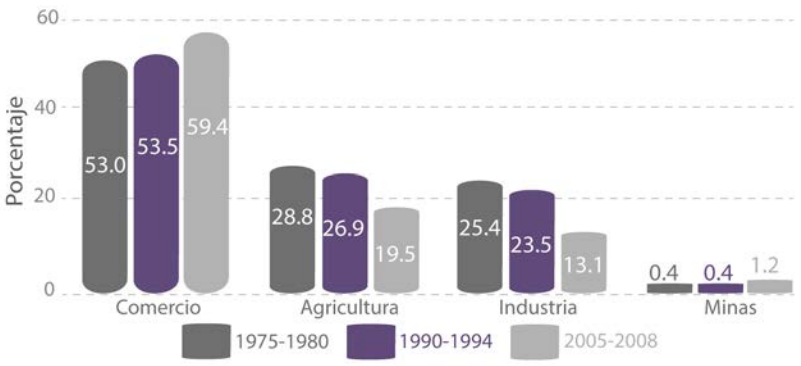


3. IMPACTOS EN LAS ECONOMÍAS LOCALES POR EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD MINERA

Teniendo en cuenta la importancia de las oportunidades de encadenamientos productivos generados en las regiones y la necesidad de velar por el respeto y el goce de los derechos de los ciudadanos, las empresas se convierten en ciudadanos corporativos en tanto son actores del desarrollo de los territorios en donde operan.

Participación en el empleo por sector

Fuente: Adaptado de ANIF, 2012



En el caso del sector minero, la totalidad de empleo que éste genera representa menos del 1,5% de la totalidad del empleo en Colombia (OECD, 2014). De acuerdo con los hallazgos del trabajo de campo, existe una mayor generación de empleo y encadenamientos productivos que devienen en mayor desarrollo local en el caso de la pequeña minería, en comparación con la gran minería empresarial. Según los datos del Censo Minero (2012), la distribución del número de empleados según tamaño en la minería de gran escala es de un 1,5%, mientras que la minería de pequeña y mediana escala suma un 98,5%. La siguiente figura representa la participación porcentual de empleos por sector, en esta se ilustra una reducción de la participación de la agricultura y la industria en el empleo, que no fue compensado por la creación de empleo en los sectores de servicios y minería (ANIF, 2012). En el sector minero en particular, mientras que la participación en la producción se incrementó del 2% al 7% del PIB entre 1975 y 2008, el empleo pasó de representar el 0,4% al 1,2% del empleo total en el mismo periodo. Es decir, el sector minero se mantiene como un sector de alta productividad por trabajador (ANIF, 2012).

Según los datos del Censo Minero (2012), la distribución del número de empleados según tamaño en la minería de gran escala es de un 1,5%, mientras que la minería de pequeña y mediana escala suman un 98,5%.

3.1 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA GRAN MINERÍA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA LOCAL

En el caso del departamento de La Guajira, de acuerdo con Hawkins (2014) si bien la extracción de minas y canteras sigue siendo el principal sector de la economía departamental, ha perdido relevancia en los últimos 14 años. Mientras la participación de la extracción primaria de minerales era el 60% para el año 2000, en 2013 había bajado al 40%. Este espacio ha sido cubierto por sectores como el de servicios sociales y comunales, que

participaba en 2013 con el 16% de la economía, y el agropecuario, que representaba el 4% de la economía en el mismo año.

Para el caso del Cesar, la economía se concentra fundamentalmente en la extracción primaria de minerales. Esta concentración se ha incrementado durante los últimos años. Mientras el sector de extracción de minas y canteras representaba el 32% de la economía departamental en el año 2000, para 2013 se incrementó al 54%. Es decir, más de la mitad de su producción. En contraste, sectores como servicios sociales y comunales, y el sector agropecuario, representaron el 16% y el 9% de la economía departamental para 2013 (Hawkins, 2014). Sin embargo, "esto no se ha traducido en mucho empleo para la población de trabajadores colombianos: en 2013, la industria de carbón aportó tan solo 1,1% de todos los ocupados nacionales" (Hawkins, 2014)

En el caso de materiales de construcción, actores comunitarios de algunos municipios en departamentos de Cundinamarca y Boyacá perciben que, a pesar de contar con mano de obra capacitada en las regiones, los habitantes no encuentran alternativas laborales en las grandes empresas. En Corrales, Boyacá, por ejemplo, un líder comunitario del municipio estableció: "La población está capacitada, hay profesionales y también hay maquinaria y vehículos, pero no hay contratación local, la gente no consigue trabajo en las empresas".

En estos departamentos, los actores locales señalan que las expectativas de generación de empleo generadas por la llegada de la gran minería de carbón o materiales de construcción generaron un desplazamiento de las actividades económicas tradicionales, como la agricultura, la pesca y la ganadería. Desde entonces, el deseo y necesidad de tener mejores salarios ha llevado a que muchas personas, principalmente la población joven, quiera trabajar en la industria minera, dejando a un lado su tradición campesina. Sin embargo, la percepción general de los actores entrevistados es que la oferta laboral de la minería a gran escala no es proporcional a las necesidades y demandas de la población. La disminución, y en algunos casos desaparición de prácticas tradicionales de subsistencia no se ha visto compensada con empleos en la industria minera. Como mencionaba un funcionario del municipio de Hatonuevo en La Guajira: "A raíz del desplazamiento de la actividad agrícola, la tendencia principal de la población es a emplearse en la empresa, sin embargo, la cantidad de empleos generados es muy baja". En ocasiones las empresas mineras pueden también contribuir a la economía local promoviendo otros sectores económicos, como el turismo. Este es el caso de una empresa minera que explota carbón a gran escala en la Guajira, la cual impulsó la construcción de un Hotel en el municipio de Albania, para incentivar el desarrollo turístico en la región, generar empleo local y estimular el crecimiento de empresas proveedoras de servicios.

A raíz del desplazamiento de la actividad agrícola, la tendencia principal de la población es a emplearse en la empresa, sin embargo, la cantidad de empleos generados es muy baja".

Funcionario del municipio de Hatonuevo, La Guajira

De igual forma, los impactos ambientales de la actividad minera, así como la nueva configuración del territorio, han representado una pérdida de aquellas labores tradicionales. Un funcionario local en la Guajira estimó que escasean las tierras para el cultivo en el departamento porque la propiedad hoy es privada: "no se puede cazar y se han reducido los espacios para disfrutar del entorno propio de las

Los impactos ambientales de la actividad minera, así como la nueva configuración del territorio, han representado una pérdida de labores tradicionales.

comunidades que habitan en la región." En la misma línea, un habitante de una comunidad de este departamento afirmó que tras la llegada de la empresa al territorio el acceso al río se vio restringido "porque ya eso era un área privada y para nosotros el río no es privado, es libre para la circulación de cualquier persona, y más si está en la actividad de pesca, porque es su tradición".

Por su parte, fuentes documentales hacen referencia a esta reducción de áreas como un impacto de la minería a gran escala[15]. Por ejemplo, para el Cesar el Cinep (2014) analiza cómo diferentes bienes comunes han sido afectados alterando las dinámicas de subsistencia de las comunidades y amenazando la seguridad alimentaria de las mismas. Por un lado, limitando el acceso a zonas de uso colectivo "que constituían tierras cultivables y para el pastoreo, así como el hábitat de especies animales" y por otro lado, afectando los recursos naturales: "Los recursos hídricos, el aire, el uso de los suelos y la flora y la fauna han sido transformados en función de la minería, reduciendo su disponibilidad para los habitantes de esos territorios" (CINEP, 2014: 52)

Sin embargo, el análisis de esta reducción de áreas y de la privatización de tierras debe ir más allá de una consecuencia lógica de una actividad de tal envergadura. Como se ha mencionado ya al comienzo de este capítulo, y en el capítulo correspondiente a las relaciones Sector-Territorio, la discusión debe involucrar las controversias alrededor del ordenamiento del subsuelo para el desarrollo de la actividad minera y la gestión pública del territorio.

Al respecto cabe mencionar, por ejemplo, la titulación de baldíos como otra fuente de conflictividad en los departamentos de Cesar y Guajira. Anteriormente, según actores locales, los baldíos eran utilizados por las comunidades locales para fines agrícolas y de pastoreo, sin embargo, muchos de estos predios fueron adjudicados para explotación minera. Al respecto, con la evidencia cuantitativa para los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira se observa una extensión 60% menor de tierras baldías respecto a su grupo de comparación. Esta evidencia sugiere, eventualmente, que en los municipios con minería de carbón en estos territorios se presentó una mayor titulación de predios baldíos.

En términos ambientales, la explotación de carbón a cielo abierto ha dejado huellas en el territorio que se evidencian en los cambios del paisaje y las alteraciones de ecosistemas, biodiversidad, recursos hídricos, entre otros. Estos, a su vez, han generado transformaciones en las dinámicas sociales, culturales y económicas de sus habitantes para quienes el acceso y aprovechamiento de recursos naturales se ha visto restringido, incidiendo de manera directa en su ejercicio de derechos, tanto individuales como colectivos. Puesto que las poblaciones rurales de estos dos departamentos, han basado su sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos ofrecidos por el entorno y en relaciones de intercambio y trueque entre comunidades vecinas. Se trata de comunidades para quienes sus formas de producción constituyen una parte esencial de su identidad como campesinos, indígenas o afrocolombianos.

Haciendo una reflexión comparativa entre lo que era el territorio antes de la llegada de la minería, y lo que es hoy, después de 30 años de explotación, actores comunitarios señalaron: "la gente cultivaba todo lo necesario para la alimentación y el resto se intercambia con las comunidades vecinas" mientras que con la minería, "las

[15] Ver: Cinep, 2014; Toro, et al. 2010; Tierra Digna, 2014.

plantas medicinales se fueron contaminando, los cultivos se fueron disminuyendo (…) perdimos nuestra capacidad de autosubsistencia"[16].

Otras percepciones de actores comunitarios en municipios de Cundinamarca y Boyacá dan cuenta de los beneficios que ha traído la minería responsable a gran escala en la economía de las regiones. En el sector de materiales de construcción, las asociaciones de grandes empresas han generado mayores encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En Cogua, Cundinamarca por ejemplo, donde conviven grandes, medianas y pequeñas empresas ladrilleras, un actor institucional afirma: "Sin la minería habría menos recursos para obras. Seguro la agricultura y el turismo sería más fuerte, pero el crecimiento de estos dos nunca equipararía los beneficios que produce el municipio por la minería". De acuerdo a los directores de una fundación asociada a la responsabilidad social de estas empresas:

"En la vereda se han generado más de 200 empleos. Ya no existen muchos chircales porque las grandes empresas los unieron a ellos. Les compraron el terreno y algunos se unieron a las empresas como empleados. La minería ha representado una fuente de empleo significativa para el municipio."

Zona de restaurantes en Tabio, Cundinamarca

Fuente: Trabajo de campo CREER

[16] Para profundizar en los impactos relacionados con cambios en prácticas de subsistencia y prácticas culturales de las comunidades puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a Participar en la Vida Cultural disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

De igual forma, actores locales que habitan municipios con presencia de minería a gran escala, mencionaron oportunidades relevantes de encadenamientos productivos que han dinamizado la economía de algunas regiones. En el Cesar y en algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca, por ejemplo, la llegada de población flotante contratada por las grandes empresas ha contribuido al crecimiento indiscriminado de negocios como hospedajes, billares, restaurantes, entre otros. Estas actividades se han convertido en una fuente económica y de empleo importante en los municipios (Beltrán, Lobato y Barcosa, 2010).

La presencia de esta población flotante en los municipios del área de influencia de los proyectos mineros, también puede traer dificultades. En estas circunstancias los beneficios potenciales de los encadenamientos que dinamizan el desarrollo de las regiones pueden verse contrarrestados por presiones no deseables en los mercados locales, en particular en el laboral (The World Bank, 2013).

La adjudicación de contratos a personas de otros municipios puede llevar al resentimiento entre empresas y contratistas locales.

De hecho, la adjudicación de contratos a personas de otros municipios puede llevar al resentimiento entre las empresas y contratistas locales. En ocasiones, las comunidades sienten que deben tener preferencia para ofrecer los contratos locales, ya que éstos se encuentran directamente afectados por la presencia de la empresa. (Zandvliet and Anderson, 2009) En estas ocasiones los conflictos se presentan tanto con la empresa como con la población empleada que llega de otros municipios. Según instituciones locales en Cesar y Guajira, personas de otras regiones del país llegan a estos departamentos compitiendo por las oportunidades de empleo, generando escenarios de conflictividad con la población local[17].

Participación por género en la gran minería empresarial

En el trabajo de campo realizado en los departamentos de Antioquia (para oro), Cesar y Guajira (para carbón) y Boyacá y Cundinamarca (para materiales de construcción) se observó una reducida participación de la mujer en la actividad minera empresarial a gran escala. De acuerdo con los datos del Censo Minero (2012) en promedio, entre los trabajadores de la gran minería, sólo el 3% son mujeres.

En el departamento del Cesar, la vinculación laboral de mujeres no se evidencia como equitativa según los testimonios de actores locales. Por ejemplo, actores sindicales afirman que hay pocas mujeres dentro de la fuerza laboral. Un dueño de una empresa contratista refiere que al interior de las una de las empresas la contratación de mujeres es más baja que la de hombres porque "salen más caras y hacen menos". Lo anterior haciendo referencia, por ejemplo, a las licencias de maternidad o los permisos a las mujeres durante su período menstrual. Esta inequidad reflejada en los testimonios de actores locales, es consistente con los datos de las empresas. Al revisar los informes de empresas mineras de carbón, ninguna de estas supera el 10% de participación de mujeres en la actividad.

Para el caso de materiales de construcción, en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, actores comunitarios perciben que la vinculación laboral por género no es equitativa en tanto la contratación local de

[17] Para profundizar en los conflictos relacionados con las migraciones puede remitirse al capítulo de migraciones

las mujeres es muy reducida. En una entrevista con una empresa minera en Bogotá, la encargada de salud ocupacional sostuvo que la minería se caracteriza por ser un trabajo riesgoso que realizan especialmente los hombres y en donde las mujeres, por lo general, sólo acceden a cargos administrativos.

Participación de grupos étnicos en la gran minería empresarial

En cuanto a vinculación laboral de comunidades étnicas en gran minería empresarial de oro y materiales de construcción se cuenta con poca información recopilada en el trabajo de campo. Sin embargo, de acuerdo al Censo Minero (2012), en promedio, entre los trabajadores de la gran minería, sólo el 3% pertenece a grupos étnicos.

Comunidad indígena Tekia en el departamento de La Guajira

Fuente: Trabajo de campo CREER

Para el caso de minería de carbón, teniendo en cuenta que en el departamento de La Guajira, principalmente en la zona de la Alta Guajira, la mayor parte de la población es indígena, la vinculación laboral de población étnica es fundamental. Según la empresa, haciendo referencia a las empresas contratistas en la zona del puerto de embarque del carbón, todas cuentan con personal Wayuú. De hecho, una de las empresas contratistas es una asociación de trabajadores de esta etnia. Sin embargo, los líderes sindicales manifiestan que la

subcontratación a través de empresas contratistas o a través de bolsas de empleo puede generar inestabilidad laboral para estas comunidades[18].

3.2 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA MINERÍA A MEDIANA Y PEQUEÑA ESCALA PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA LOCAL

La minería de pequeña y mediana escala de oro, carbón y materiales de construcción es una actividad intensiva en mano de obra, vinculada a las tradiciones culturales de ciertos grupos que la han adoptado como una práctica de subsistencia, complementaria con otras actividades productivas como la agricultura, pesca, caza y tala a pequeña escala. Esto la convierte en una importante fuente de generación de empleo y de encadenamientos productivos, principalmente en las zonas rurales más apartadas y con mayores índices de NBI -necesidades básicas insatisfechas-. Específicamente, en la minería de pequeña escala de carbón, según Fedesarrollo (2011), en Norte de Santander genera en promedio cerca 10.500 empleos directos y se calcula que del carbón viven alrededor de 20 mil familias. En Boyacá, se estima que la misma actividad genera entre 4.000 y 8.000 empleos y en Cundinamarca la cifra asciende a 16.000 empleos (Fedesarrollo, 2011, pág. 22).

Particularmente, en el caso de la explotación de carbón en el interior del país, "los alcaldes de los municipios de pequeña y mediana minería de carbón le encuentran grandes beneficios a esta actividad. Entre ellos una alta oferta de empleo, que no siempre se opone a la actividad agropecuaria de los campesinos, sino que, por el contrario, la complementa" (Zapata, 2014. p. 315). La Alianza por una Minería Responsable, también hace referencia a esta característica de la pequeña minería, señalando que a nivel internacional es una actividad que ha sido "desarrollada por muchos pobladores locales, por lo general con la ayuda de toda la familia; y que se ha configurado como una fuente importante de trabajo y como una oportunidad de desarrollo sustentable" (Güiza, 2015. p. 16). Por su parte, Hawkins (2014) afirma que:

> "En los departamentos del interior del país, las estimaciones de la cantidad de trabajadores de la minería de carbón son muy rudimentarias, debido al gran número de minas pequeñas-artesanales y a la forma extralegal de las relaciones laborales y los contratos de trabajo. No obstante, se puede decir, incluso de las empresas más tecnificadas, que la intensidad de mano de obra es mucho mayor comparada con la actividad carbonífera en la minería a cielo abierto"

Para el sector de materiales de construcción, las medianas empresas han logrado aportar significativamente en la generación de empleo y de encadenamientos productivos. En la localidad de Ciudad Bolívar, Bogotá, por ejemplo, una asociación de medianos emprendimientos mineros ubicada en el Parque Minero Industrial El Mochuelo ha jugado un papel relevante en la generación de empleo del barrio en el que operan. Según miembros de la asociación: "Son 900 personas vinculadas directamente, más unas 3.000 vinculadas

[18] Para mayor información sobre los efectos de la itinerancia en las comunidades étnicas puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho al trabajo decente Participar en la Vida Cultural disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

indirectamente. Gracias a eso la relación con la comunidad es buena, porque los que trabajan acá son la misma comunidad."

Este tipo de referencias estarían en concordancia con lo expuesto por el GDIAM sobre los principales retos, tanto para el Gobierno Nacional como para las autoridades territoriales, en relación con la actividad minera:

> Una minería incluyente debe ser compatible con el desarrollo de otras actividades económicas y usos culturales del territorio, tales como la agricultura, la ganadería, la agroindustria, el turismo y la preservación eco-sistémica. La riqueza de Colombia en términos de recursos naturales y sus índices de pobreza y de inequidad exigen que todos los sectores productivos generen inclusión, empleo e ingresos y se constituyan en nuevas fuentes de riqueza de manera legal (GDIAM, 2015).

En este contexto, es desacertada una política pública que fomente la gran minería sin reconocer la importancia de la pequeña y mediana minería como medio de subsistencia generadora de empleo y de encadenamientos productivos, especialmente en zonas rurales con altos niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas.

Es desacertada una política pública que fomente la gran minería sin reconocer la importancia de la pequeña y mediana minería como medio de subsistencia generadora de empleo y de encadenamientos productivos, especialmente en zonas rurales con altos niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas.

Por otro lado, tal como ocurre con la minería a gran escala, las afectaciones al entorno producto de la actividad minera a mediana y pequeña escala también implican una degradación ambiental que limita el aprovechamiento de recursos naturales por parte de las comunidades e incide sobre el desarrollo de economías mixtas, prácticas sociales y culturales, así como sobre la salud de sus integrantes.

La actividad minera a pequeña y mediana escala puede afectar los recursos naturales para la subsistencia. Por ejemplo, en zonas donde la pequeña minería constituye una de las principales actividades de subsistencia tales como Chocó biogeográfico y el norte del Cauca, la llegada de actores que explotan oro por medio de técnicas diferentes a las tradicionales, como las retroexcavadoras, las dragas o los dragones ha generado un desplazamiento de las actividades tradicionales. En efecto, las máquinas deterioran las tierras, dejando el suelo estéril e inservible y el agua contaminada, afectando la supervivencia y coexistencia de prácticas tradicionales como la minería artesanal y la agricultura.

Las comunidades se ven obligadas a ir detrás de las máquinas para barequear como única posibilidad de sustento: "quienes eran agricultores se quedaron sin tierra para cultivar, y terminaron cambiando la agricultura por el barequeo que va detrás de la retro". La itinerancia en estas comunidades genera rupturas respecto a las formas tradicionales de vida asociadas al cambio de vocación productiva, de una producción mixta hacia una explotación exclusivamente minera mecanizada.

Por otro lado, la instauración de la minería de retroexcavadora, primero sobre las orillas de los ríos, y después sobre el cauce mismo, ha afectado la relación que las comunidades afrodescendientes establecen con estas fuentes hídricas. Para estas comunidades los ríos son fuente de alimentación, transporte, esparcimiento,

lugares de encuentro, entre otros. A su vez, un factor previamente mencionado y que también se ve profundamente afectado es la posibilidad de acceder a zonas de uso comunal.

En regiones con vocaciones no-mineras, como el Macizo colombiano y el Suroeste antioqueño, la entrada de la actividad minera legal, ilegal y criminal también ha afectado profundamente actividades como la agricultura y el turismo, que depende de la disponibilidad, acceso y calidad de tierras y de recursos hídricos. La entrada de la minería a estas regiones también ha limitado el aprovechamiento de espacios de la vida cultural[19].

En particular, en el Suroeste antioqueño, de vocación cafetera, la llegada de la minería no es bien vista en ninguna de sus formas. La relación entre acaparamiento de tierras y proyectos de minería ha generado un quiebre en las actividades tradicionales de subsistencia. Así lo estableció un actor comunitario del Suroeste: "hay un desplazamiento de la mano de obra del campo a la minería, el café se está perdiendo". En varios municipios de esta región las comunidades campesinas e indígenas y organizaciones sociales de base, han organizado caminatas para la defensa del territorio y movilizaciones para visibilizar y denunciar la problemática que vive la región, asociadas a la entrada de la minería al territorio. Así mismo, a través de estas iniciativas se han fortalecido los procesos de unión y resistencia que están llevando a cabo frente a los impactos ambientales, económicos, sociales y culturales de la minería.

Participación por género en la minería a pequeña y mediana escala

Particularmente, la actividad minera a pequeña y mediana escala cuenta con una participación activa de la mujer, que es diferenciada según la región, y especialmente, según el tipo de minería. Según Güiza (2013), el 72% de las mujeres que llevan a cabo labores operativas en las minas, lo realizan en pequeñas minas sin título minero, lo que indica que la gran demanda de trabajo para la mujer en el sector se produce en la pequeña minería informal (Güiza, 2013).

Durante el trabajo de campo, en los departamentos de Nariño, Cundinamarca y Boyacá, se encontró que donde hay presencia de pequeña y mediana minería, algunas mujeres son dueñas de sus minas, y trabajan con las mismas condiciones y herramientas que los hombres, o en labores directivas y administrativas como ocurre en Boyacá. Incluso, en el municipio de La Llanada, Nariño, una de las 5 minas formalizadas con certificación *Fairmined* es propiedad de una mujer que conoce todas las labores asociadas a la mina y es ejemplo en la región por su nivel de tecnificación y trabajo responsable.

El 72% de las mujeres que llevan a cabo labores operativas en las minas, lo realizan en pequeñas minas sin título minero

[19] Ver por ejemplo la crónica sobre las 80 mujeres afro que llegaron desde el Cauca para impedir que la minería ilegal arrase con el oficio ancestral del barequeo publicada por Natalia Orduz (18 de diciembre de 2014). "Las mujeres del oro en el Cauca". Las2orillas. Disponible en: http://www.las2orillas.co/las-mujeres-del-oro-en-el-cauca/#.Vk_Q8ul34ZE Consultado el 26 de noviembre de 2015.

Barequera en el departamento del Chocó

En la minería de oro, las mujeres que trabajan en minería desempeñan generalmente cuatro tipos de labores:

- Chatarreras: Mujeres encargadas de recolectar los residuos de la mina, seleccionarlos y procesarlos.
- Barequeras: Mujeres que recolectan oro en los lechos de los ríos de manera artesanal.
- Hueveras: Mujeres que van a los entables y piden "balto" (sobras).
- Costaleras: Mujeres que se encargan de lavar los costales y recuperar los residuos.

Fuente: Trabajo de campo CREER

En un espacio de diálogo con mujeres chatarreras de Segovia y Remedios, las mujeres explican que lo que las lleva a chatarrear es el alto nivel de desempleo de toda la región, así como la tradición de chatarrear que pasa de generación en generación. Afirman que prefieren dedicarse a chatarrear que a trabajar como empleadas domésticas o en empleos formales, pues a pesar de la inestabilidad laboral de la actividad, ésta les da un margen amplio de libertad en términos de horarios y reglas. Muchas de estas mujeres son madres cabeza de familia y la naturaleza informal del chatarreo les da flexibilidad de horarios para poder cuidar de sus hijos. Según una chatarrera, sus hijos las acompañan desde pequeños al lugar de trabajo y van creciendo con esa tradición minera.

La tecnificación de la minería a pequeña escala en estas regiones implicaría una centralización de los residuos de las minas en grandes plantas de beneficio, acabando con la fuente de ingresos de estas mujeres, que además, representan una gran cantidad de empleos en las minas. En una mina visitada en Segovia, por ejemplo, trabajan aproximadamente 50 hombres en diversas labores, y 120 mujeres chatarreras. Es decir, se observa una proporción de 2 a 1 en la mano de obra femenina frente a la masculina.

En otros municipios de Boyacá y el Chocó, la actividad minera ancestral de oro y arcilla, les brinda a las mujeres cierta autonomía en los procesos de subsistencia. Particularmente, en Ráquira, Boyacá, las mujeres se han dedicado a la producción de artesanías por medio de la extracción artesanal de arcilla. Por su parte, en el Chocó muchas mujeres participan en la producción minera a través de diversas técnicas, como el "mazamorreo"/barequeo, "zambullidera", "chorro" y minería de socavón.

3.3 OPORTUNIDADES DE MEJORA POR MEDIO DE FORMACIÓN Y ENTRENAMIENTOS PARA EL SECTOR MINERO

La formación es una parte importante del aporte a la economía local que puede hacer una empresa minera y debe ser cuidadosamente abordada reconociendo las características poblacionales de las comunidades. Los beneficios de la formación no sólo son recibidos por los empleados directos, sino que además las habilidades pueden ser transferibles de las personas capacitadas a las familias o miembros de las comunidades, en beneficio de la actual y de futuras operaciones mineras y de otros sectores de la economía (ICMM, 2006). Particularmente, en algunas regiones con presencia tanto de minería a gran escala, como de pequeña y mediana escala, se han implementado programas para el fortalecimiento sectorial y capacitación de la de los empleados de las empresas y las comunidades.

Los beneficios de la formación no sólo son recibidos por los empleados directos, sino que además las habilidades pueden ser transferibles de las personas capacitadas a las familias o miembros de las comunidades, en beneficio de la actual y de futuras operaciones mineras y de otros sectores de la economía

En estos contextos, el papel del Sena es fundamental, pues a pesar de tener limitaciones en términos de recursos y capacidades, es una institución que hace presencia en zonas mineras a través de capacitaciones en temas prioritarios. Por ejemplo, en La Sierra, Cauca, la institución adelanta capacitaciones de salvamento minero y acompañamiento a las comunidades para la reducción de riesgos asociados a la infraestructura de la minería artesanal. Además, el Sena tiene centros especializados para el tema minero, como el Centro de Formación Minero-ambiental del Bajo Cauca, ubicado en el municipio de El Bagre, Antioquia, el cual también está financiado por la empresa minera e instituciones locales y regionales. También, a través de alianzas entre instituciones regionales, empresas y/o cooperativas de mineros, se han creado centros de formación mineros, como es el caso del Centro Ambiental Minero de Andes-Sotomayor en Nariño.

Una solicitud generalizada en los departamentos de extracción minera de oro es la de educación de la población local en labores como joyería y orfebrería que permita transformar el material en productos con un valor agregado, y generar encadenamientos productivos en la zona de extracción. Aunque en algunas regiones se trabaja en estas labores a escala pequeña, los artesanos insisten en la importancia de crear y fortalecer las escuelas y centros para desarrollar conocimiento técnico y tecnología y mejorar la calidad de los productos para que puedan ingresar en mercados internacionales.

Otros proyectos están relacionados con la sustitución de la minería por otras labores económicas. La Fundación Alisos –Alianzas para la Sostenibilidad – en el Bajo Cauca, por ejemplo, realiza un programa con el propósito de sustituir la minería informal por cultivos agroforestales a través de una Alianza Público-Privada –APP-, incluyendo capacitaciones con expertos. En ocasiones, el riesgo de estos programas tiene que ver con el carácter no-participativo de las propuestas. Es decir, se llega a las comunidades con alternativas, en lugar de

construir las alternativas con las comunidades, teniendo en cuenta sus características, capacidades y necesidades reales[20].

Para el sector de materiales de construcción, la Cámara de Comercio de Sogamoso, en convenio con Corpoboyacá y Fenalcarbón, desarrolló una ventanilla ambiental a través de un proyecto denominado SIGMA. Una de las funcionarias de la Cámara de Comercio mencionó que éste es un instrumento de gestión institucional al servicio de los empresarios y trabajadores mineros direccionado al mejoramiento de la gestión ambiental, la productividad, la competitividad de los pequeños mineros y la internacionalización de las empresas. La funcionaria argumentó que a través de esta herramienta se han hecho sensibilizaciones en los sectores alfarero, calero y minero sobre la responsabilidad con el medio ambiente, a través de talleres, videos y capacitaciones. Frente a este proyecto, un miembro de una empresa de materiales de construcción manifestó que los beneficios de este proyecto se extienden a las grandes empresas, puesto que a través de estas capacitaciones se apoya a pequeños mineros que participan en toda la cadena de valor de la industria.

[20] Para mayor información sobre programas de capacitación en contextos mineros, por favor remitirse a las situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho al trabajo decente disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

RECOMENDACIONES

1. Encadenamientos responsables en entornos frágiles

Como parte de la estrategia para asegurar una articulación responsable entre proyectos y entornos, en donde se evalúe de forma balanceada la conveniencia de encadenamientos frente a la protección de las economías tradicionales, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía, con apoyo del DANE y el Departamento Nacional de Planeación –DNP- deben consultar a las entidades territoriales, incluyendo consejos comunitarios, resguardos indígenas, etc. para tener un conocimiento amplio sobre vocaciones productivas y uso del suelo, que permita fortalecer las vocaciones económicas locales, la competitividad y el desarrollo inclusivo no dependiente de la extracción minera.

En particular, los procesos de consulta previa deberán incluir la evaluación de impactos y oportunidades sobre las vocaciones y el uso de recursos de las comunidades étnicamente diferenciadas.

2. Valoración y monitoreo del uso de recursos locales

Con el fin de identificar, mitigar y prevenir los impactos socioeconómicos asociados al aprovechamiento de los recursos locales que se contemplan en instrumentos de planeación como Estudios de Impacto Ambiental, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, con apoyo del DNP, desarrollen indicadores que permitan medir e identificar los impactos reales y potenciales sobre el uso de recursos locales, como: el empleo de mano de obra local, la adquisición de bienes y servicios, los efectos sobre la disponibilidad y precios de factores de producción. Estos indicadores deben incorporar las actividades de monitoreo y seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental y de los planes de desarrollo local y departamental.

3. Estrategia para la reparación de pasivos

La prioridad de los recursos fiscales de la minería debe ser restituir a los territorios, la sostenibilidad económica y ambiental asociada con pasivos de minas no activas. En consecuencia, una aplicación prioritaria de regalías debe ser la mitigación de los impactos acumulativos. En aquellos casos donde el flujo actual de recursos provenientes de regalías sea insuficiente el Sistema General de Regalías, debe complementar los recursos necesarios para la recuperación de los territorios mineros. Se recomienda que el DNP desarrolle e implemente los mecanismos apropiados para direccionar los recursos a través del Sistema General de Regalías.

4. Integración de la minería en visiones locales del desarrollo

Para que la economía local se desarrolle en concordancia con las expectativas de las comunidades y se reconozcan las capacidades del capital humano y su participación y relevancia en el desarrollo local, es necesario que la formulación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo local y regional y los Planes de Vida de Comunidades Étnicas, incorpore las valoraciones de los impactos y oportunidades de encadenamiento con las actividades mineras existentes o prospectivas.

Para este efecto, el Ministerio de Minas y Energía y el DNP deben construir un protocolo para asegurar idoneidad metodológica y facilitar el diálogo e interacción entre Estado y comunidades, empresas y autoridades territoriales, que reconozca las particularidades de los territorios, las características y necesidades propias de las comunidades y su importancia en el fortalecimiento de la economía local.

5. Debida diligencia para los encadenamientos

Las empresas, como parte de su debida diligencia, deben identificar los aspectos referentes al desarrollo local en su línea base. Para este efecto, las comunidades deben ser involucradas a través de mecanismos transparentes, incluyentes y desprovistos de riesgos de discriminación, para acceder a oportunidades de formación, generación de encadenamientos productivos y contratación laboral.

Para asegurar continuidad del compromiso, el proceso de debida diligencia relacionado con el uso de recursos locales debe ser integrado en las políticas y programas incluyendo procedimientos claros para su divulgación y adecuada interpretación por parte de los contratistas.

6. Programa de Gestión del Conocimiento

Se recomienda que la UPME desarrolle un programa de gestión del conocimiento para que:

6.1. La UPME caracterice los rasgos poblacionales, culturales y socioeconómicos de las comunidades en los entornos mineros para identificar desde las etapas más tempranas de la planeación minera las potencialidades para encadenamientos responsables.

6.2 La ANM incorpore los criterios de encadenamientos responsables en los Planes de Gestión Social, y concerte con los municipios las acciones para viabilizar las oportunidades deseadas. Para efectos de asegurar cumplimiento, trazabilidad y transparencia se recomienda que los Planes de Gestión Social se integren a los PTO y sean sujetos al mismo tratamiento que todos los demás aspectos de los mismos.

7. Desarrollo de políticas internas sobre contratación local

Con el objetivo de incentivar la vinculación de mano de obra local por parte de las empresas mineras, en los territorios donde operan, se recomienda que éstas adopten una política orientada a la contratación laboral de mano de obra local, con prioridad en las áreas donde se realiza la exploración y la explotación minera. Sólo cuando no exista suficiente mano de obra calificada en dichas áreas, las empresas deberían considerar la contratación de personal de municipios aledaños o del resto del país. En particular, las empresas deben propender por incentivar la contratación de población vulnerable como comunidades étnicas y mujeres, en los casos donde estas manifiesten su voluntad y cuenten con la formación y los perfiles requeridos.

8. Prevención, identificación y mitigación de impactos en el aprovechamiento de recursos locales

Los impactos ambientales y la configuración del territorio producto de la actividad minera, así como los cambios en el paisaje, las alteraciones de ecosistemas, de recursos hídricos, entre otros, generan una restricción al acceso y aprovechamiento de recursos naturales. Por lo tanto, puede generarse un deterioro en el acceso a recursos para las labores tradicionales de las comunidades en los territorios. En esta medida, se recomienda que las empresas realicen diálogos conjuntos con los gobiernos locales y las comunidades para identificar y atender los principales impactos en la economía local que se desprenden de la actividad minera. Según esta identificación, las empresas, junto con los gobiernos locales, deben diseñar un plan de prevención y atención de las transformaciones en las dinámicas sociales, culturales y económicas de los habitantes, producto de la actividad.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF. (2012). La desindustrialización en Colombia. Bogotá: ANIF

Agencia Nacional de Minería. (21 de mayo de 2015). ANM. Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de Sitio Web de la Agencia Nacional de Minería: http://www.anm.gov.co/?q=Produccion_de_carbon_para_2015_estaria_alrededor_de_87_millones_de_toneladas

Beltrán, E. A., Lobato, C. E. y Barbosa, J. E. (2010). Las paradojas de una bonanza: impactos de la actividad carbonera en los departamentos del Cesar y Magdalena. Santa Marta: Universidad del Magdalena y Colciencias

Contraloria General de la Nación (2015), Comunicado de prensa No. 170, disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/web/regalias/inicio/-/blogs/en-la-jagua-de-ibirico-7-mil-millones-de-hallazgos-fiscales-por-viviendas-de-mala-calidad-financiadas-con-recursos-de-regalias

Contraloría General de la República (2014), Recursos del Sistema General de Regalías, Municipio de Segovia, Antioquia – Vigencias 2011, 2012 y 2013, Informe actuación especial No. 156, disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/186575321/INFORME_FINAL_ACES_SEGOVIA_ANTIOQUIA_REGALIAS_PERIODO_2011_2012_2013.pdf/31a4e46d-948c-4495-b0aa-f8554b839ef5?version=1.0

Esteves, A. Coyne, B. and Moreno, A. (2013) Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors. Natural Resource Governance Institute

Fedesarrollo.(2013). Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. Bogotá D.C

Fedesarrollo. (2011). Pequeña y mediana minería de carbón del interior del país: alternativa de comercialización y financiación a partir de la conformación de alianzas estratégicas

Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña. Dyna 80 (181). Universidad Nacional de Colombia, 109-117

Harvard CSRI, ICMM and IFC workshop, (2009) Mining: Partnerships for Development – Enhancing Local Content. London, UK

Harvard CSRI, ICMM and IFC (2009) Mapping exercise of mining and local content partnerships. London, UK

Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. En A. varios, La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales. Friedrich Ebert Stiftung

ICMM (2013) "Approaches to understanding development outcomes from mining" Social and Economic Development. UK

ICMM (2012) Mining's contribution to sustainable development: the series. London, UK. Disponible en: CommDev, Enhancin benefits to communities

ICMM (2006) Mining: partnerships for development. Toolkit. UK

ICONTEC y Ministerio de Minas y Energía. (2014) Guía Técnica Colombiana de Buenas Prácticas Sociales para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, GTC-250

IPIECA (2011) Sector petróleo Local content strategy, A guidance document for the oil and gas industry, IPIECA.

IPIECA, OGP (2002) Key questions in managing social issues in oil & gas projects

Ministerio de Minas y Energía. (2010- 2011) Censo minero colombiano 2010-2011

Morgandi, M. (2008). Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level. The experience in seven resource-rich countries. New York: Revenue Watch Institute

OECD. (2014). Territorial Reviews: Colombia

Plan Nacional de Ordenamiento Minero (2014). Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética. Bogotá.

Plan Nacional de Desarrollo Minero (2013). Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética. Bogotá.

PNUD. (2014). Recuperado el 25 de 11 de 2015, de CESAR: ANÁLISIS DE CONFLICTIVIDADES Y GESTIÓN DE PAZ

SEI y Econometría (2014). Levantamiento de la Línea de Base de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional que permita una Futura Identificación y Evaluación de sus Impactos. Informe final de línea de base de impacto. Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá

The World Bank (2013) Local Content Policies in the Oil and Gas sector. Washington D.C

Unidad de Planeación Minero Energética. (2014). Evaluación de la situación actual y de los escenarios futuros del mercado de los materiales de construcción y arcillas en las ciudades de Cali, Cúcuta, Villavicencio, Cartagena, Sincelejo, Yopal, Valledupar y Montería. UPME

Unidad de Planeación Minero Energética. (2012). Cadena del Carbón. UPME

Zandvliet, L. y Anderson, M. (2009) Getting it right: Making Corporate-Community Relations Work. Greenleaf Publishing. UK

5

LAS DISPARIDADES EN CONTEXTOS MINEROS PARA LOGRAR CONDICIONES DE TRABAJO DIGNAS

LAS DISPARIDADES EN CONTEXTOS MINEROS PARA LOGRAR CONDICIONES DE TRABAJO DIGNAS

El concepto de trabajo digno adoptado por la OIT se refiere a la promoción de "oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana" (OIT, 1999). Las dimensiones del trabajo digno abarcan múltiples aspectos, desde la generación de empleo, hasta las condiciones para el diálogo social[1]. Este capítulo se dedicará a la discusión de un aspecto que se manifiesta de manera muy diversa en los contextos mineros y que ilustra muy claramente el rol indispensable del Estado como habilitador de las condiciones institucionales propicias para el disfrute de los derechos. Se trata de los elementos que favorecen u obstaculizan situaciones en las que los trabajadores puedan laborar en entornos seguros, que les permitan acceder a la protección social equitativamente y, en todo caso, que convengan la dignidad humana. Hay otros elementos del trabajo digno que no se desarrollan aquí, aunque no son menos importantes, puesto que sus determinantes están directamente relacionados con los factores identificados en el capítulo sobre relacionamiento del sector con el territorio (Capítulo Sector- territorio) y en el capítulo que aborda el tema de generación de empleo y encadenamientos productivos (Capítulo. Recursos locales)

Los efectos positivos de la presencia de minería sobre la seguridad en los entornos laborales saltan a vista cuando se trata de empresas con sistemas de gestión de riesgo robustos, que incorporan estándares internacionales de seguridad, aun cuando la minería involucre actividades que son por su propia naturaleza riesgosas. No obstante, esta no es la situación de la mayor parte de las unidades de producción minera, en donde la informalidad, por una parte, y la presencia de fenómenos de criminalidad asociados a la explotación, por otra, son condiciones poco propicias para promover buenas prácticas de seguridad en el trabajo y limitan severamente la capacidad del Estado de velar porque se cumplan por lo menos las disposiciones legales en esta materia. Lo mismo podría decirse de las condiciones de acceso a protección social, en donde la dinámica de los factores intervinientes es muy parecida.

Ahora bien, en contextos de gran minería existen desafíos, pero son de otra naturaleza. Por ejemplo, hay tensiones entre sindicatos y empresas y los asuntos relacionados con atención oportuna por eventos de enfermedad laboral y discapacidad forman parte funcional del conflicto entre estos dos actores.

Por su parte, algunos de los retos en el lugar de trabajo en pequeños y medianos emprendimientos tienen que ver con las barreras de acceso a protección frente a discapacidad, la carencia de una cultura de prevención del

[1] Para más información sobre otras dimensiones del trabajo digno ver el documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho al trabajo decente disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

riesgo, las jornadas de trabajo extensas (que no necesariamente se dan en una relación de trabajo subordinado) y las formas tradicionales de tercerización[2] (Delgado & Tovar, 2016).

El problema de la talla única[3] en la legislación laboral se manifiesta en el caso de las condiciones de trabajo. Minero. Hay requisitos del sistema de gestión del riesgo en el trabajo que superan las capacidades técnicas y financieras de mineros artesanales y estas poblaciones no se conciben de manera inequívoca en la regulación como grupos vulnerables que requieren acciones focalizadas para lograr la prevención de accidentes y discapacidad.

Al igual que los demás capítulos que adoptan un enfoque integral de los derechos, aquí se describe el vínculo entre el derecho al trabajo digno y otros que se ven vulnerados por los impactos asociados en los entornos laborales. En particular, explora el vínculo entre derecho al trabajo decente y el derecho a la salud y algunos de los aspectos del derecho a condiciones de vida digna. Estudiar los impactos en derechos en el lugar de trabajo es relevante para la comprensión de los efectos de la minería y para la identificación de debilidades en instancias distintas a la institucionalidad minera que limitan la capacidad de Estado de proteger y promover entornos laborales dignos. Los sujetos en este caso son las personas que participan directamente en la actividad, pero las instituciones del Estado directamente responsables de gestionar y prevenir impactos en el ámbito laboral suelen estar por fuera del sector. Esta circunstancia dificulta el buen desempeño del rol estatal en condiciones de baja capacidad de coordinación y ejecución de políticas intersectoriales. En el trabajo minero se manifiestan los impactos en derechos por la intervención de dos tipos de factores:

- Las dificultades del Estado para ofrecer condiciones equitativas de protección social.
- Los obstáculos que surgen del entorno institucional y de las formas de organización la producción que afectan la capacidad de las empresas y emprendimientos para promover una cultura de respeto a los derechos, e incluso de prevención del riesgo, en el lugar de trabajo.

[2] La tercerización es "una modalidad en la que las obligaciones relacionadas con prestaciones y seguridad social de los trabajadores son asumidas por ellos mismos y no por quien se beneficia del trabajo. La tercerización ocurre a través de diferentes formas como el contratista independiente, el contrato civil de prestación de servicios, contrato de prestación de servicios con el Estado, y las cooperativas de trabajo asociado" (Procuraduría General de la Nación, 2011).

[3] El capítulo introductorio de minería y derechos humanos desarrolla una discusión de la falta de flexibilidad de la normatividad minera y en general, del marco normativo en Colombia, que no es sensible a la diversidad de los contextos mineros y de los esquemas de producción.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
Limitaciones de las instituciones en su capacidad para gestión del conocimiento, articulación de acciones intersectoriales y diseño de intervenciones sensibles a la diversidad de contextos laborales en minería.	❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho a la asociación
Debilidades en la capacidad institucional para implementar acciones eficaces de inspección, vigilancia y control.	❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a la educación ❖ Derecho a la salud
Esquemas de contratación que por diversas razones dificultan el aseguramiento de buenas prácticas laborales en materia de seguridad en el trabajo y protección social en la cadena de valor.	❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a la educación ❖ Derecho a la salud
Barreras para avanzar en los procesos de formalización, por razones de costo, tiempos requeridos para la adaptación, recursos limitados para el acompañamiento de las unidades productivas y oportunidades de acceso a tecnologías apropiadas.	❖ Derecho a la salud ❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a una vida digna
Estigmatización de la actividad sindical y contextos institucionales débiles que impiden acciones colectivas de los trabajadores para participar en el diálogo social	❖ Derecho a la asociación y a la libertad sindical ❖ Derecho al trabajo decente ❖ Derecho a una vida digna

1. UNA POLÍTICA PÚBLICA EN TRANSICIÓN A LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LAS CONDICIONES DIGNAS DE TRABAJO

1.1 LA PROMESA DE LAS REFORMAS A LAS POLÍTICAS DE SALUD

Las políticas públicas que enuncian los lineamientos para la protección social y la prevención de los riesgos en el lugar de trabajo[4] se encuentran en un proceso de transición y aspiran a ofrecer un marco más robusto para la protección de los derechos en el lugar de trabajo. Lo reciente de las reformas y la complejidad de su proceso de implementación hacen difícil sacar conclusiones sobre el efecto de estas medidas en los entornos laborales mineros, sencillamente porque en muchos casos aún no son observables. Sin embargo, algunos de los elementos que persisten aún después de las reformas son factores mediadores que continúan limitando la capacidad del Estado.

Cantera de materiales de construcción, Cundinamarca

Fuente: Trabajo de campo CREER

[4] La Ley estatutaria de la salud (Ley 1751 de 2015), y el nuevo Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (decreto 1443 de 2014), el Plan Decenal de Salud, que sienta los lineamientos de las políticas de salud pública hasta el 2021.

Ley estatutaria

La Ley estatutaria de la salud (Ley 1751 de 2015) es la más reciente reforma al sistema de salud en Colombia. Esta ley corrige algunas de las limitaciones de la normatividad anterior, que constituían barreras al acceso a los servicios de atención y a los medicamentos e incorpora medidas ambiciosas en aspectos como el control de precios. Otro aspecto de relevancia para los impactos asociados con condiciones de trabajo dignas es la exigencia de extender los servicios médicos a zonas marginales. La manera como se reglamenten estos y otros aspectos de la ley estatutaria determinará en qué medida puedan incidir positivamente en los factores intervinientes en situaciones de vulneración de derechos a trabajadores que sufren enfermedades ocupacionales.

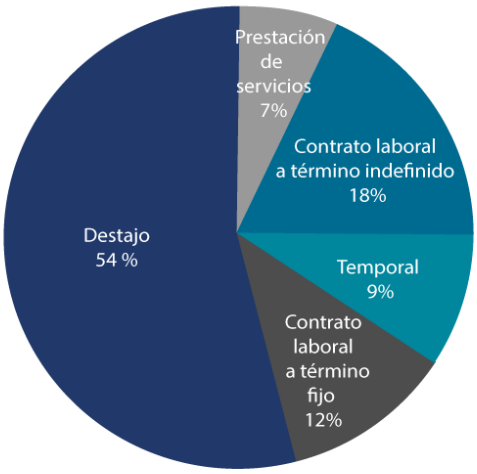
No obstante, la reglamentación de esta ley no es inmediata (por lo menos dos años más para completar todo el proceso de puesta en marcha), por la complejidad de los diseños y planeación que el Ministerio de Salud debe realizar para definir condiciones regulatorias sostenibles. Entre los elementos de la nueva ley que tienen consecuencias positivas sobre el derecho a la salud, de manera general, pero también para los trabajadores, cabe destacar:

El reconocimiento explícito del derecho a la salud en el sentido en que lo expresan los instrumentos internacionales que a él se refieren (DESC, artículo 12, entre otros). Este es el cambio estructural con repercusiones potenciales de mayor envergadura en materia de la capacidad del Estado para proteger el derecho de una manera más integral. Por supuesto, las consecuencias deberían verse en el acceso de los trabajadores mineros a la salud. Resulta de especial interés el efecto que este nuevo enfoque sobre el acceso a aseguramiento efectivo por parte de poblaciones mineras itinerantes, aquellos mineros que se dedican de manera estacional a la actividad y aquellos que tienen condiciones de contratación más inestables (Ver gráfico).

El reconocimiento del derecho a la salud en la Ley 1751 de 2015 es el cambio estructural con repercusiones en la protección de este derecho y en las condiciones dignas de trabajo

Modalidad de vinculación laboral

Fuente: Adaptado de Minminas (2016) con información del Censo Minero Departamental 2010-2011-MME



La adopción del principio de autonomía médica. Se espera que esto reduzca los tiempos de respuesta acerca del diagnóstico y tratamiento de eventos relacionados con discapacidades laborales. Si esto ocurre, la consecuencia sería una reducción de la insatisfacción y los reclamos por parte de la población con discapacidad laboral, quienes, como se describe más adelante, suelen encontrar unas exigencias burocráticas y dificultades para la aprobación de medicamentos con el consiguiente deterioro en la calidad y oportunidad del servicio de atención.

El problema de la talla única en el Sistema de Riesgos Laborales. A pesar de que se han logrado avances normativos que exigen la adopción de sistemas de gestión de riesgos laborales adoptando lineamientos que se acogen a estándares internacionales, las estructuras productivas de la mayoría de los contextos mineros tienen limitaciones para lograr estos estándares. La mayor parte de las unidades de producción minera no responde a los lineamientos establecidos por el decreto 1443 de 2014. Según el censo minero 72% de las unidades de producción no cuentan con procedimientos o políticas de salud ocupacional y seguridad en el trabajo (Ministerio de Minas y Energía, 2016). Por otro lado, si bien hay avances muy importantes en la cobertura del aseguramiento en salud, el porcentaje de los mineros que cuenta con aseguramiento en riesgos profesionales sigue siendo bajo (Defensoría del Pueblo, 2015). La política minera prevé en el marco de las acciones para promover la competitividad:

> "Generar mayores capacidades, de capital humano, tecnología y financiamiento, en el sector minero con el fin de que la actividad se desarrolle bajo altos estándares ambientales, de seguridad, sociales y económicos y tenga mayores impactos positivos sobre las regiones de influencia, directa e indirecta, de la minería." (Ministerio de Minas y Energía, 2016)

No obstante, la capacidad de estas acciones para abordar la problemática de seguridad en el trabajo en situaciones con fuerte presencia de minería criminal e informal requiere de enfoques integrales e intersectoriales que aún no son evidentes en el diseño de las políticas del sector. Si bien son bienvenidas las intervenciones que promueven la formalización por su efecto positivo en las condiciones de trabajo, un conjunto importante de actores no son objeto de estas acciones[5].

1.2 DEBILIDADES DEL MARCO NORMATIVO DE LAS DISCAPACIDADES.

Uno de los principales hallazgos en los entornos de minería de carbón es la recurrente discusión sobre la inadecuada atención de los trabajadores con enfermedades – discapacidades. Esta investigación no ofrece una conclusión sobre las causales definitivas de este fenómeno, pero llama la atención sobre este por ser el causante de mayores conflictividades y distanciamientos entre las empresas y las comunidades. La evidencia sugiere que las partes no han podido entrar en un diálogo efectivo tanto por la ausencia de información como por la reinante desconfianza entre las partes. Uno de los factores intervinientes es la dificultad para que, por lo

[5] Más información sobre las limitaciones de la formalización se encuentran en el capítulo Sector-territorio

menos bajo el marco normativo previo a la Ley estatutaria de salud, el sistema de aseguramiento respondiera oportunamente a eventos de discapacidad, como se explica a continuación. También se identifican otros factores, cuya dinámica se discute en otras secciones de este capítulo, como los vacíos en la información epidemiológica y las tensiones en la relación entre empresas y sindicatos.

La Ley 776 de 2002 establece la obligación del empleador de ubicar nuevamente al trabajador en el cargo que desempeñaba o a reubicarlo en otro cargo para el cual esté capacitado, una vez terminada la incapacidad médica temporal. Estos dos artículos describen las obligaciones del empleador:

- "Al terminar el período de incapacidad temporal, los empleadores están obligados, si el trabajador recupera su capacidad de trabajo, a ubicarlo en el cargo que desempeñaba, o a reubicarlo en cualquier otro para el cual esté capacitado, de la misma categoría" (Art. 4)
- "Los empleadores están obligados a ubicar al trabajador incapacitado parcialmente en el cargo que desempeñaba o a proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios". (Art. 8)

La intención de la norma es proteger al trabajador en condición de discapacidad, pero en la práctica, las debilidades institucionales en el sistema de salud, por factores como las demoras en tiempos de respuesta para la autorización de la discapacidad y la falta de criterios claros en los mismos procesos para definir los casos de discapacidad, tienen un efecto negativo en el derecho al trabajo digno. Por un lado, los trabajadores y sindicatos perciben arbitrariedades en el manejo de las discapacidades. Por otro, las empresas de gran minería se enfrentan a un entorno incierto que no propicia una gestión adecuada cuando se presentan estos casos. Los múltiples testimonios obtenidos durante el trabajo de campo en Cesar y la Guajira dan cuenta de la presencia de estas situaciones.

Los pequeños emprendimientos son aún más vulnerables cuando hay debilidades en el sistema de salud para la detección, atención y aseguramiento de la discapacidad. Son estos últimos los que más se beneficiarían de un fortalecimiento de la capacidad de aseguramiento público. Por un lado, porque son los que más dificultades tienen para aplicar las normas sobre incapacidad temporal que se mencionaron anteriormente. Pero sobretodo, porque cuando se logra una cobertura universal en términos adecuados los costos del aseguramiento se distribuirían entre toda la población, haciendo posible que este grupo de mineros tenga una cobertura adecuada.

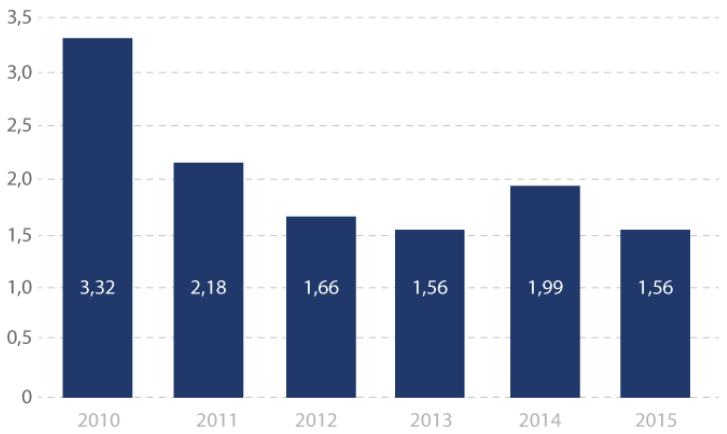
1.3 INFORMACIÓN EPIDEMIOLÓGICA MÁS AMPLIA, OPORTUNA Y TRANSPARENTE.

Un ejemplo que ilustra los retos para contar con información adecuada para orientar el diseño de políticas y la formulación y seguimiento de metas es el caso de los indicadores de fatalidad minera, que dan cuenta del alto riesgo de la actividad minera (UPME, 2014). Existen dos fuentes de información al respecto: los informes de la Agencia Nacional Minera acerca de las emergencias reportadas y el índice de fatalidades del Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). En ambos casos hay una evolución favorable de los indicadores – con excepción del año 2014- y se ha logrado que el indicador se encuentre por debajo la meta de

fatalidades del Plan de Desarrollo. No obstante, los problemas que entidades como la Contraloría han detectado en los sistemas de inspección y control del sistema de salud y los obstáculos en la capacidad de acción por parte de las mismas autoridades mineras permiten inferir la posibilidad de subreporte en los casos de minería informal y criminal. Precisamente estos son los tipos de explotación en donde es mucho más probable que no existan prácticas adecuadas de gestión de estos riesgos. Este es un caso que llama la atención sobre la importancia de que el diseño de los indicadores no invisibilice a la población más vulnerable.

Índice de fatalidad

Fuente: Adaptado de Minminas (2016) con información del Agencia Nacional de Minería



Es preciso resaltar que el gobierno y las instituciones públicas tienen la obligación de generar las condiciones propicias para el mejoramiento de la calidad de vida de estos mineros y se detecta una insuficiencia de los instrumentos de política para lograrlo, que en parte se engendra en los vacíos de información para conocer las realidades de los contextos mineros en materia de condiciones de trabajo. Esta necesidad la reconoce la misma política minera formulada por el Ministerio de Minas y Energía al señalar que "se mejorarán la gestión de la información y el conocimiento de los aspectos relacionados con la seguridad en la industria" (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

1.4 VIGILANCIA Y CONTROL SOBRE ESQUEMAS DE TERCERIZACIÓN Y CONTRATISTAS PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Las condiciones de pobreza en zonas con explotación de gran minería empresarial de oro, materiales de construcción y carbón, como Antioquia, Boyacá, Cesar y Guajira, que pueden propiciar que las empresas utilicen esquemas de contratación desfavorables, con repercusiones en la protección social de los trabajadores y en abusos como las largas jornadas laborales o exposición a sustancias tóxicas en el lugar de trabajo. Las comunidades no eligen libremente estas condiciones y en muchos casos no pueden acudir a mecanismos de participación ciudadana o de asociación para reclamar sus derechos laborales.

Retos y conflictos de los esquemas de tercerización en la gran minería

La minería empresarial a gran escala utiliza diferentes modalidades de contratación para vincular trabajadores en el desarrollo de su actividad, entre estas la tercerización a través de contratistas. En esta modalidad de contratación las obligaciones relacionadas con prestaciones y seguridad social de los trabajadores son asumidas por ellos mismos o por los contratistas y no por quien recibe el servicio. (Procuraduría General de la Nación, 2011). Esta forma de contratación genera conflictos por:

> La tercerización es una práctica que propicia inequidades en las condiciones de contratación, inestabilidad laboral y obstaculiza la participación en actividades sindicales

- Inequidades en las condiciones de los trabajadores directos con los contratistas (salarios, imposibilidad de acceder a descanso remunerado y a prestaciones, entre otros)
- Inestabilidad laboral.
- Imposibilidad para negociar las condiciones de trabajo o a participar en actividades sindicales.

Frente a las condiciones de trabajo, empresas de carbón del norte del país afirman que han tomado medidas para que las empresas contratistas cumplan con todos los requerimientos de Ley, como el pago de prestaciones, etc., y que tienen autonomía con respecto a las condiciones de pago, salarios y duración de los contratos. Es así que las empresas hacen auditorías a sus contratistas para verificar el cumplimiento de normas, por ejemplo, que no haya contratación de menores de edad, ni prácticas discriminatorias por razones de género, entre otras. También se incentiva a que sus contratistas vinculen población local. Sin embargo, actores institucionales de la Guajira señalan que, aunque las empresas contratistas vinculan población local, la oferta sigue siendo muy reducida.

En la región del Cesar, una de las quejas más recurrentes de los trabajadores es precisamente la falta de uniformidad de las condiciones de trabajo de las múltiples empresas que hacen parte de grupos empresariales, así como la inconformidad por la falta de transparencia sobre cómo opera el grupo y la relación entre estas, lo que adicionalmente eleva la desconfianza y conflictividad.

Como una forma para cobijar a los trabajadores tercerizados, tanto en Cesar como en Guajira, los Sindicatos nacionales hacen acompañamiento a estos trabajadores cuando enfrentan situaciones de maltrato por parte de los empleadores. Igualmente, se han conformado sindicatos de base en las empresas contratistas

Desigualdad en la protección de contratistas por tipo de minería

La protección de los trabajadores de contratistas en materia de seguridad industrial y salud ocupacional, presenta desafíos de desigualdad entre la gran minería y la pequeña minería.

Las grandes operaciones mineras de carbón y algunos de los grandes transformadores de calizas, arcillas y cerámicas cuentan con estándares para certificar las capacidades de los contratistas en seguridad industrial y salud ocupacional. Unos con sistemas propios vigilados por sus casas matrices, otros evaluados y certificados

externamente como es el caso del RUC . Llama la atención que en el caso de la minería empresarial de oro, solo se conoce de una empresa que haga uso del RUC como medida de aseguramiento.

Otra de las medidas que existen para asegurar la protección de los trabajadores de contratistas es el requisito indispensable de la vinculación de todo trabajador, directo o por medio de un contratista, a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL). Los servicios que estas agencias prestan para apoyar los planes de gestión de riesgos, sistemas de gestión de la seguridad, prevención de accidentes, capacitación aparte de las capacidades e inversión propia hacen parte del paquete de protección que toda operación minera debe asegurar.

La evidencia constata que los grandes proyectos mineros demandan de sus contratistas el cumplimiento en este aspecto, lo que contrasta con la situación de la mediana y pequeña minería que muy difícilmente puede cumplir con los estándares y requerimiento de las ARL para su afiliación, por lo que en escasas ocasiones va a poder exigir a sus contratistas el cumplimiento de este requisito. Por ejemplo, en el caso de la minería de carbón en el interior del país se estima que solamente el 30% de los trabajadores cuentan con aseguramiento por una ARL (Fedesarrollo, 2011), lo que conlleva a que la gran mayoría de trabajadores de ese sub-sector no cuenten con protección en seguridad industrial y salud ocupacional.

1.5 EL DERECHO DE LA ASOCIACIÓN Y SU RELACIÓN CON LAS CONDICIONES DE TRABAJO

Si bien la investigación no cuenta con información que permita concluir que existe una actitud sistemática por parte de las empresas en contra de la actividad sindical, si es evidente que la relación entre las empresas y los sindicatos se caracteriza por la desconfianza.

Por un lado, según manifestaron líderes sindicales en el Cesar, pertenecer al sindicato ha traído como consecuencia situaciones de discriminación laboral al interior de las empresas, como no ser tenidos en cuenta para los ascensos o sufrir congelamiento de salarios. También afirman que esta discriminación desincentiva a otros trabajadores para pertenecer al sindicato, pues temen ser despedidos si se afilian a éste.

Frente a lo anterior, las empresas en el Cesar afirmaron que a los trabajadores no se les discrimina por pertenecer a un sindicato, Una de las empresas manifestó: “más del 60% de nuestros trabajadores pertenece a por lo menos un sindicato, y en la actualidad contamos con cinco (5) sindicatos. Algunas empresas contratistas a su vez tienen sus propios sindicatos”.

Adicionalmente, es necesario recordar que las regiones productoras de carbón térmico, Cesar y Guajira, fueron víctimas de la presencia de grupos paramilitares que atacaron sistemáticamente a las organizaciones sindicales en el país, y si bien no era objetivo de la investigación establecer la relación de las empresas con estos pasivos del conflicto armado colombiano, si se considera necesario que los esfuerzos por construir confianza entre empresas y sindicatos no desestime esta realidad que es aun latente en los territorios.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA ENTORNOS SALUDABLES: LOS RETOS DEL MONITOREO

Minero en cantera de materiales de construcción en Boyacá

Fuente: Trabajo de campo CREER

La ausencia estatal y debilidad institucional en los territorios dificulta la adopción de buenas prácticas en contextos de minería a pequeña y mediana escala los procesos de formalización no tienen el alcance ni están siempre diseñados para responder a las realidades de los retos en seguridad en el trabajo y protección social de los pequeños mineros. No hay estrategias que permitan difundir a la población que más lo necesita el conocimiento técnico y el acceso a tecnologías más seguras. De hecho, en muchos casos se generan desincentivos para operar legalmente, y esto se convierte en otro de los factores que perpetúa el círculo vicioso que impide mejorar las condiciones laborales.

"En el cerro El Burro hay 537 bocaminas abiertas en donde la actividad minera se realiza de manera ilegal, lo que conlleva a prácticas inseguras tales como: tráfico de pólvora o elaboración hechiza, manipulación de la

pólvora por personas sin experticia, conexiones fraudulentas y peligrosas a las redes eléctricas, minas sin ventilación y ausencia de elementos de protección para el trabajo en la mina". (Defensoría del Pueblo, 2015)

Las instituciones responsables de la inspección vigilancia y control en el marco del sistema de gestión de riesgos en el lugar de trabajo no han logrado responder a su misión, a pesar de que este problema se reconoce de tiempo atrás y se han formulado recomendaciones para fortalecer la función de vigilancia. En concreto, hay serias limitaciones en su capacidad de disuadir a los sujetos vigilados de asumir ciertos comportamientos que son riesgosos; de sancionar, cuando sus actuaciones así lo ameriten; de monitorear, con el fin de poder alertar a los entes encargados de contener o prevenir daños mayores con intervención oportuna. Además tienen una limitada capacidad de acompañar o preparar a aquellos que requieren apoyo particular para cumplir con estándares de desempeño razonables.

La Contraloría General de la Nación (2014) evaluó la función de Inspección, vigilancia y control (IVC) en los entes territoriales (período 2011-2013) y entre los departamentos con mejor calificación están Cundinamarca, Boyacá y Guajira. En cambio, Chocó tiene uno de los desempeños más bajos del país en IVC. Estas diferencias en el entorno institucional tienen consecuencias en la capacidad del Estado para asegurar un control adecuado de los riesgos sanitarios y ambientales en los ambientes laborales y es un componente fundamental para que el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) logre sus objetivos.

"La SNS [Superintendencia Nacional de Salud] como ente rector de IVC y en el desarrollo de su misión, contrató para el año 2013 con la firma Haggen Audit Ltda., la realización de sesenta y cuatro (64) auditorias integrales a Entidades Territoriales, visitas que también tiene en cuenta la información reportada por PQR por parte de los usuarios del SGSSS, en la elaboración de su Plan de visitas.

Con el fin de medir la efectividad de la función de IVC, se evaluaron las actividades de los ejes temáticos del Sistema: Financiamiento, Aseguramiento, Salud Pública, Calidad, Prestación del Servicio, atención al usuario y acciones y medidas especiales; en las diferentes entidades que les compete la IVC en el SGSSS; al igual que en los otros objetivos se tomaron los noventa y tres (93) entes territoriales para la verificación "in situ", en las cuales inicialmente se evidenció deficiencias al no encontrar en muchos, informes que dieran cuenta de la ejecución de la función de IVC.

En ningún caso se evidenció la consolidación de la información que los entes de control realizan en el ejercicio de la función de IVC por parte de las secretarias de salud. "

Un componente importante de las acciones de IVC tiene que ver con la vigilancia epidemiológica ocupacional, y el Plan Decenal de Salud Pública establece que los entes territoriales deben definir prioridades para planear sus intervenciones según actividad económica. El Plan menciona explícitamente la minería informal como una de las prioritarias, en donde la vigilancia debe abarcar riesgos químicos, ergonómicos y accidentes (Ministerio de Salud, 2012). El horizonte de tiempo de este plan es el período 2012-2021, de manera que aún están en desarrollo las acciones que allí están formuladas. Si se logra avanzar en esta estrategia, se atendería un aspecto apremiante de los problemas de información señalados en la sección 2.3 de este capítulo. Cabe advertir que el cumplimiento de este plan tiene dificultades, en la medida en que no existen

mecanismos que aseguren el financiamiento y el seguimiento continuo de los avances en las metas y que existen obstáculos para articular eficazmente las acciones con las autoridades de salud territoriales.

2.1 EL PAPEL DE LA GRAN MINERÍA EN EL FOMENTO DE BUENAS PRÁCTICAS DE SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Pit de mina de carbón en La Guajira

Fuente: Trabajo de campo CREER

En el caso del departamento de La Guajira, las actividades de vigilancia epidemiológica de las empresas de gran minería se realizan con el apoyo de expertos, usualmente con universidades, y son un insumo valioso para la gestión al interior de cada organización. En algunos casos, cuando agrupan a varias empresas, como ocurrió con el proyecto INDEXYS (Cerrejón - Universidad del Rosario, 2009), permiten conocer y gestionar el riesgo así como comparar desempeños frente a los de otras empresas y otros sectores.

Pero estos diagnósticos abarcan un porcentaje pequeño de los mineros (esto se deduce fácilmente a partir de los indicadores de protección laboral en minería no titulada y de los datos de minería criminal que se discuten en el capítulo de Contexto). Por eso, desde el punto de vista del sector, no se conoce el perfil de salud en el trabajo de la mayoría de quienes se dedican a la actividad minera. Con frecuencia estas brechas en la información epidemiológica ocurren por las limitaciones en capacidad técnica de las estructuras productivas. Estas unidades no producen reportes a terceros y si lo hicieran, tampoco las autoridades de salud locales están en todos los casos preparadas para administrar esta información. En algunos casos esto se combina con la

carencia de incentivos para destinar recursos al monitoreo de eventos como los accidentes de trabajo o los trastornos osteomusculares comunes en muchas de las actividades mineras. Hay que señalar que estos vacíos ya son reconocidos en los lineamientos de política de salud pública, como se dijo anteriormente, pero aún no hay evidencia de los avances en esta materia.

Como ya se discutió en la sección 1 sobre la situación de las políticas de salud en el trabajo, este panorama incompleto del riesgo laboral debilita la capacidad de respuesta de las entidades estatales responsables de dirigir el sistema de riesgos laborales, porque:

- Impide planear oportunamente para destinar los recursos financieros y técnicos del sistema de salud que respondan a la realidad de este perfil epidemiológico.
- Se pierde la oportunidad de informar a los responsables de diseñar y ejecutar intervenciones de salud pública, tanto en el nivel central (Ministerio de Salud) como en el territorial (secretarías de salud, hospitales)
- Impide que empresas medianas y pequeños emprendimientos cuenten con datos confiables del comportamiento de estos eventos y por tanto debilita sus propias posibilidades de gestión de dichos riesgos y de medir su desempeño.

Por otro lado, esta situación crea un terreno fértil para que se arraigue aún más la desconfianza entre empresas y trabajadores. Durante el trabajo de campo se identificó que la ausencia de estudios independientes sobre las tendencias de los indicadores de seguridad y salud en el trabajo, en un contexto marcado por relaciones de desconfianza[6] es una fuente constante de conflicto. Los trabajadores y sindicatos perciben arbitrariedades en el manejo de las discapacidades, y son activos en denunciar que las empresas se benefician de la debilidad del marco institucional para actuar en contravía de los derechos de los trabajadores. Se han hecho públicas denuncias a empresas del sector por malas prácticas en la atención a la población de trabajadores en proceso de obtención de incapacidad médica, como las limitaciones y trabas que las empresas utilizan para dificultar que los trabajadores accedan a incapacidades médicas, y ausencia de transparencia en el reporte de trabajadores incapacitados.

Otro resultado preocupante de las contradicciones entre los actores involucrados, son las medidas adoptadas por empresas de minería de carbón a gran escala que utilizan diagnósticos adicionales de valoración médica para la contratación de personal. Teniendo en cuenta que las condiciones de salud de las comunidades que viven en estos entornos no se comparan con el promedio de la población en Colombia debido a las inequidades en salud, estas exigencias mínimas para la contratación ponen a esta población en desventaja, puesto que estos estándares de selección terminan siendo un factor de exclusión que puede considerarse como discriminación sospechosa.

Sin olvidar las advertencias sobre las oportunidades de mejora en la calidad y transparencia de la información, los datos disponibles indican que es en la gran minería de carbón en donde hay indicadores más favorables sobre las condiciones de seguridad. Las tasas de accidentalidad son más bajas incluso que las otras actividades

[6] Para más información sobre las relaciones de desconfianza ver capítulo Sector-Territorio

productivas distintas a la minería y se comparan favorablemente con la accidentalidad de minas en Estados Unidos (Cerrejón - Universidad del Rosario, 2009).

Frente a la controversia alrededor de las enfermedades-discapacidades la gran minería enfrenta un entorno incierto que no propicia una gestión adecuada cuando se presentan estos casos, y se considera que frente a este reto las empresas tienen oportunidades de mejora en la calidad y transparencia de la información; así como en asegurar mejores mecanismos de atención a esta población.

Cuando se considera la exposición a sustancias peligrosas se llega a una conclusión similar acerca de las grandes diferencias en los entornos laborales, con situaciones que requieren especial atención de las autoridades responsables de velar por la integridad de los trabajadores en minería de oro, y en la explotación de carbón en el interior del país[7]. El siguiente diagrama resume los resultados del análisis cuantitativo del EISI acerca de casos de exposición a sustancias peligrosas, comparando los datos de municipios mineros y no mineros. Si bien los casos de intoxicación corresponden al agregado de los reportes en los municipios (no son siempre exposiciones ocupacionales), es muy claro que la principal situación de exposición en el caso de la explotación de carbón en socavón ocurre entre los trabajadores mineros y no en otros grupos de la comunidad. En el caso de mercurio, que es el principal metal asociado con una proporción importante de la producción de oro, una parte no establecida de estos casos ocurre en el lugar de trabajo[8]. En la minería de carbón a gran escala este no es un riesgo importante y en materiales de construcción las oportunidades de exposición no son específicas de los entornos laborales mineros y tienen que ver con otras dinámicas sociales.

Incidencia de intoxicaciones por sustancias tóxicas en zonas con explotación por mineral		
Fuente: Cálculos propios con información de CESED-Uniandes	ORO	1,7 veces más casos por intoxicación por metales pesados
	Carbón en el interior del país	Incidencia 7 veces mayor de intoxicación por monóxido de carbono y otros gases
	Carbón en Cesar y Guajira	No se observan diferencias significativas en los reportes de intoxicación por materiales peligrosos
	Materiales de construcción	Presentan 50% más casos de intoxicación por sustancias químicas, diferentes a plaguicidas, solventes y medicamentos

[7] Más información sobre la exposición a sustancias tóxicas por la minería se encuentra en el capítulo de Ambiente

[8] Los impactos del mercurio sobre el ambiente y la salud trascienden los lugares dónde este se utiliza. Al respecto, ver documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi/

Los factores intervinientes en el caso de sustancias peligrosas son distintos para el carbón de socavón y para la minería de oro. En el primer caso, las razones tienen que ver con la debilidad institucional para generar acciones de política que incentiven a las empresas y emprendimientos a adoptar mejores prácticas de seguridad que prevengan las exposiciones a gases.

"son muy frecuentes las consultas por intoxicación de monóxido de carbono; en lo corrido de 2015 se han presentado 10 muertes por esta causa, 123 accidentes, de los cuales 25 fueron por mal manejo de pólvora, además, la mayoría de las consultas se presentan por politraumatismos y espasmos musculares". Hospital San Antonio, Caldas (Defensoría del Pueblo, 2015)

En cambio, en oro la problemática tiene que ver por una parte con la presencia de minería criminal y en algunos casos con las lógicas de las unidades productivas informales que tienen dificultades para hacer la transición a tecnologías más limpias. Es claro que las acciones que se requieren en estos dos minerales para reducir este riesgo son muy distintas. Además, si se quiere fortalecer el enfoque preventivo en la minería de carbón de socavón es necesario, pero no suficiente, continuar con la inversión en equipos y capacitación para salvamento.

2.2 DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA MINERÍA A MEDIANA Y PEQUEÑA ESCALA PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE TRABAJO DIGNO

La minería de pequeña y mediana escala de oro, carbón y materiales de construcción es una actividad intensiva en mano de obra, vinculada a las tradiciones culturales de ciertos grupos. En este aspecto hay oportunidades de sinergia con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Salud Pública. Este instrumento de nuevo surge como un elemento de gran potencial, con las salvedades que ya se han señalado, puesto que contempla entre sus objetivos "Fortalecer y promover la conformación de instancias organizativas de grupos de trabajadores y su participación en la protección de la salud en el trabajo, mediante el fomento de una cultura preventiva" (Ministerio de Salud, 2012). Acciones concretas orientadas a este objetivo contribuirían a superar la rigidez de las políticas de protección social, que frecuentemente no se adaptan a las condiciones de pequeños emprendimientos cuya capacidad de adaptación se ve limitadas, entre otras cosas, por obstáculos institucionales para la asociatividad.

El trabajo infantil

El trabajo infantil ha sido una de las fuentes de mayor preocupación en materia de derechos humanos en pequeños y medianos emprendimientos mineros y ha sido objeto de atención por parte de las políticas públicas (DPS, 2015). La decisión de focalizar a regiones mineras en el programa de Familias en Acción es un ejemplo concreto de las intervenciones que se requieren para prevenir impactos en derechos por medio de:

- Una adecuada articulación de acciones intersectoriales.
- Intervenciones diseñadas a partir diagnósticos apropiados de los factores intervinientes en las dinámicas de los contextos mineros.

La intervención contempla actividades de identificación de niños en riesgo, mecanismos para tomar medidas de protección, estrategias de coordinación interinstitucional con el SENA y el ICBF para ofrecer intervenciones integrales y acciones de seguimiento y evaluación, cuyos resultados aún están por conocerse. El éxito de este tipo de intervenciones es fundamental para proteger, no sólo la integridad física de la población infantil en una actividad catalogada entre las Peores Formas de Trabajo Infantil (OIT, 2000), sino el derecho a la educación, que también se ve vulnerado como lo documenta ampliamente la literatura (Huebler, 2008; DPS, 2015). A su vez, el diseño de incentivos apropiados en las políticas públicas permite que tanto la educación como la protección social actúen efectivamente como factores protectores frente al riesgo del trabajo infantil (OIT, 2015).

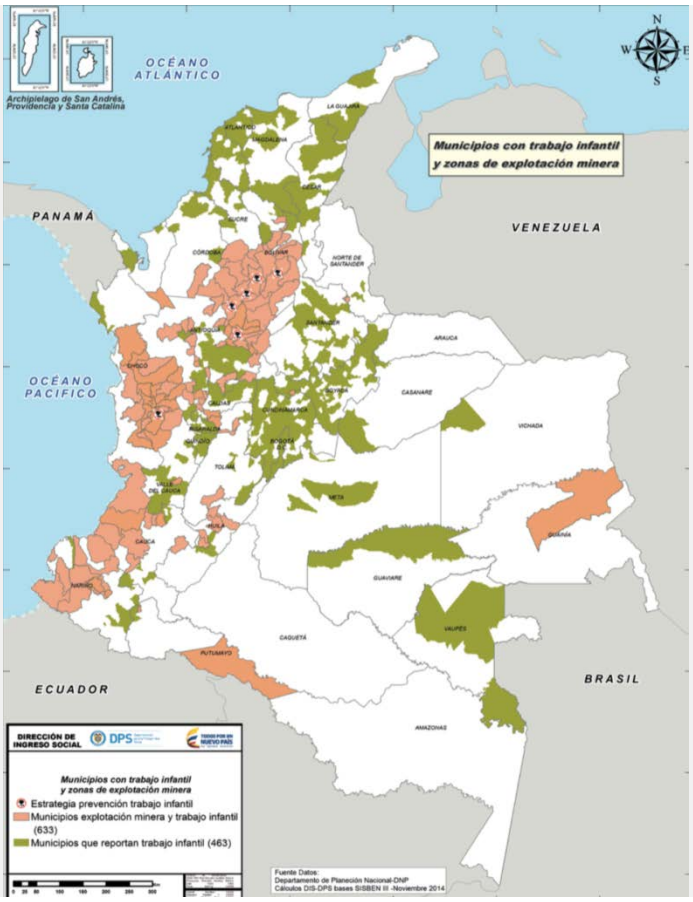
El mapa ilustra la situación de trabajo infantil minero y la estrategia de focalización, acordada en conjunto con el Ministerio de Minas, que en todos los casos corresponde a municipios con explotación de oro en donde hay fuerte presencia de minería criminal e ilegal.

Municipios con trabajo infantil y zonas de explotación minera

El mapa ilustra la situación de trabajo infantil minero y la estrategia de focalización, acordada en conjunto con el Ministerio de Minas, que en todos los casos corresponde a municipios con explotación de oro en donde hay fuerte presencia de minería criminal e ilegal*

* Los municipios incluidos en la intervención son: Anorí, Zaragoza, El Bagre y Yolombó en el departamento de Antioquia, Santa Rosa del Sur en Bolívar y Condoto en Chocó.

Fuente: DPS, 2015.



Formación para promover una cultura de seguridad en el trabajo en el sector minero

Los programas de formación en prácticas de prevención del riesgo laboral no sólo tienen efectos en el propio lugar del trabajo, sino que se transfieren a comportamientos seguros de las personas que participan en estas intervenciones en otros espacios de su cotidianeidad. La política minera prevé líneas de acción en esta materia.

El actor institucional por excelencia en las acciones de formación para el trabajo es el Sena y la seguridad y salvamento minero forman parte de los temas abordados en sus programas. No obstante, la focalización de las acciones educativas aún no aborda de manera efectiva a los grupos más vulnerables en la actividad minera. Hay oportunidades interesantes para que las entidades estatales fortalezcan este tipo de acciones cuando hay estructuras organizativas apropiadas entre los pequeños mineros. Tal es el caso del centro de formación minero de Andes-Sotomayor en Nariño.

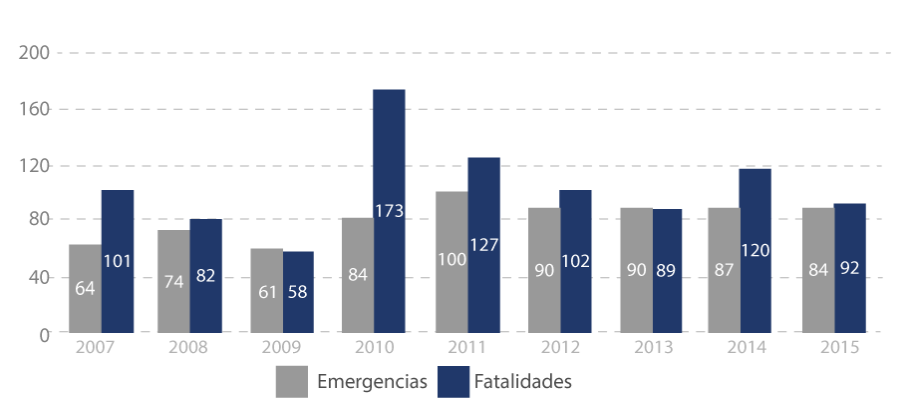
Accidentalidad minera

De acuerdo al informe sobre estadísticas de accidentalidad consolidadas durante el periodo 2005 a 2015 del Grupo de Seguridad y Salvamento minero de la Agencia Nacional de Minería se pueden presentar los siguientes accidentes asociados a la minería (ANM, 2005):

- Accidente minero por caída a diferente nivel: Evento o suceso repentino que ocurre a causa de la caída de personas de una cota superior a una cota inferior
- Accidente minero por derrumbe: Evento o suceso repentino ocurrido en labores subterráneas por el colapso del macizo rocoso
- Accidente minero eléctrico: Evento o suceso repentino que ocurre por contacto con el flujo eléctrico por el manejo de redes y equipos eléctricos
- Accidente minero mecánico: Evento o suceso repentino que ocurre por el manejo de herramientas manuales, liberación inesperada de cargas, máquinas con sus componentes, y accesorios utilizados para el transporte, ventilación, desagüe, iluminación y demás servicios de operación minera.
- Accidente minero por explosión: Evento o suceso repentino que ocurre por el uso de explosivos, polvo de carbón y/o por la concentración de gases explosivos.
- Accidente minero por inestabilidad de taludes: Evento o suceso repentino que ocurre en la bores a cielo abierto por fenómenos en remoción en masa
- Accidente minero por incendio: Evento o suceso repentino que ocurre por combustión endógena y/o exógena
- Accidente minero por inundación: Evento o suceso repentino que ocurre por presencia excesiva de agua que cubre total o parcialmente las labores mineras
- Accidente minero por ventilación o atmosferas viciadas: Evento o suceso repentino ocasionado por insuficiencia de oxígeno, concentración de gases fuera de límites permisibles, o acumulación de aire irrespirable
- Accidente minero por maquinaria pesada: Evento o suceso repentino por el manejo y/o manipulación de la maquinaria utilizada en las labores mineras para el arranque, cargue y transporte de material.

Emergencias y fatalidades mineras ocurridas durante los años 2007-2015

Fuente: Adaptado de ANM (2015) http://goo.gl/g3qBj5



La mayor mortalidad se presenta en minas subterráneas de carbón, por el riesgo que implica esta actividad. Tal y como lo mencionó el vicepresidente de Seguimiento y Control de la Agencia Nacional de Minería, "la minería subterránea de carbón presenta más riesgos por la existencia de gases metano, de tal forma que si no hay la infraestructura de ventilación adecuada cualquier chispa puede ocasionar una explosión de gran magnitud." En julio de 2015 por ejemplo, en el municipio de Samacá, Boyacá murieron cinco mineros que trabajaban en la explotación subterránea de carbón, debido a una explosión de gas metano (Portafolio, 2015). Las cifras de mortalidad han ascendido considerablemente, generando que la minería se constituya como una actividad con un riesgo latente de muerte.

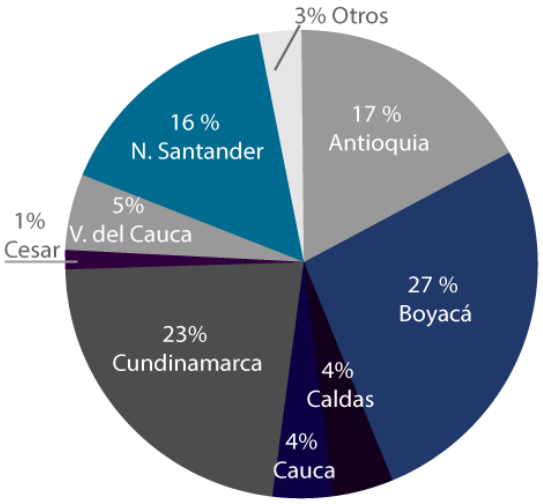
Además, la ANM admite que puede haber un subregistro de los accidentes mineros debido a que no se tiene información completa sobre los accidentes que ocurren en las minas que explotan sin títulos mineros. En algunas ocasiones los mineros informales o ilegales prefieren no avisar a las autoridades sobre estos accidentes por evitar sanciones. El experto en minería, Eduardo Chaparro sostiene en una entrevista para el diario Portafolio que la accidentalidad minera del país se encuentra asociada, en su mayoría, a la informalidad del sector: "en Colombia es un problema asociado fundamentalmente con la ilegalidad, que no está amparada con las medidas de seguridad industrial adecuadas".

En cualquier caso, los accidentes mineros cobran altos números de vidas y las autoridades son conscientes de esta problemática. Por ello, las funciones de las autoridades no deben limitarse solo a las medidas de fiscalización de la minería formal, sino que deben dar un paso más en las medidas preventivas de accidentalidad tanto para quienes operan legalmente como para los que operan bajo la informalidad o la ilegalidad.

Al comparar los departamentos productores de minerales junto con las estadísticas de emergencias, se pone en evidencia que aquellos departamentos con mayor contribución en la explotación y exportación de minerales, como lo son Cesar y Guajira (90% de la producción total según datos de Fe desarrollo, 2011), reportan niveles mínimos de emergencia (1 % de los incidentes totales registrados); mientras que departamentos caracterizados por el desarrollo de proyectos de pequeña y mediana escala registran un significativo número de emergencias. Esto llama la atención sobre la inequidad en el acceso a mecanismos de aseguramiento y protección, y la necesidad de una atención urgente por parte de autoridades mineras en el acompañamiento a este tipo de minería.

Emergencias mineras ocurridas por departamentos durante los años 2005 - 2015

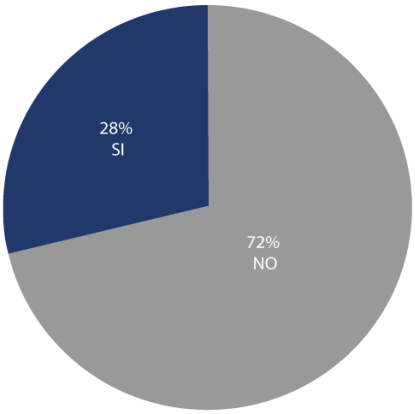
Fuente: Adaptado de ANM (2015)
http://goo.gl/g3qBj5



En el caso de la minería ilegal y aquella asociada al desarrollo de actividades criminales, el panorama es aún más preocupante debido a la doble victimización a la que pueden estar expuestos trabajadores en entornos de minería criminal: sometidos por organizaciones ilegales y sometidos por la limitación o imposibilidad para que el Estado proteja a quienes están siendo, en muchas ocasiones a pesar de ellos mismos, siendo parte de una acción criminal. Esta es una situación que se da de manera extrema en el contexto de minería de oro por la vinculación de GAI a la extracción. Sin embargo, la minería con o sin título de minerales distintos al oro muestran condiciones en donde la prevención de accidentes es casi ninguna y por lo tanto presentan riesgos mayores a los de la minería vigilada.

Implementación de acciones de seguridad y salud ocupacional en las Unidades de Producción Minera censadas

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Minero Departamental 2010-2011-MME



RECOMENDACIONES

1. Fortalecimiento del enfoque preventivo en la actuación de las instituciones

1.1 Para atender oportunamente situaciones riesgo a la salud en el trabajo en el contexto de la minería informal, el Ministerio de Trabajo en colaboración con el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Minas deben:

- Fortalecer las capacidades institucionales para monitorear y dar lineamientos específicos para esta población a las agencias del Estado responsables de la implementación y vigilancia de intervenciones de promoción y prevención en el lugar de trabajo.
- Desarrollar la pesquisa activa de enfermedades ocupacionales en contextos mineros con presencia de pequeños emprendimientos con el fin de reducir el sub-reporte e informar oportunamente los planes en el marco del Sistema General de Riesgos Laborales.
- Es necesario que la reglamentación de la ley estatutaria de salud considere previsiones específicas para la minería, en particular sobre: disponibilidad de servicios en zonas marginadas, diseño y aplicación de criterios para la Política Farmacéutica Nacional.

1.2 El Ministerio de Salud debe liderar la reglamentación del artículo 9 de la ley 1751 de 2015, considerando las características particulares del sector minero y ajustar su modelo de gestión en concordancia. Este esfuerzo debe contemplar mecanismos de participación con mineros no empresariales en la identificación de determinantes sociales en salud.

2. Mejoras en la implementación de políticas para la promoción de entornos laborales saludables

Teniendo en cuenta que la salud de la población minera vulnerable está influenciada por determinantes sociales de la salud derivados de la propia actividad, es necesario tomar medidas diferenciadas para atender las necesidades de prevención, promoción y tratamiento de esta población:

2.1 El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección social deben formular estrategias para unificar protocolos para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades profesionales, coordinando y armonizando las actuaciones de las ARL y EPS. Estas medidas deben contribuir a agilizar la respuesta en los procesos de discapacidad y a monitorear las condiciones laborales de los trabajadores que deban ser reubicados.

2.2 Frente a la situación de riesgos laborales en pequeños emprendimientos mineros, conviene que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social incorporen en el Sistema General de Riesgos Laborales lineamientos para:

- Implementar acciones de promoción y prevención orientadas al autocuidado, dando prioridad a los trabajadores mineros que se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad.
- Contar con un seguimiento adecuado de estas intervenciones e incorporar de manera gradual acciones de inspección, vigilancia y control apropiadas para las capacidades y características de estos emprendimientos.
- El Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Salud deben crear una mesa de diálogo con mineros informales para asegurar que los mineros adoptan y participan en las decisiones de políticas de seguridad en el trabajo

3. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento en riesgos ocupacionales

3.1 En el marco de la política para el manejo de la información en salud, según la define la Ley Estatutaria de la Salud, el diseño del sistema único de información en salud, a cargo del Ministerio de Salud, debe considerar la incorporación de datos que permitan caracterizar las dinámicas de salud-enfermedad en las personas que se dedican a la actividad minera. El sistema debe contemplar mecanismos que incorporen esta información en la definición de políticas de salud pública y que permitan:

- Analizar los determinantes sociales en salud en entornos mineros.
- Adoptar medidas diferenciales en intervenciones poblacionales respaldadas por evidencia epidemiológica para el sector minero.
- Abordar fuentes de temores de la comunidad y los trabajadores con información oportuna y clara.

3.2 El Ministerio de Salud en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía debe desarrollar líneas base epidemiológicas con metodologías idóneas y cuyos resultados estén disponibles para todos los interesados acerca de la prevalencia e incidencia de enfermedades profesionales. La calidad y transparencia del proceso de producción y divulgación de la información epidemiológica debe contribuir a reducir la conflictividad sobre este tema entre empleados y contratistas.

3.3 El ministerio de Salud con el apoyo del Ministerio de Minas y DNP deben desarrollar un mecanismo que asegure los recursos - por ejemplo con un fondo parafiscal- que permita financiar estudios epidemiológicos en entornos mineros.

4. Protección frente a la discriminación por condiciones de salud del trabajador.

4.1 El Ministerio de Trabajo debe ajustar la regulación para dar indicaciones más claras a las empresas para no incurrir en prácticas de discriminación sospechosa en los procesos de vinculación de personal. Los lineamientos y procedimientos deben atender los principios mínimos fundamentales recogidos en el artículo 53 de la Constitución.

4.2 El Ministerio de Trabajo debe establecer lineamientos para acompañar a las empresas mineras en la tarea de adecuar sus procesos para evitar prácticas de discriminación en proceso de vinculación de personal, en particular en casos en que hay discriminación en la contratación por condiciones de salud.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Minería (2015) Estadísticas de accidentalidad consolidado 2005 – 2015. Disponible en: http://www.slideshare.net/AgenciaNaldeMineria/emergencias-mineras-consolidado-2005-31-de-diciembre-2015

Cerrejón - Universidad del Rosario. (2009). Estudios de salud ocupacional - Proyecto INDEXYS. Grupo de investigación de la Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud.

Contraloría General de la Nación. (2014). Política pública: Acceso y calidad en salud: universal y sostenible. Informe de auditoría a políticas públicas, Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2015). La minería sin control: Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos. Delegada para los derechos colectivos y del Ambiente. Bogotá.

Delgado, I., & Tovar, S. (2016). Particularidades del derecho laboral individual en el sector minero, jornadas y tercerización. En J. C. Henao, Minería y desarrollo (págs. 483-526). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

DPS. (2015). Más Familias en Acción, oportunidades para la prevención del trabajo infantil en Colombia.

Huebler, F. (2008). Child labour and school attendance. UNICEF.

Ministerio de Minas y Energía. (2016). Política minera en Colombia. Bases para la minería del futuro. Bogotá.

Ministerio de Salud. (2012). Plan Decenal de Salud Pública. Dimensión salud y ámbito laboral. Bogotá.

OIT. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

OIT. (2000). Convenio 182.

OIT. (2015). Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil.

Portafolio (2015) Colombia es un país de alta accidentalidad minera. Disponible en: http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-pais-alta-accidentalidad-minera-29618

Procuraduría General de la Nación. (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Bogotá.

UPME. (2014). Indicadores de la minería en Colombia. Bogotá. Disponible en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Analisis%20Sectorial/INDICADORES_24_06_2013.pdf

6 DIFICULTADES PARA LA ATENCIÓN DE MIGRACIONES Y REASENTAMIENTOS ASOCIADOS A LA MINERÍA

DIFICULTADES PARA LA ATENCIÓN DE MIGRACIONES Y REASENTAMIENTOS ASOCIADOS A LA MINERÍA

Las migraciones se definen usualmente como el movimiento de una persona o grupo de personas de un área geográfica a otra distinta a su lugar de origen, para establecerse de manera indefinida o temporal (OIM, 2016). Las migraciones se entienden también como un fenómeno social. Cuando una persona sale de su territorio deja en la sociedad de partida, entre otros elementos, redes sociales. Y a su vez al llegar a la sociedad de destino no solo trae consigo un conjunto de expectativas e intereses que surgen de las redes sociales de las que hace parte, sino que además tiene la capacidad de insertarse y crear nuevas redes en el lugar al que llega (Roll y Leal-Castro, 2010). Estas interacciones entre personas develan la importancia del capital social como un recurso que guarda estrecha relación con los vínculos sociales entre individuos y por lo tanto tiene particular incidencia en las redes migratorias[1].

De este modo, los fenómenos migratorios ofrecen oportunidades, pero también plantean retos importantes en las obligaciones relacionadas con el pleno ejercicio de los derechos humanos. Según los Principios Rectores para las Empresas y los Derechos Humanos (2011), es deber de los Estados respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las empresas deben encargarse de cumplir las leyes aplicables y respetar los derechos humanos. Este es el marco conceptual, de este documento, desde que se estudia la protección de las personas y las comunidades afectadas por efectos de la migración[2].

Las migraciones que aquí se abordan están relacionadas específicamente con los contextos mineros de oro, carbón y materiales de construcción, de los departamentos de La Guajira, El Cesar, Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Cundinamarca y Boyacá. Comprende situaciones en las que una persona o grupos de personas pueden ser desalojadas o desplazadas forzosamente por proyectos de desarrollo que impactan en el medio ambiente, la tierra, los recursos e incluso la seguridad de las personas. O contextos en los que personas deciden migrar a otros territorios donde la minería ofrece oportunidades laborales y generación de ingresos por bonanza económica. También, se aborda el caso particular de la explotación aluvial de oro, que presenta una movilidad constante por parte de pequeños mineros, quienes se trasladan de un lugar a otro según la presencia del mineral (ver por ejemplo Cárdenas y Chaparro, 2004).

---

[1] Ramos y Rodríguez (2013) recogen varios delos atributos que diversos autores le otorgan a las redes de tipo migratorio: son "conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los migrantes o emigrantes retornados con los parientes, amigos o compatriotas que permanecen en el país de origen" (Arango, 2000). Son consideradas recursos o capital de interacción que logran impactar en las diminución del riesgo (Durán, 2001); generan espacios de reciprocidad, confianza y solidaridad (Canales y Zlolniski, 2001); ayudan a facilitar el proceso migratorio y la acogida en la sociedad receptora (Sánchez et al., 2007)".

[2] El capítulo minería y derechos humanos describe de manera más detallada el papel del Estado en la protección de derechos.

Ejemplos de minería aluvial de oro en el Chocó

Fuente: Trabajo de campo CREER

La pérdida de acceso a zonas en las que las comunidades desarrollan actividades relacionadas con su identidad cultural, puede amenazar el tejido social, las prácticas culturales y la pervivencia misma de comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas.

En primer lugar, los desplazamientos y desalojos forzosos pueden intensificar los conflictos sociales, la desigualdad y la segregación, situación que afecta a los sectores más vulnerables social y económicamente, especialmente a mujeres, niños, minorías y pueblos indígenas (OHCHR, 2007). Además, la pérdida de acceso a zonas en las que las comunidades desarrollan actividades relacionadas con su identidad cultural, como ritos espirituales y otros actos simbólicos o de sociabilidad puede amenazar el tejido social, las prácticas culturales y la pervivencia misma de comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas. De este modo, los desplazamientos y desalojos forzosos por el desarrollo constituyen graves violaciones a los derechos humanos. En particular, a los derechos a una vida digna, a la vida cultural, a los derechos étnicos territoriales y los que de ellos dependen, a la educación, a la salud, al trabajo, a la seguridad de la persona y a la libre circulación[3].

De otra parte, el acelerado crecimiento poblacional bien sea por población laboral flotante de las empresas o por migración de personas que llegan buscando oportunidades de ingresos en los territorios, irrumpe en las dinámicas locales de tipo económico, social y cultural (Beltrán, Lobato y Barbosa, 2010). Estas dinámicas no siempre son compatibles con el contexto y sus actores por lo que las transformaciones en las que también están involucradas estas migraciones, sumadas a la ausencia o debilidad institucional, pueden impactar los derechos de la población local, especialmente en contextos de vulnerabilidad y escasez. En este caso específicamente, los derechos a la educación, al trabajo, a la vida digna y a la vida cultural. Ahora bien, aunque la naturaleza de estas migraciones se orienta al

[3] Para mayor información sobre situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio de derechos revise los documentos elaborados por CREER en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

desarrollo de actividades económicas, no puede interpretarse de manera absoluta como un movimiento voluntario. Muchas de las personas que migran en busca de oportunidades en la minería lo hacen para suplir la ausencia de oportunidades en otros sectores, o porque sus competencias sólo son útiles en ese oficio. En ciertos casos esta migración puede considerarse forzosa, porque está motivada por la carencia de oportunidades en los lugares de origen.

Considerando la relevancia creciente de las migraciones en los territorios, la presente sección realiza un análisis sintético de los principales impactos asociados a los desequilibrios en los mercados laborales, en la oferta y demanda de servicios y bienes públicos, y en la fragmentación del tejido social, la pérdida de referentes identitarios y la ruptura de tradiciones étnicas y culturales. Estos impactos se describen conforme su origen fundamental, es decir, en virtud de su relación con aspectos institucionales de política pública, de capacidad de ejecución por parte de agencias del Estado, o por el desarrollo mismo de las actividades empresariales. En esta sección no se discuten el desplazamiento forzado causado por actores armados organizados al margen de la ley, puesto que estos asuntos se tratan en el capítulo de Seguridad.

PRINCIPALES SITUACIONES E IMPACTOS	AFECTACIONES A DERECHOS
Ausencia de un marco normativo para la atención a migraciones por causas distintas a las del conflicto armado, como son los desplazamientos por el desarrollo o la búsqueda de oportunidades de ingreso en contextos mineros, aumenta la vulnerabilidad de esta población migrante, y explica la carencia de herramientas para atender las demandas que generan este tipo de migraciones en los territorios.	❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a una vida digna ❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derecho a la propiedad ❖ Derechos étnicos- territoriales ❖ Derecho a la seguridad alimentaria
Pérdida del territorio por causa de reasentamientos involuntarios y desplazamientos por el desarrollo produce fragmentación del tejido social, pérdida de referentes identitarios y ruptura de tradiciones étnicas y culturales tanto de comunidades receptoras como de comunidades migrantes.	❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la vida digna ❖ Derechos étnico- territoriales ❖ Derecho a la libre circulación y permanencia
Aumentos o reducciones significativas en la demanda de bienes públicos por desplazamientos asociados con dinámicas de desarrollo o por migraciones en búsqueda de oportunidades de ingreso en contextos mineros, pueden generar déficit de la provisión de dichos bienes y desequilibrios del mercado laboral (tanto formal como informal).	❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a la igualdad ante la ley ❖ Derecho a la salud ❖ Derecho al trabajo ❖ Derecho a la educación ❖ Derecho a la seguridad
Cambio de vocación productiva de una producción agropecuaria hacia una explotación mecanizada minera, por ejemplo, por medio de la llegada de actores que explotan el oro por medio de retroexcavadoras, dragas o dragones, deriva en ruptura de formas tradicionales de sustento, pérdida de costumbres propias de algunas comunidades e inseguridad económica y alimentaria.	❖ Derecho a la seguridad alimentaria ❖ Derecho a condiciones de vida digna ❖ Derecho a participar en la vida cultural ❖ Derecho al ambiente sano ❖ Derecho al trabajo ❖ Derecho a la educación ❖ Derechos étnico-territoriales

1. DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA LA ATENCIÓN DE LAS MIGRACIONES ASOCIADAS A LA MINERÍA

Aun cuando Colombia cuenta con una política para la atención al desplazamiento forzado interno, esta política excluye acciones e instrumentos sobre la población migrante interna diferente a la desplazada por el conflicto armado. De hecho, Vidal et al. (2011) son enfáticos en afirmar que el concepto de desplazamiento forzado en Colombia se "limita a los éxodos generados con ocasión del conflicto armado interno que vive el país."

Por un lado, el marco institucional que dispone la atención integral a personas en situación de desplazamiento forzado se centra en las etapas de prevención, atención humanitaria, estabilización socioeconómica, reubicación e integración (Rubiano y Mojica, 2013). Lo desarrolla la Ley 387 de 1997, complementada por la ley 1190 de 2008 y a su vez por lo dispuesto en la ley 1448 de 2011[4].

En particular, el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado, define a la persona desplazada como:

> "…toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público".

Por otro lado, la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia extensa, que se basa en la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se introdujo un enfoque de derechos. La sentencia T-025 de 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada en Colombia, y ordenó a diversas agencias del Estado la atención prioritaria a esta población. En esta medida, la sentencia complementó la política orientada por la Ley 387 de 1997, dando alcance a una serie de obligaciones que tiene el Estado con la población desplazada por causa del conflicto armado.

En general, la política de desplazamiento forzado ha estado influenciada por el régimen internacional de gestión del desplazamiento interno. Por otro lado, los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo (ACNUDH, 2007), han sido incorporados a las dinámicas colombianas mediante diversas sentencias, pues estos principios reconocen como desplazamiento forzoso, entre otros, los vinculados a proyectos de desarrollo e infraestructura como presas, proyectos energéticos e industrias mineras, y la especulación descontrolada sobre el suelo, en

[4] La ley 1448 de 2011 dirigida a la reparación de las víctimas del conflicto armado, señala en el artículo 60 que la atención a población desplazada será complementada por lo que se dispone en la ley 387 de 1997.

cambio la norma colombiana únicamente contempla a quienes son expulsados por causa del conflicto armado interno.

Particularmente, en lo referente a la protección que requieren las comunidades afro descendientes, el auto 005 de 2009, reconoce que el desplazamiento de estos grupos poblacionales puede darse a causa de "la existencia de procesos mineros, agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo". Aunque este Auto da cabida a situaciones distintas a las del conflicto armado, no ha tenido impacto en la práctica del diseño de la política. De este modo, el auto cumple con promover la inclusión de estas comunidades en los programas desarrollados en el marco de la ley 387 de 1997, pero el resto del Estado se ha quedado corto en el avance normativo (Rubiano y Mojica, 2013).

Así pues, el desarrollo normativo y de política pública alrededor de la población desplazada ha dejado por fuera dos manifestaciones alternativas de las migraciones internas en Colombia. Por una parte, quedan por fuera las migraciones asociadas a proyectos de desarrollo, es decir, deja por fuera a quienes son expulsados del territorio en razón a proyectos mineros, sean reubicados o no. Por otra parte, estas políticas no consideran aquella población migrante que persigue oportunidades de ingresos asociados a la actividad minera o sus encadenamientos. Esta dimensión tiene un agravante, y es que no necesariamente quienes migran buscando ingresos toman su decisión de manera voluntaria. Si las personas migran porque en sus lugares de origen no lograron desarrollar competencias en otros oficios, pero en otras circunstancias hubieran elegido otra actividad, su decisión se adopta sin que hayan tenido la opción de enfrentar lo que Bowles denomina el acertijo constitucional clásico: aquellas interacciones sociales donde las personas tienen libertad para elegir sus acciones, y además evitan resultados que ninguna persona hubiese escogido (Bowles, 2010, p. 41).

Replicando esta ausencia de política pública, las políticas sectoriales también dejan de lado las migraciones que no se asocian al conflicto armado. Se destacan, por ejemplo, los planes decenales de salud y educación, cuyas únicas referencias a la migración redundan en el desplazamiento forzoso por el conflicto. Lo mismo ocurre con la política integral de vivienda y la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana. En el caso laboral se hace más explícito el vacío, en tanto existe una política específica de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema o desplazamiento, que no considera migrantes diferentes a quienes son desplazados por el conflicto.

Como estas políticas no dan preponderancia a fenómenos migratorios alternativos, diferentes al desplazamiento causado por el conflicto, no contienen las bases que justificarían la creación de instrumentos, para atender las demandas que este tipo de migraciones generan y tampoco los crean directamente. Por ejemplo, si bien el plan decenal de educación considera en su alcance garantizar el derecho a la educación en todo el territorio nacional, al no considerar específicamente los cambios en los patrones poblacionales que se pudieran generar por actividades mineras, no tiene suficientes herramientas para prever y atender los incrementos en la demanda por educación derivados de la llegada de personas, o el deterioro en la oferta por la migración de docentes, asociados a contextos de explotación minera.

Las implicaciones que tiene la ausencia de políticas trascienden la sub-provisión de bienes públicos, la pérdida de tradiciones e identidad cultural, y los desbalances en el mercado laboral (tanto formal como informal) asociados al desplazamiento forzoso por el desarrollo o la migración en búsqueda de oportunidades de ingresos. En ocasiones, la población migrante que llega a nuevos territorios es señalada por la población receptora como causante de problemáticas sociales. Por lo tanto, una política de migraciones que considere la población desplazada por razones diferentes al conflicto armado, debería desarrollar instrumentos para mediar los encuentros culturales y evitar problemáticas sociales y conflictos que se deriven de ellos.

Los fenómenos migratorios, sin importar su origen, determinan parcialmente la disponibilidad y posibilidades de acceso a bienes públicos en los lugares de llegada y salida de personas. De hecho, diversos estudios han encontrado un déficit en la provisión de bienes públicos cuando la migración conlleva aumentos significativos en la demanda o reducciones en la oferta de dichos bienes[5]. Esta situación se suma a la pérdida de tradiciones culturales y referentes identitarios de los migrantes, en tanto la ausencia de política no brinda suficientes herramientas a las autoridades y comunidades para preservarlos.

2. LAS ACTUACIONES DEL ESTADO EN LA ATENCIÓN DE MIGRACIONES ASOCIADAS A LA MINERÍA

La ausencia de un marco normativo nacional que contemple las migraciones por causas distintas a las del conflicto armado interno constituye un factor limitante para atender sus impactos en los territorios. Esta situación obliga a las autoridades locales a concentrar esfuerzos para dar respuestas efectivas a este fenómeno. Pero la viabilidad de estas acciones depende de las restricciones presupuestales y de ejecución de muchos municipios y departamentos. En términos de la gestión pública del territorio, los gobiernos locales y regionales, a través de sus competencias en materia de ordenamiento territorial y atención a las problemáticas que se desprenden de las migraciones internas, deben no sólo ejercer las competencias con las que ya cuentan, sino actuar de manera coordinada para ejecutarlas articuladamente.

La ausencia de un marco normativo nacional que contemple las migraciones por causas distintas a las del conflicto armado interno constituye un factor limitante para atender sus impactos en los territorios.

En el ámbito de atención a las migraciones, la debilidad e incapacidad de la administración pública puede incidir en la fragmentación del tejido social, la pérdida de referentes identitarios y la ruptura de prácticas culturales y tradicionales.

[5] Ver por ejemplo Alessina et al. 1999, Calabrese et al. 2006, y Winkelmann y Schulhofes-Wohl, 2015

2.1 RELEVANCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA LOS FENÓMENOS MIGRATORIOS

Las migraciones requieren ser vistas desde una perspectiva de género, debido a que estas impactan de manera distinta a hombres y mujeres en su proceso de desplazamiento. En particular, las mujeres migrantes son vulnerables en lo que respecta a su salud reproductiva, especialmente cuando no encuentran condiciones de acceso a asistencia médica en los lugares de destino. Por ejemplo, en el municipio de Nobsa, Boyacá no hay hospitales para la atención médica de los habitantes, por lo cual las personas deben desplazarse a Sogamoso o Tunja: "La gente ni muere ni nace en Nobsa, entonces las mujeres para dar a luz tienen que migrar a otros municipios" (Funcionaria de una empresa de materiales de construcción en Boyacá).

"La gente ni muere ni nace en Nobsa, entonces las mujeres para dar a luz tienen que migrar a otros municipios"

Funcionaria de una empresa de materiales de construcción en Boyacá

Frente al migrante económico, hombres y mujeres son absorbidos por distintos sectores del mercado de trabajo en el lugar al que llegan, por lo que sus experiencias son diferenciadas. Durante el trabajo de campo se encontró una tendencia generalizada a que los hombres que migran a municipios mineros se concentren sobretodo en el sector minero de carbón, oro o materiales de construcción; en cambio, las mujeres se encuentran predominantemente en el servicio doméstico. Por ejemplo, en el municipio de Cogua, Cundinamarca, según un actor comunitario, algunas familias han llegado de otros municipios para trabajar en la minería, sin embargo las mujeres se dedican a cuidar de sus hijos y de sus casas. De hecho, estas condiciones no solo determinan la definición de roles y relaciones entre hombres y mujeres migrantes, sino que además han generado un impacto en la vida familiar de las comunidades.

En relación a los desplazamientos forzados por el desarrollo, hombres y mujeres también se afectan de manera distinta, y por lo tanto, sus necesidades de protección y asistencia deben ser diferenciadas. En estas situaciones, los efectos los sienten las mujeres de una manera más aguda, debido a que estas deben enfrentarse a un ambiente desafiante, asumiendo responsabilidades que antes tenían los hombres, mientras que siguen en una posición vulnerable, por la discriminación, explotación o abuso (OIM, Sección 2.10). Por ejemplo, en Tabio, Cundinamarca, una líder comunitaria quien fue desplazada debido a la minería de carbón en el Cesar argumenta que su rol en la sociedad ha cambiado desde entonces, pues debe asumir más responsabilidades, pero sin recibir apoyo social. Esta situación ha creado también dinámicas distintas en el relacionamiento y la participación de las actividades comunitarias en el municipio.

2.2 GOBIERNOS LOCALES SIN CAPACIDAD PARA ATENDER LOS DESAFÍOS DE LOS FENÓMENOS MIGRATORIOS EN CONTEXTOS DE MINERÍA A GRAN ESCALA

En la minería a gran escala de carbón y materiales de construcción, actores institucionales y comunitarios de los departamentos de Cesar, Boyacá y Cundinamarca señalaron los impactos sobre el aumento poblacional generado por las migraciones en territorios mineros. En términos generales, mencionaron la disminución en la oferta de servicios y bienes públicos, la aparición de problemáticas sociales y la alteración de prácticas culturales. Por ejemplo, de acuerdo con un funcionario del municipio de Hatonuevo, en La Guajira, aproximadamente el 40% de la población del municipio es flotante y la llegada de personas de diferentes regiones del país ha llevado a una pérdida de las costumbres propias[6]. El problema principal radica en la forma en que se resuelven las tensiones y la manera en que la miseria degrada la capacidad individual y colectiva de ejercer derechos de libertad, derechos políticos de participación y de acceder a mecanismos de remedio o prevención de conflictos. En términos generales, el derecho al mínimo vital se interrelaciona con los demás derechos de manera determinante.

Por otra parte, el análisis cuantitativo sugiere una asociación entre el desarrollo de actividades mineras de carbón a gran escala, y una profundización de las condiciones de pobreza. Esta situación, a la luz de las oportunidades para la generación de ingresos en contextos con oferta de empleo formal y con presencia estatal no debilitada por la minería, puede estar asociada con los cambios en los patrones poblacionales asociados a la actividad minera. En particular, en los municipios con minería de carbón en Cesar y La Guajira se observa un 64% de hogares con necesidades básicas insatisfechas, mientras que en los municipios de comparación esta cifra es de 58%[7,8]. Este deterioro en las condiciones de pobreza puede interpretarse, a su vez, como un síntoma, a escala agregada de la imposibilidad de los gobiernos locales para atender las demandas ciudadanas en diversas dimensiones. El punto central, en el contexto de las migraciones, es la relación entre los cambios en las demandas que se pueden derivar de cambios de los patrones poblacionales. En este caso, en particular, en lo relacionado con el goce y ejercicio efectivo de los derechos a la vivienda digna y la educación.

---

[6]Esta es una percepción que reduce la posibilidad de que se generen mestizajes pacíficos de la cultura.

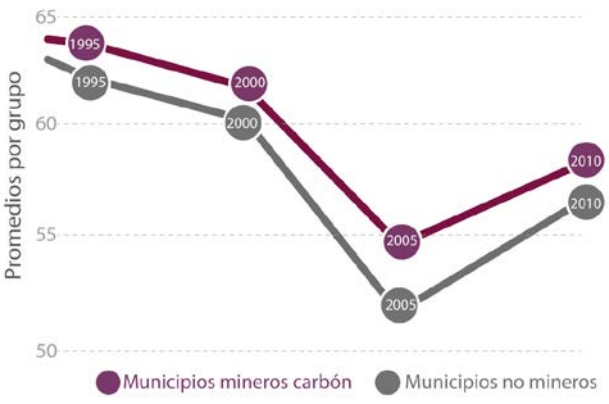
[7] Este índice, construido por el Departamento Nacional de Planeación, agrega información sobre las siguientes variables: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

[8] Este resultado se relaciona con lo evidenciado por Rudas y Espitia (2013), respecto a la ineficiencia en la distribución de la renta en los municipios mineros.

Evolución del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en municipios de minería de gran escala en Cesar y Guajira

Ésta gráfica presenta los cambios en el índice de necesidades básicas insatisfechas entre municipios productores de carbón a gran escala en Cesar y La Guajira, y su grupo de comparación. Ambos grupos parten de un nivel similar, y con el transcurso del tiempo se deterioran las condiciones de pobreza en municipios mineros, en relación con los no mineros

Fuente: Elaboración propia con información de DANE



2.3 GOBIERNOS LOCALES SIN CAPACIDAD PARA ATENDER LOS DESAFÍOS DE LOS FENÓMENOS MIGRATORIOS EN CONTEXTOS DE MINERÍA A PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA

Los municipios de minería a pequeña y mediana escala, en los que se presenta un acelerado crecimiento demográfico no cuentan necesariamente con una administración pública sólida que sea capaz de generar una cobertura eficiente de servicios básicos (Beltrán, Lobato y Barbosa, 2010). Esto, sumado a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los territorios, conduce a la aparición de nuevas problemáticas sociales. Por ejemplo, en el municipio de Nemocón, Cundinamarca, autores institucionales mencionaron que el crecimiento demográfico en la vereda de Patio Bonito supera las capacidades del gobierno local: "Nemocón tiene otro municipio dentro de él. Porque todas estas personas de Patio Bonito que se dedican a la minería llegaron de Chita y de Jericó. Ahí formaron sus núcleos. Todos son familias. Nos gustaría hacer más cosas allá pero es que es un pueblo dentro de otro pueblo, (…) la vereda queda muy lejos entonces es muy difícil para nosotros hacer control" (Funcionario en el municipio de Nemocón, Cundinamarca). Asimismo, argumentaron que los recursos no son suficientes para cubrir las necesidades de las comunidades, y que por ello no han podido realizar muchos programas enfocados en las problemáticas sociales de la vereda. Este contexto ha desbordado las capacidades de atención de las autoridades locales, que a la luz del vacío de política pública y la falta de instrumentos de atención coordinados desde el gobierno nacional, contribuye a un deterioro sistemático en el goce y ejercicio de derechos.

Los municipios de minería a pequeña y mediana escala, en los que se presenta un acelerado crecimiento demográfico no cuentan necesariamente con una administración pública sólida que sea capaz de generar una cobertura eficiente de servicios básicos

Asimismo, en este municipio, los miembros del gobierno local manifestaron que quienes no son oriundos del territorio se han dedicado a prácticas mineras en donde las dinámicas comerciales y relacionales entre los miembros de la comunidad se asocian a factores como el consumo de alcohol, la violencia y otras problemáticas sociales. Esto no solo da cuenta de las tensiones derivadas del asentamiento y práctica de la minería por parte de quienes han migrado al municipio[9], sino que además estas percepciones alimentan la estigmatización de peligrosidad del migrante económico, que en muchos casos es víctima de condiciones vulnerables que lo obligan a migrar de su lugar de origen.

La llegada de actores que explotan el mineral por medio de técnicas diferentes a las tradicionales como las retroexcavadoras, las dragas o los dragones, ha fomentado una ruptura en las costumbres en algunos municipios del Chocó.

En el caso de las comunidades étnicas del Chocó, la pobreza y otras características de vulnerabilidad que se presentan en medio de la itinerancia de la actividad minera de estas comunidades, no han tenido la respuesta estatal adecuada para sobrellevar los impactos. La llegada de actores que explotan el mineral por medio de técnicas diferentes a las tradicionales como las retroexcavadoras, las dragas o los dragones, ha fomentado una ruptura en las costumbres en algunos municipios del Chocó.

Retroexcavadora, draga o dragón en el municipio de Río Quito, Chocó

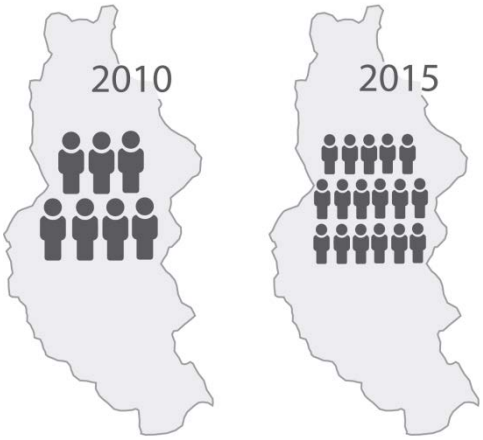
Fuente: Trabajo de campo CREER

[9] Este caso particular se desarrolla con mayor profundidad en el documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a Participar en la Vida Cultural disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

En Río Quito, Chocó el tribunal administrativo falló una acción popular a favor de las comunidades. La sentencia reconoce la inacción del Estado en la degradación ambiental del municipio (Tierra Digna, 2015). La itinerancia en la actividad de estas comunidades, genera rupturas respecto a las formas tradicionales de vida pues el cambio de vocación de una producción agropecuaria hacia una explotación mecanizada minera ha afectado los comportamientos y dinámicas de las comunidades. La necesidad de irse detrás de la retroexcavadora para continuar con el barequeo se debe a que por donde va pasando la máquina se va acabando la tierra. Los suelos quedan estériles e inservibles, el agua contaminada y la gente sin posibilidades de sustento, por lo tanto el panorama resultante es uno en el que prima la inseguridad económica y alimentaria[10].

> "Quienes eran agricultores se quedaron sin tierra para cultivar, y terminaron cambiando la agricultura por el barequeo que va detrás de la retro, porque la sacada del orito del río siempre existió".
>
> Miembro de la comunidad en Río Quito, Chocó

En Buriticá, Antioquia, según relatos de funcionarios de la autoridad local, durante los últimos dos años han entrado alrededor de 10 mil personas al municipio, en su mayoría provenientes del nordeste antioqueño motivados por una creciente expectativa con la minería de oro. A 2010, según la información del DANE, el municipio tenía cerca de 7 mil habitantes, lo que implica que el aumento ha sido de alrededor del 243%. La situación ha desbordado las posibilidades de atención en salud y otros servicios por parte de la entidad territorial local.



En Buriticá, Antioquia la población pasó a ser de 7 mil habitantes en el año 2010 a 17 mil en el 2015

En entrevistas con miembros de la comunidad, se evidenciaron situaciones como la ausencia de infraestructura, el hacinamiento, el mal manejo de basuras, la contaminación asociada al uso del mercurio en las fuentes hídricas, en entables a orillas del río Cauca, y en el aire, por compras de oro en la zona urbana, así como contaminación con metilmercurio. De hecho, algunos mineros manifestaron su preocupación por "un futuro sin agua para las próximas generaciones". Las dificultades de la administración municipal para atender la demanda de servicios de salud llevaron a la expedición de un

[10] Para mayor información sobre los efectos de la itinerancia en las comunidades étnicas puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios Mineros determinantes en el ejercicio del derecho a Participar en la Vida Cultural disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

decreto de calamidad pública en octubre de 2013,[11] con el fin de demandar acciones de los gobiernos nacional y departamental y apoyar las labores de censo. La expedición de este derivó en flujos diarios de mineros desde Buriticá a otras zonas cercanas, quienes construyeron entables para procesar el oro extraído en otros municipios. Como consecuencia, los impactos ambientales y en salud han trascendido el ámbito municipal, generando una problemática regional en el occidente de Antioquia[12].

"Cuando en 2013 se dio el boom minero en Buriticá, llegaron miles de mineros informales de Bajo Cauca y Nordeste".

Fuente: El Colombiano, Recuperado el 24/02/2016

[11] Decreto 089 de 2013 de la Alcaldía de Buriticá

[12] Las limitaciones al acceso a servicios de salud pueden verse agravadas por la imposibilidad de las familias para dar una adecuada atención a sus hijos. Sobre este último punto da cuenta la literatura en diversos estudios. Por ejemplo, Valore et al. (2014) y Graham et al. (2014) encuentran que los hijos de padres migrantes manifiestan un deterioro en las condiciones de salud mental y problemas de conducta. A su vez, los canales para que se genere este deterioro sobre la salud mental se han asociado principalmente con dificultades en los problemas de adaptación de los niños y niñas a los nuevos contextos territoriales, como documentan Smith-Greenaway y Madhavan (2015).

En el caso de servicios de educación, el análisis de la información cuantitativa también da cuenta del deterioro en la oferta de infraestructura disponible en los municipios mineros. En particular, los resultados del ejercicio cuantitativo sugieren una asociación entre las actividades mineras de oro, carbón de pequeña y mediana escala en el interior del país y materiales de construcción, con un deterioro de la infraestructura educativa disponible por habitante. Mientras los municipios de comparación para oro, carbón en el interior del país y materiales de construcción tienen en promedio 243, 312 y 254 establecimientos educativos por cada 100 mil habitantes, los municipios con mayor actividad minera tienen, respectivamente, 228, 187 y 196. Bajo el supuesto de que cualquier cambio en el número de establecimientos educativos en un municipio es, con mayor probabilidad, positivo (con nuevos establecimientos) que negativo (cerrando los existentes), esta evidencia puede interpretarse como una manifestación del desbalance entre oferta y demanda de servicios de educación derivado de cambios en los patrones poblacionales[13].

2.4 SITUACIONES COMUNES DE VULNERACIÓN POR DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN ESCENARIOS DE MINERÍA A GRAN ESCALA Y MINERÍA A PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA

Una dimensión común en el deterioro del goce y ejercicio del derecho a la educación, se deriva de la migración de docentes presionados por el incremento en el costo de vida en municipios con bonanzas mineras de oro, como es el caso de Buriticá en Antioquia. Según los relatos de funcionarios de las autoridades locales, el contraste entre el costo de vida y el ingreso de los docentes los ha llevado a salir del municipio, con el subsecuente déficit educativo. Esta situación materializa, por una parte, un riesgo para el pleno ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes que se ven expuestos a condiciones de hacinamiento en sus colegios, y por otra, un impacto sobre el derecho al trabajo de los docentes, que se ven obligados a buscar oportunidades de trabajo en otros lugares[14]. Este fenómeno se encuentra evidenciado en los resultados cuantitativos desarrollados en el marco de este estudio, en particular con una caída en el número de docentes oficiales en municipios mineros. La evidencia cuantitativa sugiere que el número de docentes relativo a la población municipal, cayó en 3% en municipios productores de oro, 12% en municipios productores de carbón de pequeña y mediana escala en el interior del país, 15% en

Una dimensión común en el deterioro del goce y ejercicio del derecho a la educación, se deriva de la migración de docentes presionados por el incremento en el costo de vida en municipios con bonanzas mineras de oro

[13] Para una ampliación sobre el deterioro en la provisión de servicios educativos, remitirse a los documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la Educación disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

[14] Para una ampliación sobre el deterioro en la provisión de servicios educativos, con implicaciones en los mercados laborales, remitirse a los documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a Derecho al Trabajo, y Derecho a la Educación disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

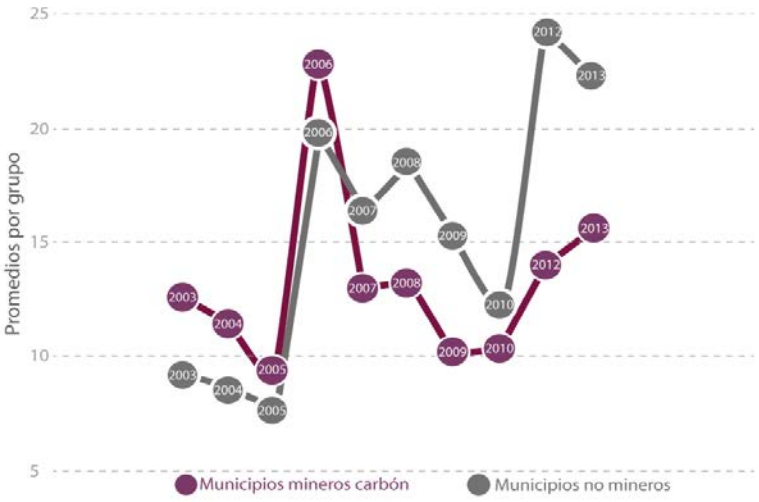
municipios productores de carbón a gran escala en Cesar y La Guajira y 10% en los municipios productores de materiales de construcción, en todos los casos con diferencias significativas respecto a los municipios de control.

Además, la evidencia cuantitativa del EISI sugiere un deterioro en las condiciones de seguridad en los municipios con pequeña y mediana minería de oro, carbón en el interior del país y carbón a gran escala en Cesar y La Guajira. Para el caso de oro, mientras los municipios de control presentan 59 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios mineros tienen 68. En el caso de carbón en el interior del país, mientras los municipios de comparación presentan 42 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios mineros presentan 48, diferencia que es estadísticamente significativa. Finalmente, para el caso de carbón en Cesar y La Guajira, mientras los municipios de control presentan 53 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios productores de carbón tienen 64. Otros indicadores de seguridad ciudadana también presentan deterioro. Los municipios con minería de oro tienen una tasa de hurto a comercios 14% mayor, y una tasa de hurto a personas 14% mayor, respecto a su grupo de comparación. Además, los municipios productores de carbón de pequeña y mediana escala en el interior del país, presentan una tasa de hurto a comercios 72% mayor, una tasa de hurto de automóviles 30% mayor y una tasa de hurto a personas 35% que su grupo de comparación[15].

Tasa de hurto a comercios. Minería de pequeña y mediana escala en el interior del país.

El incremento en la tasa de hurto a comercios para municipios productores de carbón de pequeña y mediana escala en el interior del país, en comparación con sus municipios de control.

Fuente: Construcción propia con datos de CESED - Universidad de los Andes



Sumado a lo anterior, el déficit en la ejecución de las autoridades locales ha derivado en un desbalance entre la oferta y demanda de condiciones de vivienda digna. En contextos de pequeña minería de oro se observó, por ejemplo, la formación de asentamientos en condiciones precarias en zonas aledañas a proyectos mineros, establecidos por parte de los migrantes que llegan en busca de ingresos. Esta situación se observó en los municipios de Condoto en Chocó, Buriticá en Antioquia y Santander de Quilichao en Cauca. En las entrevistas, a su vez, se hizo evidente el déficit de infraestructura de

[15] Para una ampliación de las afectaciones en seguridad ciudadana en contextos mineros remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la vida, libertad y seguridad disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

servicios, en particular en lo correspondiente a energía, agua potable y alcantarillado, que típicamente se observan en estos asentamientos. Por su parte, en contextos de minería de carbón a gran escala, la evidencia cuantitativa sugiere una asociación entre el desarrollo de actividades mineras de carbón en Cesar y La Guajira, y un incremento en el porcentaje de población privada de paredes exteriores en sus viviendas, una de las dimensiones del índice de pobreza multidimensional.[16] Mientras en los municipios de comparación alrededor del 7% de los hogares no disponen de paredes exteriores en sus viviendas, en los municipios mineros esta cifra llega a cerca del 12%. Esta diferencia es estadísticamente significativa.

2.5 ACCIONES DE AGENCIAS PÚBLICAS Y ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL, PARA PREVENIR O MITIGAR LAS AFECTACIONES POR FENÓMENOS MIGRATORIOS

En la política pública no hay una estrategia explícita para la prevención o mitigación de afectaciones por fenómenos migratorios, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía[17] "para los efectos de migraciones por oportunidades económicas relacionadas con minería, no se tienen identificados mecanismos que permitan alertar del movimiento de población asociado a las expectativas laborales, económicas y de desarrollo generadas por la actividad minera. Por un lado, el estudio de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME "Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo" analiza el ingreso de los municipios por cuenta de la minería, dando cuenta de que los municipios mineros tienen mayores ingresos en términos absolutos, pero al calcular las cifras per cápita, los ingresos por habitante son mayores en los municipios no mineros, situación que se explica por la explotación minera que incentiva la migración hacia los mismos.

Por otro lado, algunas entidades locales han desarrollado iniciativas con actores de la sociedad civil, que aunque no están focalizadas particularmente en los fenómenos migratorios, sí responden directamente a las consecuencias de las problemáticas que resultan de los mismos. Por ejemplo, en el corregimiento de La Loma, Cesar, el gobierno departamental, el ICBF y algunas organizaciones, dieron cuenta de estrategias que están implementando para la escolarización de la población adolescente y joven y el acompañamiento a sus familias. De igual forma, frente a la explotación sexual con fines comerciales en este mismo municipio, la identificación de la problemática ha llevado a que se desarrollen campañas de atención y prevención por parte del gobierno departamental, en conjunto con el Ministerio del Trabajo y sindicatos. Además, en el municipio de Bosconia, Cesar, las instituciones educativas del casco urbano no dan abasto con la demanda de estudiantes, por lo que se están haciendo esfuerzos para vincular a los estudiantes a centros educativos de las zonas rurales. Esto con el fin de evitar la deserción y disminuir o erradicar la problemática de trabajo infantil que se presenta en el municipio.

---

[16] Si bien algunos indicadores del índice de pobreza multidimensional no han sido adecuados culturalmente, es preciso señalar que la comparación se realiza con municipios no mineros de los mismos departamentos, que además compartían patrones poblacionales y de desarrollo similares para la década de 1990.

[17] Respuesta del Ministerio de Minas a cuestionario enviado por CREER.

También, en Nemocón, Cundinamarca, el trabajo infantil ha sido visibilizado por los funcionarios públicos. La Comisaría de Familia del municipio desarrolló en el 2014 un estudio en convenio con la Caja de Compensación Compensar, para diagnosticar el trabajo infantil en la vereda minera del municipio. Según una funcionaria de la alcaldía, se realizó un trabajo mancomunado con los padres y la alcaldía local para que los niños dejaran de trabajar en la actividad minera[18].

3. LOS EFECTOS DE LA ACTIVIDAD MINERA EN LAS MIGRACIONES Y REASENTAMIENTOS ASOCIADOS A LA MINERÍA

Las acciones de productores o empresas mineras también tienen incidencia directa o indirecta en las afectaciones que surgen de migraciones, en las que se afectan el ejercicio de los derechos de las comunidades. Cuando la actividad minera impacta sobre el medioambiente, la salud, el territorio o la vida digna de los habitantes puede generar desplazamientos o desalojos forzosos por el desarrollo. Estas migraciones pueden afectar significativamente el tejido social, los referentes identitarios y las prácticas culturales de las comunidades.

La actividad minera a gran escala de los sectores de carbón y materiales de construcción, por sus características, tiene grandes posibilidades de romper la relación de los pobladores con el territorio en las zonas en que tiene incidencia, y por lo tanto menoscabar el tejido social y las prácticas culturales de las comunidades[19]. El carbón, no sólo necesita una superficie amplia para la explotación, sino que en algunos casos requiere el desvío de ríos, arroyos y quebradas, esto puede limitar el acceso de las comunidades a los recursos necesarios para sus prácticas de subsistencia y posiblemente ser causa de desplazamiento de los habitantes hacia las cabeceras urbanas[20].

Asimismo, en la Guajira y el Cesar se han presentado reasentamientos involuntarios, en los que, debido a la actividad minera, comunidades tienen que salir de sus territorios para ser reubicados. En estos procesos, las poblaciones han cambiado sus modos de vida radicalmente, puesto que la pérdida del territorio implica cambios en las tradiciones y costumbres de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes[21].Estos reasentamientos son ocasionados por la expansión de los proyectos mineros y por los impactos ambientales (específicamente la contaminación de aire) producto

[18] Sobre la situación del trabajo infantil en minería y los avances de las políticas para erradicarlo remitirse al capítulo de trabajo decente

[19] Para una ampliación de las afectaciones a las prácticas culturales de las comunidades en contextos mineros remitirse al documento de CREER: Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a participar en la vida cultural disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

[20] En una entrevista con un experto en temas agrarios en el Cesar mencionó: "el carbón ha sido una causa de desplazamiento del sector rural"

21 Sobre las implicaciones de la pérdida del territorio remitirse al capítulo de recursos locales .

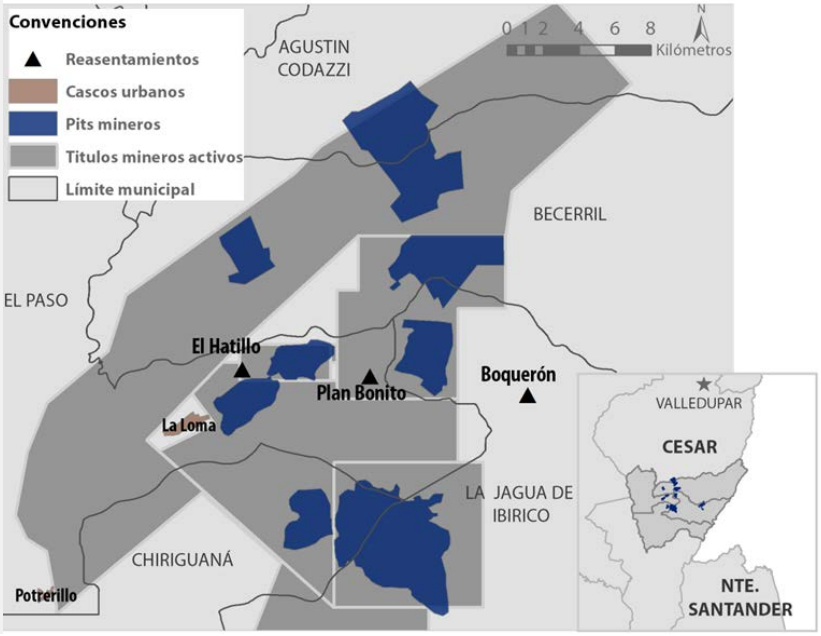
de la explotación del mineral. En la Guajira se han adelantado varios procesos de reasentamientos y en el Cesar hay 3 que están en proceso[22].

Los reasentamientos en la Guajira han sido responsabilidad directa de la empresa sin mediar ninguna disposición estatal, mientras que los del Cesar obedecieron a una decisión del Gobierno Nacional. Mediante las resoluciones 0970 y 1525 de 2010 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actual Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible) ordenó el reasentamiento de 3 comunidades asentadas en el área de influencia de los proyectos mineros.

Esta decisión se tomó con base en los niveles de contaminación atmosférica, que sobrepasaron los límites establecidos en los Planes de Manejo Ambiental. La ejecución de los reasentamientos quedó en cabeza de las tres empresas que operan en la zona (Colombian Natural Resources, Drummond y Glencore). A cada una de estas empresas se le asignó un porcentaje de participación en los procesos de reasentamiento, según los niveles de contaminación emitidos por sus proyectos mineros. En un plazo de dos años las empresas, a través de un operador, deberían reasentar a las comunidades de Plan Bonito, El Hatillo y Boquerón.

Ubicación de reasentamientos y proyectos mineros en el departamento de Cesar

Fuente: Elaboración propia con información del SIAC-Sistema de Información Ambiental Colombiano y SIGOT-Sistema de Información geográfica para el Ordenamiento Territorial



[22] En la Guajira, actualmente son 5 las comunidades que están en proceso de reasentamiento. Tres de ellas ya superaron la etapa de traslado en su totalidad y se encuentran en fase de estabilización. Las otras dos, han presentado una dinámica diferente. Una parte de sus integrantes ya fue trasladada y otra parte permanece en su territorio ancestral por considerar que las condiciones de la negociación no satisfacen sus necesidades. Por su parte, en el Cesar, de las 3 comunidades involucradas en la orden de reasentamiento sólo una está en fase de estabilización tras haber optado por una negociación individual con las empresas. Las otras dos están aún en proceso de negociación.

En los dos casos, Cesar y Guajira, el proceso de implementación de los reasentamientos enfrenta como reto la ausencia de un marco normativo específico que de los lineamientos para su implementación. Ante esta ausencia, "el reasentamiento es ejecutado por las empresas con base en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social empresarial y de las políticas de organismos multilaterales como de Desarrollo BID y el Banco Mundial BM" (INDEPAZ, 2011 pp. 9), que "por su misma naturaleza son generales y no tienen en cuenta las particularidades del ordenamiento territorial colombiano" (Vargas, 2014) y no siempre alcanzan los estándares mínimos de protección de los derechos comprometidos.

Esta misma ausencia de marco normativo, lleva a que no haya una delimitación de funciones para las entidades territoriales de tal forma que se pueda asegurar que los reasentamientos se den en condiciones justas y redunden en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones reasentadas. En igual medida, el distanciamiento entre las autoridades locales y las autoridades nacionales producto de la definición de competencias para el seguimiento a proyectos mineros de gran escala también ha limitado la acción de las instituciones locales.

Si bien, en el caso del Cesar, la resolución 0970 del 2010 que ordena el reasentamiento dispone que la participación de la Alcaldía Municipal y la Defensoría Regional en los comités de concertación de los reasentamientos, deberá ser activa y obligatoria como garantes de los derechos de la población, los testimonios de las comunidades involucradas dan cuenta del incumplimiento de estas condiciones. De hecho, las autoridades locales se perciben como actores inactivos en los procesos. Las instituciones locales, manifiestan que sus recursos económicos, humanos y técnicos son insuficientes para poder tener una adecuada participación dentro de estos procesos.

Las problemáticas ligadas a la ausencia de apoyo estatal se agudizan cuando la responsabilidad se traslada enteramente a las empresas, sin establecer las funciones de coordinación, acompañamiento y vigilancia que corresponden a las entidades estatales

Además, las problemáticas ligadas a la ausencia de apoyo estatal se agudizan cuando la responsabilidad se traslada enteramente a las empresas, sin establecer las funciones de coordinación, acompañamiento y vigilancia que corresponden a las entidades estatales como responsables de la protección y garantía de derechos y como tomadores de decisión en materia de ordenamiento territorial, deben tener para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales que se imponen en la misma resolución.

Para las comunidades de Boquerón, Plan Bonito y el Hatillo en el Cesar, que están en negociaciones con las empresas, el anuncio del reasentamiento ha traído consigo un mayor abandono estatal. En estas comunidades, la inversión pública se ha reducido a un nivel que pone en riesgo el acceso a servicios y el aseguramiento de derechos de los habitantes. Las comunidades perciben que el reasentamiento se convierte en una excusa de las autoridades para desatender su obligación de asegurar acceso a servicios de salud y educación, entre otros. Por ejemplo, según manifestaron integrantes de comunidades en La Guajira, la respuesta de la alcaldía ante las solicitudes de la JAC "es que esto va desaparecer y no se puede hacer inversión en infraestructura" (taller cartografía social con comunidad).

Otra dificultad en el proceso con estas comunidades es que la resolución que ordena el reasentamiento da unas pautas generales para llevarlos a cabo, sin embargo, algunas de ellas son contraproducentes para el proceso mismo. Por ejemplo, se trata de orientaciones generales y comunes para las 3 comunidades, a pesar de ser muy diferentes entre sí. Algunas de ellas son habitantes ancestrales del territorio, mientras que otras, como el caso de Plan Bonito y según lo refirió un actor empresarial, surgen a raíz de fenómenos migratorios asociados a la minería.

Los plazos establecidos en la resolución para el diseño y ejecución del reasentamiento también han sido nocivos para el proceso. De acuerdo con la autoridad ambiental, estos deberán darse en un plazo de 2 años, para las comunidades de El Hatillo y Boquerón y de 1 año para Plan Bonito, sin embargo, los reasentamientos involuntarios deberían ser complejos procesos de concertación que deben evitar presiones de términos inaplazables y que no consulten los ritmos de decisiones tan traumáticas para la comunidad.

A la fecha, los plazos inicialmente establecidos ya vencieron y la única comunidad que ya fue reubicada es Plan Bonito que adelantó un proceso de varias negociaciones individuales y no una concertación colectiva. Esta comunidad está en fase de restablecimiento de medios de vida. Para algunos integrantes de las otras dos comunidades el que los plazos ya se hayan vencido es un incumplimiento por parte de las empresas, sin embargo, para éstas, es una muestra de lo complejo del proceso.

La adjudicación de las responsabilidades a las empresas ha generado gran controversia entre las partes. Las empresas cuestionan la forma en que se llegó a la decisión de ordenar el reasentamiento de las tres comunidades y de si en la actualidad esta medida es la más adecuada frente a la situación. En diálogo con algunas de ellas hicieron referencia a los avances positivos y expectativas que se tienen en el proceso que adelantan con la comunidad de El Hatillo. Sin embargo, para el caso de la comunidad de Boquerón argumentan que los resultados de las mediciones registrados en las estaciones de monitoreo muestran una disminución en las emisiones de polvillo, que estarían dentro de los límites establecidos por la normativa ambiental. Consideran entonces, que una alternativa más viable e incluso más positiva para la comunidad, sería evitar el reasentamiento y en su lugar, promover procesos de desarrollo local con la inversión y acompañamiento de las empresas mineras.

Para los dos departamentos, las dificultades en los procesos de negociación y en la etapa de estabilización radican también en las divergencias en la noción de bienestar de las comunidades y de las empresas. Por ejemplo, los reasentamientos han implicado un brusco y abrupto acercamiento de comunidades rurales a dinámicas urbanas. A pesar de que las empresas asocian este cambio a una mayor calidad de vida y desarrollo, la inserción de estas dinámicas externas a la comunidad puede generar cambios significativos en los modos de vida de sus integrantes.

En la Guajira, la pérdida del territorio acarreada los reasentamientos de las comunidades de Tamaquito, Casitas, Chancleta y Patilla ha generado impactos en la vida económica, social y cultural de estas comunidades. Para muchas de las comunidades reasentadas, los ríos, pozos, jagüeyes, sabanas comunales, entre otros, constituyen espacios de integración social o de trascendencia cultural dentro de

la memoria colectiva de las comunidades. Estos espacios incentivan la cohesión social entre los miembros, al tiempo que sirven como el escenario y herramienta a través del cual el conocimiento de la comunidad es transmitido a las nuevas generaciones. Así pues, la pérdida de estos espacios al trasladarse a un nuevo entorno, afecta el buen desarrollo y compromete la continuidad de las prácticas culturales de las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas[23].

Estas comunidades también refieren fragmentaciones en su tejido social debido a la pérdida de redes con comunidades de vecinas que hacían parte de este tejido, así como por los conflictos presentados entre sus integrantes durante los procesos de negociación con la empresa. Especialmente, las comunidades indígenas hicieron referencia a dificultades con los proyectos productivos pues consideran que no responden a las características de la comunidad, y que tampoco redundan en beneficios económicos. Ante esto, la empresa señala en un comunicado emitido en diciembre de 2015 que "la empresa es consciente de las dificultades en el logro de proyectos productivos exitosos, pero no comparte la acusación de que han fracaso mayoritariamente. Actualmente operan 97 proyectos y sólo 20 se encuentran inactivos"[24].

Este tipo de impactos, dan cuenta de la necesidad de una mayor intervención por parte del Estado, tanto desde el nivel nacional como territorial, para garantizar que los procesos de negociación se hagan en condiciones justas y equitativas; que los acuerdos que surjan respondan a las necesidades y características específicas de cada una de las comunidades; que los traslados se den en condiciones de dignidad y con los procedimientos adecuados y; por supuesto, para garantizar que no se vulneren los derechos individuales y colectivos de estas comunidades.

Para el caso de materiales de construcción, las afectaciones ambientales por práctica de la minería también pueden causar un impacto en el suelo, el aire, el agua y otros recursos, ocasionando que agricultores y miembros de la comunidad deban desplazarse a otros municipios[25]. Estos impactos no solo afectan las actividades de subsistencia, sino que además alteran el tejido social de comunidades, en tanto inciden en los procesos organizativos de la sociedad civil.

En Corrales, Boyacá por ejemplo, una empresa que extrae materiales para la construcción ha generado contaminación sobre fuentes de agua y pastos, impidiendo que los agricultores puedan continuar con

---

[23] Para profundizar sobre los impactos de los reasentamientos involuntarios ver INDEPAZ, 2011; Contraloría General, 2013; González, 2013; PAS, 2015; Tierra Digna 2015. También se puede consultar los documentos de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio de: Derechos Étnico-territoriales, Derecho a la Educación, Derecho a Participar de la vida cultural, Derecho a la libre asociación y participación. Disponibles en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

[24] Disponible en: http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/DECLARACI%C3%93N%20DE%20CERREJ%C3%93N%20SOBRE%20EL%20INFORME%20DEJUSTICIA%20Y%20BHRRC%20Dic%201%202015.pdf

[25] Sobre los impactos ambientales de la minería puede remitirse al capítulo de ambiente y al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

sus actividades productivas e incidiendo a su vez en la pérdida de vínculos sociales y culturales: "Al hacer la operación se han tapado nacederos de agua y zanjones. […] El problema es que ahora los locales se van de la vereda, porque no hay condiciones dignas para vivir, no hay agua para cultivos, la contaminación llega a los pastos y éstos se enferman. Entonces las personas se van a Sogamoso a trabajar y la comunidad queda fragmentada. No hemos podido organizarnos porque a la gente le toca irse" (Miembro de comunidad en Corrales).

"El problema es que ahora los locales se van de la vereda, porque no hay condiciones dignas para vivir, no hay agua para cultivos, la contaminación llega a los pastos y éstos se enferman. Entonces las personas se van a Sogamoso a trabajar y la comunidad queda fragmentada. No hemos podido organizarnos porque a la gente le toca irse"
Miembro de comunidad en Corrales, Boyacá

Asimismo, según algunos líderes comunitarios de Suesca y Tabio, en Cundinamarca y Firavitoba y Nobsa, en Boyacá, el tránsito constante de volquetas ha generado deterioro de vías, exceso de material particulado y agrietamiento de las casas, razón por la cual muchos habitantes de estos municipios se han visto en la necesidad de migrar a otros lugares.

Tránsito de volquetas de materiales de Construcción en Mosquera, Cundinamarca

Fuente: Trabajo de campo CREER

"El tránsito de las volquetas afecta a los finqueros. Son esos problemas los que han causado un desplazamiento forzado de la comunidad".

Líder comunitaria de Tabio, Cundinamarca

En ocasiones, las empresas mineras acuden a la compra de los predios por precios significativamente bajos. Un líder comunitario de Firavitoba expresó: "Las empresas desplazaron a los dueños de los predios porque les compraron esas tierras por centavos, la mayoría se vinieron para la ciudad y aquí no hay en que ocuparse"[26].

Ahora bien, las migraciones que se generan por bonanza minera en la industria extractiva tienen una gran incidencia en el aumento de población flotante de los municipios. Las empresas contratan población que llega de otras regiones para trabajar en minería debido a que estas se encuentran más calificadas que la población local. Por esto, personas de otros municipios encuentran oportunidad de creación de negocios como hospedajes, restaurantes y cantinas, para ofrecer servicios a los trabajadores de las empresas. Esto propicia un entorno en el que las posibilidades de empleo para las comunidades locales son muy escasas mientras que los productos alimenticios y los servicios son muy costosos.

Betrán, Lobato y Barbosa (2010) argumentan que las actividades de la población migrante en los escenarios de minería de carbón a gran escala "se han convertido en la principal actividad económica y de empleo de los municipios mineros, ya que al encontrarse inscritos en las actividades agrarias, sus habitantes no estaban capacitados para participar en los primeros años de la gran minería y muchos menos en los siguientes años de expansión y tecnificación de esta. De este modo, la actividad minera no sólo reemplazó o desplazó progresivamente a la actividad agropecuaria de la zona, sino que en la misma movida, desplazó a los habitantes locales que buscaban inscribirse en la industria".

Aunque el desarrollo de la actividad minera no genera directamente las afectaciones que se desprenden de estas migraciones, la población flotante que surge de las contrataciones de las empresas sí presenta un impacto indirecto sobre las comunidades y sus territorios. Por lo tanto, se hace ineludible que las empresas orienten su actividad a una debida diligencia que, articulada con las instituciones locales y regionales de los territorios en los que operan, propendan a la protección de los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, la atención a la población migrante en Colombia, que se desplaza forzosamente por el desarrollo o que encuentra mejores oportunidades por la bonanza minera, bajo un enfoque de derechos humanos, supone grandes retos para la administración pública y para las empresas que operan en los territorios. Principalmente, y como primera medida, se requiere de un marco conceptual definido para atender las migraciones internas generadas por efectos de la minería. Como segunda medida, se hace cada vez más necesaria una articulación institucional entre los diversos sectores de la administración pública, sumada a la coordinación del nivel central con los territorios locales. Por último, las empresas mineras deben propender por una debida diligencia, la cual implica un "proceso continuo, proactivo y reactivo a través del cual las empresas pueden asegurarse de que respetan los derechos humanos y no contribuyen a los conflictos". (OCDE, 2013)

---

[26] Para más información sobre los efectos de la actividad minera sobre el desplazamiento forzado por el desarrollo, puede remitirse al documento de CREER Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a Libre Circulación y Permanencia disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

RECOMENDACIONES

1. Diseño de una política pública para la atención de migraciones

La ausencia de una política pública y de instrumentos para atender las afectaciones que se desprenden de las migraciones por bonanza minera o por desplazamientos por el desarrollo, propicia la multiplicación de impactos en derechos humanos. Por esta razón, se recomienda que el Ministerio del Interior diseñe una política integral para atender movimientos poblacionales distintos al desplazamiento forzado por conflicto armado. Esta política debe estar basada en el principio de precaución y en el respeto a los derechos humanos.

2. Sistema de alertas tempranas para migraciones relacionadas con la actividad minera

Como medida para prever las migraciones asociados a la actividad minera y construir capacidades para atenderlas se recomiendan las siguientes acciones:

2.1 El Ministerio del Interior debe desarrollar un sistema de alertas tempranas que permita prever la manifestación de fenómenos migratorios diferentes a los asociados al conflicto armado interno.

2.2 La Agencia Nacional de Minería debe desarrollar y mantener actualizado un mapa de riesgos de migraciones asociados con actividades mineras, que alimente el sistema de alertas tempranas. Esto requiere, por ejemplo, la sistematización y la individualización de las comunidades que se dedican a la actividad itinerante de la minería aluvial de oro.

2.3 Las CAR y la ANLA deberán asegurar que la información que se recoge en los EIA y PMA, también se incluya como insumo del sistema de alertas tempranas.

2.4 El sistema de alertas tempranas debe interactuar con actores institucionales, tanto del orden nacional, regional y municipal, cuya acción sea necesaria para atender de manera proactiva los fenómenos migratorios.

3. Atención diferenciada a población vulnerable

Como medida de atención a la población particularmente vulnerable que se ve afectada por el fenómeno migratorio, como niños, mujeres y comunidades étnicas, se recomienda que los gobiernos municipales y departamentales desarrollen, bajo parámetros comunes liderados por la Defensoría del Pueblo, estrategias específicas de protección a esta población vulnerable. Estas estrategias deben garantizar que las autoridades municipales y departamentales involucren oportunamente a las instituciones de protección de estas poblaciones y organizaciones de atención humanitaria.

4. Prevención de estigmatización de población migrante

Reconociendo la posibilidad de estigmatización de población migrante en busca de oportunidades de ingresos y las problemáticas sociales que se derivan de dicha estigmatización, es preciso que la Defensoría del Pueblo en coordinación con las autoridades locales, desarrollen mecanismos de prevención y resolución de conflictos, que además permitan la inclusión de estas comunidades a las sociedades receptoras. Estos mecanismos se constituyen, a su vez, en acciones para la prevención de migraciones subsecuentes, en tanto la población migrante genera arraigo con el territorio receptor.

5. Priorización de acciones para poblaciones en riesgo de migración

Con el fin de que la población migrante por bonanza minera encuentre oportunidades de generación de ingresos y condiciones de vida digna, y no se vea obligada a salir de su lugar de origen, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y otras agencias del Estado incluyan dentro de sus políticas de intervención una estrategia diferenciada para entornos mineros enfocada en generar condiciones de retención de población a través de programas de educación y generación de ingresos.

Para materializar esta estrategia en entornos potencialmente expulsores de poblaciones, los municipios y las agencias del Estado mencionadas anteriormente, deben focalizar las acciones con base en los grupos identificados en el Sistema de Alertas Tempranas, y en los minerales que mayores vulnerabilidades presentan frente a este fenómeno, como el caso del oro.

6. Marco normativo para reasentamientos involuntarios

La ausencia de una política nacional específica para los reasentamientos involuntarios lleva a que no sea posible asegurar que estos se den en condiciones justas y, en efecto, logren redundar en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones reasentadas. Por ello, se recomienda que el Ministerio de Minas y Energía, en acompañameinto del Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente, diseñe un marco normativo que asigne de manera efectiva las responsabilidades entre las diversas agencias del Estado involucradas, y las empresas, para que se den los procesos de reasentamiento. Este marco normativo debe considerar, cuando menos, los siguientes aspectos:

- Procesos detallados de comunicación entre el Estado, las empresas y las comunidades, de forma que se garantice a la población sujeta del reasentamiento que cuenta con toda la información necesaria durante todo el proceso.
- Mecanismos de resolución de conflictos entre las empresas, el Estado y las comunidades.
- Sistemas de atención de quejas y reclamos transparentes, de acceso público y fácil para las partes interesadas.
- Mecanismos de verficación del proceso, con indicadores de proceso y resultado visibles para realizar el proceso de verificación.
- Adopción de estándares internacionales en materia de reasentamientos. En particular, se recomienda incorporar los estándares de la IFC-Banco Mundial.

7. Responsabilidad del Estado:

Entre las responsabilidades atribuidas al Estado en el marco normativo para reasentamientos involuntarios descrito en la recomendación 6, deben considerarse los siguientes puntos:

7.1 El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE, con el apoyo del Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, debe realizar y mantener actualizados censos de población en las zonas del país donde se considere probable la realización de asentamientos en el corto, mediano o largo plazo. Esto permitiría contar con una línea base consistente sobre la población a ser reasentada cuando en efecto se produzca el reasentamiento.

7.2 El Ministerio del Interior con el apoyo del Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, deben responsabilizarse de un plan de transición para poblaciones reasentadas, que garantice la provisión de bienes y servicios públicos a estas comunidades en el período posterior a la salida de sus territorios y anterior a la llegada al sitio designado para el reasentamiento. Bajo ninguna circunstancia es aceptable que se vulneren los derechos a la

vida digna, la salud, la educación, entre otros, en función de la desatención de las poblaciones en transición.

7.3 El Ministerio de Minas y Energía, con apoyo de la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades catastrales y la Superintendencia de Notariado y Registro debe armonizar los POT's y las necesidades de tierras y servicios en los territorios, para delimitar las tierras de origen y destino de los reasentamientos, garantizando que no se produzcan especulaciones en el mercado inmobiliario de tierras durante el proceso de reasentamiento.

7.4 Ante la necesidad de atender y prevenir los conflictos que surgen de reasentamientos involuntarios en contextos mineros, se recomienda que el Ministerio de Minas, en colaboración con la Defensoría del Pueblo, Personerías, y otras instituciones que sean relevantes según el caso , desarrolle un sistema de quejas y reclamos en entornos mineros, que considere la atención de población reasentada por la minería.

8. Responsabilidad de las Empresas

Entre las responsabilidades atribuidas a las empresas en el marco normativo para reasentamientos involuntarios descrito en la recomendación 6, deben considerarse por lo menos los siguientes puntos.

- Hacer pública y explícita la adopción de los estándares de la IFC-Banco Mundial.
- Afinar las políticas de reporte, de forma que sean eficientes y que se presente a la comunidad toda la información necesaria antes, durante y después del proceso de reasentamiento.
- Asegurarse que los PMA profundizan en los casos de potenciales reasentamientos, reportando al Ministerio de Minas y a otras agencias del Estado que considere pertintentes, toda la información sobre estos casos.
- Independiente de si las comunidades son étnicas o no, el trato de las empresas debe estar enfocado en garantizar sus derechos. Debe haber mecanismos de diálogo más efectivos entre empresas y comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A., Baqir, R. y Easterly, W. (1999) Public goods and ethnic division, The Quarterly Journal of Economics 114 (4), pages 1243-1284.

Beltrán, E. A., Lobato, C. E. y Barbosa, J. E. (2010). Las paradojas de una bonanza: impactos de la actividad carbonera en los departamentos del Cesar y Magdalena. Santa Marta: Universidad del Magdalena y Colciencias.

Bowles, S. (2010). Microeconomía: Comportamiento, Instituciones, y Evolución (Edición virtual). Universidad de los Andes.

Calabrese, S., Epple, D., Romer, T. y Sieg, H. (2006) Local public good provision: Voting, peer effects, and mobility, Journal of Public Economics 90 (6–7), pages 959-981

Cárdenas M. y Chaparro E. (2004) Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en América del Sur. CEPAL, Santiago de Chile

Cerrejón. (2015) Declaración de Cerrejón sobre el informe "Digging deeper: the human rights impacts of coal in the global south" publicado por las organizaciones de justicia y el business and human rights resource center. Bogotá, Colombia

David Roll y Diego Leal-Castro. 2010. Migración, codesarrollo y capital social Lineamientos para una estrategia de integración de dos mundos. Colombia Internacional No. 72.

Graham, E., Jordan, L.P. y Yeoh, B. (2014). Parental migration and the mental health of those who stay behind to care for children in South-East Asia. Social Science & Medicine, Volume 132, May 2015, Pages 225-235

INDEPAZ, 2011; Contraloría General, 2013; González, 2013; PAS, 2015; Tierra Digna 2015.

International Institute for Environment and Development (2002) "Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development: Chapter 9: Local Communities and Mines. Breaking New Grounds." http://www.iied.org/pubs/pdfs/ G00901.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH (2011) Principios Rectores para las Empresas y los Derechos Humanos. Ginebra.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH (2007) Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Ginebra.

OIM (Sección 2.10) Migración y Género. Fundamentos de gestión de la migración. Vol. 2 Recuperado el 11/03/16 de: http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/v2/v2s10_cm.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2013) Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia

Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2016) Conceptos generales de la migración. Recuperado el 22 de febrero de 2016 de: http://www.oim.org.co/conceptos-generales-sobre-migracion.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). 2009. Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano. Nueva York: Pnud. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf

Ramos Rodríguez, R. (2013). Las redes migratorias y la inserción de los migrantes: el caso de la pastoral de migraciones Incami-Iquique. Universidad del País Vasco, España.

Rubiano, S. y Beatriz Sánchez. (2013). La regulación de las migraciones ambientales y por cambio climático en Colombia: estado del arte y pautas para su atención. Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

Smith-Greenaway, E., y Madhavan, S. (2015). Maternal migration and child health: An analysis of disruption and adaptation processes in Benin. Social Science Research, Volume 54, November 2015, Pages 146-158

Tierra Digna (2015). "Sentencia reconoce la inacción del Estado en la degradación ambiental de Río Quito". Recuperado el 19 de febrero de 2016 de: http://tierradigna.org/2015/12/10/sentencia-reconoce-la-inaccion-del-estado-en-la-degradacion-ambiental-de-rio-quito-choco/

Valore, M., Mazzucato, V., y Siegel, M. (2014). 'Left behind' but not left alone: Parental migration & the psychosocial health of children in Moldova. Social Science & Medicine, Volume 132, May 2015, Pages 252-260.

Vargas, G (2014). Industria minera y comunidades en Colombia: problemas y recomendaciones. En: J. Benavides (complilador), Insumos para el desarrollo del plan nacional de ordenamiento minero. (pp. 631 – 658). Bogotá: Ediciones Uniandes

Vidal, R., Martín, R., Sánchez, B.E. y Velásquez M. (2011) Políticas Públicas sobre Migración en Colombia. En: Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Ed: Leonir Mario Chiarello. Scalabrini International Migration Network. New York.

Winkelmann, T. y Schulhofes-Wohl, S. (2015). Migration, congestion externalities, and the evaluation of spatial investments. Journal of Development Economics, Volume 114, May 2015, Pages 189-202

7

CONFLICTOS Y ACCESO A REMEDIO EN ENTORNOS MINEROS

POSITIVOS
NEBATIVOS
Destrucción de la capa vegetal
Contaminación ambiental

PARE
SDM 280

CONFLICTO Y ACCESO A REMEDIO EN ENTORNOS MINEROS

En los últimos años, el gobierno nacional ha visto un aumento en la explotación minera, ya sea por nuevas regiones que están volcando sus economías locales hacia la minería o porque aquellas regiones que siempre han tenido este reglón económico están aumentando su producción. Lo anterior ha llevado a un aumento de tensiones en el territorio entre las empresas y emprendimientos mineros que operan en la zona y las comunidades de la zona de influencia. Al mismo tiempo, se han visibilizado una serie de conflictos asociados a i) falta de articulación institucional entre entidades departamentales, municipales y locales a cargo de la adecuada y efectiva aplicación de las norma, 2) poca legitimidad por parte de las comunidades de los espacios y escenarios de diálogo con empresas y autoridades locales, 3) fallas en la debida diligencia de las empresas y emprendimientos mineros, y 4) falencias en la información utilizada para la identificación de riesgos e impactos de la actividad empresarial en la región.

La anterior es una forma de agrupar los tipos de conflictos que se pueden identificar en las regiones que al día de hoy cuentan con explotación minera, ya sea de grandes multinacionales o de pequeños emprendimientos. Esto significa que los conflictos en el territorio no son los mismos en todos los departamentos, sino que varían en función del tipo de actores que intervienen en la región y del tipo de minería que se esté explotando. Es decir que aun cuando se habla de conflictos asociados a la explotación minera, es necesario hacer un acercamiento a entender el tipo de recurso explotado, las comunidades impactadas por esta actividad (rurales, campesinas, urbanas, étnicas, etc.) y las entidades del gobierno que participan (locales, departamentales o nacionales). Todas estas variables le dan una particularidad a los conflictos, haciendo necesario que las acciones que se implementen para solucionarlas sean particulares a los contextos en que ocurren.

En función de lo anterior es necesario que existan ejercicios de investigación como este, que permiten identificar categorías de conflictos derivados de la actividad minera, pero que también estén en la capacidad de identificar las causas originadoras de los mismos, que necesariamente son particulares a cada uno de los contextos analizados. Esto a su vez no solo es una herramienta de análisis para entender el contexto, sino que también permite estrategias de atención temprana a conflictos, que redunden acciones de prevención de escalamiento de tensiones y sean a su vez formas de consolidación de escenarios de construcción de paz.

Por ello, entender los tipos de conflictos existentes a nivel local es una tarea que cobra una gran relevancia, en la medida que permitirán identificar medidas de solución que estén alineadas con los conflictos, para de esta forma no desplegar acciones que no resuelven las situaciones, y que en últimas pueden, por un lado puedan exacerbar los conflictos presentes y por el otro generar nuevos conflictos.

En este documento se presenta la tipología de conflictos y el análisis de los mecanismos para el acceso remedio. Estos resultados hacen parte del esfuerzo conjunto de la investigación del EISI y una investigación más detallada y amplia en su alcance (incluyendo otros sectores económicos) desarrollada por CREER en colaboración con el PNUD. Dicho documento hace parte del conjunto de insumos del EISI dispuestos en la página web: www.creer-ihrb.org/wiki-eisi.

1. TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS ASOCIADOS A LA ACTIVIDAD MINERA EN COLOMBIA

Existen diferentes escenarios donde la explotación minera está ocurriendo actualmente en el país. Estas zonas tienen unas características particulares que hacen de los conflictos derivados de esta actividad una situación que a simple vista puede parecer generalizada e incluso similar, pero que al revisarla con detalle deja al descubierto un número de diferencias que hace necesario su análisis desde lo particular y específico del territorio en que se presenta. A pesar de lo anterior es posible identificar unas categorías macro que nos permiten entender situaciones generales que se repiten en las regiones pero que se materializan de diversas formas.

De ahí que en la elaboración de esta tipología de conflictos, se han definido tres grandes categorías, que hacen referencia a una causa principal de los conflictos y estos a su vez se dividen en sub categorías que permiten entender cómo es que actuaciones y omisiones del Estado y empresas funcionan, efectivamente, como vector de conflictos entre los actores del territorio, teniendo en el centro de los conflictos a las comunidades. Esto se debe a que las comunidades en muchas ocasiones son quienes se ven principalmente afectados en sus derechos por las causas que originan los conflictos.

1.1 CONFLICTOS ASOCIADOS A ACTUACIONES INSTITUCIONALES Y A LA EFECTIVIDAD Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS.

Esta categoría de conflictos hace referencia a las actuaciones del Estado, la falta de coordinación entre las entidades y las consecuencias que esto tiene sobre las comunidades y las empresas que tienen explotación minera en la región. Se identificaron 6 sub categorías de conflictos que se enuncian a continuación.

Contradicción entre instrumentos y decisiones para el ordenamiento del territorio y las prácticas económicas, sociales y culturales de las comunidades. En estos casos la gran mayoría de conflictos están relacionados entre Instituciones estatales y personas o comunidades por decisiones de planeación o diseño normativo que no tomaron en cuenta a las bases de la población directamente afectadas, o que no tuvieron en cuenta a las autoridades locales del territorio ordenado. Un ejemplo son los planes de manejo ambiental o de la constitución de figuras de protección territorial o cultural que caen encima de la población desconociendo sus prácticas culturales o formas económicas propias.

Contradicción entre decisiones adoptadas por diferentes entidades sobre procesos individuales o colectivos. En ésta los conflictos son entre entidades estatales e individuos, que sufren los efectos de la descoordinación administrativa traducida en la contradicción de las políticas administrativas y las políticas penales en materia de formalización de la minería. Pero también los efectos de la descoordinación administrativa en la adopción de decisiones de entidades del mismo sector, como cuando una CAR cierra una UPM que está en proceso de formalización. Esta problemática visibiliza el poder de generación de conflictos de la descoordinación administrativa que se traduce en la contradicción de decisiones tomadas por diferentes entidades sobre procesos individuales o colectivos, y que comprometen gravemente el principio de confianza legítima.

Vacíos, disfuncionalidad o irrelevancia de la normatividad aplicada a los procesos de licenciamiento y formalización minera. Se trata de problemas entre instituciones y personas relacionados con la desproporción de costos y tiempos reales para estos procesos. También se refiere a conflictos relativos a la inexistencia de programas de mejoramientos productivos frente al cierre de chircales o unidades productivas de minería informal, revelando difíciles tensiones del derecho al mínimo vital y el principio de confianza legítima con el derecho a un medio ambiente sano y el principio de eficiencia administrativa.

Ausencia o debilidad de garantías de seguridad para las libertades de opinión, expresión, participación y asociación frente a grupos interesados en el debilitamiento de organizaciones sociales. La mayoría de estos conflictos son entre empresas y comunidades o entre empresas y sus sindicatos. La primera combinación responde a los problemas de estigmatización del movimiento social y la segunda se refiere a los casos de amenazas a líderes sindicales. En ambos casos resultan comprometidos los derechos a la honra, a no ser discriminado, a la participación, a la asociación sindical y a no ser sometido a tratos crueles inhumanos o degradantes.

Ausencia de reglas claras y equitativas para la regulación de acuerdos y transacciones comerciales. Algunos de estos conflictos son entre empresas y personas o pequeños emprendimientos mineros por el abuso en las condiciones de compra de los minerales, llegando a retenerlos por mala calidad pero bajo la sospecha de que la propia empresa los terminaba utilizando, en un acto de clara violación del derecho de propiedad de los pequeños mineros.

Insuficiente capacidad de las autoridades locales para planear y atender fenómenos relacionados con las migraciones por las bonanzas mineras. Estas situaciones, y los conflictos derivados, ponen en riesgo la cohesión social por problemas entre personas.

Este grupo de conflictos tiene que ver sobre todo con acciones del Estado que a la fecha no están funcionando de manera adecuada para prevenir y proteger los derechos humanos de las personas y comunidades que están en la zona de influencia de proyectos de explotación minera. Se evidencia la falta de coherencia política existente y la ausencia de articulación entre entidades municipales, departamentales y nacionales. Ante la ausencia de un Estado con la capacidad de trabajar articuladamente entre la nación y el territorio es muy probable que los conflictos entre comunidades, empresas y gobierno se presenten de manera constante, evidenciando la necesidad de lograr una articulación y coordinación inter e intra institucional para reducir los conflictos en las regiones de explotación minera.

1.2 CONFLICTOS ASOCIADOS CON DEBILIDADES EN LA DILIGENCIA DEBIDA DE EMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS

Esta categoría de conflictos, como lo indica el título, hace referencia a las fallas en actuaciones de empresas de actividad minera en sus zonas de operación en cuanto a la debida diligencia que deben tener, no solo para cumplir con las leyes y normas dentro del Estado, sino también para entender y conocer a las comunidades de su zona de influencia, lo que lleva a posibles acciones de vulneración de derechos y al no cumplimiento de estándares nacionales e internacionales en torno al respeto de los derechos humanos en el marco de operaciones empresariales.

Incumplimiento de normas y regulaciones. Aunque en la mayoría de los casos son protagonizados por empresas y comunidades, es fácil triangularlos con el Estado que teniendo el deber de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas no lo hace, o debiendo tenerlo no lo prevé legalmente para habilitar a sus instituciones. Entre algunas situaciones que reflejan este tipo de conflictos se encuentran los problemas entre empresas y comunidades por incumplimiento de i) estándares mínimos en procesos de reasentamiento, ii) protocolos de protección de zonas arqueológicas de alto valor cultural, iii) términos de las licencias ambientales, o iv) compromisos adquiridos en procesos de socialización de proyectos, en detrimento de la buena fe de las comunidades.

Desconocimiento de las realidades, usos y nociones socio-culturales del territorio. Esta subcategoría agrupa conflictos entre empresas y comunidades por reasentamientos sin reconocimiento de la vocación agrícola de las comunidades vulnerando o poniendo en riesgo la soberanía alimentaria; o por desplazamientos o traslados de comunidades étnicas sin llegar a acuerdos sobre su vocación agrícola vulnerando el derecho al consentimiento previo libre e informado como estándar reforzado.

Carencia de acciones para tratar las asimetrías en el acceso a recursos naturales. Esta subcategoría agrupa conflictos entre empresas y comunidades debido a la calidad del agua, por la afectación de cuencas con actividades mineras, o por dificultades para entrar a las fuentes hídricas por privatización de tierras que, a su vez generan limitaciones a prácticas tradicionales agrícolas y de caza y pesca. Todos esos conflictos comprometen los derechos al agua y a la soberanía alimentaria.

tratos diferenciados, manifestados en actuaciones excluyentes y preferenciales que no están basadas en condiciones de vulnerabilidad, a sectores de la población.. Esta última subcategoría hace referencia a conflictos entre empresas y comunidades por tratos discriminatorios a parte de la población, por ejemplo a tratos diferentes entre trabajadores y empleados, poniendo en juego el derecho a la igualdad y a no ser discriminado.

Este grupo de conflictos pone de manifiesto la necesidad de contar con ejercicios juiciosos de debida diligencia por parte del sector empresarial para prevenir y mitigar posibles afectaciones a los derechos humanos. Pero al mismo tiempo hace evidente la falta de capacidad que tienen las entidades del Estado para hacer el adecuado monitoreo de las actividades empresariales en lo que se refiere a manejo de impactos y riesgos, y en general a los procesos de debida diligencia que deben llevar a cabo. La ausencia de recursos humanos y técnicos de las entidades a nivel local propicia que las empresas y emprendimientos responsables tengan incumplimientos normativos que se materializan en vulneraciones de derechos a personas y comunidades.

La legitimidad que existe entre los actores en el territorio es un elemento clave para la operación de una empresa en una zona determinada, así como para construir una comunicación y relacionamiento fluido que permita trabajar de manera articulada por la prevención y mitigación de impactos

1.3 CONFLICTOS ASOCIADOS CON LA AUSENCIA O ILEGITIMIDAD DE INFORMACIÓN

La legitimidad que existe entre los actores en el territorio es un elemento clave para la operación de una empresa en una zona determinada, así como para construir una comunicación y relacionamiento fluido que permita trabajar de manera articulada por la prevención y mitigación de impactos. Sin embargo esta no es la situación que se describe en las subcategorías de conflictos que se encuentran a continuación, donde la desconfianza entre actores, especialmente de las comunidades hacia las empresas y viceversa, hace difícil el trabajo en el territorio.

Ausencia o ilegitimidad de la información sobre impactos en el ambiente y la salud. La primera subcategoría se refiere a conflictos entre empresas y comunidades en situaciones como la imposibilidad de acceder a los estudios y planes de manejo ambiental, lo que pone en riesgo la simetría de las discusiones, el derecho de petición, el derecho de participación, el derecho a un ambiente sano y, si se trata de grupos étnicos, el derecho a la consulta previa. Aunque se trata de un conflicto reportado entre comunidades y empresas, es cierto que el control y vigilancia de estos estudios y de las medidas de manejo que de ellos se derivan es estatal, por lo que el Estado debería garantizar acceso a todos esos documentos. Se ha reportado también que estos conflictos impiden el derecho a acceder a la justicia por falta de pruebas. También en esta subcategoría se encuentran conflictos entre empresas y trabajadores por que se les niega la calificación laboral de sus enfermedades.

Información incompleta y falta de transparencia. La segunda subcategoría agrupa conflictos asociados a la información incompleta y falta de transparencia sobre impactos de minería en bienestar social y desarrollo socio económico de los territorios. Se trata generalmente de conflictos entre empresas y comunidades por el bajo porcentaje de trabajadores locales contratados.

Ausencia de transparencia en la información e inconformidad de los convenios con Fuerza Pública. La tercera subcategoría agrupa conflictos por la ausencia de transparencia en la información sobre los convenios de las empresas con la fuerza pública. Aunque estos conflictos se reportan entre las empresas y las comunidades, es cierto que el protagonista principal es el Estado. Las causas más comunes de estos conflictos tienen que ver con la falta de atención a la comunidad ante problemas ajenos al proyecto, con la afectación de sus cultivos, la restricción de circulación, el uso inadecuado de jagüeyes y pozos, la retención de herramientas y las agresiones físicas y verbales.

Este grupo de conflictos resalta procesos de comunicación y flujo de información que carecen de tres atributos indispensables que son la transparencia, la confianza y la legitimidad. Estos atributos están interconectados, de tal manera que para crear legitimidad es necesario que los otros dos estén presentes en las relaciones entre los actores. Superar este tipo de conflictos requiere de un trabajo constante, largo, pero necesario entre comunidades y empresas, donde también el Estado juegue un papel determinante para la construcción de confianza y legitimidad, acompañado de procesos de recolección y flujo de información que sean transparentes para todos los actores involucrados.

Igualmente, la tipología de conflictos deja en evidencia que muchas de estas situaciones pueden resolverse de manera temprana, es decir antes de escalar a demandas legales o vías de hecho, que pueden atenderse por medio de mecanismos de acceso a remedio extrajudiciales. Para lograr esto es indispensable no solo trabajar en las relaciones de confianza entre actores, como se mencionó previamente, sino también en un ejercicio de reconocimiento de la

remediación, no solo como una compensación económica, sino necesariamente como un proceso que garantice las medidas necesarias para la no repetición. Es así como a continuación se hace un recorrido por los mecanismos estatales, judiciales y no judiciales para el acceso a remedio.

2. MECANISMOS ESTATALES PARA EL ACCESO A REMEDIO

El acceso a remedio es parte esencial de la no repetición de aquellas prácticas que fueron la causa de impactos negativos y, en consecuencia, es deber del Estado y de las empresas contar con mecanismos o estrategias para su prevención. De igual manera, al identificar las múltiples afectaciones que la actividad empresarial produce sobre los derechos humanos en diferentes contextos y comunidades[1], es clave encontrar la manera en que el remedio pueda ser garantizado. Esto significa contar con mecanismos, estatales[2] y no estatales[3], que sean adecuados y que al mismo tiempo le permitan a las personas o comunidades tramitar sus quejas o posibles afectaciones por medio de estos.

Entre las responsabilidades que le competen al Estado con relación a la remediación se encuentra "(…) tomar las medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción, los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces" (OACDH, 2011). Lo anterior significa que se deben implementar medidas necesarias para investigar, castigar y reparar las vulneraciones de los derechos humanos relacionados con la operación empresarial. Estas medidas deben ser la puerta de entrada para que las personas o comunidades eleven su queja o reclamo, pero en sí mismo el mecanismo no ofrece remediación sino está articulado con entidades del gobierno y con estrategias específicas para responder ante este reto. Por ello los mecanismos estatales de reclamación, tanto judiciales como extrajudiciales, deben constituir la base de un sistema más amplio que permita que quienes ven vulnerados alguno de sus derechos puedan efectivamente acceder a remedio y contar con garantías de no repetición.

2.1 MECANISMOS DE REMEDIACIÓN JUDICIALES ESTATALES

Los mecanismos judiciales que existen en Colombia se ejercen mediante una acción judicial, que busca proteger una pérdida real, vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que han sido consignados en la Constitución Política del país. En los casos donde es posible se espera que las acciones definidas por estos mecanismos redunden en volver las cosas a su estado anterior, es decir que los afectados vuelvan a gozar de sus derechos como lo hacían antes de presentar la acción judicial.

---

1 Para mayor detalle consultar el Informe Regional para América Latina y el Caribe sobre Empresas y Derechos Humanos - Panorama sobre los acontecimientos más recientes. Desarrollado en septiembre de 2013 por el Centro de Recursos de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en:
http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/informe_regional_america_latina_y_el_caribe.pdf
2 Cuando se habla de mecanismos estatales se incluyen tanto los judiciales como los extrajudiciales. Estos últimos corresponden principalmente a los Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos – MASC.
3 Los mecanismos no estales son también extrajudiciales y se refieren a los mecanismos de quejas y reclamos que las empresas implementan en sus entornos de operación y para sus diferentes grupos de interés.

Los mecanismos son: habeas data, derecho de petición, habeas corpus, acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular y acción de grupo (OACDH, 2003). Para garantizar el acceso a estos mecanismos, los Estados deben garantizar que: i) los ciudadanos conozcan y comprendan el objetivo que tienen estos mecanismos, ii) tengan claridad sobre cómo pueden accederse a los mismos, y iii) ofrezcan el apoyo necesario (financiero o experto) para que los interesados accedan a este tipo de mecanismos cuando es necesario. En el marco de los mecanismos de remediación judiciales se encuentran aquellos que hacen parte del sistema judicial del Estado y que se explica a continuación.

Sistema Judicial[4]

Este sistema ofrece espacios imparciales, transparentes, seguros jurídicamente, predecibles e independientes para administrar justicia como forma de resolver conflictos o prevenir o reparar daños a derechos fundamentales, según la aplicación de reglas y sub-reglas de interpretación del Derecho positivo. La principal garantía de este sistema es que está transversalmente determinado por la vigencia rigurosa del derecho al debido proceso que, en su compleja estructura, integra derechos fundamentales tan importantes como el derecho de defensa, el de contradicción, el de la doble instancia y el de *indubio pro reo*, así como los principios especiales que lo conforman para el caso de los procesos sumarios de amparo y reparación de derechos constitucionales.

Estos sistemas de acceso a remedio son transversales a todos los sectores de la economía nacional, incluido el de la minería. El sistema judicial cuenta con acciones específicas y sumarias como la acción de tutela, la acción popular y otro tipo de acciones reparatorias que no están diseñadas específicamente para los derechos fundamentales pero constituyen un mecanismo de acceso a remedio y reparación. Por su parte, el derecho penal es la última instancia de protección de derechos que en algunos casos coinciden con derechos fundamentales que pueden resultar vulnerados por actividades, omisiones o relaciones comerciales de las empresas.

2.2 MECANISMOS DE REMEDIACIÓN EXTRA JUDICIALES ESTATALES

En el caso de los mecanismos estatales existen también los no judiciales, que se establecen en el país como resultado de diversos obstáculos. En primer lugar por los altos costos de presentar denuncias y de contar con abogados para ello, en segundo lugar por las dificultades de acceso a los procedimientos del sistema judicial, y en tercer lugar la falta de recurso humano a nivel estatal para atender los casos de empresas y DDHH (OACDH,2012). Teniendo en cuenta dichos obstáculos y en alguna medida la congestión judicial que dificulta el acceso a remedio, se hizo preciso contar con otros mecanismos no judiciales, como los administrativos, que de manera articulada pudieran dar respuesta y remedio ante posibles afectaciones a DDHH.

Los mecanismos no judiciales han sido incluidos en el pilar de Remedio, puesto que deben contemplarse mecanismos con la capacidad de proveer soluciones a problemas que no necesariamente se resuelven en el ámbito judicial. Dentro de estos mecanismos puede considerarse la gestión que se hace desde entidades del Estado como las Instituciones

[4] El acceso a remedio por medios judiciales no está en el alcance del estudio de esta investigación. Los retos y limitaciones de acceso a mecanismos judiciales para la reparación y la atención de abusos están ampliamente documentados, como lo están los esfuerzos para reformar el sistema judicial. Al respecto, Ver el reciente estudio de la CEJ "Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento http://www.cej.org.co/files/2016/Premio_ANIF_2016.pdf

Nacionales de Derechos Humanos que en Colombia es la Defensoría del Pueblo, los Puntos Nacionales de Contacto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE[5] y las Oficinas Públicas de Reclamaciones.

Adicional a estos mecanismos, en Colombia existe una oferta institucional o estatal compleja y rica para tramitar aquellas situaciones o conflictos que están poniendo en peligro el goce efectivo de los derechos por parte de una comunidad o persona. Estos mecanismos conforman un sistema que funciona en dos momentos, el de la prevención de conflictos o atención temprana a tensiones que pueden derivar en una violación de derechos, y el de la reparación o remedio y provisión de garantías de no repetición del agravio a derechos. Algunos operan transversalmente en todos los sectores económicos, y hay otros que son ofrecidos y funcionan sectorialmente[6].

Aquellos que operan de manera transversal corresponden a cinco sistemas de acceso a remedio en los que se incluyen mecanismos de atención temprana a tensiones (MATT) o de prevención de conflictos, y mecanismos de acceso a remedio o reparación y garantías de no repetición de daños a derechos (MAR). Estos sistemas tienen distintos grados de importancia, complejidad y eficiencia y se mencionan en el orden que tienen dentro del Estado colombiano. Este documento no hace una presentación exhaustiva de los mecanismos sino que se una mención de los mismos en función de la tipología de conflictos mencionada en la sección anterior.

Participación ciudadana

Este primer sistema es el más importante porque permite que la población comunique, solicite y reclame de manera directa e inmediata ante las empresas y/o autoridades sus preocupaciones o quejas, pero también permite que de manera efectiva la ciudadanía incida en las decisiones de las que depende el manejo de lo público y la eficacia concreta de sus derechos. Los espacios y mecanismos deben garantizar que se asumen los asuntos de fondo y de manera oportuna[7].

Este sistema además incluye la aplicación del principio democrático atado al principio de descentralización, funcionado como pilar del ordenamiento territorial colombiano que equilibra el principio unitario con el de

---

[5] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es un organismo internacional, cuyo mandato se extiende a "promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo". En 2011 se hizo una actualización a las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (Directrices de la OCDE) incorporando un capítulo sobre los derechos humanos y la debida diligencia. Este capítulo retoma el Marco de Naciones Unidas "Proteger, Respetar y Remediar" y sus Principios Rectores (McCorquodale, 2015).

[6] Para mayor información sobre este tema revisar el documento de trabajo de CREER "Mecanismos de Atención Temprana a Tensiones y Mecanismos de Acceso a Remedio en el marco de los Principios Rectores de empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas: Diagnóstico y propuestas" disponible en www.creer-ihrb.org/wiki-eisi

[7] Artículos 2 y 40 de la Constitución Política de 1991. Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-146/12, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fecha 2 de marzo 2012. Artículo 23 de la Constitución Política de 1991, Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 46 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

descentralización política y administrativa. Los mecanismos con que cuenta este sistema son las juntas de acción comunal – JAC, y los mecanismos de justicia comunitaria.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL	Son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, para la generación de procesos comunitarios de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario. Ejercen la función legal de veedurías ciudadanas, como mecanismo democrático de representación para la vigilancia de la gestión pública y cuentan con comisiones de convivencia y conciliación que conocen y resuelven conflictos comunitarios susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, mediante procedimientos de conciliación en equidad.
MECANISMOS DE JUSTICIA COMUNITARIA	Los mecanismos de justicia comunitaria hacen parte del sistema de justicia comunitaria que es alternativo a la justicia estatal y que están definidos por las formas propias o tradicionales comunitarias de resolución de conflictos en equidad. Se trata de mecanismos conciliatorios o impositivos según las tradiciones y fuerza ancestral de los agentes reconocidos por las comunidades[8].

Aunque la participación ciudadana como sistema de acceso a remedio está diseñada para contar con dos mecanismos para la comunicación directa entre actores, en la actualidad no cuentan con la legitimidad necesaria para consolidarse como escenarios de diálogo y resolución de conflictos entre los actores. A pesar de ser mecanismos que cuentan con cierto nivel de legitimidad para la generación de procesos comunitarios y veeduría ciudadana de la gestión pública, no son necesariamente identificados como espacios para la resolución de conflictos derivados de la operación empresarial, ya sea de conflictos entre comunidades y empresas o de comunidades con entidades del gobierno.

2.3 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS – MASC

Los Principios Rectores invitan al uso de mecanismos alternativos para solucionar las afectaciones o conflictos derivados de la actividad empresarial. Estos mecanismos constituyen una manera de resolver desavenencias entre personas, grupos sociales e incluso Estados, los cuales buscan "evitar una jurisdicción convencional de jueces, tribunales u organismos institucionales" (Osorio, 2002). En el país, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC, se vuelven relevantes no sólo en el contexto del tema de empresas y DDHH, sino en un marco general en el cual se identifica que los mismos son resultado de los cambios que trajo consigo la Constitución de 1991, garantizando el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia tal como enuncia su artículo 229.

[8] Al respecto ver (Uprimny,1994)

CONCILIACIÓN	AMIGABLE COMPOSICIÓN
Mecanismo de resolución de conflictos para gestionar la solución de diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador[9]. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo[10]. La conciliación puede ser i) extrajudicial, ii) judicial y iii) en equidad.	Es un mecanismo por medio del cual se delega en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular. El amigable componedor podrá ser singular o plural[11].
ARBITRAJE	**JUECES DE PAZ**
De acuerdo con el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional, éste es un mecanismo mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice. Los principios y reglas que rigen este mecanismo son imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción. El laudo arbitral es la sentencia que profiere el tribunal de arbitraje y puede ser en derecho, en equidad o técnico.	Esta es una jurisdicción especial que pretende solucionar integral, pacífica y autónomamente los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento, sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) SMLMV. Sus decisiones son en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad.

Uno de los principales retos que se identifican alrededor de los MASC es la falta de legitimidad que tienen para el acceso a remedio en situaciones de vulneración de derechos asociada a la actividad empresarial. Lo anterior se debe en gran medida a que la remediación que se busca en la mayoría de los casos es económica y sancionatoria, que generalmente solo se logra mediante mecanismos judiciales, o debido a la incapacidad de las partes involucradas de conciliar o resolver de manera temprana los conflictos. Por estas razones, quienes se ven afectados prefieren recurrir a demandas legales, y que aun cuando reconocen los obstáculos que esto conlleva para el acceso a remedio, consideran

[9] Artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley 446 de 1998, Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

[10] Artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley 446 de 1998, Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

[11] Artículo 101 de la Ley 446 de 1998, Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

que ésta es la vía más legítima para lograrlo. En estas situaciones la remediación está basada en la compensación y no necesariamente en la prevención o mitigación del impacto, y por supuesto tampoco garantiza la no repetición.

Para conseguir que los MASC sean concebidos como la vía idónea para lograr la remediación, sea esta por medio de compensación, prevención, mitigación o corrección, es necesario que se entienda el acceso a remedio no solo como un procedimiento que lleva a una respuesta positiva o negativa para el afectado sino como un ejercicio, tanto del Estado como de las empresas, de garantías de protección y respeto de los derechos humanos en el marco de las operaciones empresariales.

Sistema Administrativo

Los mecanismos administrativos y legislativos son necesarios para asumir la carga de responder a todas las denuncias de vulneraciones o afectaciones de derechos. Los mecanismos que conforman este sistema parten del supuesto de que no siempre es necesario recurrir a una reparación judicial; y que ésta tampoco es siempre la mejor solución para todos los demandantes (OACDH, 2012).

El sistema administrativo para la atención temprana a tensiones y resolución de conflictos es una pieza fundamental para equilibrar las asimetrías de poder de negociación entre empresas y particulares, en el ámbito del acceso a la información en sectores económicos intervenidos. Los mecanismos que hacen parte de este sistema son: derecho de petición y queja, Punto Nacional de Contacto – PNC, Protocolo de manejo para Convenios entre Empresas y Fuerzas Armadas (subsistema Defensa) y el Programa Avanza (subsistema Ministerio del interior). El Estado colombiano cuenta con las casas de justicia y los centros de conciliación como las instituciones que permiten poner en marcha estos mecanismos.

SISTEMA ADMINISTRATIVO	
DERECHO DE PETICIÓN Y QUEJA	Mediante este mecanismo se puede solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, o se puede requerir información, consultar, examinar y exigir copias de documentos no sujetos a reserva legal. También se pueden formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.
PUNTO NACIONAL DE CONTACTO – PNC	Es un mecanismo de mediación creado por la OCDE, que debe ser implementado por los estados parte de este organismo, así como los países que están haciendo el trámite para su ingreso. En Colombia fue creado mediante el Decreto 1400 de 2012, y está ubicado en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la Dirección de Inversión Extranjera.
PROTOCOLO DE MANEJO PARA CONVENIOS ENTRE EMPRESAS Y FUERZAS ARMADAS	Este protocolo es desarrollado por el Ministerio de Defensa para el manejo y adecuación a los derechos humanos de la seguridad que presta el ejército a las empresas mineras y de hidrocarburos en territorios con dificultades derivadas del conflicto o por otros aspectos de seguridad nacional.

SISTEMA ADMINISTRATIVO	
PROGRAMA AVANZA	Este programa tiene su antecedente en las alianzas para la prosperidad y vuelven a surgir en el plano de la participación ciudadana como ejercicio de planeación y participación entre gobierno, industria y comunidades. Hace parte de la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos y es concebida como un mecanismo de atención temprana a tensiones (MATT) para conocer cualquier alerta temprana o una potencial conflictividad.

Al igual que los mecanismos mencionados previamente, los que hacen parte del sistema administrativo están diseñados para la resolución temprana de conflictos, sin embargo la falta de legitimidad para ser los escenarios apropiados e incluso el desconocimiento de los mismos por parte de las comunidades hace difícil su uso. Estos cuatro mecanismos pueden abordar los diferentes conflictos enunciados en el capítulo anterior, debido a que muchos de ellos están relacionados con actuaciones del Estado y las empresas que de ser prevenidas o corregidas pueden evitar y solucionar las tensiones presentes en el territorio.

Es labor del Estado lograr que dichos mecanismos sean de conocimiento público y se encuentren al alcance de todos os ciudadanos. Estas son dos características necesarias por parte de los mecanismos de acceso a remedio enunciadas en los Principios Rectores del Marco de Naciones Unidas.

Sistema Ambiental

Este sistema garantiza el principio de participación ciudadana a través de espacios institucionales en los cuales las personas y comunidades pueden aportar sus conocimientos para generar soluciones o fórmulas plurales de manejo de posibles impactos o conflictos, o presentar peticiones escritas o verbales sobre el manejo y destino de recursos naturales, sociales y culturales de sus entornos, en aras de proteger la estabilidad del medio ambiente y la construcción de modelos específicos de desarrollo sostenible. Los mecanismos con los cuales cuenta este sistema son la socialización de los Estudios de Impacto Ambiental y las Audiencias Públicas Ambientales.

SOCIALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA	AUDIENCIAS PÚBLICAS AMBIENTALES
Según la normatividad vigente se debe informar a las comunidades el proyecto con énfasis en sus impactos y las medidas, para que el responsable de esta socialización valore si se incluyen esos aportes en el proceso de la licencia ambiental[12].	Estas audiencias se crearon para informar la existencia de un proyecto obra o actividad, sus impactos y sus medidas de manejo para prevenir, mitigar o compensarlos. También es útil para recibir documentos que se deberían tener en cuenta a la hora de la toma de decisiones, que no se adoptarán durante las audiencias públicas.

[12]Decreto 2041 de 2014.

Estos dos mecanismos que conforman el sistema ambiental son de amplio conocimiento por parte de las comunidades que se encuentran en la zona de influencia de los proyectos o emprendimientos mineros. Sin embargo, debido a la falta de confianza entre los actores y la baja legitimidad que tiene la información presentada por las empresas en el marco de estos escenarios, estos no son concebidos como mecanismos de resolución temprana de conflictos. Como se mencionó en la sección de tipología de conflictos, existe una deslegitimización de la información presentada por las empresas a las comunidades con relación a la identificación de riesgos o impactos, lo cual hace difícil que por medio de estos mecanismos se pueda acceder a un remedio efectivo, esto en el entendido de que la remediación también abarcar acciones de prevención, mitigación y corrección, que pueden ser identificadas y definidas conjuntamente por las partes en el marco de estos escenarios.

3. REFLEXIONES ENTORNO A LOS CONFLICTOS Y EL ACCESO A REMEDIO

Colombia cuenta con una serie de sistemas y mecanismos que permiten tramitar conflictos, quejas, reclamos o diversas situaciones de vulneración de los derechos entre i) comunidades, ii) empresas y comunidades, y iii) Estado y comunidades, entre otras. Sin embargo estos mecanismos presentan una serie de debilidades que deben ser superadas para lograr su efectivo uso por parte de quienes son sujetos de derechos y requieren la restitución de los mismos.

El primer obstáculo es que no cuentan con la legitimidad suficiente para ser el escenario de solución de conflictos, principalmente porque no son lo suficientemente conocidos por quienes desean acceder a remediación. El poco uso de los mecanismos alternativos, así como la excesiva utilización de mecanismos judiciales para la resolución de conflictos, no responde a una ausencia de escenarios de dialogo y conciliación, sino a la falta de legitimidad de los mismos como mecanismos para asegurar que los derechos sean restituidos y se den garantías de no repetición.

> Los mecanismos para tramitar conflictos no cuentan con legitimidad suficiente, principalmente porque no son lo suficientemente conocidos por quienes desean acceder a remediación

Un segundo obstáculo está relacionado con la falta de conocimiento de lo que implica remediación. Usualmente quienes han sido vulnerados en sus derechos consideran que el remedio se basa en una compensación económica, que se traduce en una multa para el infractor (empresa o Estado, según corresponda). Para logar un acceso a remedio efectivo[13], de acuerdo a los planteamientos de los Principios Rectores, se debe iniciar no solo por un trabajo de difusión y legitimación de los mecanismos alternativos como se mencionó antes, sino también con un ejercicio de comprender las dimensiones reales de la remediación, que abarca más que la simple sanción legal y compensación económica, y que incluye acciones de prevención, mitigación y corrección por parte de quienes afecten los derechos humanos en el marco de operaciones mineras en el país.

[13] En este documento, acceso a remedio sigue las indicaciones conceptuales de los Principios Rectores de Naciones Unidas (PRNU), la OCDE, Guías Colombia y las propuestas del Plan Nacional de Acción de Empresas y DDHH de la Presidencia de la República.

Un tercer obstáculo que se debe superar para lograr procesos efectivos de acceso a remedio está relacionado con la capacidad técnica y humana por parte de las entidades presentes en el territorio. En muchas ocasiones los conflictos no pueden ser resueltos de manera temprana por estos mecanismos debido a que no hay suficientes funcionarios que puedan llevar a cabo tareas de acompañamiento en procesos de resolución alternativa de conflictos y monitoreo de acuerdos derivados de estos escenarios de diálogo. Por lo anterior las respuestas de las entidades se limitan a remitir a quien corresponda y no llevan a una solución de la situación particular, lo que lleva a un escalamiento del conflicto, donde el afectado termina por preferir la vía legal y judicial para obtener una respuesta: aunque ésta no siempre significa acceso a remedio.

En este obstáculo relacionado con la capacidad de las entidades del Estado para responder, se intersectan barrera como la falta de legitimidad de los mecanismos, la falta de conocimiento sobre lo que significa remedio, pero adicionalmente la falta de confianza entre actores en el territorio. En este orden de ideas, el cuarto obstáculo está relacionado con la desconfianza por parte de las comunidades (principales afectados por la operación de las empresas y por la falta de capacidad del Estado) hacia el sector empresarial y el Estado, haciendo imposible llegar a acuerdos reales y cumplidos entre las partes. Ante la ausencia de credibilidad del otro no es posible encontrar caminos diferentes a las demandas y sanciones económicas para sentir que se ha logrado solucionar un problema.

Un quinto obstáculo para el acceso a remedio en escenarios de conflicto como los mencionados en el primer capítulo está la falta de coordinación y articulación del Estado, no solo para evitar las tensiones en el territorio sino para responder efectiva y oportunamente. Este obstáculo va más allá de la capacidad técnica del Estado y está relacionado con la necesidad que tiene el gobierno nacional de articularse y garantizar una coherencia política en todos los niveles, de tal manera que las acciones para resolver un conflicto y acceder a remedio respondan a los requerimientos de quien lo busca.

Por lo anterior, pero especialmente para atender el aumento de conflictos en zonas de explotación de recursos naturales, como la minería, el Estado ha creado otros escenarios de diálogo que pueden servir como mecanismo para la identificación y superación de tensiones entre actores en el territorio. Ejemplo de lo anterior son las Mesas de Diálogo, que tienen alcance nacional, regional o local y están diferenciadas por sectores económicos (agrícola, minera, generación de energía, entre otras). En la medida que estas se consolidan como escenarios de diálogo para la construcción de confianza entre actores, es posible que en el camino también se reconozcan como mecanismos para la resolución de conflictos.

Otro ejemplo de lo anterior es la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos[14]. Aunque esta estrategia solo esta implementada para el sector hidrocarburos, es un referente de cómo

[14] Liderada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior y Ecopetrol, con el apoyo de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Trabajo y el Servicio de Empleo; el componente metodológico está a cargo del PNUD. La estrategia tiene 4 objetivos: i) articular los actores que intervienen en el sector de hidrocarburos, 2) fortalecer y generar capacidades en comunidades, gobiernos y empresas, 3) prevenir y transformar las relaciones conflictivas, y 4) construir visiones conjuntas y sostenibles del desarrollo humano en los territorios. Para mayor información revisar: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/poverty_reduction/estrategia-territorial-para-la-gestion-equitativa-y-sostenible-d.html

incorporar nuevas acciones por parte del Estado para atender conflictos en todos los sectores económicos, es decir, que este tipo de iniciativas podrían ser eficientes para resolver algunos de las situaciones que se mencionaron en la tipología de conflictos en entornos mineros. Esta Estrategia Territorial está dividida en 4 programas[15], que son: avanza, convive, lidera y acciones demostrativas, que buscan fortalecer a los actores en el territorio y generar las condiciones necesarias para la consolidación de escenarios participativos. Esta estrategia, que lleva alrededor de dos años, proporcionado el fundamento para que el Estado cuente con un mecanismo que permita la resolución alternativa de conflictos y de legitimización de la actividad extractiva en los territorios. Debido a su enfoque territorial, de ser replicada en el sector minero, podría ser de beneficio para las comunidades de los entornos mineros y de las empresas que allí operan, al consolidarse un escenario de diálogo y construcción conjunta entre diversos actores.

Al esfuerzo que está haciendo el Estado para contar con escenarios de diálogo para la prevención de conflictos y vulneraciones a los derechos humanos se suma el debate internacional sobre los requisitos mínimos que estos deben incluir para asegurar un remedio efectivo y unas garantías de no repetición. Este es el sexto obstáculo que debe superar el Estado si realmente quiere asegurar la no repetición de situaciones que vulneren los derechos humanos. Recapitulando la tipología de conflictos, estos estaban centrado en i) baja coherencia política, ii) falencias en la debida diligencia de las empresas y iii) deslegitimización de la información, que son acciones que repetidamente se presentan en los contextos o entornos mineros. Es decir que actualmente ninguno de los mecanismos utilizados para la solución de conflictos cuenta con herramientas para garantizar la no repetición de acciones que vulneren derechos humanos, haciendo posible entonces que una y otra vez se repitan las situaciones que se enuncian como ejemplo en la tipología de conflictos.

Tanto el Marco de Naciones Unidas y sus Principios Rectores, como diferentes escenarios de discusión internacional se han dado a la tarea de dar recomendaciones acerca de la forma de mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales y extrajudiciales para el acceso a remedio en situaciones de afectación o vulneración de los derechos humanos en el contexto de operaciones empresariales (Mossavar-Rahmani, 2007). El criterio de eficacia articulado bajo el Principio Rector 31 de los Principios Rectores de las Naciones Unidas es la guía más prominente y con autoridad para el acceso a un recurso efectivo. Este principio establece que "para garantizar su eficacia los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser: legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos [internacionalmente reconocidos por el país] y fuente de aprendizaje continuo; y los mecanismos de nivel operacional deberían también basarse en la participación y el diálogo".

Lo anterior significa que el camino que falta por recorrer es largo, pero que los esfuerzos que se han hecho en el país están acordes con las expectativas de algunos sectores para contar con canales más expeditos para la resolución de conflictos y la construcción de escenarios legítimos para la conciliación y el diálogo entre los diferentes actores (Estado, empresas y comunidades). Aun así, es una tarea muy importante la que tiene el gobierno nacional para lograr superar los obstáculos que actualmente impiden el uso de los mecanismos extrajudiciales y el acceso efectivo a remedio. Estas barreras plantean un amplio abanico de posibilidades que van desde la desinformación acerca del funcionamiento de

[15] Para conocer los objetivos de cada uno de estos programas revisar el siguiente link: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/poverty_reduction/estrategia-territorial-para-la-gestion-equitativa-y-sostenible-d.html.

los mecanismos hasta la ausencia de legitimidad de los mismos y de las entidades a cargo de su funcionamiento, pasando por ausencia de entidades en el territorio que pongan en marcha o funcionamiento los escenarios de conciliación, la desconfianza entre los actores (esto lleva a que solo la vía judicial sea el camino legitimo para la remediación) y la falsa idea que la compensación económica, es decir la multa para el infractor, es la principal forma de remediación.

La tipología de conflictos en entornos mineros está mostrando que las acciones necesarias para prevenir y evitar la ocurrencia de estas situaciones no está en la compensación económica, sino en la transformación de acciones por parte del Estado para proteger los derechos humanos, así como de las empresas para respetar los derechos humanos y también del Estado para monitorear y asegurar el cumplimiento de las empresas en cuanto al respeto. Como se mencionó al inicio de este documento, los mecanismos son solo el punto de partida o el instrumento para poner de manifiesto una situación determinada que debe ser corregida por alguna de las partes involucradas. Por lo anterior el esfuerzo no debe enfocarse exclusivamente en la existencia y funcionamiento de los mecanismos descritos en la segunda sección del documento, sino en la capacidad y alcance real que estos tengan para solucionar los conflictos que ya se han evidenciado.

Contar con esta tipología de conflictos es un punto de partida importante para identificar las acciones que se deben desplegar, por parte del Estado, para superar estos escenarios que impiden la construcción de diálogo y relaciones de confianza entre los actores en el territorio, así como fortalecer los mecanismos dispuestos para esto. Esta tipología busca señalar las condiciones para que la conflictividad en los entornos mineros disminuya, y en los casos de ser necesario, se consiga un acceso a remedio con criterios de equidad para las partes.

RECOMENDACIONES

A continuación se mencionan una serie de recomendaciones que se consideran pertinentes para abordar los conflictos en los entornos mineros y asegurar un efectivo acceso a remedio. Estas recomendaciones no son necesariamente acciones inmediatas. Por el contrario significan cambios importantes al interior del Estado para que este responda adecuadamente con su deber de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos en entornos de operación empresarial.

1. Teniendo en cuenta la ausencia de un mecanismo estatal que permita identificar de manera temprana la ocurrencia de conflictos y quejas por parte de las comunidades en entornos mineros, se considera necesaria la creación de un sistema inter-institucional de atención de quejas y conflictos, que tenga los siguientes atributos: accesible, transparente, predecible en términos del proceso, culturalmente apropiado, legítimo, equitativo, compatible con los derechos fundamentales y sujeto a revisión periódica para su actualización y mejora frente a estos atributos.

2. Debido al desconocimiento que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento y alcance que tienen cada una de las entidades que conforman el Estado, es necesario contar con una Ventanilla Única para derechos de petición en materia de empresas y derechos humanos. El sentido principal de esta Ventanilla es evitar que los ciudadanos sin conocimientos específicos sobre la estructura y distribución competencial del Estado puedan elevar un derecho de petición escrito o verbal en una ventanilla única para atender asuntos de derechos humanos y empresas en todos los sectores intervenidos por el Estado.

3. Debido a la falta de articulación entre las diferentes entidades que reciben quejas o denuncias sobre posibles conflictos y afectaciones a los derechos humanos en entornos mineros, es necesario que se realice un proceso de consulta técnica con dichas entidades (Ministerio de Trabajo, Salud y Ambiente, ANLA, ANM, y Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras) con el objetivo de asegurar la cooperación institucional en el sistema, establecer criterios para el monitoreo del sistema y la definición de los criterios relevantes para diferenciar aquellas situaciones relativas a los derechos humanos de las que no están relacionadas con este tema.

4. Ante el aumento de conflictos entre comunidades y empresas del sector minero por afectaciones de éstas al goce efectivo de los derechos humanos, es necesario evaluar y diseñar 1) las posibles clausulas pro-forma de resolución de conflictos en los acuerdos formales entre comunidades y empresas, y 2) las circunstancias, procedimientos y metodologías requeridas para acudir a mecanismos de conciliación, mediación, arbitraje y otros mecanismos propios de las tradiciones socio-culturales de los entornos. Este ejercicio de evaluación debe contar con la participación de empresas, comunidades, autoridades locales y organismos del poder público a nivel local y regional.

5. Debido a que las comunidades que viven en entornos mineros prefieren acudir a las vías legales para acceder al remedio en casos de afectación a los derechos humanos y por lo tanto los Mecanismos Alternativos para la resolución de conflictos (MASC) no son considerados como un mecanismo adecuado para la solución de conflictos, es necesario fortalecer el trabajo de las casas de justicia, centros de conciliación y arbitraje, consultorios jurídicos, centros de convivencia ciudadana, juntas de acción comunal, entidades y funcionarios, en dos frentes: 1) dar a conocer los MASC y 2) identificar las oportunidades que estos ofrece para la resolución de conflictos en entornos mineros.

6. En consideración a la baja utilización de los MASC como mecanismos para la atención y resolución de conflictos relativos a la vulneración de derechos por la operación empresarial, es necesario desarrollar un programa de capacitación para los centros de conciliación, las casas de justicia, consultorios jurídicos y otros instrumentos que puedan aplicar los MASC sobre legislación minera, prácticas de minería responsable y casos de conflictos. Este programa debe contribuir a fortalecer la capacidad de estos centros para atender a las partes interesadas.

BIBLIOGRAFÍA

McCorquodale, Robert. 2015. "Survey of the Provision in the UK of Access to Remedies for Victims of Human Rights Harms involving Business Enterprises". British Institute of International and Comparative Law. http://corporate-responsibility.org/wp-content/uploads/2015/12/BIICL-McQuordale_-uk_access_to_remedies.pdf

Mossavar-Rahmani, Center for Business and Government. 2007. Corporations and human rights: accountability mechanisms for resolving complaints and disputes. Workshop report. November.

OACDH- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas OACDH. 2011. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar".

OACDH- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. 2003. Guía de Mecanismos constitucionales de Protección de Derechos Humanos. Bogotá. http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/mecanismos.pdf

OACDH- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas OACDH (2012). La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación. New york, Ginebra. P. 36. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

Osorio, Angélica María. 2002. Conciliación. Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos por excelencia. Tesis de Grado para optar por el título de Abogada. Departamento de Derecho Procesal, Facultad de Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Uprimny, Rodrigo. 1994. "Justicia y Resolución de Conflictos: La alternativa Comunitaria". En Pensamiento Jurídico No 1. Bogotá, Universidad Nacional.

CONCLUSIONES

La *Evaluación Integral de Impactos del Sector Minero*, más allá de las recomendaciones específicas a los actores involucrados en acciones o políticas relacionadas con el sector, permite identificar una serie de aspectos que determinan la naturaleza de las interacciones con el territorio de explotación de oro, carbón y materiales de construcción. También aporta una mejor comprensión de como estas se relacionan con las limitaciones para mitigar y evitar impactos en derechos humanos, y el tipo de contribución que pueden hacer para la construcción de paz territorial en el mediano y largo plazo. Cinco aspectos se destacan como elementos recurrentes en este diagnóstico:

Desalineación entre las políticas mineras, las instituciones y los territorios. En particular, se observa ausencia de espacios de diálogo informado entre empresas e instituciones, empresas y comunidades, e instituciones y comunidades. Además, las iniciativas de formalización minera no son mediadas por procesos participativos; las agencias mineras con presencia en los territorios no tienen capacidad de solución de problemas de manera efectiva; y la minería no se encuentra incorporada en los planes de desarrollo territoriales como un recurso para impulsar el desarrollo.

Falta de políticas y programas orientados a proteger poblaciones vulnerables. Esta situación se caracteriza por un vacío de responsabilidades entre las agencias estatales respecto a la protección de derechos de los mineros vulnerables, así como por la ausencia de un enfoque basado en la identificación de riesgos sobre procesos de migración y desplazamientos. Además, se observa la ausencia de un marco regulatorio completo para los reasentamientos involuntarios, lo que lleva a las empresas a implementarlos de la manera que consideren apropiada, sin atención a ningún lineamiento normativo. Finalmente, las políticas orientadas a la lucha contra la minería criminal se concentran en el uso de la fuerza, y no incorporan un enfoque de derechos para atender las demandas de poblaciones vulnerables que se ven involucradas en las acciones de grupos criminales.

Rigidez y poca flexibilidad en el marco regulatorio de la minería. Las políticas mineras adoptan un enfoque unitario, sin mayores esfuerzos diferenciados de acuerdo con las características de los entornos. En particular, se observa un marco regulatorio igual para todos los emprendimientos mineros, sin consideración de las condiciones y capacidades propias de los diversos tipos de unidades productivas y ni de las particularidades del entorno. En este mismo sentido, la regulación ambiental no se encuentra adaptada a cada contexto, lo que termina en una débil vigilancia a grandes explotaciones mineras y una muy exigente para pequeños emprendimientos, lo que eleva los costos de la formalización. Esto se ve agravado por la existencia de multas y sanciones que no logran derivar en acciones de remedio, que terminan constituyendo un des-incentivo para la formalización. Finalmente, la naturaleza de la clasificación de la minería, en particular casos de minería de subsistencia, termina representando una trampa de pobreza para los mineros, en tanto dejan de ser reconocidos por el Estado si desarrollan cualquier acción marginal de tecnificación que pueda mejorar sus ingresos.

Limitaciones a las posibilidades de construcción de paz territorial, condicionadas por el acceso a mecanismos de remediación. La mayoría de los conflictos en las zonas mineras se encuentran asociados con ciertas acciones administrativas o con la ausencia de ellas. Esta situación se ve agravada por carencias en la debida diligencia por parte de las empresas y asimetrías en el acceso a la información. Adicionalmente, se identifican deficiencias en los mecanismos de acceso a remedio, que resultan siendo insuficientes para atender los conflictos asociados a la minería. De hecho, las agencias del Estado no logran interactuar de manera consistente, predecible y coherente, de forma que logren facilitar el acceso a remedio. Otras limitaciones para la construcción de paz territorial pasan, primero, por la incapacidad del Estado para reconciliar las acciones de restitución de tierras, formalización de la propiedad y otorgamiento de títulos mineros; y segundo, por la falta de acción Estatal en escenarios donde se desarrolla la minería criminal, lo que deja a las comunidades expuestas a la violencia de los grupos criminales y al abandono y estigmatización de agencias gubernamentales.

Desconfianza arraigada entre las empresas mineras y las comunidades. Como aspecto complementario a las debilidades institucionales en los entornos mineros, la desconfianza entre empresas y comunidades resulta imposibilitando acciones efectivas de protección de derechos. En particular, se observa: (i) la ausencia de espacios confiables para el diálogo que permitan atender la vulneración de derechos; (ii) la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos; (iii) espacios confusos de roles y responsabilidades de empresas y Estado; (iv) mecanismos de quejas y reclamos insuficientes para el acceso a remedio; y (v) la percepción por parte de las comunidades de acciones coordinadas entre el Estado y las empresas.

Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
Bogotá – Colombia
Mail: creer@ihrb.org
Web: www.creer-ihrb.org