



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Colombia

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Fabio E. Velásquez

Mario F. Martínez

Juliana Peña



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Colombia

Fundación Foro Nacional por Colombia:

Fabio E. Velásquez

Mario F. Martínez

Juliana Peña



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Glosario	4
Introducción	6
Primera Sección: La agenda política de la sociedad civil	8
1.1 Introducción	8
1.2 Regímenes políticos y el “consenso de commodities”	9
1.3 Organización del estado	14
1.4 Transparencia y rendición de cuentas	24
1.5 Prevención de conflictos extractivos y des-criminalización de la protesta	33
1.6 Derechos territoriales, de autodeterminación y de consulta de los pueblos indígenas y afro	35
Agenda de incidencia	38
Segunda Sección: La agenda económica y social de la sociedad civil	42
2.1 Introducción	42
2.2 Diversificación productiva y de fuentes de renta	42
2.3 Impactos económicos	45
2.4 Impactos sociales	49
Agenda de incidencia	51
Tercera Sección: La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil	54
3.1 Introducción	54
3.2 Biodiversidad, industria extractiva y medio ambiente	54
3.3 La matriz energética: nueva fuente de preocupación	55
3.4 Cambio climático y agua	59
3.5 La estrategia del Estado	62
Agenda de incidencia	67
Conclusiones	69
Referencias	72

Glosario

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ASOFONDOS	Asociación de Fondos de Pensiones y Cesantías
CAR	Corporación autónoma Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CONALMINERCOL	Confederación Nacional de Mineros de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREG	Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles
CTN	Comité Tripartita Nacional
DAA	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
E&P	Contratos de exploración y producción
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
ESMAD	Escuadrón Móvil Anti-Disturbios
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FONAM	Fondo Nacional Ambiental
GDIAM	Grupo de Diálogo Minero
GEI	Gases Efecto Invernadero
ICA	Informes de Cumplimiento Ambiental
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión Extranjera Directa.
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas
ISA	Interconexión eléctrica S.A.
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organismos No Gubernamentales
PBC	Programas de Beneficio de Comunidades
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Proyecto de Interés Nacional y Estratégico
PIPE	Plan de Impulso a la Prosperidad y al Empleo
PEN	Plan Energético Nacional

PMA	Planes de Manejo Ambiental
PNGIRH	Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RFP	Reserva Forestal Protectora
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SGR	Sistema General de Regalías
SIA	Sistema de Información Ambiental
SIAC	Sistema de Información Ambiental para Colombia
SIAM	Sistema de Información Marina de Colombia
SIAT	Sistema de Información Ambiental Territorial
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad
SIG	Sistema de Información Geográfica
SILA	Sistema de Información sobre Licencias Ambientales
SIMCO	Sistema de Información Minero Colombiano
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINA	Sistema Integral Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAPINE	Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SISAIRE	Sistema de Información sobre calidad del Aire
SIUR	Sistema de Información sobre Uso de Recursos Naturales
SNIF	Sistema Nacional de Información Ambiental
TEA	Contratos de Evaluación Técnica
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
VITAL	Ventanilla Integral de Trámites Ambientales

Introducción

Este es el informe sobre la agenda de la sociedad civil en Colombia frente a las industrias extractivas después del súper-ciclo de precios de las materias primas en el mercado internacional. El documento propone una serie de temas de incidencia de la sociedad civil en materia extractiva, cuyo contenido se basa en análisis las características más importantes y los impactos del boom de las extractivas (minería, gas y petróleo) en el país.

El estudio hace parte de un esfuerzo de investigación y reflexión colaborativa entre centros de cinco países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), realizado en el marco de las actividades de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE), con el apoyo del Natural Resource Governance Institute (NRGI) y de la Fundación Ford.

El gobierno colombiano decidió a comienzos de la década pasada promover a fondo la explotación de recursos naturales no renovables, aprovechando el aumento de precios de las materias primas en el mercado internacional. La decisión se basó en dos circunstancias: de un lado, la posibilidad de aprovechar el potencial geológico existente en el país, parte del cual ya venía siendo explotado por grandes empresas nacionales (Ecopetrol) y multinacionales, particularmente en la producción de carbón y ferroníquel. De otro, la oportunidad para el Estado colombiano de apropiarse un importante volumen de rentas provenientes de la actividad extractiva, que servirían para financiar la inversión pública. Para el logro de ese objetivo, el gobierno creó las condiciones económicas, fiscales, jurídicas e institucionales que permitieran atraer la inversión privada, como en efecto ocurrió.

Como se muestra en el informe, los indicadores económicos del sector comenzaron a mostrar cifras crecientes, en materia de titulación, inversión, producción, exportaciones y pago de regalías e impuestos. No puede decirse lo mismo de los indicadores ambientales y sociales. Estos presentaron signos poco halagadores, incluso cifras negativas, uno de cuyos indicadores fue el incremento sustancial de los conflictos socio-ambientales en el período 2010-2014, como lo señala el estudio realizado por CINEP (2016). En otras palabras, si bien la apuesta por las extractivas como motor de crecimiento económico retribuyó a los privados y, en especial, al Estado por las rentas percibidas, sus efectos económicos, sociales y ambientales no fueron de signo positivo.

Desde el punto de vista institucional, este informe mostrará que algunos avances realizados en materia ambiental y de descentralización, una vez aprobada la nueva Constitución en 1991, perdieron valor y alcance con las medidas que el gobierno fue adoptando como parte de su política de promoción de la industria extractiva. En lo que respecta a la descentralización, la pérdida de autonomía y de incidencia de los gobiernos territoriales en las decisiones públicas ya venía teniendo lugar desde finales de la década anterior, por lo que la promoción de la actividad extractiva no hizo otra cosa que profundizar esas tendencias al configurar un esquema de decisiones a lo largo de la cadena de valor en manos casi que exclusivas del gobierno nacional. En materia ambiental, el retroceso ha sido evidente, no solo en términos del estatus del Ministerio en el conjunto de la estructura gubernamental sino también del peso cada vez menor de sus decisiones y del financiamiento cada vez más precario del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la participación ciudadana, más que un retroceso lo que plantea este informe es la inexistencia de una apuesta clara por la democratización de las decisiones públicas, una ausencia de diálogo del gobierno con la ciudadanía, a través de canales institucionales o no institucionales, y la negociación de acuerdos, de carácter más reactivo que propositivo, con las comunidades en conflicto. Atención particular merece en el análisis el mecanismo de consulta previa, así como las consultas populares promovidas a nivel local para conocer la decisión ciudadana sobre la implantación de proyectos extractivos en su territorio.

Por último, el informe examina la relación de las industrias extractivas con el cambio climático, señalando la vulnerabilidad del país frente a los efectos del calentamiento global, la relación del fenómeno con las industrias extractivas y el lugar central que ocupa el manejo del recurso hídrico, teniendo en cuenta que la matriz energética del país tiene un alto componente de recurso hídrico como fuente para la producción de energía.

Con base en ese análisis, el informe propone unos contenidos de agenda de incidencia de la sociedad civil, referidos por lo menos a tres grandes cuestiones: el debate público sobre el modelo de desarrollo, las reformas de orden institucional y de política más urgentes y la movilización ciudadana para incidir por diferentes vías en las decisiones relacionadas con el sector extractivo.

La Fundación Foro Nacional por Colombia, entidad encargada de elaborar este informe, desea agradecer a la RLIE y al NREGI por el apoyo brindado a esta investigación colaborativa y espera que su contenido propicie una discusión entre los sectores interesados en Colombia y en América Latina, que redunde en un mejor manejo de la industria extractiva en el país y, sobre todo, en el mejoramiento de la calidad de vida en los territorios donde se desarrolla esa actividad, siempre sobre la premisa del cuidado del medio ambiente y de la reducción al máximo de los efectos que dicha actividad tiene sobre la calidad del entorno.

Primera Sección:

La agenda política de la sociedad civil

1.1 INTRODUCCIÓN

Hasta la expedición de la Constitución de 1991, en Colombia imperó un régimen político bipartidista, excluyente, autoritario y clientelista. Los partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, mantuvieron el monopolio estatal, en algunos momentos mediante pactos de colaboración, como ocurrió con el Frente Nacional, un pacto de liberales y conservadores para alternarse en el poder durante 16 años (1958-1974) que excluyó a otras fuerzas políticas de la posibilidad de conducir el Estado.

El régimen bipartidista fue también socialmente excluyente. Los procesos de modernización produjeron avances importantes en materia económica y social en el país. Pero ampliaron la brecha social convirtiendo a Colombia en uno de los países más desiguales de América latina, con una estructura social polarizada:: de una lado, amplias capas de población pobre que no contaban con las oportunidades necesarias para desarrollar sus proyectos de vida, a las que se sumaba un pequeño segmento de clases medias, especialmente urbanas, que luchaban por no traspasar el umbral de la pobreza; y, de otro, una élite económica y política, que mantenía estrechos vínculos internos y que se ponían fácilmente de acuerdo para diseñar políticas que satisficieran los intereses de los principales grupos económicos en la ciudad y en el campo.

Para mantener su hegemonía política esa élite del poder combinó la zanahoria y el garrote, el clientelismo y la represión de la protesta social. El clientelismo cumplía una triple función: de legitimación política, de control social y de inclusión parcial de las clientelas en los beneficios asociados al manejo de recursos públicos. La represión era utilizada cuando la población pretendía expresar su voz para reivindicar su derecho a la tierra, a la vivienda, al trabajo o para proponer un régimen de libertades civiles y ciudadanas.

La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente respondió a la necesidad, sentida por una inmensa mayoría de colombianos, de transformar a fondo el régimen imperante. La Constitución resultante pretendió efectivamente romper el esquema bipartidista, combatir la exclusión social, quebrar las relaciones de clientela y crear espacios de libre expresión y participación. Todo ello, como condición necesaria para el logro de una paz estable y duradera en el país.

Expedida la Constitución, el país comenzó a transitar un camino espinoso en el que la huella de tradiciones y culturas pre-constitucionales era aún perceptible: los grandes grupos económicos seguían teniendo una gran influencia en las decisiones públicas; las élites políticas continuaban atadas a esa influencia; el clientelismo luchaba por sobrevivir como forma de relación de los agentes políticos con los sectores más pobres de la población y el autoritarismo siguió siendo moneda diaria, así la participación ciudadana comenzara a abrir espacios de democratización. Además, el conflicto armado se recrudeció y se volvió más complejo con la presencia de los grupos paramilitares.

Fue ese contexto el que sirvió de escenario para el desarrollo de la industria extractiva en el país, en particular en los primeros años del siglo XXI, cuando se inició el boom de precios de minerales e hidrocarburos en el mercado mundial. El gobierno

nacional vio la posibilidad de obtener de ese sector jugosas rentas para financiar la inversión pública y sin dudarle un minuto abanderó una política de creación de condiciones jurídicas, tributarias, institucionales, para promover la industria extractiva a toda costa. Lo hizo en asocio con el sector privado, a espaldas de las poblaciones afectadas por esas decisiones e, incluso, transgrediendo principios constitucionales (autonomía territorial, derecho al ambiente sano, participación ciudadana, entre otros) que la mayoría de los colombianos daban por ciertos.

1.2 REGÍMENES POLÍTICOS Y EL “CONSENSO DE COMMODITIES”

El “consenso de commodities” en Colombia fue el fruto de una convergencia de intereses entre la “clase política” en el poder y los grupos económicos interesados en explotar el potencial minero-energético del país. A los primeros, el desarrollo de la industria les convenía pues era una fuente -limitada, pero de grandes réditos en el corto plazo- de rentas para el financiamiento de la inversión pública, incluso para el mantenimiento de la burocracia del Estado. A los inversionistas, por su parte, les interesaba explotar el potencial minero-energético del país, pues podría también ofrecerles en el largo plazo una tasa de ganancia atractiva, máxime teniendo en cuenta que el gobierno les brindaba facilidades de todo tipo para desarrollar su actividad, especialmente a partir de la expedición del código de minas en 2001, y que la coyuntura de alza de precios en el mercado internacional aumentaba los incentivos para la inversión.

En realidad, aunque Colombia ha explotado minerales (oro, plata, platino, esmeraldas, carbón) desde tiempo atrás, algunos de ellos desde la época colonial, no es un país minero, como Chile, Perú o Brasil, ni petrolero, como Venezuela, México o Brasil. La economía colombiana se diversificó, especialmente desde los años treinta del siglo pasado cuando, al igual que otros países de América Latina, se puso en marcha el modelo de sustitución de importaciones, lo que permitió el desarrollo de la industria y la modernización del campo. La actividad extractiva no era de gran importancia, aunque a comienzos del siglo pasado fueron firmadas dos concesiones (la Concesión Barco y la Concesión De Mares) para la explotación de petróleo en Barrancabermeja y el Catatumbo, respectivamente, pilares de lo que es hoy la industria petrolera en Colombia.

No obstante, el Presidente Uribe en sus dos gobiernos (2002-2010) y el Presidente Santos, quien lo sucedió (2010-2018), han querido convertir a Colombia en un país en el que la explotación de recursos naturales no renovables sea el principal producto de exportación y la fuente por excelencia de rentas públicas. De esa forma, el país acentuó su condición de economía primario-exportadora: en el siglo XIX fue la quina, el añil, el tabaco; luego, en el siglo pasado, el café, la marihuana y la pasta de coca. Ahora son los minerales, el gas y el petróleo los productos en los que el gobierno ha sembrado esperanzas para dinamizar la economía nacional.

Para ese propósito, estos gobiernos han hecho uso de cinco estrategias:

- a. La inclusión en los planes nacionales de desarrollo de una política de estímulo a la inversión en el sector extractivo como apuesta central de la política económica. El Plan 2002-2006 se refería a la necesidad de aprovechar “las potencialidades que presenta el patrimonio geológico del país” (DNP, 2008). El plan del segundo gobierno del presidente Uribe fue más explícito:

La política de largo plazo implica la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad explora-

toría, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación (DNP; 2007).

Esta apuesta continuó en la administración Santos con el Plan de Desarrollo 2010-2014 que promovió la locomotora minero-energética como “principal sector para la prosperidad y la construcción de desarrollo, ligados al incremento de los precios internacionales de *commodities*” (DNP; 2011). Igualmente, el Plan 2014-2018 plantea entre sus metas “convertir a Colombia en uno de los países más competitivos y productivos de la región, consolidando un crecimiento económico sostenido e inclusivo, y con acceso a oportunidades de empleo de alta calidad. Esto se logrará a partir de un uso eficiente de las ventajas comparativas (...) de la sofisticación y diversificación de los bienes y servicios, y una mejora sustancial en el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales”. (DNP; 2014, pg. 118).

A lo anterior se suman las directrices del Plan de Desarrollo Minero 2010-2018; la Visión Colombia 2019; el Plan Nacional de Ordenamiento Minero 2014; el Plan Estratégico Sectorial 2025 en hidrocarburos y el Plan Energético Colombia 2030, todos ellos enfocados hacia la conversión del país en potencia minero-energética.

- b. La adecuación del marco normativo para incentivar la inversión privada en el sector extractivo: la norma más importante fue la Ley 685 de 2001 (Código Minero) que eliminó las empresas mineras nacionales públicas o mixtas y liberó las áreas que el Estado había reservado para el desarrollo minero bajo control estatal; definió las regalías como compensación que los operadores privados pagan por la explotación de recursos de propiedad del Estado; impuso el principio “primero en el tiempo primero en el derecho”¹ para la asignación de títulos; simplificó los trámites, flexibilizó los procedimientos ambientales de los operadores y eliminó las escalas de pequeña, mediana y gran minería, estableciendo para el sector requisitos y procedimientos uniformes. Así, el Código privilegió a la gran minería en detrimento de los pequeños mineros y de la minería ancestral.

En el campo de hidrocarburos, la Ley 20 de 1969 y el Decreto Ley 2310 de 1974 introdujeron ajustes en materia contractual. Se definió que la administración de los recursos del país quedaría a cargo de ECOPEPETROL, entidad que explota directamente o bajo la figura de “asociación”². Esta figura contractual permitió la configuración de un “modelo mixto de gestión de hidrocarburos en el que actúan empresas estatales y privadas, con preeminencia del sector público.

El modelo planteado funcionó hasta el 2003, cuando se expidió el Decreto 1760 que creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) asignándole funciones como entidad administradora y reguladora de los recursos petroleros y de gas. El Decreto modifica los contratos y obliga a Ecopetrol a competir en igualdad de condiciones

1 Artículo 16, Ley 685 de 2001. Validez de la Propuesta. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, solo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto los requisitos legales.

2 La figura de los contratos de concesión asignados en 1905 (Concesión de Mares y Concesión Barco), sumada a cambios políticos y movilizaciones sociales en la segunda mitad del siglo XX, dieron como resultado la creación de la Empresa Colombia de Petróleos en 1948 mediante ley 165. Esta empresa entró a operar en 1951 quedando a cargo de la reversada Concesión de Mares y liderando la actividad productiva de este sector hasta iniciada la primera década del siglo XXI. Ver www.ecopetrol.gov.co.

con los operadores privados. Complementariamente, se creó una nueva modalidad de contratos diferentes a los de Exploración y Producción (E&P), denominados de Evaluación Técnica (TEA), con el propósito de ampliar el conocimiento sobre las áreas con potencial extractivo. La ANH inició desde el 2007 la implementación de rondas petroleras en las que se ofrecen bloques petroleros mediante subasta a particulares.

- c. La centralización de decisiones y recursos: el gobierno nacional, con base en la norma contenida en el Código de Minas de 2001, implantó un modelo jerarquizado y centralizado de manejo del sector, que desconoció a los entes sub-nacionales y a las comunidades como actores de la actividad extractiva en el territorio. El artículo 37 del Código estableció que ninguna autoridad local o regional puede definir zonas que queden transitoria o permanentemente excluidas de la explotación de recursos naturales³.

El Decreto 934 de 2013 ratificó que la definición de zonas excluidas y restringidas de minería es competencia de la autoridad minera nacional (Agencia Nacional Minera o quien haga sus veces) y de la ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo y Distritos Especiales); el Decreto 2691, de diciembre de 2014, fijó a las autoridades municipales un plazo de noventa días para presentar estudios sobre los posibles efectos sociales y ambientales de proyectos extractivos en su territorio, que el gobierno nacional estudiaría para tomar una decisión sobre la concesión de títulos en esa jurisdicción. Luego del plazo fijado, quedaba prohibido a las autoridades locales establecer medidas para proteger el medio ambiente y garantizar la salubridad de sus pobladores frente a afectaciones derivadas de la actividad minera⁴.

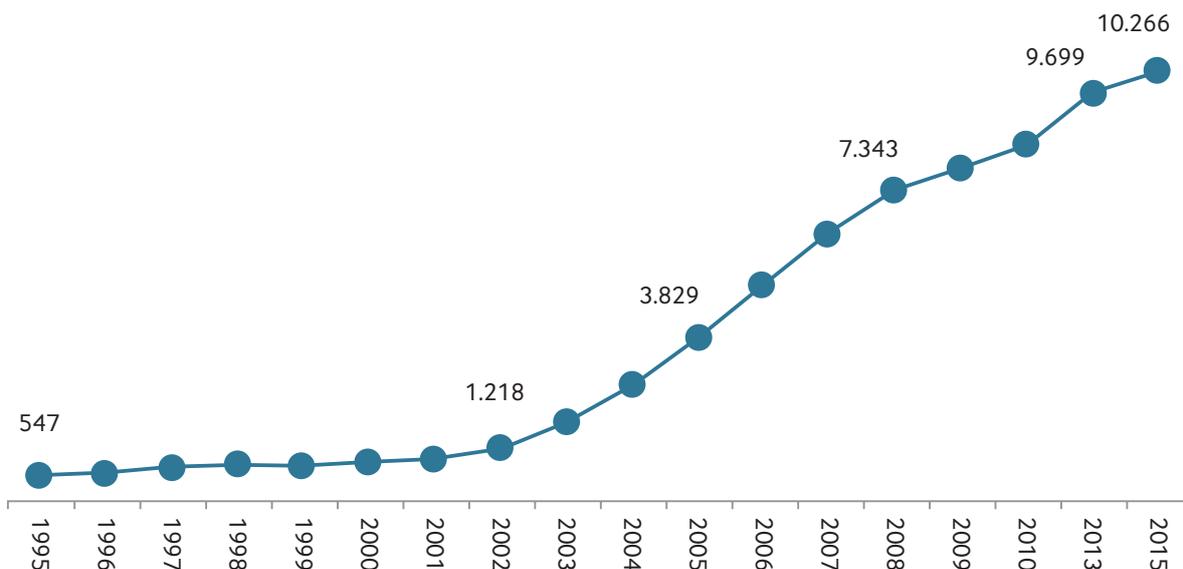
- d. El otorgamiento de beneficios tributarios a la inversión privada bajo la política de confianza inversionista. Desde el 2002, el gobierno de Álvaro Uribe, convencido de que “la única forma de construir una política minera de largo plazo en el país es la captura de recursos del exterior que contribuyan a movilizar el sector” (DNP, 2002), diseñó una estructura tributaria atractiva para el capital internacional que incluye beneficios como la no obligatoriedad del pago de ICA⁵ para las empresas extractivas en los municipios donde ejecutan su acción; los contratos de estabilidad jurídica de largo plazo (Ley 963 de 2005); la deducción de impuestos por el pago de regalías (Estatuto Tributario. Artículo 116 – Concepto Tributario de la DIAN 015766 de 2005); y la eliminación del impuesto a las remesas de utilidades (Ley 1111 de 2006).
- e. La expansión de la frontera minera e hidrocarburífera. En el primer caso, los datos de la Agencia Nacional de Minería señalan que el país pasó de contar con 547 títulos otorgados en 1995 a 2.711 títulos en el 2004, 7.343 en el 2008, 9.699 en 2013 y 10.266 en 2015 (gráfico 1). Este ha sido un incremento rápido, especialmente a partir de 2005, y no exento de problemas. En efecto, se otorgaron cerca de 200 titulaciones en páramos y áreas protegidas, y fueron definidas áreas estratégicas mineras en territorios de comunidades étnicas, lo que generó conflictos sociales.

3 Mediante la sentencia C-273 de 2016 la Corte Constitucional declaró inexecutable el Artículo 37 del Código de Minas, por vicios de forma, y dejó sin piso los decretos expedidos por el gobierno sobre la materia, algunos de los cuales ya habían sido suspendidos por el Consejo de Estado.

4 En la sociedad quedó la percepción de que esta medida se tomó como un simple trámite para cumplir con la Sentencia Constitucional C-123 de 2014, que obliga al gobierno a acordar con las autoridades territoriales la concesión de títulos para la exploración y la explotación de recursos naturales no renovables.

5 Impuesto de Industria y Comercio.

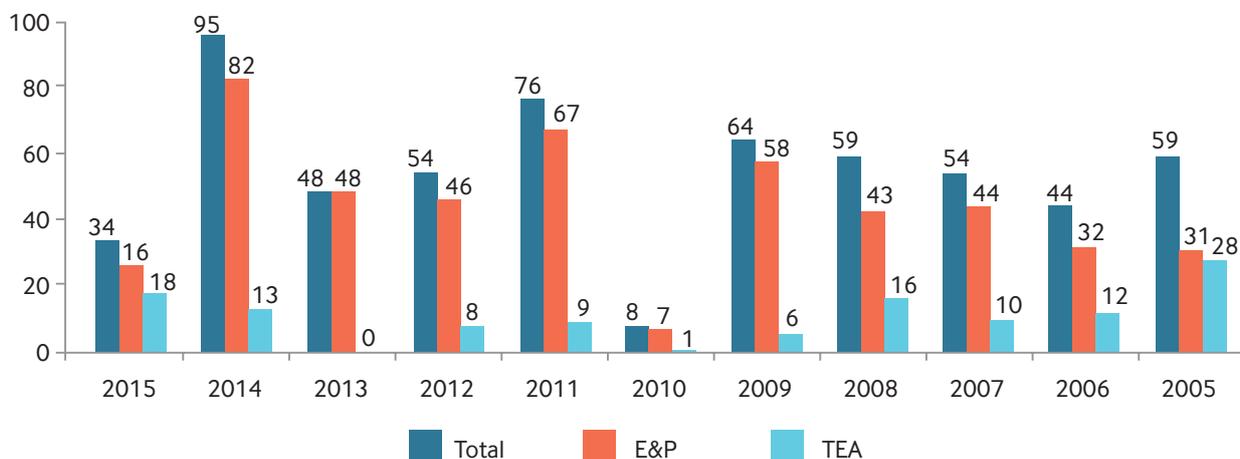
Gráfico 1. Titulaciones mineras Colombia 1995-2015.



Fuente. Agencia Nacional de Minería. 2016.

El gráfico 2 muestra la evolución de los contratos en el sector de hidrocarburos. Es una evolución con muchos altibajos. Las rondas de subasta implementadas por la ANH no han generado todos buenos resultados. El Informe sobre la ronda petrolera de 2015 señala que fueron ofrecidos 64 bloques, que incluían 19 yacimientos no convencionales y 12 en el mar. El resultado muestra una baja en el nivel de asociación del Estado con empresas privadas para la exploración y explotación de hidrocarburos, que aumenta la incertidumbre sobre las reservas del país en los próximos años. El problema radica en que en estos yacimientos están puestas las expectativas del gobierno por sus reservas estimadas en 1.000 millones de barriles, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía. El gobierno ha insistido en que no cuenta con la capacidad tecnológica y las fuentes de recursos para operar estas áreas, por lo que la única salida es continuar ofreciéndolos a inversionistas privados.

Gráfico 2. Contratos para la explotación de hidrocarburos Colombia 2005-2015



Fuente. ANH. 2016 (E&P Contratos de Exploración y Producción; TEA. Contratos de Evaluación Técnica)

La coyuntura de precios internacionales al alza permitió que estas cinco estrategias lograran su cometido. Como se señalará luego, las decisiones de gobierno para promover el sector extractivo fueron tomadas de forma cerrada, sin un debate público sobre su conveniencia. No obstante, ese debate comenzó a tener lugar a finales de la primera década de este siglo, cuando los efectos de la titulación desenfrenada comenzaron a plantear interrogantes en varios sectores de opinión y en movimientos de resistencia de sectores ambientalistas y de comunidades étnicas y campesinas que veían en la explotación de los recursos naturales un riesgo para su presente y su futuro.

El gobierno, sin embargo, no parece tener ninguna intención de modificar esta apuesta, pues la ha diseñado para el largo plazo. Y, a pesar de la baja de precios de las materias primas en el mercado internacional, sigue sosteniendo que la minería y, sobre todo, los hidrocarburos deberán ser el motor de la economía y la fuente principal de renta para el Estado y, en consecuencia, de beneficio colectivo a través de la inversión privada y, especialmente, de la inversión pública. Como lo han sostenido funcionarios del Ministerio de Minas y Energía, el gobierno no está dispuesto a negociar este modelo de desarrollo, lo cual, de entrada, resulta preocupante, pues los ingresos del Estado provenientes del sector muestran una tendencia a la baja, contraria a la expectativa gubernamental⁶.

Esa es la razón por la cual la sociedad civil debe liderar en el país un debate público sobre el modelo de desarrollo que se deriva de esta estrategia del gobierno, en la mira de definir un acuerdo nacional sobre qué tanto la creciente dependencia de las rentas originadas en la industria extractiva le conviene al país. Ese debate deberá llevar a un acuerdo sobre el peso del sector en la economía del país, es decir, sobre qué tanto, dónde, cuándo y en qué condiciones habremos de aprovechar los recursos naturales no renovables y, sobre todo, cómo lograr que esa actividad sea ambientalmente sostenible y redunde en beneficio de la economía y del conjunto de la población colombiana.

Ese debate deberá referirse, además, a otros temas como la diversificación productiva para superar la alta dependencia de las rentas públicas con respecto al sector extractivo, la apropiación de rentas por parte del Estado y su distribución, uso e impacto en el mejoramiento de la calidad de vida en las zonas receptoras de dichos recursos. Incorporará, por tanto, una discusión en el campo normativo (reforma del Código de minas, del Sistema General de Regalías y aplicación de sentencias de la Corte Constitucional) y, por supuesto, de las políticas públicas hoy vigentes.

Las condiciones pueden no ser las mejores para esa discusión por la reticencia del gobierno a negociar su modelo. Pero hay diversos sectores del país que estarían interesados en adelántarlo. La implementación del Acuerdo de La Habana y el inicio de conversaciones con el ELN para negociar la finalización del conflicto pueden ser una oportunidad muy propicia para adelantar esa discusión, entre otras cosas por el alto componente de participación ciudadana que contiene el Acuerdo como parte de su implementación.

6 El informe EITI Colombia para el año 2013 registró ingresos provenientes de la industria extractiva vinculada a la iniciativa (12 grandes empresas petroleras y seis mineras) de un poco más de 34 billones de pesos (impuestos y regalías). El informe de dicha Iniciativa para el 2015 registró un ingreso de apenas 14 billones de pesos para el mismo grupo de compañías.

1.3. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

La promoción del sector extractivo implicó un ajuste institucional del Estado para asegurar el éxito de la nueva política, el cual tuvo que ver principalmente con los sectores minero y ambiental, y con la institucionalidad participativa. Los problemas que motivaron esa reforma fueron la desarticulación horizontal y vertical del Estado en el diseño de las políticas, las dificultades para la regulación y el control del sector, la baja presencia del Estado en varios territorios del país, la necesidad de reorientar la acción de las agencias ambientales y el crecimiento gradual de los conflictos asociados al sector. El sentido de esas reformas fue uno solo: asegurar mejores condiciones para la inversión privada, levantando los “obstáculos” para el desarrollo de la industria extractiva. Veamos.

a. Centralismo – Descentralización: una tensión por resolver

En 1986, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo N° 1, que ordenó la elección popular de alcaldes y abrió la posibilidad de realizar consultas populares en los municipios. Ese mismo año expidió las leyes 11 y 12, que dieron inicio a la descentralización político-administrativa del Estado a través del traslado de funciones y competencias del gobierno central a los municipios y, en menor medida, a los departamentos. Desde el punto de vista fiscal, la ley 14 de 1983 fortaleció los ingresos propios de los municipios, lo que se complementó con un incremento de las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales.

La Constitución de 1991 ratificó esas reformas, fortaleció la autonomía territorial, ordenó la elección popular de gobernadores y creó algunos instrumentos para el desarrollo de una gestión pública eficiente, transparente y con participación de la ciudadanía. En los años siguientes fue aprobado un paquete de normas para ratificar al municipio como responsable de la oferta de bienes y servicios, de la planificación del suelo y del desarrollo local. Entre ellas se destacan; i) la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) que fija los procedimientos para la elaboración de planes de desarrollo municipales y departamentales; ii) la Ley 388 de 1997 que entregó a las autoridades locales la competencia de ordenamiento territorial; iii) el Código de régimen municipal (Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012) y el Código departamental (Decreto 1222 de 1986), que definen las funciones asignadas a estas entidades en la administración pública; iv) las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001⁷ que definen competencias y recursos para las alcaldías y gobernaciones; y v) la ley 1454 de 2011, ley orgánica de ordenamiento territorial.

En lo que respecta a los recursos naturales no renovables, la Constitución señala en su artículo 332 que el Estado es propietario del subsuelo y de dichos recursos, lo que faculta al gobierno nacional para promover el desarrollo del sector. Como se señaló en el apartado anterior, el sector ha sido manejado bajo un esquema de poder jerarquizado y centralizado que riñe con la estructura descentralizada del Estado colombiano. El Ministerio de Minas y Energía la función de formular, dirigir, adoptar y coordinar las políticas, planes y programas para el sector⁸. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) es la principal autoridad para la definición de políticas de uso del suelo, de protección de áreas estratégicas y la implementación de

7 La ley 715 fue modificada parcialmente por Ley 1176 de 2007 en materia de competencias de las entidades territoriales.

8 El decreto 0381 de 2012 estableció dos tipos de entidades: adscritas y vinculadas. Las entidades adscritas al Ministerio de Minas y Energía tienen como función asesorar y brindar el apoyo técnico para el fomento y la organización de esta actividad, además de implementar las decisiones tomadas por el Ministerio. Son la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG), el Instituto de Planificación

instrumentos para la planificación ambiental. Al Ministerio está adscrita la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), creada para la expedición de licencias ambientales de los grandes proyectos. En el caso de los proyectos de menor magnitud, estas tareas se encuentran bajo el control de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) (ver la sección siguiente sobre institucionalidad ambiental).

El Ministerio del Interior tiene a cargo la consulta previa con comunidades étnicas, con base en la Ley 21 de 1991, que incorporó el Convenio No. 169 de la OIT al ordenamiento jurídico nacional; luego, la Ley 70 de 1993 reconoció a las poblaciones afrocolombianas la propiedad de territorios ancestrales, el derecho preferencial para la explotación de recursos mineros en sus tierras y la obligatoriedad de la consulta previa para el desarrollo de proyectos extractivos. El Decreto 2163 de 2013 establece el protocolo para la consulta.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su parte, como principal autoridad fiscal del país, define la estructura del presupuesto público, la incorporación de las partidas originadas en el sector extractivo y establece los mecanismos para su distribución. Para ese efecto, se apoya en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que recauda los impuestos directos pagados por los operadores privados, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que recaudan las regalías y compensaciones pagadas. Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) incorpora el en el Plan de Desarrollo y define la distribución de las regalías.

Como puede verse, en esta estructura no aparecen los Municipios ni los Departamentos. Las decisiones son tomadas a nivel ministerial, en detrimento de la autonomía territorial. El Congreso, por su parte, aprueba los proyectos de ley relacionados con el sector extractivo, realiza el control político a los funcionarios del gobierno que tienen a cargo la gestión de la actividad extractiva y cuenta con una Comisión especializada (la Comisión Quinta de Cámara y Senado) como espacio de discusión sobre la administración de los recursos naturales, pero tampoco se relaciona con las autoridades territoriales para el desarrollo de sus funciones. Algo parecido ocurre con los órganos de control, la Contraloría General de la República (vigilancia fiscal), la Procuraduría General de la Nación (seguimiento disciplinario a funcionarios) y la Fiscalía general.

Los departamentos deben trabajar en la promoción y el control de las políticas dirigidas a la minería y los hidrocarburos⁹. Además, tienen la facultad de integrar en sus planes de desarrollo programas y proyectos relacionados con el sector. Los municipios poseen la competencia para elaborar los planes de ordenamiento territorial. Adicionalmente, tienen a su cargo la vigilancia de los impactos que ocasiona la actividad extractiva en su jurisdicción y deben promover la consulta previa para los proyectos ubicados en zonas étnicas y definir parámetros para la negociación de la licencia ambiental y social. Corresponde también a las alcaldías hacer cumplir los amparos administrativos aprobados por la ANM¹⁰, recaudar impuestos y contribu-

y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE), el Servicio Geológico Colombiano y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Las entidades vinculadas tienen autonomía presupuestal para su funcionamiento, aunque en su Junta Directiva participa el Ministerio de Minas y Energía. Son entidades vinculadas ECOPEL, las empresas de servicios públicos y las generadoras de energía, entre ellas: Interconexión Eléctrica (ISA) y las 25 electrificadoras del país.

9 El Departamento de Antioquia tiene por delegación del gobierno nacional la atribución de celebrar contratos de concesión, así como las funciones de vigilancia y control minero en el territorio de su jurisdicción. Es caso único.

10 Los amparos administrativos son figuras jurídicas establecidas en la Ley 685 de 2001 dirigidas a favorecer los intereses de particulares mineros. En este caso, la ANM obliga al alcalde a implementar medidas para desalojar a los mineros de hecho que se encuentran ejerciendo su labor en áreas tituladas.

ciones directas de orden local pagadas por las empresas extractivas establecidas en su jurisdicción¹¹, integrar en la renta local los recursos de regalías directas y participar en los fondos creados para la administración de estos recursos.

Como puede verse, se trata de funciones operativas y de vigilancia, a excepción de la competencia en materia de ordenamiento territorial, supeditada hasta hace poco al artículo 37 del Código de Minas (ley 685 de 2001), que prohibía a los mandatarios municipales declarar, a través de sus planes y programas, zonas excluidas de la minería

Esta tensión entre descentralización y centralismo en la gestión del sector extractivo ha sido materia de análisis por parte de la Corte Constitucional, para la cual la estructura actual de decisiones y las normas que la respaldan violan el principio constitucional de autonomía territorial. En 2014, la Corte obligó al gobierno nacional a acordar con las autoridades municipales, antes de conceder títulos de exploración o explotación, las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros (sentencia C-123). Posteriormente, la Corte señaló, mediante la sentencia C-035 de 2016 que “en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá **concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas**, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos” (subrayado nuestro).

Luego, en el segundo resuelve indica la Corte: “i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y iii) la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”.

De esa forma, la Corte ratificó lo señalado dos años antes sobre la necesidad de que el gobierno nacional llegue a un acuerdo con las autoridades municipales, en este caso sobre el tema de áreas de reserva minera. Pero, además, reiteró la competencia de ordenamiento territorial que tienen las autoridades municipales y la necesidad de que el gobierno nacional respete las definiciones de los planes de ordenamiento en materia de usos del suelo como criterio para la oferta de áreas para concesión minera.

La Corte dio un salto cualitativo en la Sentencia C-273 de 2016 al declarar inconstitucional, por vicios de forma, el artículo 37 del Código de Minas, que restringía al mínimo la competencia de los municipios en la prohibición de actividad minera en su territorio. Quedó sin piso el mandato establecido en sentencias anteriores de

11 Entre los más importantes se encuentran el Impuesto Predial, el de Industria y Comercio, las Tasas y Contribuciones, todos ellos fijados por los concejos municipales.

concertación entre las autoridades nacionales y municipales sobre la concesión de títulos para la explotación de recursos naturales no renovables. Lo que resta es una definición jurídica acerca del papel de los entes territoriales en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales no renovables.

A pesar de estas disposiciones, la tensión entre el gobierno central y los gobiernos municipales en torno a las decisiones de explotar recursos naturales no renovables no ha desaparecido. Los alcaldes y gobernadores han perdido iniciativa y liderazgo en el manejo de la actividad en su territorio y la mayoría de ellos no logran coordinar acciones con las autoridades mineras y ambientales a través de los instrumentos de planeación territorial o de políticas de gestión del sector. En consecuencia, el país no cuenta con un esquema que defina, mediante el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, las decisiones sobre el tipo de industria extractiva que requiere para su desarrollo.

La respuesta de las autoridades locales a esta situación no se ha hecho esperar: algunas de ellas han exigido de manera reiterativa mayor participación de los gobiernos sub-nacionales en los arreglos interinstitucionales que determinan el manejo del sector extractivo. Comienza así a emerger una corriente de opinión que aboga por un cambio de enfoque en el modelo de desarrollo vigente que atienda las diferencias territoriales y poblacionales y que integre de manera armónica el aprovechamiento del potencial extractivo del país, con una planeación escalonada y sostenible en los territorios, en el marco del Estado Social de Derecho¹².

Estos temas no pueden ser ajenos a la agenda de la sociedad civil en materia extractiva: la autonomía territorial es un principio consagrado en la Constitución. Las comunidades locales deberán conocer su alcance y defenderlo como base para la toma de decisiones sobre la explotación de recursos naturales en su territorio. Sin embargo, debe dar un paso más allá. La declaración de inconstitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas abre una ventana de oportunidad para trabajar en la presente coyuntura una iniciativa de reforma del Código en esa materia y, en general, en lo relativo a las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades municipales y departamentales en la gestión del sector extractivo. Esa es una tarea inaplazable que deberá comprometer a las organizaciones de la sociedad civil en un diálogo con el Ejecutivo y con el Congreso

Pero, sin duda, el mecanismo más importante de fortalecimiento de los actores territoriales (públicos, privados y sociales) de cara al gobierno nacional es la construcción de pactos de gobernanza en el territorio. Estos son acuerdos sobre visiones estratégicas del territorio, construidos a través de un diálogo tripartito en el que las autoridades públicas, las empresas y los diferentes sectores de la sociedad civil definan qué territorio quieren para las presentes y las futuras generaciones y cómo desarrollar una actividad minera respetuosa del medio ambiente y de la cultura local, generadora de dinámicas económicas territoriales y compatible con otras actividades productivas.

b. La institucionalidad ambiental

La Constitución de 1991 incluyó un enfoque ambiental en cincuenta de sus artículos y adoptó la perspectiva de desarrollo sostenible. Sin embargo, la modernización del

12 Esta apuesta es de gran importancia en la actualidad teniendo en cuenta el Acuerdo entre el Gobierno y las FARC en torno a la paz territorial. Esta obligará al gobierno central a fortalecer la institucionalidad pública y dar garantías a las autoridades locales, lo que pasa necesariamente por la articulación institucional, el fortalecimiento de la descentralización y la promoción de la participación ciudadana.

Estado a que dio lugar priorizó las reformas económicas otorgando protagonismo al mercado y a la apertura de la economía al mundo global. Esto relegó el enfoque constitucional a un segundo plano, de modo que los criterios ambientales en el manejo del sector extractivo terminaron jugando un rol cada vez más secundario en la toma de decisiones por parte del Estado.

Aprobada la Constitución, el Congreso aprobó la ley 99 de 1993, Ley General Ambiental, para sintonizar al país con los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992. La ley creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión ambiental, posicionando a Colombia como uno de los primeros países de América Latina en crear un ministerio para el ramo¹³. Entre sus funciones están la formulación de políticas y criterios de ordenamiento ambiental; el saneamiento ambiental y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos naturales; la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de programas en materia ambiental; la coordinación de la planeación ambiental de las entidades que forman parte del Sistema Integral Nacional Ambiental (SINA); la definición de criterios ambientales para la formulación de políticas sectoriales; la expedición de licencias ambientales; la administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales; la promoción de investigaciones sobre el medio ambiente y los recursos naturales; y la administración del Fondo Nacional Ambiental y el Fondo Ambiental de la Amazonía.

La ley creó, además, el SINA y definió la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales. El Sistema es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley 99. El supuesto de estos diseños institucionales es que el medio ambiente es un bien público y un elemento esencial para la vida humana y el desarrollo.

Las Corporaciones Autónomas son entes corporativos de carácter público, autónomos administrativamente, encargados de administrar los recursos naturales, y propender por el desarrollo sostenible dentro de sus respectivas jurisdicciones regionales. Sus competencias están relacionadas con el ordenamiento ambiental del territorio, las licencias, las concesiones, los permisos y las autorizaciones, la aplicación de sanciones, los instrumentos de educación y participación, y los mecanismos de monitoreo, seguimiento e información.

El Ministerio de Medio Ambiente funcionó como tal hasta 2003 cuando bajo el primer gobierno de Álvaro Uribe se decidió agrupar los temas de vivienda, saneamiento básico, agua potable y medio ambiente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003), punto de partida para el declive institucional ambiental. El tema fue relegado a un segundo plano, pues la nueva Cartera entró a abordar asuntos de corto plazo relacionados con la vivienda y el desarrollo territorial, que contribuían a impulsar el crecimiento económico y a cumplir las metas del plan nacional de desarrollo. Así, el Ministerio perdió el estatus ganado durante los años noventa. Imperó la visión de que los bienes y servicios eco-sistémicos están supeditados al crecimiento económico y no constituyen un

13 El país tenía avances importantes en materia ambiental con la Ley 2 de 1959 sobre economía forestal y conservación de recursos naturales renovables; y el Decreto Ley 2811 de 1974, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y no Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

factor esencial del desarrollo¹⁴. Así, se redujo la capacidad del Ministerio para imponer requisitos ambientales a los grandes proyectos públicos y privados.

El debilitamiento del SINA se volvió evidente para el caso particular de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales, pues fueron recortados los recursos para el cumplimiento de sus funciones, en especial los procedimientos de otorgamiento de licencias ambientales y la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de las actividades mineras e hidrocarburíferas¹⁵. Adicionalmente, las CAR perdieron capacidad de articulación con las entidades del gobierno nacional y las autoridades mineras. No obstante, ha reconocido que en los últimos años se ha venido fortaleciendo la coordinación interinstitucional en otras áreas de la actividad minero-ambiental, como en la formalización y legalización minera, pero piden mayor apoyo en esa misma dirección. La OCDE identificó un alto grado de vulnerabilidad de las Corporaciones a la cooptación de los intereses políticos locales y una baja asignación de recursos tanto humanos como económicos.

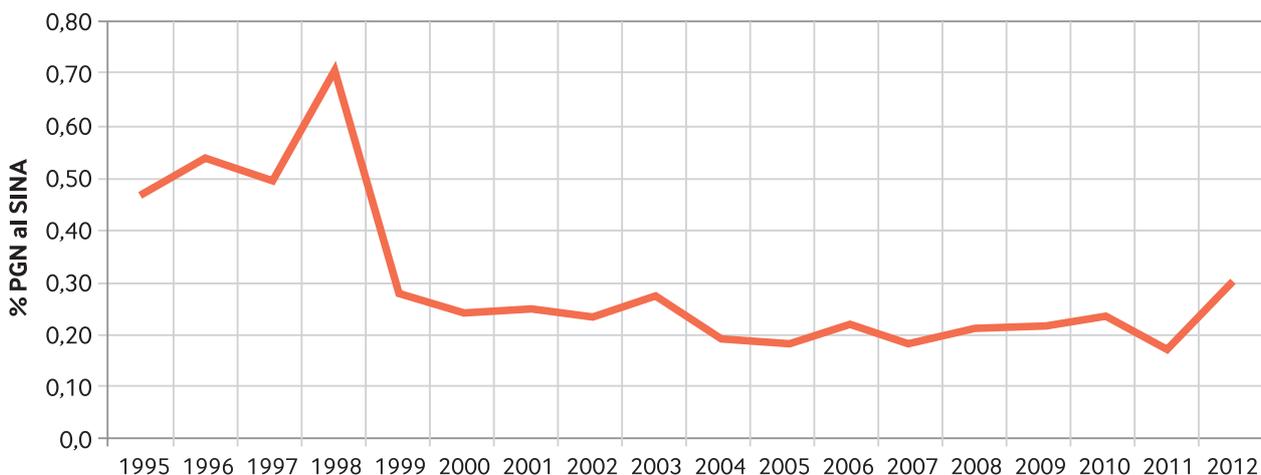
A su vez, la financiación del Ministerio se redujo significativamente y sólo una quinta parte del presupuesto se destinó a temas ambientales, excluyendo agua potable y saneamiento, lo que restringió las posibilidades de implementación de la agenda ambiental (gráfico 3). El sector inició con una asignación cercana al 0,5% del Presupuesto General de la Nación (PGN) en 1995. En 1998 logró el punto más alto, sobrepasando el 0,7% para luego caer drásticamente al año siguiente (menos del 0,3%). Durante la década del 2000 la tendencia es más regular, con variaciones más pequeñas, aunque se llegó al tope más bajo en 2011 con una participación de 0,1%. Esta reducción de las finanzas tuvo impacto negativo en el cumplimiento de las funciones del Ministerio y del SINA, así como en la conformación de los equipos técnicos para el cumplimiento de tales funciones.

En 2011, el presidente Santos, haciendo uso de las facultades que le otorgó la ley 1444 para modificar la estructura de la administración pública, escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para crear dos entes independientes, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La nueva estructura del área ambiental quedó establecida en el artículo 3 del decreto 3570 de 2011, que definió como entidades adscritas al Ministerio el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el FONAM, y como entidades vinculadas al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis” – Invemar, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “Jhon von Neumann” y al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi.

14 Como se señaló, los dos periodos de gobierno de Uribe fueron determinantes para profundizar el modelo extractivo en el país y aprovechar la tendencia ascendente de la curva del súper-ciclo de los *commodities* de la economía mundial. Dentro de sus principales apuestas se incluye el desarrollo de condiciones para favorecer la confianza inversionista enfocada a capitales extranjeros, que terminaron llegando en su gran mayoría al sector extractivo; el otorgamiento de beneficios tributarios de largo plazo para el sector privado y la política de seguridad democrática para garantizar la seguridad ciudadana en todo el territorio. Todos estos factores fueron concebidos para disminuir un entorno de riesgos a fin de que los capitales extranjeros permanecieran en el país.

15 El artículo 46 de la Ley 99 estableció doce fuentes patrimoniales y de rentas para su sostenimiento. Las tasas retributivas, las tasas de uso de los recursos naturales renovables y las tasas compensatorias -concebidas para que los agentes económicos tengan mayor conciencia de los impactos ambientales- se establecieron para asegurar que las corporaciones contaran con sus propias fuentes de recursos, independientes de las asignaciones del presupuesto general de la nación y de las entidades territoriales.

Gráfico 3. Porcentaje de asignación presupuestal del PGN al SINA



Fuente: Guhl (2015)

Estos cambios imprimieron una dosis de optimismo pues se creyó que los temas ambientales tendrían mayor importancia dentro de la agenda del gobierno. Sin embargo, por la cartera han pasado seis ministros en los últimos siete años, lo que refleja la falta de liderazgo y debilidad institucional de la entidad. En total, para el periodo de existencia del Ministerio de Ambiente desde 1993 han sido 14 los ministros, es decir una duración promedio de 1,7 años, muy baja para garantizar la implementación de políticas de envergadura.

Además, en esta nueva etapa el Ministerio no ha liderado la articulación institucional (especialmente con las Corporaciones Autónomas Regionales, y con los municipios y Departamentos) ni ejercer el liderazgo en cuestiones como la educación ambiental, la participación ciudadana¹⁶ y la política de población. Tampoco se ha evidenciado una coordinación eficaz entre las diferentes instancias del Sistema dificultando la integralidad y la armonización, aspectos indispensables para abordar las problemáticas del país en el ámbito regional y nacional (Guhl, 2015). De igual forma, hasta este momento, el SINA no ha sido reglamentado y no cuenta con una visión sistémica y funcional de la institucionalidad¹⁷.

La Ley 1444 creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) como organismo técnico con autonomía administrativa y financiera –sin personería jurídica- para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales. La ANLA debe asegurar que los proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento cumplan con la normativa ambiental (Decreto 3573 de 2011). Toda actividad petrolera es de su competencia y, en el caso de la minería, sólo los macro-proyectos mineros. Las Corporaciones Autónomas Regionales, los grandes centros urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002 quedaron encargados de los proyectos de mediana y pequeña minería.

En su segundo periodo, el presidente Santos definió como apuestas estratégicas los proyectos de infraestructura concentrados en la construcción de las carreteras 4G y la definición de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (infraestructura, hidro-

¹⁶ La política de participación debería ser el resultado de una articulación con el Ministerio del Interior.

¹⁷ Actualmente, el Ministerio prepara una reforma del SINA para darle mayor funcionalidad y eficacia.

carburos, minería y energía), responsables de impulsar el desarrollo del país. Para su cumplimiento, expidió en 2014 el Decreto 2041 sobre licencias ambientales, con el ánimo de flexibilizar trámites y tiempos en el licenciamiento. Este decreto fue posteriormente suspendido¹⁸.

La nueva ley del plan nacional de desarrollo (Ley 1553 de 2015) prohíbe en su artículo 173, sobre protección y delimitación de páramos, adelantar actividades agropecuarias o de extracción de recursos naturales no renovables, excepto en los casos en que las actividades de exploración y explotación de proyectos cuenten con contrato minero o de hidrocarburos y licencia ambiental, o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente otorgados antes del 9 de febrero de 2010 para minería, o antes del 16 de junio de 2011 para hidrocarburos, sin posibilidad de que dicha actividad pueda prorrogarse. Esta medida fue considerada regresiva con respecto a la legislación anterior, pues la vigencia de las licencias y los contratos pueden ser de más de 10 años y en ese tiempo se puede generar impactos ambientales irreversibles por el desarrollo de estas actividades extractivas.

Varios de estos artículos¹⁹ fueron demandados ante la Corte Constitucional por congresistas del Polo Democrático Alternativo al día siguiente de que la ley fuera sancionada. En febrero de 2016 la Corte se pronunció mediante la sentencia C-035 de 2016, en la que concluyó que los proyectos mineros en los páramos ponen en riesgo el acceso de los colombianos al agua y ordenó conciliar el principio constitucional del estado unitario con la autonomía territorial.

Así, la institucionalidad y la gestión ambiental se han ido debilitando desde la expedición de la ley 99 de 1993, lo que ha representado una pérdida de peso de la dimensión ambiental en la toma de decisiones sobre el sector extractivo, reflejado en un aflojamiento de los criterios y los requisitos ambientales para el desarrollo de la actividad económica, en general, y de la actividad extractiva en particular. Los dos gobiernos de Álvaro Uribe y de Juan Manuel Santos han sido determinantes de esa tendencia, pues le apostaron al fortalecimiento de los proyectos minero-energéticos como fuente principal de rentas para el país, relegando a un segundo plano las exigencias ambientales dictaminadas por el concepto de desarrollo sostenible, consagrado en la Constitución. Así, los logros en el crecimiento económico sostenido durante la década del 2000 tuvieron lugar a costa de sacrificios en el campo ambiental (deforestación, contaminación de aguas, desviación de cursos de ríos, reducción de la disponibilidad de agua para consumo humano, remoción de tierras, etc.) y de un incremento en los conflictos socio-ambientales, como se señalará más adelante.

Según los principios de la Constitución y la ley 99, el tema ambiental debe ser considerado como un elemento transversal a todas las acciones del Estado. Sin embargo, esa concepción ha sido abandonada, pues ninguno de los ministerios sectoriales ha encarado con seriedad los criterios ambientales. En otras palabras, ninguna cartera implementa acciones para involucrar claramente la dimensión ambiental en la gestión pública. La tendencia ha sido el debilitamiento de los procedimientos de licenciamiento ambiental y la pérdida de su carácter regulatorio y de control para mitigar los impactos.

18 Decreto 1180 de 2003; Decreto 1220 de 2005; Decreto 500 de 2006; Decreto 2820 de 2010. Santacoloma y Negrete (2014) señalan que las modificaciones en las licencias también son atribuidas a decretos ley como el 2150 de 1995, 1122 de 1999 y 266 de 2000 y, de manera particular, para minería en la Ley 685 de 2001 –Código de Minas– y en la Ley 1450 de 2011.

19 Artículos 173: Protección y delimitación de Páramos; Artículo 20: Áreas de Reserva para el desarrollo minero; Artículo 49: Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (SINAPINE); Artículo 50: Proyectos de Interés Nacional y Estratégico. Artículo 51: Licencias y permisos ambientales de proyectos PINE.

c. La participación ciudadana

La institucionalización de la participación ciudadana²⁰ fue, al igual que la descentralización político-administrativa, una de las estrategias de democratización del régimen político en Colombia en el siglo pasado. A inicios de los años ochenta fueron expedidas algunas normas sobre la participación de la ciudadanía en los planes de desarrollo urbano (Decreto 1306 de 1980) y en temas ambientales. En 1986, las normas sobre nuevo régimen municipal reglamentaron las Juntas Administradoras Locales y crearon algunos mecanismos de participación, como la consulta popular municipal y la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas Municipales de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Constitución de 1991 definió la participación como derecho fundamental y como principio de la organización del Estado. Con base en esos postulados, el Congreso de la República expidió un gran número de leyes a través de las cuales fueron creados más de un centenar de espacios de participación, hoy formalmente vigentes, dando lugar así a una variada y compleja “infraestructura institucional” de la participación ciudadana²¹.

Esta amplia oferta de participación suscitó un entusiasmo inicial en diversos sectores ciudadanos que llevaron a cabo experiencias exitosas en campos como la planeación socio-económica y el ordenamiento territorial, el diseño de políticas públicas, los presupuestos participativos y el monitoreo ciudadano a la gestión pública. Ese entusiasmo se fue apagando paulatinamente al finalizar los años noventa cuando los espacios comenzaron a presentar síntomas de burocratización, estancamiento e ineficacia para canalizar intereses de la ciudadanía, y se convirtieron en nichos de reproducción de una élite de la participación que terminó por alejarse de los grupos a los cuales representaba, defendiendo en primera instancia sus propios intereses y privilegios²². Además, los mecanismos de participación directa no eran utilizados por los ciudadanos, convirtiéndolos en una promesa incumplida.

Diversos sectores de la población comenzaron entonces a buscar vías alternas de participación a través de dispositivos informales –incluidas la movilización y la protesta pacífica– que fueron más eficaces en la solución de sus problemas. Esta tendencia cobró fuerza con el cambio de siglo y se consolidó como una vía ciudadana bastante potente para la reivindicación de sus intereses. Dicha situación llevó al gobierno, a revisar el marco normativo e institucional vigente para darle un nuevo empuje a la participación, lo que se tradujo en la expedición de la ley 1757 de 2015. Esta norma constituye un importante avance para el ejercicio de la participación ciudadana sobre todo en aspectos como su definición como derecho; la obligación de los

20 La institucionalización parte de la premisa de que el derecho a participar debe ejercerse a través de dispositivos institucionales regidos por normas que regulan el comportamiento de los participantes. Tiende, por tanto, a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas y crea estructuras “objetivas”, que trascienden a los sujetos que las crean.

21 Pueden distinguirse dos tipos de dispositivos: de un lado, los mecanismos de participación directa, reglamentados por la ley 134 de 1994 y, recientemente, por la ley 1757 de 2015. Son ellos la consulta popular, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa y el cabildo abierto. De otro, los espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Se trata de una gran cantidad de Consejos, Comités, Mesas, audiencias públicas, etc., diseñados como escenarios de interlocución entre las autoridades y la ciudadanía. Operan en ámbitos sectoriales, poblacionales y territoriales, y tienen un diferente alcance: la mayoría son espacios de consulta e iniciativa ciudadana, un buen número lo son de vigilancia de la gestión pública y unos pocos son escenarios de deliberación y concertación de decisiones públicas.

22 Un análisis de esas tendencias se encuentra en Velásquez y González (2003), en Foro (2011) y en Foro (2016).

gobernantes de incluir en su gestión medidas específicas orientadas a promover la participación; la modificación de los procedimientos para el uso de los mecanismos de democracia directa; la rendición de cuentas y el control social como componentes claves del ejercicio participativo; la creación de una institucionalidad específica para el impulso y seguimiento a la participación ciudadana (Consejos y Sistemas de Participación); el fortalecimiento de la planeación y los presupuestos participativos; y la financiación de la participación a través de recursos públicos y privados.

En lo que respecta al sector extractivo, se destaca el contraste entre los altos niveles de conflictividad social asociados a él y la precariedad de los diseños institucionales y de las políticas para el ejercicio de la participación ciudadana. Dicho contraste fue más notorio durante el súper-ciclo de precios de las materias primas, pues cada vez se fue acentuando más un esquema piramidal que excluyó a las comunidades de las decisiones en ese campo. La participación ciudadana en el manejo del sector, especialmente a través de canales institucionales, ha sido débil. La oferta estatal de participación es precaria (GDIAM, 2015), a pesar de que el marco legal vigente incluye mecanismos como la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas²³, las alianzas para la prosperidad²⁴, algunos programas de diálogo en el territorio (mesas de diálogo en algunas zonas del país) y un buen número de dispositivos que, si bien no fueron pensados para el sector extractivo, podrían facilitar la participación de la ciudadanía, por ejemplo los Consejos de Planeación, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Comisiones de Ordenamiento Territorial y los espacios de vigilancia de la gestión pública.

Estos dispositivos, sin embargo, no hicieron parte de una política coherente del gobierno para promover la participación ciudadana en el sector extractivo. Han sido, por el contrario, dispositivos aislados que no han propiciado un diálogo fluido entre el gobierno y la ciudadanía, ni han contribuido a reducir los niveles de conflictividad en el sector. Las audiencias públicas, por ejemplo, son el mecanismo de participación que más se ha utilizado para dirimir asuntos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y han logrado un cierto grado de eficacia. Sin embargo, no han sido el producto de una intención del gobierno nacional de promover la participación, sino más bien la forma de llenar un requisito legal para dar curso a los procedimientos de licenciamiento ambiental.

Los espacios de participación ciudadana en la gestión pública tampoco facilitan el diálogo en torno a los asuntos del sector. Un ejemplo relevante es el de los Consejos de Planeación (Ley 152 de 1994)²⁵ y los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial (ley 388 de 1997), dispositivos con un gran potencial para deliberar sobre los temas minero-energéticos, pero que no logran posicionarse, ni a ojos de las autoridades públicas, ni de la ciudadanía, como herramientas de democratización de las decisiones en el sector.

Uno de los mecanismos que ha producido mayor polémica como instrumento para la decisión sobre proyectos extractivos es la consulta popular municipal. Esta fue aprobada mediante el Acto Legislativo número 01 de 1986 y luego incluida en la Constitución de 1991 como un procedimiento de democracia directa. Su rasgo prin-

23 Creadas por la ley ambiental (ley 99 de 1993).

24 Creadas por la ley 1757 de 2015. Hasta la fecha este mecanismo no ha sido utilizado.

25 Los consejos de Planeación son instancias de representación social con una doble función: emitir un concepto sobre los planes de desarrollo socioeconómico de los municipios, los departamentos y la Nación, y hacer seguimiento a la implementación de dichos planes.

cial es que tiene carácter vinculante, pues obliga a las autoridades públicas a implementar las decisiones aprobadas mediante su uso. El artículo 33 de la ley de régimen municipal señala 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”. La norma ha comenzado a ser aplicada en los últimos dos años por comunidades y autoridades locales que se sienten afectadas por proyectos extractivos en su territorio. La consulta realizada en 2013 en el municipio de Piedras, Departamento del Tolima, para decidir sobre un proyecto de la Anglo Gold Ashanti en esa jurisdicción, se convirtió en emblemática por haber sido la primera experiencia en ese campo.

Varios municipios intentaron replicar esa experiencia. El caso más reciente ha sido el de Ibagué, capital del Departamento del Tolima. En febrero de 2016, el alcalde Guillermo Alfonso Jaramillo, presentó al Concejo Municipal el proyecto de consulta con el fin de frenar la actividad minera en la región. La propuesta fue aprobada por el Concejo Municipal y está pendiente su realización en los próximos meses. El gobierno nacional ha señalado que las autoridades municipales no tienen esa competencia, por lo que las consultas realizadas carecen de base legal. Por su parte, el Procurador General de la Nación fue más lejos al amenazar a las autoridades territoriales que promuevan consultas en sus municipios con la apertura de investigaciones disciplinarias y la aplicación de sanciones por supuesta extralimitación de sus funciones, utilizando los mismos argumentos del gobierno nacional.

Este debate no se ha resuelto. Los defensores de la consulta popular señalan las recientes sentencias del Corte Constitucional y decisiones del Consejo de Estado que invocan la defensa de la autonomía de los territorios como argumento fundamental para legitimar el procedimiento. El Gobierno y la Procuraduría, por su parte, insisten en que los municipios no tienen esa competencia. Y no existe una línea de diálogo que permita dirimir el asunto²⁶.

Lo cierto es que las comunidades quieren participar en las decisiones que afectan su territorio y que, de no encontrar una disposición del gobierno a escuchar su voz, se incrementará la movilización y la protesta social en distintas regiones del país. Las organizaciones de la sociedad civil saben que es el gobierno nacional el que en este momento debe tomar la iniciativa, máxime en el contexto creado por las recientes sentencias de la Corte Constitucional que defienden la autonomía de los territorios para definir su vocación y su uso, y obligan al Gobierno a revisar su esquema de decisiones en materia extractiva.

1.4 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El período del súper-ciclo de precios de materias primas se caracterizó en Colombia por un bajo nivel de transparencia en la toma de decisiones relacionadas con el manejo del sector extractivo, especialmente la minería. Las políticas de estímulo a la explotación de recursos naturales fueron formuladas a puerta cerrada como parte de un acuerdo entre el gobierno y el sector privado, que excluyó a las autoridades territoriales y a la sociedad civil de la deliberación sobre su conveniencia. Además, el

26 Los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional parecen inclinar la balanza en favor de las entidades territoriales y, sobre todo, de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos de las comunidades y de las autoridades locales para definir los usos del suelo y, por tanto, del subsuelo.

Estado monopolizó la información sobre el funcionamiento y la evolución de la industria, omitiendo cualquier acción orientada a facilitar el acceso a ella por parte de la población. No obstante, el debate público que generó la estrategia gubernamental de impulso al sector, así como el incremento de las luchas socio-ambientales llevaron a las entidades públicas a producir más y mejor información y a generar canales más abiertos de acceso a ella y de intercambio con las organizaciones sociales.

a. Los déficits de transparencia

Dos ejemplos ilustran la opacidad que caracterizó el manejo del sector por parte del gobierno nacional durante el súper-ciclo. El primero fue la entrega de títulos mineros. Durante los dos períodos del gobierno del presidente Uribe (2002-2010) fueron entregados más de 6.000 títulos sin que el país ni los organismos de control se enteraran. El otro ejemplo es el de la distribución y uso de las regalías por parte de los municipios y departamentos productores. A pesar de que se trata de recursos públicos, la información sobre su distribución, ha sido escasa y poco accesible y solo recientemente fueron diseñados algunos dispositivos para dar a conocer esa información (el mapa de regalías, por ejemplo²⁷). Otras decisiones han seguido la misma regla, por ejemplo, la prórroga del contrato de Cerro Matoso²⁸, la definición de áreas de reserva minera para adjudicar a través de selección objetiva, la expedición del decreto 2691 de 2014, conocido como el “decreto navideño”, por la fecha en la cual fue firmado, o la ventanilla *express* para agilizar trámites mineros y ambientales²⁹.

En el campo de los hidrocarburos hubo mejores niveles de transparencia, así no hayan sido los ideales. Hoy día, la ciudadanía tiene acceso a datos como el número, tipo y estado década uno de los contratos, la cuenca (ubicación), los contratistas, el operador y la fase. También están disponibles los contratos otorgados por años desde el 2004. Igualmente, desde ese año fueron fijados los criterios y procedimientos para la asignación de áreas para exploración y/o explotación de hidrocarburos. A partir de 2007 el otorgamiento de contratos se realiza mediante la figura de rondas de licitación que considera criterios técnicos y económicos para la decisión. La ANH mantiene la información actualizada en su página web: publica los términos de referencia, cronogramas, lista preliminar de habilitados y no habilitados, las áreas desiertas y los contratos concedidos. El índice de Gobernanza de los Recursos Naturales de 2013 elaborado por NRG³⁰ asignó 73 puntos a Colombia en relación con prácticas de acceso a la información para el sector de hidrocarburos, que es un resultado satisfactorio.

La información sobre producción del sector presenta déficits que deben ser remediados a futuro. En el sector minero ello es consecuencia de tres factores: en primer lugar, el alto grado de informalidad/ilegalidad de las unidades productivas, lo que impide contar con datos reales sobre el volumen de los recursos explotados. Esto es particularmente notorio en el caso del oro. En segundo lugar, aunque el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) se ha modernizado, los retos son aún significativos, especialmente en cuanto a la unificación de la información proporcionada al público. Por ejemplo, según el Sistema, la producción de carbón en el período 2010-2014 fue de 432,5 millones de toneladas; sin embargo, el Ministerio de Minas y Energía reporta 444,9 y la Agencia Nacional de Minería, 428. Estas dispari-

27 <http://maparegalias.sgr.gov.co/>

28 <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/prorrogan-contrato-cerro-matoso-115638>

29 <http://prensarural.org/spip/spip.php?article15152>

30 Disponible en: <http://www.resourcegovernance.org/countries/latin-america/colombia/overview>

dades también se presentan en los demás productos de la canasta extractiva y en la información sobre exportaciones.

El tercer factor es el manejo dado por las empresas a los datos sobre producción. La mayoría de los operadores privados reportan los niveles de producción a boca de mina o pozo, sin el suficiente control público que garantice la información sobre la totalidad del recurso explotado. Esta información es de gran importancia para el registro y el monitoreo de las cuentas y el pago de regalías.

En hidrocarburos la información sobre producción está a cargo de la ANH. En general, se encuentra desagregada y se presenta de manera actualizada. Los informes de gestión anuales de Ecopetrol dan cuenta de los impuestos y transferencias a la nación, desagregados por pagos del orden nacional y territorial. Esta información está disponible en la página web de la empresa³¹ que, además, mantiene el registro de los informes desde principios del 2000. Esto permite tener mayores elementos para hacer un seguimiento a las contribuciones de la empresa a la Nación. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reporta sistemáticamente los resultados financieros y fiscales de Ecopetrol dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Aquí el inconveniente reside en las proyecciones del gobierno nacional sobre producción futura y gran desinformación sobre el uso de métodos no convencionales para la explotación de petróleo. El Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol han decidido impulsar el *fracking* sin un debate público sobre los efectos de su aplicación.

En lo que respecta a la información sobre transferencia de la renta a los gobiernos sub-nacionales, en particular los recursos de regalías, dos asuntos son relevantes: la administración de los recursos y su gestión por las entidades territoriales. En cuanto al primero, el Ministerio de Hacienda cuenta con el programa de caja y el monitoreo a las cuentas del Estado con información permanente sobre las decisiones de pago y el giro de la renta, lo que facilita el monitoreo y el cruce de cuentas oficiales.

Por su parte, la Contraloría General de la República reporta para períodos específicos los hallazgos fiscales relacionados con el manejo de dineros transferidos por el gobierno nacional a alcaldías y departamentos del país, señalando las causas de las correspondientes glosas: el desvío de recursos, la ausencia de información y registros, el incumplimiento en los contratos y los desbalances en las cuentas de giro y asignación. Como lo indica la Contraloría, la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión de la renta nacional distribuida es baja, tanto por las debilidades propias en las redes tecnológicas y de capacidad humana como por la falta de interés de una parte de las entidades territoriales, que “ven los reportes sobre las inversiones y los proyectos ejecutados como una obligación incómoda que realizan de manera improvisada y no como una práctica que contribuye a aumentar la eficiencia del sistema” (El Tiempo, 2015, p. 9). La falta de diálogo entre los niveles públicos y la baja comunicación con las veedurías ciudadanas también influyen en el mal uso de los recursos.

En atención a esas deficiencias, el gobierno implementó el proyecto “Mapa de Regalías”, con el objeto de ofrecer información desagregada y actualizada sobre la producción por mineral y área, el presupuesto de asignaciones directas e indirectas para cada entidad territorial y su implementación a través de proyectos aprobados los OCAD³². Aunque ha sido un esfuerzo bien intencionado que contribuye a mejorar la

31 Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/responsabilidad-corporativa/sostenibilidad/informes-de-gestion-y-sostenibilidad>

32 Órganos de Administración y Decisión encargados de aprobar proyectos con recursos de regalías.

información, su aplicación práctica ha tenido tropiezos en el cargue de los datos, su correspondencia con las cuentas establecidas en el sistema de información y consulta del SGR y el bajo uso que ha tenido en el escenario local. En el 2014, el DNP realizó una encuesta sobre el manejo de esta aplicación por parte de las administraciones locales, dejando como conclusión que apenas el 16% de ellas conocían el mapa y lo utilizaban para monitorear la información³³.

Un tema que gana importancia es el de la información social ligada a la actividad extractiva, en dos sentidos: el impacto social de la actividad y el gasto social de las empresas del sector. Colombia tiene una estadística consolidada sobre indicadores de empleo, pobreza y desigualdad social, que maneja el DANE para áreas urbanas y rurales, y por departamentos³⁴, y que publica periódicamente. Se trata de información basada en censos y encuestas de hogares, así como en trabajos sobre sectores específicos (por ejemplo, el censo minero de 20-10-2011, que aporta información sobre algunas variables sociales asociadas a la mano de obra vinculada al sector). Pero no tiene un análisis sobre la relación entre esos indicadores y los de la actividad extractiva³⁵. Por ejemplo, en materia de empleo, el DANE solamente tiene cifras aproximadas, derivadas de las clasificaciones acogidas internacionalmente, pero no tiene estadísticas sobre la generación de empleo directo e indirecto en el sector extractivo. Esa información, además, es difícil de construir con precisión, debido al margen de informalidad e ilegalidad que predomina en algunas industrias (el oro, por ejemplo).

El otro aspecto es el relativo a la inversión social de las empresas en los territorios donde operan sus proyectos. Dicha información puede ser encontrada en los informes de gestión anuales de cada una, aunque no de manera unificada, rigurosa y sistemática. Para el caso del sector de minería, el Código de Minas establece unas disposiciones generales para programas de contenido local y responsabilidad empresarial. Resalta tres aspectos: el derecho al trabajo de la población local, la transferencia de tecnología y obras y programas comunitarios.

El artículo 256 de la Ley 685 de 2001 establece que el Estado podrá definir acuerdos sobre la prioridad de las acciones de impacto local. En el caso de hidrocarburos, la autoridad ambiental debe verificar los compromisos de inversión social, mientras que el Acuerdo 05 de 2011 estipula que las empresas deben realizar Programas de Beneficio a las Comunidades (PBC). Esos acuerdos deben ser incorporados a la estrategia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). No obstante, el país no cuenta aún con información pública al respecto ni con un análisis de las inversiones de las compañías en los PBC³⁶.

En cuanto a la información sobre consulta previa, el Ministerio del Interior es la cabeza encargada de liderar este proceso y certificar la presencia de grupos étnicos en los territorios. No obstante, los procesos de consulta en curso o cerrados no están publicados en la página web, por lo que la alternativa para acceder a esta información es el derecho de petición. Las certificaciones de grupos étnicos sí aparecen, desagregada por año, mes y regiones. Foro Nacional por Colombia solicitó dicha

33 Más adelante se hará una referencia a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, que puede ser una herramienta útil para mejorar sustancialmente la información sobre el sector.

34 El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se maneja a nivel de municipio.

35 NRGI ha venido promoviendo estudios sobre la relación entre indicadores sociales e indicadores de la industria extractiva para varios países del área andina. Es un primer esfuerzo que puede aportar análisis e información para la toma de decisiones.

36 Ese es uno de los aspectos en los cuales se trabaja en el marco de EITI Colombia.

información al Ministerio. La información proporcionada incluye: año, empresa, proyecto, departamento y estado de la consulta.

La información ambiental disponible es también escasa. La ley asigna al Ministerio del Ambiente la función de “coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, establecer el Sistema de Información Ambiental y organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; promover la investigación de modelos alternativos de desarrollo sostenible; ejercer la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo del Programa Nacional de Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat”. Según la ley, las Corporaciones Autónomas deben alimentar el Sistema de Información Ambiental en el territorio de su jurisdicción.

Solo en el 2004 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1200, cuyo artículo 9 señala que “el diseño del Sistema de Información Ambiental para Colombia, SIAC, será liderado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y su implementación será coordinada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM”. Los lineamientos para dicho diseño están contenidos en un documento del Ministerio y de los Institutos de Investigación Ambiental, con fecha 2006, titulado “Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC. Contexto para el proceso de formulación de lineamientos de política de información ambiental” (Bogotá, Comité Directivo SIAC, junio de 2006).

A partir de entonces aumentó la información sobre el sector. Hoy día, el SIA (Sistema de Información Ambiental), que forma parte del SIAC, ofrece la siguiente información: mapa de ecosistemas de Colombia³⁷, Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF)³⁸, Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH)³⁹, Sistema de información sobre calidad del Aire (SISAIRE)⁴⁰, Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SIB)⁴¹, estado del suelo en Colombia, Sistema de Información Ambiental marina de Colombia (SIAM)⁴², Sistema de Información de uso de Recursos Naturales (SIUR)⁴³ y Registro de Generadores de residuos o desechos peligrosos. La información se encuentra a nivel territorial en el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT)⁴⁴, a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Autoridad Nacional de Licencia Ambientales posee la información sobre licencias ambientales para grandes proyectos. Dicha información se encuentra en dos aplicativos: SILA, herramienta interna de la ANLA que contiene de manera integral la información digital, complementada por el archivo físico, y VITAL (Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en línea), dispositivo de publicación de la información, dispuesto a partir de octubre de 2012. Sin embargo, la información sobre compensaciones por pérdida de biodiversidad no está disponible para el público.

La ANLA implementó el Sistema de Información Geográfica (SIG)⁴⁵, el cual incluye información geográfica sobre Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Diagnóstico

37 <http://www.ideam.gov.co/documents/11769/222663/Presentaci%C3%B3n+final+mapa+ecosistemas>

38 <http://www.ideam.gov.co/web/siac/snif>

39 <http://sirh.ideam.gov.co:8230/Sirh/pages/inicio.html>

40 <http://www.sisaire.gov.co:8080/faces/portal/default.jsp>

41 <http://sibcolombia.net>

42 <http://siam.invemar.org.co/>

43 <http://kuna.ideam.gov.co/mursmpr/index.php>

44 <http://www.anla.gov.co/comunidad-vital>

45 <http://www.sig.anla.gov.co>

Ambiental de Alternativas (DAA), Planes de Manejo Ambiental (PMA) y los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA), así como los datos que faciliten la evaluación y el seguimiento de los proyectos. Esa información está integrada a la del Sistema de Información sobre Licencias Ambientales (SILA) y a VITAL.

Teóricamente, cualquier ciudadano puede acceder a la información ambiental, pues se trata de un derecho constitucional. Más aún, uno de los principios es el de que “la información ambiental debe cumplir una función social. Por lo tanto, debe estar disponible para quien la requiera en las condiciones técnicas para su uso, análisis e interpretación. Así, todas las personas tienen derecho a consultar la información ambiental de las entidades productoras y a que se les expida copia de la misma en caso de no existir mejores mecanismos, siempre que dicha información no tenga carácter reservado conforme a la Constitución o a la Ley”⁴⁶. Sin embargo, alguna información no está disponible al público o existen algunos filtros para acceder a ella, como los informes de manejo ambiental o los contenidos de las licencias ambientales. Para ello se exige un registro y una clave, lo cual limita el acceso a la información.

b. Apertura

A medida que se hizo evidente la estrategia de impulso del sector extractivo, implementada por el gobierno nacional desde mediados de la década pasada, se fue generando un debate desde distintos frentes de opinión sobre los impactos de dicha estrategia y sobre la forma como el gobierno había tomado esa decisión a puerta cerrada y sin un debate abierto con las autoridades territoriales y con los diferentes sectores de la ciudadanía. Fue un debate que creció rápidamente en los medios de comunicación, pero también en escenarios académicos, políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Las columnas de opinión y los reportajes sobre el avance de la industria minero-energética del país, así como sobre las políticas gubernamentales que lo sustentaban, se multiplicaron hasta copar buena parte de la atención pública⁴⁷. Aparecieron las crónicas sobre el impacto territorial, social y ambiental de la actividad minera y petrolera, sobre la minería informal e ilegal y sobre la reacción de las comunidades étnicas en defensa de su territorio y su cultura⁴⁸.

El mundo de la política también se involucró en las discusiones sobre temas álgidos como la acelerada entrega de títulos mineros a particulares⁴⁹; sobre los cambios en el manejo de Ecopetrol⁵⁰; y sobre la nueva institucionalidad del Estado para asegurar la inversión privada⁵¹. La oposición de izquierda, en cabeza del Polo Democrático

46 Ver: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/utiles/ut10/cd/Archivos/02-Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20en%20materia%20ambiental.pdf>

47 A manera de ilustración, el archivo de prensa de Foro nacional por Colombia sobre temas extractivos experimentó un crecimiento importante de noticias entre 2010 y 2015.

48 La Revista Semana y el diario El Espectador han dedicado espacio importante dentro de sus publicaciones a los reportajes sobre los impactos ambientales y sociales de la minería ilegal en Colombia.

49 El primer ministro de Minas y Energía del primer gobierno del Presidente Santos, Carlos Rodado Noriega, denunció, a los pocos días de haber asumido su cargo, que en el gobierno anterior se había producido una irresponsable piñata de entrega de títulos mineros a particulares (la piñata es una vasija de barro en la que se incluyen pequeños regalos y que se rompe en las fiestas de niños).

50 Por ejemplo, la discusión sobre la venta de acciones de Ecopetrol a particulares para democratizar la propiedad de la empresa, o el anuncio de autorización de métodos no convencionales para la explotación de gas y petróleo.

51 En general hubo una opinión positiva sobre los cambios institucionales (creación de la ANM y del Servicio Geológico colombiano, entre otros, pero hubo fuertes críticas a la desarticulación institucionalidad del Estado para el manejo del sector, especialmente por las contradicciones entre el Ministerio de Minas y Energía y el de Medio Ambiente.

Alternativo, comenzó a denunciar las consecuencias negativas de la política del gobierno, especialmente en el campo social y ambiental, y la necesidad de repensar el modelo de desarrollo basado exclusivamente en el sector extractivo⁵². La reforma del Sistema de Regalías también fue un punto focal de la discusión, en la que intervinieron las autoridades territoriales, en especial en aquellos municipios y regiones que vieron reducida su cuota de participación en la renta generada, así como sectores políticos que aprovecharon la propuesta de reforma para ganar visibilidad ante el electorado a través de la crítica al nuevo Sistema propuesto por el gobierno.

El debate estuvo permanentemente alimentado por la creciente movilización social, en cabeza de grupos ambientalistas, de comunidades indígenas y afrodescendientes, y de sectores campesinos que vieron el boom de las extractivas como una amenaza para su territorio y su bienestar⁵³. Se multiplicaron las expresiones colectivas de rechazo a la minería y a las políticas gubernamentales. Los paros mineros de 2012 y 2013 y movilizaciones en los años siguientes prendieron las alarmas en el gobierno sobre la necesidad de dialogar acerca de las políticas minero-energéticas, lo que ha contribuido a reducir la opacidad con la que se venía manejando el sector por parte del gobierno nacional.

El otro factor que se sumó a esta presión por mayor transparencia en el sector extractivo fue la decisión de varias autoridades locales de llevar a cabo consultas populares para definir si proyectos mineros o de explotación de petróleo podrían ubicarse en sus respectivos territorios. Ya se hizo mención a este proceso (ver el apartado anterior) que produjo un fuerte debate público, aún no finalizado.

Otras voces se sumaron a estas expresiones de inconformidad con la gestión del sector extractivo (sectores académicos, de ONG y expertos) que miraron con ojo crítico la apuesta gubernamental y nutrieron el debate público señalando la necesidad de frenar el avance de la industria y repensar las reglas de juego de manejo del sector. El estudio de la Contraloría General de la República sobre la minería en Colombia puso en evidencia las consecuencias económicas, sociales y ambientales de la minería y reiteró la urgencia de una discusión sobre el modelo de desarrollo del país y, en particular, sobre el peso otorgado a la minería y, en general, al sector extractivo como “locomotora” del crecimiento del país.

En 2010 Foro Nacional por Colombia comenzó a publicar un informe anual sobre el sector extractivo en Colombia, que ofrece un análisis sobre los cambios normativos e institucionales del sector, la evolución de indicadores macroeconómicos, la distribución y el uso de las regalías, y el comportamiento del sector a nivel regional⁵⁴. El informe también ha examinado conflictos sociales asociados a la industria extractiva. El informe anual es un esfuerzo por aportar información y puntos de vista sobre el sector, que permitan a diferentes actores -incluido el Estado- definir líneas de conducta con respecto a la cuestión extractiva en el país.

Posteriormente, en 2014, la Fundación Ford patrocinó una experiencia de diálogo multi-actor, denominada “Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM)”⁵⁵, que en el segundo semestre de 2015 produjo un primer informe con una

52 Varios senadores del Polo Democrático Alternativo han impulsado, junto con otros sectores políticos y organizaciones sociales las demandas de artículos del Código de Minas y de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, aprobadas en cada cuatrienio, ante la Corte Constitucional.

53 En otra sección de este informe se hará una referencia a la movilización social asociada al desarrollo de la industria extractiva en el país

54 <http://www.foronacional.org/observatorio-ie>

55 gdiam.ssrc.org

visión de la minería en el país y un conjunto de recomendaciones de política pública para convertir a la minería en un factor de desarrollo. En el primer semestre de 2016 el GDIAM publicó su informe definitivo y busca seguir aportando en una segunda fase de trabajo a la construcción de acuerdos de política pública para el sector.

Toda esta discusión ganó mayor sentido cuando los precios de las materias primas en el mercado internacional comenzaron su declive en 2013-2014, pues las proyecciones optimistas del Estado sobre ingresos provenientes de la actividad extractiva se estrellaron contra una realidad que indicaba todo lo contrario: un déficit en las finanzas públicas que obligaba al gobierno a imaginar fórmulas para llenarlo, pero que también sugería un cambio en la manera de diseñar política pública, enfocado hacia una relación más frecuente y permanente con los actores del sector.

Este contexto de debate público, de movilización social, de rebeldía de algunas autoridades locales en contra del monopolio de las decisiones en manos del gobierno central, y de baja de precios en el mercado internacional obligó al gobierno a transparentar la gestión del sector mediante la generación de más y mejor información en todos los campos relacionados con la industria extractiva y la apertura de canales de diálogo con diferentes sectores sociales y políticos para discutir contenidos de la política pública.

La vinculación del gobierno colombiano a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés)⁵⁶, es un buen ejemplo de esa doble vía para el logro de mayor transparencia, pues en su esencia está la producción de información clara, pertinente y confiable sobre pagos (impuestos, regalías, contribuciones) y otros aspectos (contratos, beneficiarios reales, uso e impacto de las rentas, etc.) de la relación entre las empresas y el Estado; y, además, opera con base en la conformación de un Comité multi-actor en el que participan representantes del gobierno nacional, de las empresas y de la sociedad civil⁵⁷.

Aceptando que la iniciativa, tal y como se ha desarrollado en Colombia, puede mejorar, el balance hasta la fecha es positivo. El país tiene la categoría de candidato y ya produjo dos informes, el primero para la vigencia de 2013 y el segundo para la vigencia de 2014-2015, con base en los cuales el Consejo Internacional hará próximamente la validación correspondiente y definirá si Colombia es país cumplidor. Lo más importante, sin embargo, ha sido la posibilidad de establecer un diálogo tripartito sobre las industrias extractivas del país y generar confianzas entre tres sectores que no tenían un escenario de encuentro para deliberar sobre estos asuntos. Aunque sigue habiendo desacuerdos, se ha trabajado mucho en asegurar acercamientos sobre temas en los que no hay consenso para tratar de lograrlo. Otro elemento valioso de la experiencia EITI en Colombia ha sido el esfuerzo por llevar a las comunidades locales los resultados de la iniciativa y tratar, sobre todo desde la acción de la Mesa de la Sociedad Civil, de entregar los resultados del trabajo para que diferentes sectores sociales en los territorios los conozcan, deliberen en torno a ellos y los apropien como insumos para su acción colectiva.

56 <http://www.eiti.upme.gov.co/eiti/>

57 En 2014 se conformó el Comité Tripartita Nacional (CTN), en el que participan, por el gobierno, la DIAN, el DNP y el Ministerio de Minas; por las empresas, la Asociación Colombiana de Minería, la Asociación Colombiana de Petróleos y Ecopetrol; y por las organizaciones de la sociedad civil, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Corporación Transparencia por Colombia y La Universidad Externado de Colombia. Actualmente, participa la Alianza por la Minería responsable en reemplazo de la Universidad Externado de Colombia, entidad que renunció a su cupo en el CTN. Las organizaciones de la sociedad civil representan a la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, conformada actualmente por más de 20 organizaciones en representación de nueve regiones del país.

También hay que mencionar como parte de esta apertura hacia la transparencia el mapa de regalías, al que ya se aludió en este informe. El mapa es una herramienta útil para conocer en tiempo real el estado de los proyectos financiados con recursos de regalías y es un material de mucho valor para el ejercicio del control social a la gestión del sector.

Otro proceso que determina mayores niveles de transparencia es la apertura, con evidentes resistencias de parte de algunas agencias estatales, a un diálogo con la ciudadanía, con las autoridades locales y con sectores involucrados en el sector. La presión de las comunidades étnicas, de las organizaciones campesinas, de grupos ambientalistas, de sectores académicos y de ONG ha obligado al gobierno a sentarse a la mesa para conversar sobre los problemas suscitados por el desarrollo potencial o real de proyectos extractivos en el territorio. Punto culminante de esa apertura han sido las negociaciones y los acuerdos logrados a raíz de los paros mineros en los últimos años. Aunque el gobierno nacional no ha cumplido con todo lo pactado, sabe muy bien que el incumplimiento puede llevar a nuevas movilizaciones -como en realidad ha ocurrido- y que, en consecuencia, es importante mantener escenarios de diálogo y cumplir los compromisos.

No ha ocurrido lo mismo en el caso de las autoridades territoriales, a pesar de que varias sentencias de la Corte Constitucional obligan al gobierno nacional a concertar con esas autoridades las decisiones sobre implantación de proyectos mineros en su territorio. El gobierno ha tratado de interpretar a su manera el contenido de las sentencias y ha recurrido a vías que no necesariamente se basan en un propósito de concertación. Ese diálogo, que contribuiría de manera importante a la transparencia del sector, sigue siendo asignatura pendiente en cabeza del gobierno nacional.

No puede dejarse de lado la mención de tres elementos adicionales de contexto que pueden tener una importante repercusión de cara al futuro: de un lado, la formulación en 2011 de una política de rendición de cuentas de las entidades del gobierno, que la obliga a estar en contacto con la ciudadanía de forma periódica para presentar los procesos y los resultados de la gestión pública. De otro, la expedición por el Congreso de la República de la Ley de Transparencia y acceso a la Información pública, (ley 1712 de 2015). Esta norma abre un panorama muy interesante para el manejo de los asuntos públicos al definir los derechos ciudadanos en materia de información y acceso a ella, así como las obligaciones del Estado y de los privados en materia de oferta de información pública. Finalmente, la aprobación de la ley 1757 de 2015 (Ley estatutaria de participación), a la que ya se hizo referencia, que en su capítulo sobre rendición de cuentas y control social obliga a las entidades del poder ejecutivo y a las instancias de participación a informar sobre su actuación y los resultados de su acción, en consonancia con la política formulada cuatro años atrás.

No sobra señalar que existen todavía en el gobierno resistencias a una mayor transparencia de la gestión, que se manifiestan de diversa manera: entrega tardía de información, dispersión de fuentes sobre el sector, ejercicios de rendición de cuentas que no permiten la intervención de la ciudadanía, etc. Sin lugar a dudas, hoy circula más información sobre el sector, pero aún existen barreras de acceso que no han sido resueltas del todo, a pesar del marco jurídico existente que obliga al gobierno a brindarla en forma oportuna, amigable, y pertinente.

1.5 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EXTRACTIVOS Y DES-CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

Uno de los costos más visibles de la apuesta por una economía extractiva en Colombia ha sido la detonación de conflictos socio-ambientales: las comunidades han optado como repertorios de actuación más frecuentes las vías de hecho para hacerle frente a un gobierno que insiste en imponer sus decisiones. El gobierno ha optado por sentarse a dialogar, en unos casos, y a criminalizar la protesta, en otros. Esta última actitud ha despertado indignación entre los promotores de la acción colectiva por la violación de derechos consagrados en la Constitución (derecho a la libre expresión, a la reunión y a la participación). Según García, “a partir de 2005, con la ampliación del sector minero y de hidrocarburos, se produce una expansión de los repertorios de movilización social que van desde las marchas, los bloqueos de vías, las huelgas y los paros cívicos, las tomas de entidades públicas, las acampadas, huelgas de hambre, acciones de desobediencia civil, hasta la recolección de firmas, las vigiliadas, el uso de mecanismos de participación ciudadana y de protección individual y colectiva establecidos constitucional y legalmente, las declaratorias de emergencia social y ambiental, la construcción de alianzas y redes locales y regionales, la participación en otras de carácter transnacional, y el uso de redes de comunicación a través de Internet” (2015, p. 23).

Varios factores han propiciado estos conflictos: la entrega de títulos mineros, algunos de los cuales cubren zonas ambientalmente protegidas o coinciden con territorios ancestrales de comunidades étnicas⁵⁸; los impactos negativos (económicos, sociales y ambientales) de proyectos para los cuales el gobierno ha concedido títulos mineros o se ha asociado para la explotación de hidrocarburos⁵⁹; los problemas laborales no resueltos por las grandes empresas mineras o petroleras⁶⁰, y la reivindicación de intereses por parte de gremios que representan a la pequeña y mediana minería⁶¹.

Según las bases de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) (2012), entre enero de 2001 y diciembre de 2011 se registraron 274 acciones sociales colectivas, asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro, que corresponden al 3,7% del total de luchas sociales del mismo periodo; García (2015) plantea que, “las protestas sociales relacionadas con actividades extractivas llegaron a representar el 7,31% del total de luchas sociales en el país entre 2010 y 2012. Esta tendencia continuó en 2013 y 2014 y mostró un breve declive en 2015, según el análisis realizado por Archila (2016). Estas manifestaciones han tenido lugar en 28 de los 32 departamentos del país, con una clara coincidencia entre el desarrollo de la actividad minera y los conflictos en los territorios⁶².

58 La procuraduría General de la Nación instó en 2015 a la Agencia Nacional de Minería a que explicara por qué estaban vigentes 38 títulos en zonas de protección ambiental.

59 El caso más sonado fue el de la adjudicación de la licencia ambiental a la GreyStar en el Páramo de Santurbán para extraer oro a cielo abierto. Las organizaciones ambientales y económicas de Bucaramanga y de municipios aledaños que se benefician del agua proveniente de dicho páramo, organizaron un movimiento para impedir que esa licencia fuera otorgada, lo que lograron en la audiencia pública en la que se iba a discutir el asunto.

60 Según un informe del Cinep sobre luchas sociales en Colombia, los temas laborales han tenido una alta frecuencia como motivos de movilización social y sindical en el sector minero y de hidrocarburos en los últimos cinco años. Ver <http://www.cinep.org.co/Home2/servicios/sistema-de-informacion-general-sig/base-de-datos-de-luchas-sociales.html>

61 <http://confederacionminera.blogspot.com.co/search?updated-max=2013-01-18T11:26:00-08:00&max-results=6>

62 Las comunidades rurales (indígenas, campesinas, afrodescendientes) fueron cobrando visibilidad como protagonistas de luchas sociales asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro, hasta cubrir una cuarta parte del total de estas acciones sociales colectivas (10% corresponden a grupos étnicos, 15% a campesinos).

Varios de esos conflictos coinciden con las zonas de ejecución de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINE), algunos de ellos relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables: La Colosa (Tolima); Angostura (Páramo Santurbán); ampliación del sector La Jagua (Cesar); proyecto de exploración Gramalote (Antioquia); Expansión Cerromatoso (Córdoba); Proyecto exploración Buriticá (Antioquia). Las poblaciones buscan denunciar las violaciones de derechos, dialogar directamente con el gobierno nacional, pues existe un desgaste y baja credibilidad de las instancias formales de participación para la interlocución con el Estado, con el objetivo de concertar alternativas y soluciones. No siempre se logra este cometido y han surgido casos en los que la fuerza pública entra a “tomar control” de la situación bajo el argumento de mantener el orden público.

Como caso emblemático se puede citar la resistencia pacífica y de defensa del territorio de las comunidades en Valparaíso, en el departamento del Caquetá ante la llegada de la empresa Emerald Energy para realizar actividades de exploración petrolera en la vereda La Curbinata. Desde hace un año los campesinos de la zona decidieron bloquear un puente para no permitir el paso de la maquinaria de la empresa, y presionaron para el inicio de un proceso de diálogo en la mesa de concertación, mesa integrada por representantes de la empresa, de la comunidad, la iglesia, y las autoridades públicas del orden local, regional y nacional.

Sin embargo, en junio de 2015 el ESMAD (cuerpo anti-motines de la Policía) usó la fuerza para desbloquear el paso (A la Orilla del Río, 2016) interrumpiendo el proceso de negociación y generando desconfianza y malestar en la región. A pesar de los intentos de la fuerza pública, hasta el momento la empresa no ha podido iniciar los trabajos de sísmica. Producto de dicha resistencia se creó la Comisión por la Vida del Agua, comisión que logró posicionarse e incidir en la creación de la Mesa Departamental por la Defensa del Agua y el Territorio y mesas municipales de defensa del agua en Paujil, el Doncello y Puerto Rico.

Según el Cinep, más de la mitad de las protestas registradas en años recientes se relacionan con la actividad petrolera, en su mayoría protagonizadas por los trabajadores que reivindican derechos sociales y económicos relacionados con salarios justos y recalificación de regímenes salariales, cumplimiento en el pago de sueldos y bonificaciones, estabilidad laboral, seguridad industrial, jornadas ceñidas a la legalidad, derecho a la sindicalización y a la protesta.

El Paro Nacional Minero en 2013 es otro caso representativo de movilización social. Este paro se desarrolló en 80 municipios a través de movilizaciones, bloqueos, plantones, asambleas, tomas, pronunciamientos y actividades diferentes en cada zona. Según CONALMINERCOL, entidad que agrupa las agremiaciones de pequeños y medianos mineros, las razones de esta manifestación tuvieron que ver con la omisión de consultas previas obligatorias en algunas regiones, la legislación desfavorable para los pequeños mineros, la escasez de áreas libres para titular, la destrucción de maquinaria mediante la implementación del Decreto 2235 de 2012, el desconocimiento y la violación de acuerdos logrados con el gobierno en noviembre de 2011 y julio de 2012, y la insuficiencia de las políticas públicas para atender la problemática de la informalidad a nivel nacional.

Uno de los efectos del paro fue la creación, mediante Resolución 90579 de 2012, de una Mesa de Concertación “con el fin de contar con insumos para la definición de la Política Pública para la Formalización de la Minería Informal”. Se acordó un plazo de seis meses para llegar a consensos. La Mesa logró cuatro compromisos: en primer lugar, la quema de maquinaria se llevaría a cabo únicamente en los casos en que se compruebe que está en manos de criminales; en segundo lugar, la formulación de

un proyecto de ley sobre minería artesanal, de pequeña y mediana escala; en tercer lugar, un acuerdo para avanzar en los planes de cumplimiento ambiental; y, finalmente, la creación y delimitación de áreas de minería especial (Foro Nacional por Colombia, 2014). Hasta este momento muy poco se ha avanzado en el cumplimiento de estos compromisos, lo que ha llevado a nuevos anuncios de movilización por el incumplimiento de lo pactado.

Al parecer el segundo Gobierno de Santos logró comprender la tendencia creciente de movilizaciones sociales en el país. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se plantea que el principal factor que ha producido el incremento de los conflictos es el aumento de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y uso del suelo por actividades productivas en áreas diferentes a su vocación (Foro Nacional por Colombia, 2015). En el caso de la minería, esto se deriva de la falta de articulación institucional del nivel nacional, regional y local en el proceso de ordenamiento territorial y minero, donde queda la sensación de que el único criterio que ha primado ha sido el económico.

Este hecho podría considerarse como insignificante; sin embargo, es un primer paso pues el gobierno reconoce esta situación y la vincula a su plan de desarrollo mediante el diseño de estrategias para enfrentarlos. El artículo 124 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (ley 1753 de 2015) ordena la creación del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, orientado a generar alertas tempranas que permitan evitarlos y enfrentarlos mediante el diálogo. El Sistema tiene por objeto hacer una lectura real de los problemas que existen en los territorios y las causas que desatan los conflictos. Además, debe construir información sistemática y una base de datos sobre estos temas, punto clave para su prevención.

Otra medida adoptada fue la aprobación del nuevo Código de Policía –Ley 1801 de 2016- que incluye varios artículos sobre la movilización y la protesta pacífica y que ha suscitado debates por su lectura de la protesta como problema y no como derecho consagrado constitucionalmente. El Código obliga a los organizadores de una manifestación a notificarse previamente ante las autoridades, demostrando que el tránsito y la movilidad no serán interrumpidos y garantizando la seguridad de los manifestantes y de la ciudadanía en general. Según la ley, las manifestaciones podrán ser disueltas por la Policía cuando lo consideren necesario bajo el argumento de “alteración a la convivencia”⁶³.

1.6 DERECHOS TERRITORIALES, DE AUTODETERMINACIÓN Y DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO

El artículo 7 de la Constitución señala que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. Los pueblos étnicos cubiertos por ese principio son los pueblos indígenas, las comunidades negras, los raizales, palenqueros y los pueblos Rhom⁶⁴.

En lo que hace a los pueblos indígenas, la Constitución, la jurisprudencia producida por la Corte Constitucional y los desarrollos legislativos de la Carta Política definen el estatus especial atribuido a esas comunidades. En el caso de la Constitución, cinco elementos estructuran ese estatus: i) el carácter de sus resguardos como pro-

63 Esta ley ya tiene a la fecha alrededor de 41 demandas en la Corte Constitucional, varias de ellas emprendidas por organizaciones de Derechos Humanos y varios congresistas del Polo Democrático Alternativo y de la Alianza Verde.

64 En este apartado se hará referencia únicamente a los pueblos indígenas y a las comunidades negras.

propiedad colectiva y no enajenable (artículo 329); ii) el ejercicio de funciones jurisdiccionales en su territorio, según sus normas y procedimientos culturales (Artículo 246); iii) la posibilidad de crear entidades territoriales indígenas según lo establezca la ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 329); iv) el gobierno de los territorios indígenas por consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres; y v) la creación de distritos electorales para la elección de senadores y representantes indígenas (artículos 171 y 176).

En cuanto a las comunidades negras, el artículo transitorio 55 de la Constitución establece un plazo de dos años para que el Congreso expida una ley que reconozca a las que “han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”. La norma debe además proteger la identidad cultural y los derechos de esas comunidades.

El Congreso expidió en agosto de 1993 la ley 70 en desarrollo del artículo transitorio 55. La ley señala que para recibir esas tierras en propiedad colectiva, las comunidades negras deberán conformar Consejos Comunitarios como forma de administración interna, cuyas funciones son “delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación”.

El capítulo V de la ley se refiere a la relación de las comunidades negras con los recursos mineros en sus territorios. El Ministerio de Minas y Energía puede delimitar en esos territorios zonas mineras de comunidades negras que pueden ser explotados por estas últimas con las debidas especificaciones técnicas y al tenor de sus usos y costumbres. Tendrán, además, prelación para que el Ministerio les otorgue licencia especial de exploración o explotación (artículo 27) y deberán desarrollar la minería previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental propios de la actividad. El artículo 44 establece, además, que las comunidades negras podrán participar “en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley”.

Dos temas comparten pueblos indígenas y comunidades negras en relación con el sector extractivo: la entrega de títulos en tierras de su propiedad y la consulta previa. Ambas están relacionadas. Varios conflictos en la última década se derivaron de la entrega de títulos a particulares en territorios de las comunidades étnicas. Ello condujo a demandas judiciales, movilizaciones sociales y tensiones fuertes entre el gobierno nacional y esas comunidades por causa de la defensa que estas últimas han hecho de su territorio y su cultura. Algunos de esos conflictos han sido dirimidos por la Corte Constitucional mediante sentencias que reiteran la defensa de los derechos de las comunidades⁶⁵.

65 El caso más emblemático fue el de el corregimiento de La Toma, en el municipio de Suárez, donde un empresario con título en la mano utilizó todos los recursos jurídicos para erradicar a las comunidades negras que hacían minería en ese lugar. El otorgamiento del título no incluyó la consulta previa, por lo que las comunidades afectadas comenzaron una larga lucha jurídica que finalmente ganaron cuando la Corte Constitucional les dio la razón e impidió el uso de ese título por un particular. Se conoce, además, el desplazamiento de comunidades enteras por empresarios mineros ilegales (incluidas fuerzas guerrilleras) en el Departamento del Chocó. Ver: <http://www.rcnradio.com/nacional/comunidades-etnicas-denuncian-desplazamiento-mineria-ilegal-choco/>

El otro asunto tiene que ver con la aplicación de la consulta previa⁶⁶. La normativa colombiana la reconoce como mecanismo de participación de las comunidades étnicas (ley 21 de 1990, que ratificó el Acuerdo 169 de la OIT; ley 70 de 1993 y ley 99 de 1993). Algunos actos administrativos, como el decreto 1320 de 1998, definen procedimientos para su realización. Sin embargo, esta ha dejado en general un saldo negativo. El diario El Espectador editorializó sobre el tema señalando: “La consulta previa, pensada como un mecanismo para empoderar a las comunidades étnicas en las decisiones que afectan sus territorios, está en cuidados intensivos por culpa de la fiebre minera y de un Estado que la ve más como un requisito incómodo que como el espacio decisorio que debería ser. Las protestas recientes sobre el tema y los fallos de la Corte Constitucional son un llamado de atención sobre esta situación urgente” (El Espectador, 26 de febrero de 2016, p. 22).

Según el Grupo de Diálogo Minero (GDIAM) (2015) se han perpetuado en la consulta previa una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto. Según ese grupo,

Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado: la falta de capacitación y fortaleza de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certificación de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones (...) Estas falencias se han visto reforzadas por la existencia de ‘intermediarios’ que afirman representar a alguna de las partes interesadas, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y/o políticos y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación” (pg. 46).

Existe un alto grado de inconformidad en la mayor parte de los sectores involucrados. El gobierno ha insinuado que la consulta previa se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo de proyectos estratégicos, concepto compartido por algunas grandes empresas que ven en ella un requisito incómodo que genera costos que retrasan la inversión⁶⁷. Por su parte, los expertos en el tema han señalado debilidades en la forma como el mecanismo es aplicado: el propio decreto que la reglamenta no fue consultado; el Estado, a través de sus agencias, no reconoce la presencia de comunidades étnicas en algunos territorios reivindicados por estas últimas; la información a las comunidades resulta precaria; el Estado se ha desentendido de su papel y ha entregado su aplicación a las empresas; y la consulta ha terminado siendo un trámite formal para implementar rápidamente los proyectos⁶⁸.

Las comunidades interesadas, también han manifestado su inconformidad⁶⁹: alegan que no se respetan sus tiempos ni sus costumbres; que la consulta no pasa de ser una formalidad; que la decisión termina en manos de terceros y que la búsqueda de consentimiento no deja de ser mera retórica⁷⁰. En suma, nadie está conforme con su

66 Lo que sigue se basa en Velásquez (2015).

67 <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/vargas-lleras-habla-sobre-consulta-previa/16572247>

68 Ver, por ejemplo, la opinión de la Profesora Gloria Amparo Rodríguez al respecto, en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8716/24867399-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

69 Cuando es aplicado, pues en muchas ocasiones ese no ha sido el caso, tal y como lo revelan las numerosas sentencias de la Corte Constitucional ordenando la realización de la consulta previa a comunidades afectadas por megaproyectos.

70 No sobra señalar que en algunos casos las comunidades étnicas han buscado beneficiarse económicamente de la consulta previa, convirtiéndola en una transacción negociada con las empresas.

aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperarla como mecanismo de participación. Además, la lectura que se hace desde el gobierno y las empresas dista bastante del enfoque de las comunidades étnicas, cuyos puntos de vista también son diversos, aunque coincidentes en la defensa del mecanismo como un derecho a participar en el sector⁷¹.

Agenda de incidencia

Los impactos del súper-ciclo en la política y en la institucionalidad del país constituyen una voz de alerta que debe mover a los sectores organizados y no organizados de la ciudadanía a construir una agenda en esta materia, cuyos puntos esenciales pueden ser los siguientes:

(i) Propiciar un debate nacional, con la participación de todos los sectores interesados (gobierno nacional, entidades territoriales, gremios empresariales, organizaciones sociales, sectores académicos, medios de comunicación, iglesias, etc.), que permita construir un consenso en torno al manejo del sector extractivo y a la reestructuración de la institucionalidad que debe servir de soporte a dicho consenso. Dicho debate debe conducir a acciones concretas de parte del Estado que mejoren sustancialmente la gestión del sector, en términos de eficiencia, eficacia, transparencia y apertura de las autoridades públicas a la participación ciudadana. Elementos centrales de ese debate –y de las acciones correspondientes– deben ser los siguientes:

a. La reivindicación de un mayor peso del componente ambiental en las decisiones de política sobre el sector extractivo. La sociedad civil deberá liderar una cruzada para que los criterios ambientales puedan ganar terreno en la gestión de los asuntos públicos y tengan mayor visibilidad en la definición de estrategias económicas, en particular las relacionadas con el sector minero-energético. Ello pasa por un fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y, sobre todo, por una reforma del Sistema Nacional Ambiental (SINA) que redefina las apuestas estratégicas medioambientales, las relaciones horizontales y verticales entre las diferentes instancias y niveles de gobierno, y que además fortalezca los espacios de participación, a nivel territorial y nacional, en la mira de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

La articulación de las políticas ambientales y las de estímulo al sector extractivo constituyen un medio de gran valor para lograr una mayor visibilidad de los criterios ambientales en las decisiones públicas. Hasta el momento el divorcio ha sido evidente. Corresponde a la sociedad civil incluir en su agenda una propuesta que lleve al gobierno a definir líneas de coordinación, de manera que los distintos Ministerios hablen lenguajes compatibles y envíen mensajes únicos a las comunidades, especialmente aquellas que residen en territorios donde operan los proyectos extractivos. De otra parte, será necesario garantizar un mayor financiamiento del MADS y de las entidades que hacen parte del SINA. La tendencia creciente al desfinanciamiento del Ministerio le ha reducido seriamente la posibilidad de ganar presencia en la gestión de la actividad extractiva a través de las diferentes entidades, incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales. Aumentar los recursos del

71 Según el Ministerio del Interior, entre 2004 y 2012 fueron realizadas cerca de 240 consultas para el sector de hidrocarburos, de los cuales 75 fueron catalogados como protocolizados y 15 en cierre. Los demás están en fase de pre-consulta, pre-acuerdo, apertura del proceso, socialización y taller de impacto. En el sector minero se registraron solamente 15 consultas para el mismo período, de las cuales 4 están protocolizadas. En 2012 se realizaron, además 3 consultas para el sector energético, todos ellos ya protocolizados (Velásquez y otros, 2013).

sector, por lo menos hasta el nivel que tenían recién creado el Ministerio, debe ser una de las consignas más importantes de la sociedad civil para los próximos años en el país.

b. Una mayor transparencia del gobierno nacional y de las entidades territoriales en el manejo del sector extractivo. Esto implica mejorar la cantidad y la calidad de la información pública sobre la industria extractiva, ampliando su oferta al público y generando medios de acceso en los términos estipulados en la ley 1712. Se requiere unificar hasta donde sea posible los varios sistemas de información existentes hoy día, de forma tal que haya una oferta unívoca de información dirigida al público. Iniciativas como la de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés) y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) deberán ser fortalecidas a futuro. De otra parte, aunque el país cuenta con una política de rendición de cuentas y una ley de participación que la vuelve obligatoria, es necesario que las organizaciones de la sociedad civil presionen para avanzar en esa dirección. Los eventos de rendición de cuentas siguen teniendo un formato tradicional, en el que las autoridades se limitan a presentar los resultados de su gestión, en un lenguaje que no siempre es accesible al ciudadano promedio, sin que haya un diálogo real con la ciudadanía ni una entrega previa de la información correspondiente. La rendición de cuentas es un proceso interactivo entre las autoridades públicas y la ciudadanía, no un escenario mediático para ganar popularidad. Por supuesto, ello implica, como contrapartida, un compromiso ciudadano efectivo con la petición de cuentas y con el manejo de la información pertinente para entablar ese diálogo con las autoridades públicas.

c. La realización de cambios normativos que contribuyan a un desarrollo incluyente, equitativo y ambientalmente sostenible de la actividad extractiva. Entre los principales se destacan la reforma del Código de Minas (ley 685 de 2001), la reforma del Sistema Nacional Ambiental, incluida la reforma de las CAR, y la reglamentación de la consulta previa, acorde con su carácter como derecho de los pueblos étnicos.

d. El fortalecimiento de la descentralización político-administrativa del Estado colombiano constituye una *conditio sine qua non* para el logro de una mejor gestión del sector. Las recientes sentencias de la Corte Constitucional sobre el manejo de la minería en el país destacan el rol de las autoridades municipales y departamentales en la toma de decisiones sobre la explotación de los recursos naturales. En consecuencia, será necesario un diálogo permanente entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales y departamentales para concertar, con la participación de la ciudadanía, las decisiones sobre el uso del suelo y el subsuelo. Las autoridades territoriales tendrán que ponerse a tono con esta nueva circunstancia, fortalecer sus capacidades técnicas y políticas, y abrir un diálogo con la ciudadanía para asumir cabalmente las correspondientes funciones.

(2) Promover un aumento sustancial de la participación ciudadana en la gestión del sector extractivo. Para ello es necesario:

a. Fortalecer la oferta estatal de participación a través de canales institucionales y de escenarios no formales de deliberación de la ciudadanía con las autoridades públicas y con las empresas. Los dispositivos de participación deberán ser activados en todos los momentos de la cadena de valor del sector, de manera que, a través del diálogo, la concertación y la vigilancia, la ciudadanía pueda canalizar iniciativas y fiscalizar las decisiones públicas en esa materia. A estos dispositivos hay que darles mayor relevancia para asegurar una suficiente fluidez en la conversación entre los diferentes actores, tanto en el nivel nacional como en el local. De lo contrario, los gobiernos seguirán tomando decisiones en contravía de los intereses ciudadanos y las comuni-

dades seguirán pagando el precio de una actividad extractiva ajena a la responsabilidad y a los compromisos ambientales propios del desarrollo sostenible.

b. Por su parte, la agenda de la sociedad civil debe estar centrada en el fortalecimiento de los espacios y mecanismos de participación -incluida la consulta previa - como escenarios de concertación y vigilancia en diferentes momentos de la actividad extractiva. No se trata de que intervengan únicamente en la decisión de explorar y explotar, sino también en la vigilancia de los proyectos para que cumplan las disposiciones en materia social y ambiental, en el monitoreo a la generación de rentas y en la definición del destino de estas para beneficio del territorio y de las comunidades. Un énfasis muy importante es el diálogo entre la comunidad, las autoridades locales y el gobierno nacional sobre la definición de áreas estratégicas y de reserva para la explotación de recursos naturales. Igual importancia debe otorgarse a la participación en la expedición de licencias ambientales y, sobre todo, en el seguimiento al cumplimiento de los planes de manejo ambiental.

c. Los derechos de las comunidades étnicas, consagrados constitucionalmente, deben convertirse en uno de los puntos prioritarios de la agenda de la sociedad civil de cara al futuro. La defensa de su territorio y el derecho a administrarlo de manera autónoma y al tenor de sus normas y valores culturales debe ser una reivindicación que las organizaciones de la sociedad civil han de apoyar, bajo la exigencia de que las movilizaciones de indígenas y afrodescendientes no pueden ser criminalizadas ni estigmatizadas. De igual forma, la consulta previa debe ser tenida como derecho, más que como procedimiento de negociación, lo que ameritará cambios en la normativa vigente. Urge un debate público sobre su reglamentación mediante normas que, a partir de un diálogo intercultural con esas comunidades, permita precisar el alcance y los protocolos necesarios para que se convierta efectivamente en un mecanismo afirmativo de las comunidades étnicas para la defensa del territorio y de su cultura. Lo importante es llegar a un consenso con las comunidades étnicas sobre el contenido de la reglamentación en temas como el alcance de la consulta, el rol de los diferentes actores, la responsabilidad del Estado y de las empresas, la entrega de información previa, los tiempos para su realización, la representatividad de los interlocutores, la forma de dirimir desacuerdos y los protocolos para la decisión final.

d. Las comunidades no deben dejar de lado el tema de la consulta popular. Es un mecanismo constitucional que experimentó un cambio importante en la ley 1757, en el sentido de que puede ser de origen popular y no solo gubernamental. Eso entrega un margen de iniciativa a las organizaciones de la sociedad civil cuando consideren que es necesario consultar la opinión de la población sobre diversos aspectos del desarrollo de la actividad extractiva en su territorio. No debe olvidarse que la consulta popular es vinculante y, en consecuencia, sus resultados deben ser implementados por la autoridad correspondiente. Esto trae a cuento la importancia de la nueva ley de participación (ley 1757 de 2015), que introdujo cambios sustanciales en favor de la participación ciudadana. Es necesario que la ciudadanía conozca los detalles de esa ley y la apropie como herramienta para la defensa de sus derechos y la intensificación del diálogo con las autoridades públicas (municipales, departamentales y nacionales) sobre el manejo del sector extractivo. La ley contiene mecanismos deliberativos como las alianzas para la prosperidad y enriquece el rol de la fiscalización ciudadana, lo que constituye una oportunidad de democratización de las decisiones en el sector.

e. Para la ciudadanía y sus organizaciones es importante garantizar y hacer uso del derecho a la movilización y la protesta, en los términos señalados por la Constitución colombiana. Esto es particularmente relevante en el caso de la actividad extrac-

tiva, pues la movilización ha sido la principal herramienta de las poblaciones para llamar la atención sobre sus demandas al gobierno nacional, a las empresas y a la comunidad internacional. Por ello, la sociedad civil debe exigir un cambio en el enfoque de la norma vigente (el Código Nacional de Policía) para sintonizarla con una visión democrática del régimen político. Es importante realizar un trabajo amplio de sensibilización sobre el tema, pues la ciudadanía en general desconoce el procedimiento para ejercer este derecho.

El Acuerdo de la Habana sobre la terminación del conflicto armado con las FARC es una oportunidad para avanzar por este camino, ya que uno de sus focos principales es la idea de que Colombia debe contar con dispositivos jurídicos y políticos que brinden garantías para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta. No sobra señalar que los conflictos socio-ambientales han logrado articular diferentes actores en pro de causas comunes, así no se haya conseguido una articulación estructurada para influir de manera contundente en la adopción de políticas para el sector. Por esto, la sociedad civil debe continuar sumando esfuerzos para fortalecerse y a través de sus organizaciones, generar redes y formar líderes que trasciendan el trabajo de base y llegue hasta los escenarios nacionales reflejando las necesidades y demandas de los territorios.

Segunda Sección:

La agenda económica y social de la sociedad civil

2.1 INTRODUCCIÓN

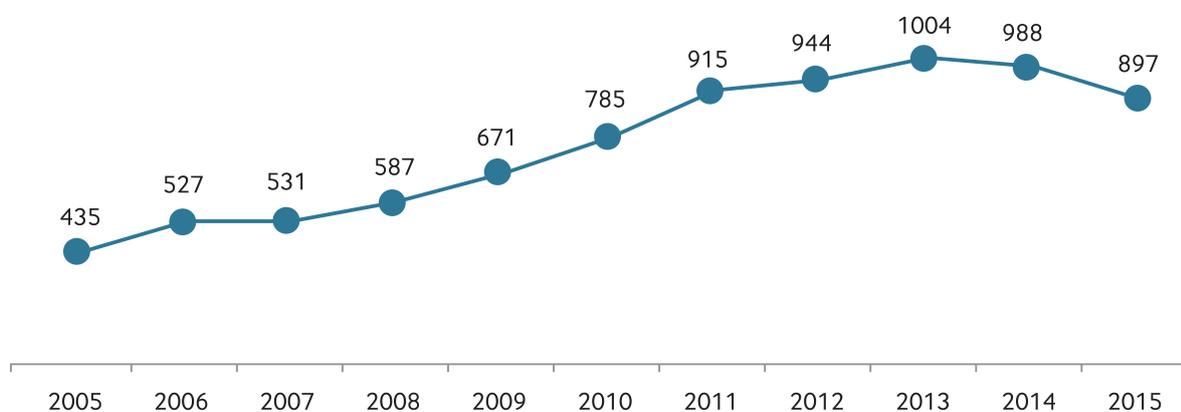
Colombia no ha sido una potencia extractiva comparable con México, Venezuela, Perú o Brasil. De hecho, salvo las reservas comprobadas de carbón, ha contado con incrementos graduales en reservas de hidrocarburos que han sido menores a las esperadas. A pesar de esto, desde el cambio de siglo el país se fijó como meta convertirse en un exportador mundial de estos recursos aprovechando el boom de precios en los mercados internacionales. Para ello, estableció una canasta exportadora liderada por el petróleo, el carbón y el oro, que implicó acelerar la titulación minera y crear las condiciones para el incremento de la inversión privada, tal y como se analizó en la primera sección de este informe.

El resultado ha sido una reprimarización de la economía, basada en un incremento de la inversión directa, especialmente extranjera, así como de la producción y las exportaciones, con consecuencias económicas y sociales que serán analizadas a lo largo de esta sección.

2.2 DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE FUENTES DE RENTA

La apuesta por el sector extractivo se refleja en las cifras de producción. Colombia duplicó su producción de petróleo de 435 mil barriles diarios en 2005 a 897 mil en el 2015. Sin embargo, la meta era lograr un millón de barriles diarios de manera sostenida, algo que sólo alcanzó por única vez en 2013. Incluso, en los dos años siguientes la producción descendió significativamente (más de un 10% en 2015). (Gráfico 4).

Gráfico 4. Producción de petróleo Colombia 2005-2015 en Miles de Barriles Diarios (KBPD)



Fuente. ANH. Estadísticas. 2016.

En la producción de carbón también se alcanzó un aumento significativo, pasando de 59 Millones de Toneladas (MT) en 2005 a 84 millones diez años después, convirtiéndose en uno de los cinco mayores exportadores en el mundo. Sin embargo, tampoco se alcanzó la meta de superar las 100 MT desde 2010.

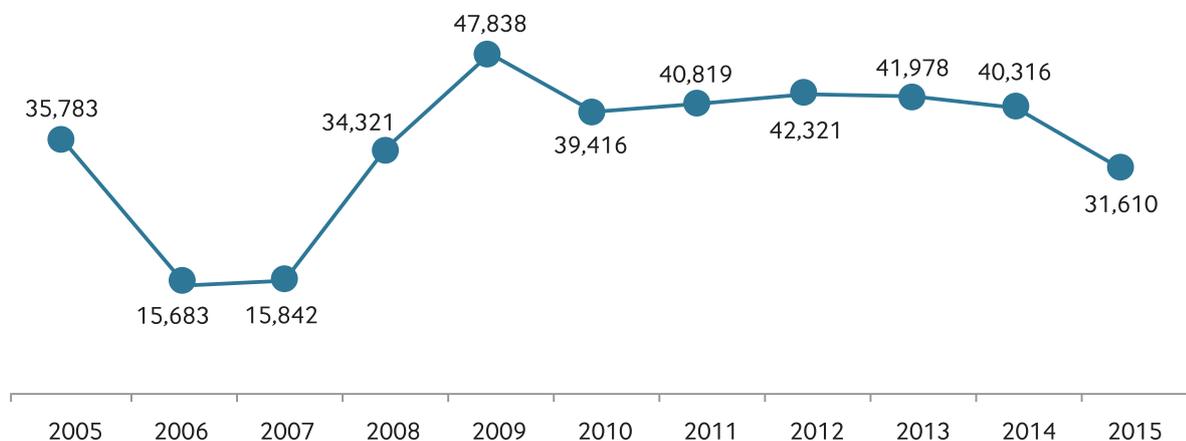
Gráfico 5. Producción de Carbón Colombia 2005-2015 en Millones de Toneladas



Fuente. Ministerio de Minas y Energía. 2016.

En el caso del oro, el Ministerio de Minas y Energía ha estimado que más del 80% de este mineral se explota de manera informal o ilegal. El gráfico 6 indica un aumento de la producción en la primera mitad de la década pasada y una estabilización de la producción en los años siguientes, con tendencia leve a la baja desde 2014. Este resultado, comparado con las 211.428 KG de Perú, principal potencia aurífera de América Latina, muestra lo lejos que está Colombia de convertirse en un clúster minero de talla mundial.

Gráfico 6. Producción de oro Colombia 200-2015 en Kilogramos (KG)



Fuente. Ministerio de Minas y Energía. 2016.

Los datos del Banco de la República sobre inversión extranjera directa (IED) indican que en el período 2005-2015 ingresaron al país cerca de US\$ 184 mil millones FOB, de los cuales el 52% en promedio se dirigió a la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, desde el 2013 es notoria la disminución progresiva de la IED por cuenta de la baja en los precios de los *commodities* (30% en 2015).

El Banco de la República señala además que con la llegada de recursos del sector extractivo el país se ha convertido en territorio de tránsito desde y hacia paraísos fiscales (Panamá, Anguilla, Bermudas, Islas Caimán, Suiza). Por ese motivo, Colombia pierde, según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), cerca de COP\$4 billones anuales por la no declaración de impuestos; y aumenta la llegada de capitales golondrina que aprovechan altas tasas de rentabilidad, sin generar valor agregado. De acuerdo con la Contraloría General de la República, estos capitales representaron el 21% de la IED en el 2014 y el 25% en el 2015. Al mismo tiempo, el uso de esos territorios extranjeros permite a las empresas realizar prácticas en el límite de la legalidad, como los precios de transferencia⁷², la salida de utilidades por bonanza de precios y la especulación de títulos y áreas de concesión.

Otro indicador se refiere al peso de las extractivas en las exportaciones del país. En 2012, Colombia exportó un total de US\$60.724 millones FOB, de los cuales US\$39.568 millones provenían de la minería y los hidrocarburos, lo que representa el 65,3%. En el 2013, los datos del DANE señalan que el país bajó sus ventas al mercado internacional a US\$ 57.941 millones FOB y el sector extractivo facturó por este concepto US\$34.718 millones (59,9%); en 2015 esa proporción se redujo al 47%, según los datos oficiales. El informe sobre el Sector Extractivo 2015, de Foro Nacional por Colombia, añade: “Si a esta tendencia se suma la escasa presencia de importaciones de bienes de valor agregado y materias primas y el aumento considerable de bienes de capital, se puede afirmar que la locomotora minero-energética no contribuyó a la movilización de la inversión real. Gran parte de este capital se ha utilizado simplemente para afianzar el proceso de reprimarización de la economía, con las consecuencias negativas que ello tiene en la estructura productiva del país” (Velásquez, Peña, Martínez y Jiménez, 2016, p. 74).

¿Cuál ha sido el plan de choque para enfrentar la desaceleración del sector? El gobierno ha optado por una estrategia dirigida a movilizar la producción y estabilizar las cuentas públicas, que se asemeja a una carrera hacia el fondo. El Ministerio de Minas y Energía formuló la política para el sector a finales del 2015. Entre las novedades de este instrumento se destaca el reconocimiento de la actividad por tipo de unidad (gran minería, mediana, pequeñas unidades y minería de subsistencia). Para cada uno de ellos se formulan medidas diferenciales a fin de mejorar su organización y desempeño. La política establece como pilares de trabajo: a) consolidar un marco jurídico favorable a la inversión extranjera; b) mejorar la competitividad del sector; c) crear confianza en el sector privado; c) aumentar la infraestructura para el transporte de los minerales; d) ampliar el conocimiento e información del potencial geológico; y, e) articular las acciones del Estado para el manejo de la minería. Para las unidades informales la política propone plazos y acompañamiento institucional para avanzar en su vinculación al ordenamiento legal y, en el caso de las explotaciones ilegales, la persecución del Estado.

72 Práctica que se realiza en las empresas extractivas y en otras áreas productivas que consiste en hacer cambios de bienes y servicios entre operadores que pertenecen a un mismo grupo económico, ubicados en diferentes partes del mundo, con el propósito de evadir obligaciones y pagos fiscales.

A finales del 2015 el gobierno presentó una segunda fase del Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0) con el propósito de flexibilizar aún más los términos contractuales en el sector minero y de hidrocarburos a través de medidas como la extensión de los beneficios arancelarios hasta el 2017, el aumento de las exenciones tributarias para proyectos petroleros costa afuera y los PINES (Proyectos Estratégicos de Interés Nacional), el cobro de regalías variable para estimular la inversión extranjera, la baja en el pago del canon superficiario para minería hasta el 50% de su valor actual, la flexibilización de los contratos de exploración, todo ello con el propósito de generar COP\$ 16 billones en renta adicional. Además, se aprobó una nueva reforma tributaria con el objetivo de recaudar COP\$12,5 billones entre 2014 y 2015 (DIAN; 2014), ampliando la base de tributación.

En el mismo año entraron en vigencia las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que ratifica el apoyo al sector extractivo como instrumento para ampliar la base de renta y cumplir los programas sociales y de infraestructura que requiere el país. Una decisión que ha generado gran debate es la propuesta de establecer reglas para dar luz verde a la exploración de los yacimientos no convencionales, con el fin de mantener la producción y cubrir el bache generado por la disminución en los precios internacionales. En efecto, la ANH ha dispuesto zonas para fractura hidráulica de lutitas (*shale*) en 13 de los 32 departamentos del país. De un total de 392 áreas disponibles para yacimientos no convencionales, 67 están actualmente en exploración, todos adjudicadas en la Ronda 2012, a excepción de uno, el contrato con Parex Resources Colombia Ltd. que se adjudicó en la Ronda 2014 y se ubica en Cimitarra, Santander. Esta decisión fue tomada, a pesar de que la Contraloría General de la República ha señalado en sus informes de advertencia que el país no cuenta con estudios técnicos y ambientales para implementar la fractura hidráulica en las proporciones que el gobierno ha establecido.

2.3 IMPACTOS ECONÓMICOS

El principal atractivo del sector para el gobierno es la generación de rentas fiscales para financiar la inversión pública. Esa circunstancia en la fase del súper-ciclo confirmó las expectativas oficiales, pues efectivamente los ingresos por concepto de regalías e impuestos pagados por las empresas se incrementaron a partir de 2005. Según los datos del Observatorio de las Industrias Extractivas de Foro Nacional por Colombia, las regalías pagadas por la explotación de recursos naturales ascendieron en 2005 a la suma de 3 billones de pesos. En 2012, esa cifra sobrepasó los 10 billones. De otra parte, los giros de Ecopetrol a la Nación en el mismo período pasaron de 2.5 billones a 7.2 billones. Otro tanto sucedió con el pago de impuestos⁷³.

Sin embargo, las proyecciones optimistas del gobierno nacional sobre ingresos a partir de 2011 comenzaron a fallar por la baja de precios de las materias primas. El documento Estrategia Económica y Fiscal⁷⁴ había proyectado un total de COP\$ 62 billones en ingresos por concepto de dividendos de Ecopetrol e impuesto a la renta pagado por las empresas del sector para el período 2011-2015. Sin embargo, los resultados reportados por esta entidad señalan que no se ha cumplido la meta establecida. En cifras de recaudo real, el país ha llegado a COP\$ 51 billones, generando

73 Foro Nacional por Colombia, Informe sobre el sector extractivo 2011-2012; e Informe sobre el sector extractivo 2013.

74 Ministerio de hacienda y Crédito Público. Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014. Proyección de Ingresos.

un déficit de COP\$ 10 billones que se suma a una balanza de pagos cada vez más desequilibrada⁷⁵.

En materia de regalías, las cuentas tampoco encajan: la Estrategia Económica y Fiscal había previsto un total de COP \$42 billones hasta el año 2014, mientras que las estadísticas de SIMCO⁷⁶, hablan de poco más de COP\$ 40 billones recibidos por este concepto, es decir, COP\$ 1,5 billones menos. No en vano la ANM lanzó un control de advertencia al gobierno nacional por la situación, especialmente en carbón, donde las regalías disminuyeron en 51,6% en el primer trimestre del 2013.

Según los informes elaborados por EITI en 2013, el Estado percibió por concepto de impuestos y regalías pagados por las empresas adscritas a la Iniciativa un total de 34 billones de pesos. En 2015, esa cifra se redujo a un poco más de 14 billones, representando una reducción de más del 60% de los ingresos por la explotación de recursos naturales⁷⁷.

La reducción de los ingresos del Estado provenientes de la industria extractiva no se explica solamente por la baja de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Tiene que ver también con los beneficios tributarios que el Estado ha otorgado al sector privado en Colombia y, en particular al sector extractivo. Como se señaló en la primera sección de este informe, una de las estrategias del gobierno colombiano para impulsar el sector extractivo fue la generación de confianza inversionista mediante el otorgamiento de beneficios tributarios a las empresas. El gobierno del presidente Uribe aumentó dichos beneficios (exención del pago de Impuesto de Industria y Comercio a los municipios, contratos de estabilidad jurídica de largo plazo, deducción de impuestos por el pago de regalías y eliminación de impuestos a las remesas de utilidades, entre otros). El Presidente Santos ha mantenido los mismos beneficios, en el entendido de que la baja de precios internacionales requiere atraer más y más inversión a través de incentivos no solo jurídicos e institucionales sino también económicos para que el sector siga aportando rentas al Estado, así sean menores que las que recibió en la década anterior.

El efecto económico de esta situación está a la vista: el sector mostró un aumento progresivo hasta 2014 en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) y en la composición de la canasta exportadora del país. Mientras que la agricultura y la industria manufacturera redujeron su participación en la producción nacional durante el período 2005-2015 (de 7.7% a 4.1% y de 14.1% a 8.9%, respectivamente), la minería tuvo un peso constante hasta 2014 (6.3% en 2005, 7% en 2010 y 6.4% en 2014, según las cifras del Banco de la República. En 2015, cayó a 5.9%.

En cuanto al mercado externo, los productos extractivos representaron en promedio el 51% del total de exportaciones. Sin embargo, en 2015, su peso en la canasta exportadora era solamente del 47%, cifra que está lejos del mejor momento que tuvo el país en 2012 cuando la industria extractiva aportó el 65,2% del total de exportaciones. Los datos indican una desaceleración que significa para el país perder recursos y aumentar el déficit en la balanza de pagos, el cual entre 2010 y 2015 pasó de 3,8% a 7,1%. Si a esta tendencia se suma la escasa presencia de importaciones de bienes de

75 De acuerdo con el Banco de la República, el déficit de la cuenta corriente aumentó de US\$ 1.886 millones en el 2005 a US\$ 11.907 millones en el 2012, lo que deja en saldo negativo a la economía. Un resultado que se explica por el aumento de las importaciones de bienes y servicios y la colocación de utilidades de empresas mineras y de hidrocarburos en el exterior, además de la disminución de las exportaciones del sector extractivo.

76 Sistema de Información Minero Colombiano

77 Ver los informes correspondientes a las vigencias 2013 y 2014-2015.

valor agregado y materias primas y el aumento considerable de bienes de capital, se puede afirmar que la locomotora minero-energética no contribuyó a la movilización de la inversión real. Gran parte de este capital se ha utilizado simplemente para afianzar el proceso de reprimarización de la economía, con sus consecuencias negativas en la estructura productiva del país.

El Índice Global de Competitividad señala que Colombia, aunque aumentó su productividad en el período 2005-2015 de 4,48 a 4,54 y se ubicó en el puesto 66 entre 134 países analizados, en 2014-2015 aún registra atrasos para considerarse una economía competitiva en el mundo y en América Latina. De hecho, apenas llegó al 7° lugar luego de Chile, Panamá, Costa Rica, Brasil, México y Perú. Entre los factores que contribuyen a la baja productividad se encuentran: la baja inversión en ciencia, tecnología e innovación, que no superó el 0,8% del PIB nacional en 2015; el escaso encadenamiento entre sectores y el incremento en las brechas entre el sector rural y urbano, así como entre la región central y la periferia del país; y el retraso en la infraestructura para el desarrollo. La apuesta oficial de utilizar la minería y los hidrocarburos para crear encadenamientos con otros sectores productivos, principalmente la industria y la agricultura y construir *clusters* de alto valor agregado, con gran capacidad de producción no se cumplió durante el boom de precios altos de la canasta extractiva.

Por sectores, mientras que la minería y los hidrocarburos se ubican en el puesto 34 entre los 134 países analizados y el puntaje de productividad fue 5,12 en 2014-2015, en agricultura el país apenas llega al lugar 108 con un indicador de 3,23 y la industria ocupa el lugar 98 (3,89). Las brechas tienen que ver con el acceso a oportunidades para el desarrollo de negocios, las disposiciones políticas para la firma de contratos y la estabilidad jurídica, además de las políticas de gobierno para impulsar el avance de las actividades económicas. El panorama no es el mejor en el país: en términos concretos, el sistema productivo cuenta con una baja productividad, no se integra a los circuitos mundiales de producción agregada y cuenta con sectores que tienen bajo nivel de innovación y desarrollo.

Las brechas en materia de productividad también son notorias entre territorios. Si bien históricamente Colombia ha sido un país con disparidades regionales por su escasa integralidad productiva, el Escalafón de Competitividad Departamental elaborado por la CEPAL para el período 2005-2015⁷⁸ ofrece tres conclusiones: en primer lugar, las brechas territoriales han aumentado en favor de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Caldas y Santander, mientras los grandes perdedores fueron los departamentos de la región oriental, La Guajira, Córdoba y Chocó, estos últimos los más grandes aportantes de carbón, níquel y oro, respectivamente. En segundo lugar, el avance extractivo lejos de aportar a la convergencia ha contribuido a generar mayores diferencias territoriales que, a su vez, aumentan la exclusión y la pobreza en el país. Finalmente, se señala que los territorios perdedores en materia de productividad “deben construir capital social, normas y redes que permitan la acción colectiva, y facilitar la construcción de capacidades en las autoridades locales,

78 Este escalafón propone una medición integral que analiza factores como la fortaleza de la economía, la infraestructura, la ciencia, tecnología e innovación, las instituciones, gestión y finanzas públicas y el capital humano. Aquí, la productividad media es la suma del valor monetario que tienen los bienes y servicios producidos en cada uno de los departamentos. Adicionalmente, se toman en cuenta aspectos como la capacidad que tienen estos territorios de realizar transformaciones estructurales en la economía, maximizar la competitividad y el crecimiento, agregar resistencia a la volatilidad de los mercados y su contribución a la convergencia de los salarios. Todo esto través de cuatro indicadores: i) participación de la industria en el PIB, ii) volatilidad del crecimiento económico, iii) concentración de la producción y iv) producción per cápita.

las comunidades y el sector productivo para llegar a consensos, pactos sociales y económicos que fomenten el desarrollo y integración regional” (Pg. 80).

La reprimarización económica y la baja productividad sectorial y territorial del país exigen el cambio de receta en la planificación del desarrollo nacional, tal y como se señaló en la primera sección de este informe. A pesar de que el gobierno nacional continúa con su agenda extractiva, es claro que se requiere una alternativa para aumentar el aporte de las actividades agropecuarias y la industria. En este contexto, la diversificación de la economía aparece como la principal alternativa para impulsar un país más productivo, innovador y competitivo y menos dependiente de los ingresos del sector extractivo, sector altamente volátil y detonador de conflictos. Por supuesto, debe haber un periodo de transición para fortalecer otros sectores generadores de empleo, que pueden también dinamizar la economía de manera sostenida y aumentar la productividad y la competitividad del país.

Esto tiene que ver con la creación de condiciones favorables para la inversión y la generación de valor agregado. Se necesitan mayores esfuerzos para articular una visión conjunta desde el Estado sobre la manera como se dirige y ejecuta un plan de impulso al sector de la ciencia, la tecnología y la innovación para aumentar la competitividad nacional.

En caso de que el sector extractivo siga siendo punta de lanza de la economía nacional -lo que no necesariamente es deseable, teniendo en cuenta la coyuntura de baja de precios de las materias primas y las implicaciones de la reprimarización de la economía- se requiere un cambio en los criterios y parámetros de generación, apropiación por el Estado, distribución y uso de las rentas. Un tema central, que ya se comienza a discutir en el país, es la revisión del actual Sistema General de Regalías, en un aspecto que no fue tocado por la reforma de 2011, a saber, las tasas aplicadas a cada uno de los productos, cuyo criterio de asignación por producto no es claro. Un incremento de dichas tasas permitiría al Estado equilibrar la relación entre rentas apropiadas por la empresa y rentas apropiadas por el Estado, relación que hoy día favorece altamente a las empresas en razón, principalmente, de los beneficios tributarios, como lo demostró el Informe de la Contraloría General de la República. Hay que examinar también la posibilidad de crear un sistema de regalías móviles, dependiendo de la fluctuación de los precios, y un control más estricto de los niveles de producción a boca de mina y pozo por parte del Estado, ambas condiciones para una relación Estado-empresas más justa⁷⁹.

A lo anterior hay que añadir medidas de justicia tributaria en dos sentidos: de un lado, la eliminación de los beneficios otorgados a la industria, en general, y a la industria extractiva, en particular, de modo que se incremente la proporción de renta para el Estado. Algunos sectores empresariales están de acuerdo con esa medida, siempre y cuando se aplique a todos los sectores de la industria y no solamente al extractivo. De otro, una distribución más justa y equitativa de las regalías entre sus receptores y, sobre todo, el establecimiento de controles institucionales y sociales al uso de esos recursos. La sociedad civil tiene un lugar especialmente importante en estas medidas como fuente de iniciativas para una mejor distribución de los recursos provenientes del sector extractivo y, sobre todo, como fuente de control social al desempeño de las administraciones municipales y departamentales en el manejo de dichos recursos, tan importantes para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente en territorios periféricos y sin capacidad de generar recursos

79 A ese respecto, ver el informe del GDIAM publicado en 2016.

propios. Ese rol de la sociedad civil es vital en una coyuntura, como la que vive actualmente Colombia, de incremento exacerbado de la corrupción⁸⁰.

2.4 IMPACTOS SOCIALES

Los resultados satisfactorios del país en materia económica en la última década lograron impactar positivamente algunos indicadores sociales, específicamente de pobreza y de pobreza extrema, gracias en parte a los resultados de la política social promocionada como el valor agregado del buen comportamiento del sector extractivo en el país. Estos resultados no han sido equivalentes cuando se mira la distribución del ingreso, pues Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo y en 2014 ocupó el tercer lugar en materia de pobreza en América del Sur después de Bolivia y Venezuela (Cepal, 2016).

Según los cálculos del DANE⁸¹, Colombia pasó de registrar un índice de pobreza monetaria⁸² de 47,4% en 2004 a 27,8% en 2015; esto es una reducción considerable de casi 20 puntos en once años. En la zona urbana la pobreza monetaria pasó de 43,7% a 24,1% en los mismos años, es decir una disminución de 19,6 puntos, la misma cifra registrada para el promedio nacional; en la zona rural la incidencia de la pobreza también disminuyó, pasando de 58,3% a 40,3%, una reducción de 18 puntos, cifra considerada como una reducción importante.

La pobreza extrema también registró tendencia a la baja. En 2004 este indicador era de 14,8%, y pasó a 7,9% en 2015, presentando una disminución más modesta de 6,9 puntos. En la zona urbana este indicador pasó de 10% a 4,9% y en la rural y centros poblados de 29,1% a 18%. Es importante resaltar como un aspecto positivo la mayor disminución en la incidencia de la pobreza en la zona rural y centros poblados, lo cual refleja mayores esfuerzos direccionados para mejorar las condiciones de la población campesina del país.

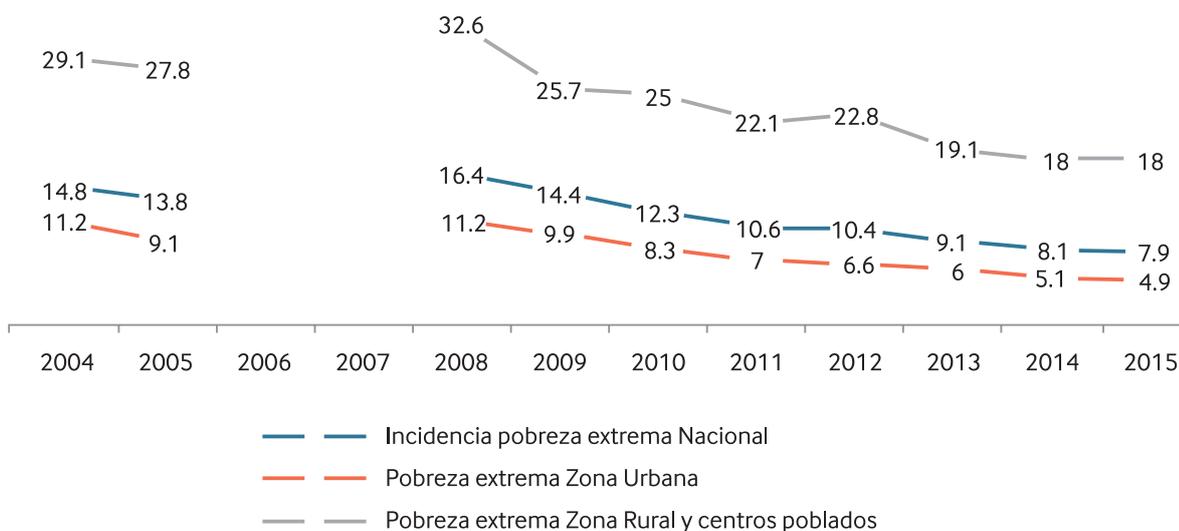
Del gráfico 7 se destacan dos aspectos: el primero, la reducción de la brecha fue considerable para el período 2008-2012; sin embargo, a partir de ese año esa tendencia se ha estancado. Segundo, en los últimos dos años la disminución en los indicadores económicos relacionados con la actividad extractiva ha significado un cierto freno a la tendencia de años atrás, especialmente en los que respecta a la pobreza extrema en el sector rural.

80 El Contralor General de la República publicó hace pocos días un informe en el que señala problemas de corrupción en el manejo de las regalías por más de un billón de pesos.

81 La Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad modificó la metodología de cálculo para la estimar la pobreza y pobreza extrema. Es por esto que no se presenta información para los años 2006 y 2007.

82 La incidencia de la pobreza monetaria es un método indirecto que busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta; para esto observa su ingreso, el cual es un medio y no un fin para lograr la satisfacción (o no privación). Cuando esta canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla de la pobreza monetaria general, mientras que cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema. DANE (2016).

Gráfico 7. Incidencia de la pobreza extrema. Promedio nacional y por zonas



Fuente: DANE con base en Gran Encuesta Continua de Hogares y Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Para mirar aspectos complementarios a los que mide la pobreza monetaria, en Colombia se realiza la medición directa por medio del Índice de pobreza multidimensional (IPM), diseñada en 2012⁸³. A pesar de que se observa una disminución en el porcentaje de población en situación de pobreza, al pasar de 30,4 a 20,2 para el promedio nacional, se evidencia nuevamente los problemas de desigualdad por zonas. En 2010 la zona rural y centros poblados presentaron índices de pobreza muy superiores a los estimados para la zona urbana. En 2014, la situación había empeorado, pues la brecha se aumentó a casi tres veces entre la zona urbana y la rural (15,4 y 44,1 respectivamente); no obstante, hubo un esfuerzo importante en 2015 para presionar a la baja este índice en el sector rural, cuyo resultado fue una variación de 4,1 –estadísticamente significativo. Para este último año el índice muestra las tasas más altas para las regiones Pacífica (excluyendo el departamento del Valle del Cauca) y Atlántica, con 33,8% y 31,2% respectivamente, siendo la región pacífica la zona que ha sido más afectada por la minería ilegal en el país.

Tabla 1. Índice de Pobreza Multidimensional

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2
Urbana	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4
Rural	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,00

Fuente: Dane

83 El IPM se construye sobre la base de cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, la salud, el trabajo, el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas dimensiones se realizan por medio de 15 indicadores y se consideran pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de ellos. DANE (2016)

Respecto al coeficiente Gini de ingresos, los avances son muy tímidos, si se toma en cuenta el boom de las industrias extractivas y el crecimiento económico del país en la última década. En 2002 el Gini era de 0,572, bajó a 0,557 en 2005. En 2008 aumentó a 0,567 –teniendo en cuenta que hubo cambio de metodología para el cálculo en el país, disminuyó nuevamente a 0,539 en 2012 y finalmente registró 0,522 en 2015 (DANE, 2016).

La zona rural y los centros poblados pequeños han presentado tradicionalmente menores índices de desigualdad con respecto a las zonas urbanas, con un índice de 0,454 para el primero y 0,598 para la segunda en el 2015. Esto sin mirar la desigualdad de la concentración de la tierra, que según Jorge Iván González (El Tiempo.com, 28 marzo, 2016) llega a ser del 0,91 por ciento y la de propiedad de acciones, de 0,95, situación absolutamente dramática para un país democrático y de ingreso medio.

Adicionalmente, según cálculos de la CEPAL (2016, 27), al mirar la desigualdad con datos tributarios para varios países (Europa continental, Asia Sudoriental, Argentina, Estados Unidos, Uruguay y Colombia) se encontró que Colombia es el país con la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total desde el 1993 hasta el 2011. Para este último año este segmento de población llegó a capturar cerca del 21% del ingreso total del país.

Con este panorama, preocupa la situación de desaceleración económica por el fin del súper-ciclo y la consecuente caída en los ingresos fiscales del país, pues, si bien se lograron avances en materia social, no fueron significativos a la luz de un periodo de bonanza, lo que permite pensar que no hubo suficientes acciones y estrategias encaminadas específicamente a garantizar los derechos fundamentales de toda la población, tal y como lo consigna la Constitución y el Estado Social de Derecho. Y, para agravar el asunto, el gobierno nacional lanza su salvavidas con una reforma tributaria que, en vez de aplicar más impuestos para ese 1% de la población, propone estrategias como el de ampliar el Impuesto de Valor Agregado que grava el grueso de la población con ingresos medios o muy bajos.

Agenda de incidencia

El gobierno no tiene la intención de modificar su estrategia de impulso al sector extractivo. Por el contrario, a través de sus políticas recientes no ha hecho otra cosa que profundizar la dependencia de la economía colombiana con respecto al sector. ¿Qué salidas debe impulsar la sociedad civil dentro de su agenda para superar esa dependencia y enfrentar sus impactos económicos y sociales?

(1) En primer lugar, es urgente que el país emprenda una discusión sobre la apuesta de desarrollo de cara al futuro de mediano y largo plazo. Las organizaciones de la sociedad civil deben asumir esa tarea pendiente, involucrando también a los actores políticos y privados, y superar la visión cortoplacista del extractivismo rentista dominante en la actualidad. Los municipios extractivos están viviendo cada vez más en economías de enclave, en las que los ingresos de las familias quedan totalmente dependientes de esta actividad sin que ello se traduzca en mejores niveles de vida para la población, a lo que se suma la baja capacidad institucional que impide a las colectividades locales proponer vías para su propio desarrollo. Por ello, es necesario encontrar el punto de equilibrio entre el apoyo a un sector –no el más importante– que puede contribuir al crecimiento económico, y la producción de volúmenes que no impacten el medio ambiente y respeten el derecho de las poblaciones a decidir sobre el ordenamiento del territorio y los usos del suelo. Esto pasa necesariamente por dar un nuevo empuje a las actividades agropecuarias y la industria, como prin-

cipales motores de movilización y diversificación de la base productiva. Aquí la decisión debe estar dirigida a la implementación de programas para la reactivación de esos sectores, la conservación de áreas ambientales y de economía campesina, los sistemas de transferencia de tecnología, el apoyo estatal y del sector educativo para la innovación.

(2) Es fundamental, además, fortalecer el papel de las autoridades territoriales y de la sociedad en el manejo del territorio y los recursos naturales, en la perspectiva de ampliar la presencia del Estado y de la ciudadanía, y consolidar una base adecuada para la implementación de programas productivos, de oportunidades, ingresos y apoyo al campo. La experiencia de los últimos años ha demostrado que la falta de diálogo entre los diferentes niveles públicos y con la población propicia la proliferación de economías ilegales, pobreza y desigualdad territorial, así como de conflictos socio-ambientales. Entre los temas que deben ser parte de una agenda pública están las políticas de desarrollo y competitividad rural, las formas de intervención en el territorio y los esquemas de asociación y cofinanciación de apuestas productivas.

(3) También es importante poner atención en los esquemas de asociación público-privada, las cuales, en condiciones y normas claras, pueden dar una mano en asuntos como la provisión de infraestructura pública y de servicios para la población, la implementación de programas productivos articulados a los planes de desarrollo locales y la innovación. La cooperación internacional debe canalizar inversiones para proyectos que promuevan el desarrollo local, la participación e inclusión de las víctimas y las comunidades y el ejercicio de sus derechos. Además, los Fondos de Pensiones, que en el 2015 registraron ganancias por COP\$8 billones, de acuerdo con la Asociación de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS), pueden ser fuente de inversión en campos como la consolidación del sistema vial nacional, la implementación de planes de vivienda y renovación urbana y rural, cuestiones claves para mejorar la competitividad regional. Para garantizar la participación de estos actores es preciso articular escenarios de trabajo conjunto con participación del gobierno nacional, el sector privado y las autoridades territoriales para que trabajen de la mano en tres campos: i) el aumento de capacidades técnicas para gestionar y ejecutar recursos y proyectos; ii) la identificación de áreas y sectores de inversión; y, iii) la consecución de recursos para aumentar el presupuesto del Estado para el desarrollo.

(4) No sobra señalar, por último, el efecto de la reforma tributaria recientemente aprobada por el Congreso de la República, derivado de medidas como el incremento de tres por ciento en el IVA, la disminución del monto mínimo para declarar renta, y la eliminación del impuesto a la riqueza para las personas naturales y jurídicas. La reforma traslada a la población las consecuencias del desequilibrio fiscal y de la incertidumbre derivada de la apuesta por la exportación de recursos naturales como fuente principal de ingresos. La alternativa es una reforma fiscal estructural que permita controlar la evasión y la elusión, unificar tarifas de impuestos y ajustar los beneficios otorgados a la inversión extranjera, además de poner fin a la práctica de gasto público sin control, que no genera desarrollo social y tiene que ver más con redes de corrupción. Las finanzas territoriales deben ser revisadas para garantizar su sostenibilidad. Sólo así se puede pensar en sistemas de eficiencia del gasto, una mejor distribución de los ingresos y mayor equidad social.

(5) Uno de los cambios estructurales urgentes es la implementación de políticas redistributivas, ya que es evidente que los beneficios del crecimiento económico no irrigan por sí solos a todos los sectores de la sociedad. Es necesario diseñar acciones orientadas específicamente a que quienes no están dentro del sistema formal laboral

y productivo sean incluidos. También es esencial darle un viraje al enfoque residual que aún tiene la política social y otorgarle el rol que le corresponde como instrumento para cumplir con la obligación del Estado de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

(6) La política social y económica deben funcionar de manera armónica y deben tener como prioridad velar por la priorización de la distribución de la tierra, partiendo del reconocimiento de que la concentración afecta de manera contundente la productividad del país. Sin duda, una reforma tributaria estructural que modifique la estructura impositiva del país bajo criterios de progresividad y capacidad contributiva es una tarea que debe realizarse teniendo en cuenta impuestos para el suelo y al desarrollo urbano, ruta contraria al camino que decidió emprender el actual gobierno. En este aspecto hace falta mayor movilización y pronunciamientos de la sociedad civil pues las discusiones están teniendo lugar en el Congreso de la República con un rol muy pasivo de parte de la sociedad civil.

De nuevo, la implementación del Acuerdo entre el gobierno y las FARC sobre la terminación del conflicto armado puede ser una muy buena ocasión para impulsar las anteriores propuestas, especialmente en materia de desarrollo rural, de atención a las víctimas y de participación ciudadana y política. Dichas propuestas pueden convertirse en un incentivo para que segmentos de la población hoy dedicada a la minería informal e ilegal vean en otros sectores de la economía, especialmente el rural, una nueva oportunidad de bienestar para sus vidas.

Tercera Sección:

La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil

3.1 INTRODUCCIÓN

La actividad extractiva tiene un impacto inevitable sobre el medio ambiente. La explotación de recursos naturales implica de parte de la industria un consumo de energía, lo que pone sobre la mesa el tema de la matriz energética del país. Pero también el uso de recursos renovables como el agua, planteando de entrada una fuente de competencia para el consumo humano de agua. Además, el impacto de las industrias extractivas sobre el cambio climático no solo es un hecho, sino que comienza a ser objeto de una reflexión a fondo por la amenaza que ello significa para el equilibrio de los diferentes ecosistemas.

En el caso colombiano este análisis tiene una particular relevancia no solo por la vulnerabilidad del país y de algunas de sus regiones ante el cambio climático, sino por la composición de la matriz energética, basada en el uso del recurso hídrico como fuente primaria de generación de energía. En ese contexto, preguntarse por la agenda de la sociedad civil en materia extractiva pasa necesariamente por el análisis de la relación entre industrias extractivas y cambio climático, y por la elaboración de una agenda medio-ambiental y climática que defina comportamientos del Estado y de la sociedad en la identificación de soluciones para el presente y la definición de derroteros para evitar impactos de mayor envergadura en el futuro. El examen de esos aspectos es materia de las páginas siguientes.

3.2 BIODIVERSIDAD, INDUSTRIA EXTRACTIVA Y MEDIO AMBIENTE

Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo. cuenta con dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, que suman cerca de 2.900 kilómetros de costa; tiene el 50% de los páramos del mundo representados en más de treinta ecosistemas que producen agua para el consumo de la población. Además, su espacio geográfico alberga seis humedales, protegidos por la Convención Internacional RAMSAR por su valor estratégico, y se encuentran regiones únicas como la selva amazónica, el Chocó Biogeográfico y el macizo colombiano.

Según Cabrera y Fierro (Contraloría General de la República, 2013), la diversidad geográfica del país “ha permitido adaptaciones locales de los diversos ecosistemas que configuran una gran cantidad de endemismos, así como una compleja trama de interacciones bio y geoquímicas que también conducen a una alta vulnerabilidad propia de ecosistemas caracterizados por especies vegetales y animales de una restringida dispersión geográfica, donde un fragmento de bosque o de páramo puede significar la desaparición de un ecosistema único”. Esto significa que la actividad extractiva puede producir en determinadas zonas un alto impacto. El MADS ha señalado que el 70% de la Reserva Forestal Protectora (RFP)⁸⁴, 32 de los 36 complejos

84 Estas zonas de reserva se encuentran establecidas en la Ley 2ª de 1959.

de páramos y 5 de los seis humedales RAMSAR cuentan con algún tipo de actividad minera y de hidrocarburos, generando la eliminación de la capa vegetal que abastece el agua a regiones y áreas metropolitanas.

El caso más notable es la utilización del mercurio en la explotación de oro. Como señalan varios estudios realizados hasta ahora en Colombia, las zonas de explotación de oro muestran alta concentración de mercurio (Olivero et al., 2009, citado por Contraloría General de la República, 2013, p. 93). Efecto adicional es el producido por la remoción de rocas y la generación de escombros en la explotación de oro. Cabrera y Ferro señalan en el estudio de la Contraloría que “el estudio de impacto ambiental de Greystar (2009) define la producción de 7,7 millones de onzas de oro en 15 años, removiendo para ello cerca de 110 millones de toneladas de roca. El uso estimado de Anfo es de 0,132 Kg/ton, para un total de 14,5 millones de toneladas de Anfo37 (398.000 ton Anfo/año). Así, la huella de contaminantes relacionados con la voladura de un gramo de oro sería de 910 Kg de Anfo” (p. 105)

El otro caso es el del carbón: entre 1990 y 2011, la exportación del mineral extraído en La Guajira y el Cesar llegó a los mil millones de toneladas. La obtención de ese volumen implicó la generación de 10.000 millones de toneladas de escombros potencialmente contaminantes. Según datos de la Drummond para la mina de carbón de La Loma, se extraerán 21.443.000 toneladas de carbón, con un descapote de 180.312.000 toneladas. En este caso se usarían cerca de 50.000 toneladas de nitrato de amonio/año y un millón de galones de ACPM. Con estos datos, cada tonelada de carbón extraída requeriría el uso de 2,3 kg de nitrato de amonio y 0,17 litros de ACPM” (ibid.).

De otra parte, las retroexcavadoras y las dragas utilizadas para la extracción de minerales producen alto impacto en el suelo y en los recursos florísticos, por la tala indiscriminada de bosque⁸⁵, lo que acelera los procesos erosivos y aumenta la sedimentación, incidiendo en la pérdida de navegabilidad y en el aumento de los costos de mantenimiento de los cauces y del tratamiento de agua para consumo humano. Esta deforestación afecta el ecosistema pues le hace perder la función amortiguadora y de equilibrio climático, altera los flujos hídricos como resultado del incremento en la escorrentía superficial, genera pérdida de fertilidad de los suelos y reduce la presencia de organismos acuáticos por alteración de sus hábitats, desencadenando la extinción de poblaciones y/o especies.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD; 2015), afirma que ecosistemas estratégicos como la estrella fluvial del río Inírida, ubicada al oriente del país, se encuentra amenazada por la extracción ilegal de recursos naturales y la pretensión de empresas y el gobierno nacional para implementar proyectos extractivos. Los impactos ocasionados por los proyectos extractivos en estos territorios están relacionados con el desvío de ríos, los escurrimientos cerca a afluentes, el secamiento de acuíferos y los problemas de salud pública en las zonas cercanas de la explotación.

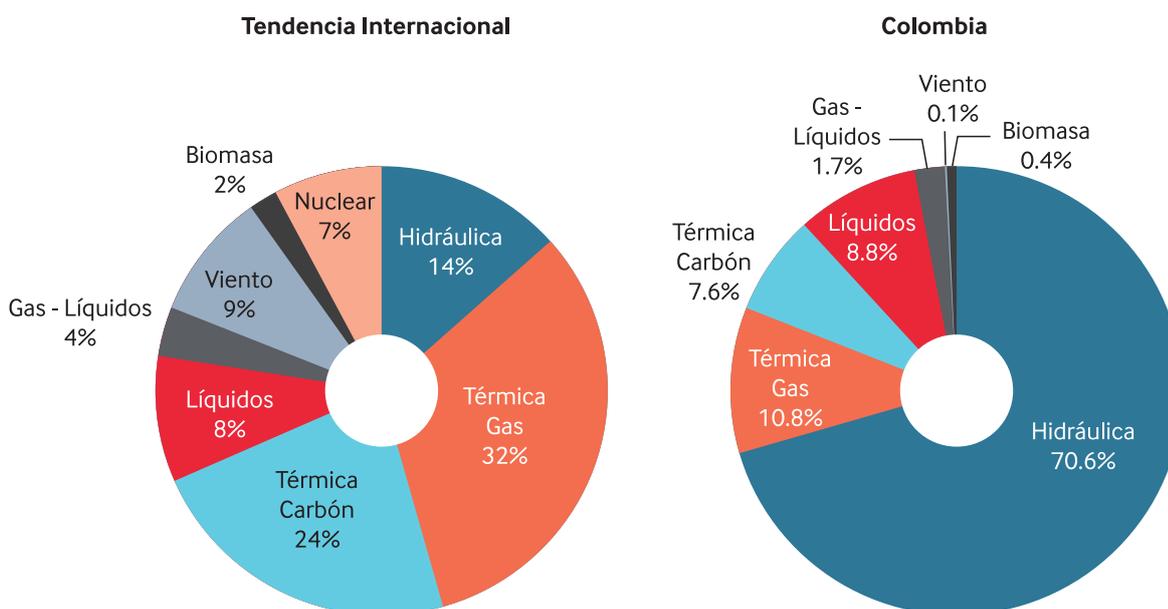
3.3 LA MATRIZ ENERGÉTICA, NUEVA FUENTE DE PREOCUPACIÓN

A diferencia de la mayoría del continente latinoamericano, el 71% de la matriz energética colombiana corresponde a recursos hídricos, según los datos del IDEAM (2015). En total, el Ministerio de Minas y Energía reporta para el 2016, 23 hidroeléct-

85 El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) por su parte, señala que entre 2007 y el 2015, cerca de 276.500 hectáreas de bosque se han talado para implementar proyectos mineros.

trías y 5 nuevos proyectos que se desarrollarán en los próximos años. A nivel latinoamericano, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) afirma que el país es el segundo productor de energía hidráulica, después de Brasil con un potencial de 18 Gigavatios (Gw) en 2015. Además, en las mediciones de Competitividad Global de Energía de este mismo año, elaborado por el Foro Económico Mundial, Colombia se ubica en el puesto noveno entre 126 naciones en la calidad y confiabilidad de este recurso, apenas después de territorios con menores dificultades geográficas y con economías más desarrolladas, como Suiza, Noruega, Francia, Nueva Zelanda, España, Suecia, Dinamarca y Austria.

Gráfico 8. Producción de Energía por Tipo de Fuente Tendencia Internacional y Colombia 2015



Fuentes: UPME. Informe Mensual de Generación y del Mercado Eléctrico Colombiano. Enero de 2015. BP Statistical Review of World Energy 2016.

El comportamiento de los demás componentes de la matriz energética ha sido contradictorio, a pesar del impulso por parte del gobierno nacional y las acciones establecidas en el Plan Energético Nacional (PEN) para diversificar la oferta. En el caso del gas natural, si bien ocupa el segundo lugar como fuente de energía en el país con el 10% de participación en la oferta, presenta problemas de estandarización en los contratos, limitaciones en el transporte con interrupciones en el suministro nacional y un menor dinamismo en la adquisición de proyectos de infraestructura y expansión a través de subastas. (Ministerio de Minas y Energía; 2013; pg. 8).

En lo que respecta al petróleo y al carbón, la situación es diferente pues no sobrepasan el 10% cada uno. Evidentemente, el énfasis exportador de estos recursos naturales ha hecho que la mayor parte de la producción se dirija al mercado internacional con una baja apropiación en el país, siendo su participación restringida a algunos proyectos extractivos como fuente de energía en el ciclo de producción y algunos campos económicos como las hidroeléctricas, el sector del ferrocarril, el hierro y la metalmeccánica.

Por último, existen fuentes alternativas de producción de energía. La UPME (2015; pg. 17), señala en su Balance Energético Nacional, que pese a las diversas posibilidades que están presentes en el país, los esfuerzos por impulsar estas fuentes se han concentrado en la energía eólica, solar, geotérmica y de biomasa. Si bien los proyec-

tos desarrollados para producir energía con este tipo de sistemas son muy puntuales⁸⁶, cada día van tomando mayor relevancia en el mercado eléctrico colombiano y la tendencia es que, a medida que vayan cogiendo fuerza en el mundo, se desarrollen cada día más en el país.

En este escenario, es necesario considerar varios factores para potenciar las energías alternativas. Aunque un megavatio de electricidad instalado en una planta hidroeléctrica cuesta igual que en un parque eólico, la diferencia radica en la cantidad de electricidad producida, porque un aerogenerador no suministra todo el día corriente, lo que vuelve poco atractivo producir fluido eléctrico con este sistema. Por otro lado, si bien, el país tiene buenas expectativas de llegar a ofrecer importantes cantidades de energías alternativas, por ejemplo, 4.000 MW de energía eólica, los factores técnicos y financieros impiden por el momento que esto sea viable, de acuerdo con la UPME. (Ministerio de Ambiente; 2016).

En cuanto a la demanda de energía, el Sistema Interconectado Nacional (SIN) muestra un crecimiento sostenido, aunque en proporción más baja a la capacidad instalada, de 49.678 GWh⁸⁷ a 54.289 GWh en el período 2005-2015. Este crecimiento se concentra en sectores residenciales, comerciales o industriales de gran actividad, mientras que las áreas rurales siguen débilmente interconectadas.

Con el aumento de la oferta instalada en niveles superiores a la demanda efectiva, el país también ha incrementado la venta de energía hacia otras naciones. Según el Ministerio de Minas y Energía, Colombia exportó 15.625 GWh en 2015, principalmente a Ecuador y Venezuela, lo que representa un incremento del 36% frente al 2005 (10.614 GWh). Esta apuesta se ha complementado con la firma de acuerdos para la venta de energía en América Latina, con el objetivo de fortalecer el posicionamiento nacional como proveedor de este recurso, además de ser conexión de paso de las principales redes de electricidad entre Centro y Suramérica. El Ministerio de Minas y Energía proyecta para el período 2014-2019 la entrada en operación de seis centrales adicionales que aumentarán en 28% el potencial energético colombiano.

Tabla 2. Proyectos Hidroeléctricos Colombia 2014-2019

Central	Departamento	Capacidad (Megavatios)
Hidroeléctrica Pescadero-Ituango (EPM, otros)	Antioquia	1200 MW
Hidroeléctrica Hidrosogamoso (Isagen)	Santander	800 MW
Hidroeléctrica Porce IV (EPM)	Antioquia	400 MW
Hidroeléctrica El Quimbo (Emgesa)	Huila	395 MW
Hidroeléctrica Miel II (EPSA, GENSA)	Caldas	135 MW
Hidroeléctrica Cucuana (EPSA)	Tolima	60 MW

Fuente: Ministerio de Minas y Energía. Documentos Oficiales. 2012.

86 Según el Ministerio de Minas y Energía, en el 2013 Colombia produjo 18,4 megavatios (MW) y 35 MW de biomasa, por mencionar un ejemplo, lo que representa menos del 2% del total de la oferta del país.

87 Gigavatios por hora

Por sectores, el Informe del Sector Eléctrico Nacional de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME; 2016) señala que entre el 2005 y el 2015 el sector de minas y canteras aumentó su participación en el uso de energía de 8,7% a 24,2%. Por el contrario, sectores como la manufactura y la ganadería han disminuido el uso de esta fuente como consecuencia de la desaceleración que han experimentado en los últimos años.

Tabla 3. Demanda de Energía por Sector Productivo 2005-2015. En (%)

Sector	2005	2015
Industria Manufacturera	35,7	28,6
Minas y Canteras	8,7	24,2
Comercio, hoteles	10,8	11,5
Agropecuario	14,8	8,7
Servicios Sociales	11,3	8,1
Transporte	6,1	7,5
Electricidad, gas y agua	6,6	5,8
Construcción	2,5	3,2
Financieros	3,5	2,4

Fuente: Informe del Sector Eléctrico Nacional, elaborado por la UPME

En cuanto al consumo de agua⁸⁸, la cantidad total de agua demandada para uso doméstico en 2015 se estimó en 2.917 Mm³ (incluidas pérdidas en el sistema), de los cuales el 82% (2.391 Mm³) correspondieron a cabeceras municipales y el 18% (526 Mm³), al resto. Del total de la demanda de agua para uso doméstico, el 30,7% (895,1 Mm³) corresponde a Bogotá y a los municipios de Cali (186,6 Mm³, el 6,4%), Medellín (172,1 Mm³, el 5,9%), Barranquilla (81,6 Mm³, el 2,8%) y Cartagena (58,3 Mm³, el 2,0%). Los restantes 1.522Mm³ (52,2%) son demandados por el resto de los municipios del país.

Por sectores productivos, las estadísticas del IDEAM (2015) señalan que el sector de minas e hidrocarburos fue el que más creció en el consumo de agua: de 6.976 Mm³ en el 2010 a 11.721 Mm³ en el 2015, aunque aún está lejos de la agricultura, (ver tabla 4) actividad que tiene mayor demanda de este recurso. Por subsectores, la producción de carbón a gran escala, es la que tiene mayor consumo de agua con cerca de 3.476 Mm³ seguido de la extracción de petróleo y gas con 2.925 Mm³ la del oro con 2.126Mm³ y el níquel con 1.724 Mm³.

Este cambio en la demanda de energía a favor del sector extractivo, sumado al énfasis exportador que el gobierno nacional ha dado al sector hidroeléctrico, lleva a plantearse la pregunta sobre la capacidad real del país de generar desarrollo sostenible, especialmente por los efectos que se producen en el medio ambiente, los medios de vida de la población y el cambio climático. Estos temas se plantean en el siguiente apartado.

88 Para su cálculo fueron considerados dos aspectos: 1) el consumo propio o vital de la población (preparación de alimentos, higiene, lavado de ropa y usos en sistemas sanitarios), y el uso en actividades de mantenimiento y aseo en las viviendas, expresado a nivel per cápita en litros/habitante-día; 2) el agua extraída no consumida, que se explica mediante el cálculo de las pérdidas en la cadena de conducción y suministro en red.

Tabla 4. Demanda de Agua por sectores productivos 2010-2015

Sector	2010	2015
Servicios	528	627
Industria	1.577	1.619
Pecuario	2.220	2.954
Acuícola	2.584	2.836
Doméstico	2.606	2.917
Minería - Hidrocarburos	6.976	11.721
Agrícola	19.386	20.212
Total	35.877	42.886

Fuente. IDEAM 2015. Agua. Indicadores y Estadísticas. Estudio Nacional del Agua 2010 Cifras 2010-2015 en Mm3

3.4 CAMBIO CLIMÁTICO Y AGUA

Colombia es un país espacialmente sensible al cambio climático por sus características fisiográficas con zonas de alta montaña, regiones de baja y alta pluviosidad, la presencia de altillanuras y vegetación selvática. En estas condiciones, el consumo descontrolado de los recursos naturales y el impacto ambiental ligado a la energía y el agua han provocado que la mayor parte de los centros poblados del país presenten una gran vulnerabilidad frente a los riesgos de inundaciones, deslizamientos, sequías y a los cambios de temperaturas. Esto coincide con las zonas donde se ubican el mayor número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Con ello se torna complejo el manejo de riesgos desde cada individuo, familia y red, así como la mitigación y adaptación⁸⁹ de los impactos ambientales. Infortunadamente, Colombia no cuenta con estudios sistemáticos sobre este tema; sin embargo, instituciones del Estado, centros académicos y organizaciones sociales han venido adelantando investigaciones para establecer la relación entre la actividad extractiva y el cambio climático.⁹⁰

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) reportó en 2016 que cerca de 120 municipios de los 1.122 existentes en el país experimentan problemas para el acceso a fuentes de agua para el consumo diario. Entre ellos se encuentran áreas metropolitanas, con una afectación a doce millones de personas. Aunque este resultado no tiene como único generador a la minería y los hidrocarburos, se destaca que los departamentos del Cesar, la Guajira, el Meta, Santander y Casanare, donde se encuentran los principales proyectos extractivos, son los más perjudicados con la escasez de agua. Un ejemplo de ello es el Proyecto Carbonífero de Cerrejón, ubi-

89 Exige capacidad de planificación a corto y largo plazo, financiamiento, acuerdos institucionales adecuados y capacidades científicas y técnicas para comprender los problemas y brindar soluciones o medidas, entre otros. (Gutiérrez y Espinosa, 2010)

90 Se entiende por cambio climático la modificación a largo plazo de las condiciones meteorológicas medias a escala del planeta; estas condiciones pueden tener variaciones en múltiples escalas temporales (días, meses, años) y espaciales (regional o local), y pueden representar una amenaza natural, como inundaciones, sequías, olas de frío o de calor, tormentas, etcétera. Tomado de: Organización Meteorológica Mundial (2009). Tercera conferencia mundial sobre el clima. Citado en: IDEAM, 2010. Estudio Nacional del Agua 2010. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Bogotá D.C.

cado en la Guajira, cuyo territorio tiene clima muy cálido y seco que corresponde a una zona semi-desértica con temperaturas medias que oscilan entre 26,1 a 27,5° C y la precipitación normalmente no excede la media regional de 800 mm/año. En estas condiciones la disponibilidad de agua es limitada y las principales fuentes de abastecimiento son las captaciones de agua subterránea tanto en depósitos recientes como en unidades rocosas terciarias. Por esta razón la cantidad de agua subterránea que es captada año tras año en el complejo Carbonífero Cerrejón implica un déficit de disponibilidad de agua en la región, generando una competencia con los demás sectores económicos de la región y con las comunidades cercanas. (Foro, 2015).

El Informe de la Contraloría General de la República sobre los Recursos Naturales (2014) cuenta con información adicional sobre el tema. Allí se señala que los cinco proyectos de mayor producción en Colombia⁹¹ consumen en sus campamentos cerca de 341 millones de litros al día (L/s), mientras que el volumen de agua utilizado para control de polvo es de 68 millones de litros por día. Allí mismo se indica que el aprovechamiento de las aguas subterráneas se realiza a partir de pozos de captación que van a las plantas potabilizadoras (138 millones litros al día) y el resto (48 millón de litros al día) para usos industriales. Estas cifras pueden ser comparadas con la cantidad de agua consumible por Bogotá (630 millones de litros al día, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Ambiente Distrital). En definitiva, es una carga de agua considerable que muestra la magnitud del impacto de la minería y los hidrocarburos sobre las fuentes superficiales y subterráneas de este recurso.

Además, el país ha presenciado en los últimos años el aumento de la temperatura media en 1.4° C, la disminución de la precipitación entre un 15% y 36% para las zonas de las regiones Caribe y Andina, y la humedad relativa, especialmente en La Guajira, Cesar, Tolima y Huila, de acuerdo con estadísticas del IDEAM en el período 2005-2015. Colombia enfrenta actualmente las consecuencias de esta situación, por cuenta del fenómeno ENSO –El Niño Southern Oscillation- determinado por El Niño (fase cálida) y La Niña (fase fría), que se refleja en cambios hidrológicos extremos, es decir, la ocurrencia de sequías e inundaciones que afectan la oferta hídrica, la fauna, la flora y la población⁹². Un caso reciente de este tipo ocurrió en 2014 con la muerte de más de 20.000 animales en el departamento de Casanare, registrado por el MADS. Este es uno de los territorios con mayor producción petrolera en el país con proyectos en 13 de los 19 municipios que lo conforman⁹³.

De continuar esta situación, el IDEAM advierte que para el 2050 el nivel del mar en las costas colombianas aumentará de 40 a 60 centímetros, el 70% de los páramos desaparecerá y la mayor parte de la Costa Caribe se convertirá en un territorio inhabitable como consecuencia de las altas temperaturas, que sobrepasarán los 48°C. Con ello, la población en situación de pobreza -en especial la rural- será la más afectada, ya que, además de carecer de una garantía plena de sus medios de vida y de las potencialidades para su desarrollo humano, hay que añadir su mayor exposición a las repercusiones de las precipitaciones y los cambios extremos del clima. Además,

91 Cerrejón en la Guajira (producción de carbón), Cerromatoso en Córdoba (Níquel y Ferroníquel), La Loma en César (Carbón), Bajo Cauca Antioqueño en Antioquia (oro), Campo Rubiales y Castilla en el Meta (Petróleo)

92 Para el periodo de 1997 a 2016 se han presentado seis fenómenos del Niño y cinco fenómenos de la Niña, siendo el más reciente el de agosto-diciembre de 2016

93 El Instituto Agustín Codazzi plantea cinco posibles causas, todas ellas relacionadas con las actividades económicas. La extensión de cultivos hacia la zona del páramo del Cocuy, la ganadería en exceso, la poca retención de agua del suelo y la actividad petrolera realizada en 13 de los 19 municipios del departamento, (El Espectador.com, 31 marzo de 2014. "Autoridades apuntan "cinco pecados" posibles como causa de sequía en Casanare. Disponible en: <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/autoridades-apuntan-cinco-pecados-possibles-causa-de-seq-articulo-484127>)

las condiciones climáticas hostiles han exacerbado los desplazamientos y las migraciones de las poblaciones hacia lugares “más seguros” en las ciudades. Esto ha implicado el desarraigo de sus tierras y su cultura, y los ha convertido en damnificados que viven en muchos casos en peores condiciones que las que tenían antes. Igualmente, la salubridad en las ciudades está en peligro continuo, por el riesgo de cambio de vectores y el aumento de enfermedades tropicales. El sector agropecuario, por su parte, se ha visto afectado por la aridización y la erosión de los suelos, la desertificación y los cambios en la oferta del recurso hídrico que se refleja en mayores riesgos de inundaciones en los cultivos. Esto ha desencadenado mayores amenazas a la seguridad alimentaria. La infraestructura vial y de vivienda han sido los mayores perjudicados, teniendo en cuenta que en la mayoría de las regiones más alejadas del centro ya se encuentran en condiciones precarias.

De manera complementaria, la Comisión Económica para América Latina menciona en su informe regional de impacto del cambio climático 2015 que Colombia ha incrementado su aporte a los Gases Efecto Invernadero (GEI): mientras que en 1990 se registraba un total de 129.368 Gigatoneladas (Gg), en el año 2000 este valor se incrementó a 177.575 Gg y en el 2015 nuevamente a 384.671 Gg. En parte, este incremento se explica por el aporte del sector extractivo que, de acuerdo con el (IDEAM; 2016) duplicó su aporte a la producción de estos gases de 15,2% a 31,3% en 2015, tal como lo muestra la tabla 5.

Tabla 5. Colombia. Contribución a los Gases Efecto Invernadero GEI por sector económico 2000-2015. En %

Sector	2000	2005	2010	2015
Minas e hidrocarburos	15,2	18,3	24,3	31,3
Agricultura	29,3	24,7	21,3	19,6
Ganadería	18,4	21,6	23,1	21,4
Industria manufacturera	16,4	15,2	11,4	10,7
Servicios	11,1	11,9	10,6	9,3
Otros	9,6	8,3	9,7	7,7
Total	100	100	100	100

Fuente. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS. 2016

Por otro lado, el Ranking Mundial de Riesgo Climático que elabora Germanwatch para el período 2014-2015 ubica al país en el tercer lugar de riesgo climático, tan sólo después de Pakistán y Guatemala (ver tabla 6). Este informe afirma que si bien la contribución nacional a las emisiones de GEI mundial es muy baja, no supera el 0,4%, mientras que Estados Unidos y China juntos aportan el 48% del total en el mundo, se registra un aumento de las emisiones relacionadas con las actividades mineras y de hidrocarburos.⁹⁴ Esta producción afecta al país en la variación de la radiación solar, la contaminación y la mayor generación de huella de CO₂ que a su vez se relaciona con enfermedades de alto costo para el sistema de salud colombiano.

94 El Ranking plantea que las principales emisiones de las industrias extractivas en Colombia son CO₂, CH₄ y N₂O generadas principalmente por la quema de combustibles en las actividades de extracción y producción, la manipulación de metales y químicos, la instalación de refinерías y plantas termoeléctricas y la generación de desechos provocados por centros de tratamientos de gas, coquerías, hornos y carboneras.

Tabla 6. Índice de Riesgo Climático. (2014-2015)

País	Pakistán	Guatemala	Colombia
CRI Score	3,50	6,33	8,00
Muertes	1.891	229	320
Muertes por cien mil habitantes	1,10	1,59	0,70
Pérdidas en US\$ Million	25,316	1,969	7,544
Pérdidas en %	5,42	2,80	1,73
IDH	145	131	78

Fuente: Germanwatch, 2015.

Por último, el gobierno nacional, en su afán por vincular el sector energético a la canasta exportadora, ha desatendido cuestiones relacionadas con el acceso de la población a fuentes de energía. La UPME (2015) en su Estudio sobre Integración de las Energías Renovables no Convencionales en Colombia señala que Colombia está en riesgo de un racionamiento en energía. Ya en la década de los 90 el país vivió una crisis energética debido a un período fuerte de sequía que redujo los niveles de los embalses al mínimo; además, el sector eléctrico experimentó una crisis económica que impidió el desarrollo de proyectos estratégicos en gas y carbón para aumentar el potencial de energía del país. Las plantas térmicas que entraron en funcionamiento no tuvieron el mantenimiento adecuado por lo cual no contribuyeron a disminuir los problemas de abastecimiento de energía y terminaron fuera de servicio. Algo similar ocurrió en el 2016, producto nuevamente de una ola de calor prolongada y la ausencia de una estrategia para diversificar las fuentes de generación. El resultado esta vez fue el incremento de las tarifas a los usuarios, la compra de energía a Ecuador y la disminución de los requisitos ambientales a las termoeléctricas para su funcionamiento, con lo que esto significa para el cambio climático.

3.5 LA ESTRATEGIA DEL ESTADO

La Constitución establece “el derecho de la sociedad a gozar de un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social”. Añade además que “este derecho es superior a cualquier tipo de desarrollo que el país establezca, el cual, debe acogerlo como parte integrante de su acción productiva y social”. La Carta define además la jerarquía del agua como componente del medio de vida de la población sobre cualquier actividad productiva. (Art. 79), tema de crucial importancia en Colombia por el peso de este recurso en la matriz energética del país.

Como complemento del bloque constitucional, el país ha firmado convenios internacionales de cambio climático: el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) que establece el compromiso de los países de formular programas nacionales y regionales para disminuir los inventarios anuales de emisiones de GEI; el Protocolo de Kyoto (1997) que obliga a las naciones a limitar las emisiones contaminantes sobre el planeta; y la Declaración de Río+20 que incluye el compromiso de los gobiernos, el sector privado y la sociedad de trabajar conjuntamente para garantizar la protección del medio ambiente.

Sin embargo, solo desde la expedición de la Ley 99 se aplicaron esos principios constitucionales. La ley acoge el concepto de desarrollo sostenible, de acuerdo con los convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, además de las disposiciones en materia de regulación ambiental influidas por el contexto internacional y el debate en torno a la preservación y distribución de las fuentes hídricas, que finalmente dieron lugar a la Declaración de Río de Janeiro.

Como ya se señaló, la ley 99 define la acción integral del Estado en el manejo y control de los recursos ambientales a través del Sistema Nacional Ambiental, conformado por el Ministerio del Medio Ambiente,⁹⁵ como ente rector, encargado de orientar y dirigir las políticas y programas en materia ambiental y de planificación hídrica en el país; el Consejo Nacional Ambiental (CNA), organismo de coordinación intersectorial de los planes, programas y proyectos que involucran los recursos naturales del país; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), entidad coordinadora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el cual gestiona información relacionada con hidrología, hidrogeología, meteorología y ecosistemas; y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) encargadas de administrar y vigilar el uso de los recursos naturales en el territorio de su jurisdicción⁹⁶. Además, señala que las afectaciones de cualquier titular de derecho público o privado al ambiente sano deriva en la retribución a la sociedad y el Estado de unas obligaciones económicas, denominadas tasas retributivas y compensatorias.

En términos prácticos esta norma sirvió para identificar el potencial hídrico nacional, fijar la pautas de administración y regulación en este tema, definir instrumentos de planificación, como el Documento de Lineamientos para el Manejo Integral del Agua, elaborado en 1996, en el que se formula las orientaciones básicas para el manejo de la oferta de este recurso en condiciones de calidad y equidad; también para declarar zonas de protección especial a los páramos, sub-páramos, los nacimientos de agua y de recarga de acuíferos.

En el nivel local, los municipios como integrantes del SINA, tienen como función desarrollar planes, programas y proyectos generales y sectoriales para la gestión integral del recurso hídrico, articulados con los planes de desarrollo regional y nacional. Pueden dictar, con sujeción a normas de superior jerarquía, disposiciones legales para el control y preservación del recurso hídrico. Además, cofinancian y/o ejecutan en coordinación con otras entidades públicas obras o proyectos de descontaminación, obras hidráulicas, proyectos de irrigación, acciones contra inundaciones y regulación de cauces y corrientes de agua, para así contribuir al manejo de cuencas y microcuencas (MADS, 2010; pg. 13).

Como complemento a esta norma, en 1997 fue expedida la ley 388 que eleva a título de función pública de las entidades territoriales la diferenciación de las zonas de protección, conservación y mejoramiento de las áreas de producción agropecuaria, forestal o minera, dentro del componente rural del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Artículo 14). En otras palabras, otorga a los municipios la autonomía en la definición de usos del suelo asociado a la preservación ambiental y de las fuentes

95 Desde la Ley 1444 de 2011 se denomina Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

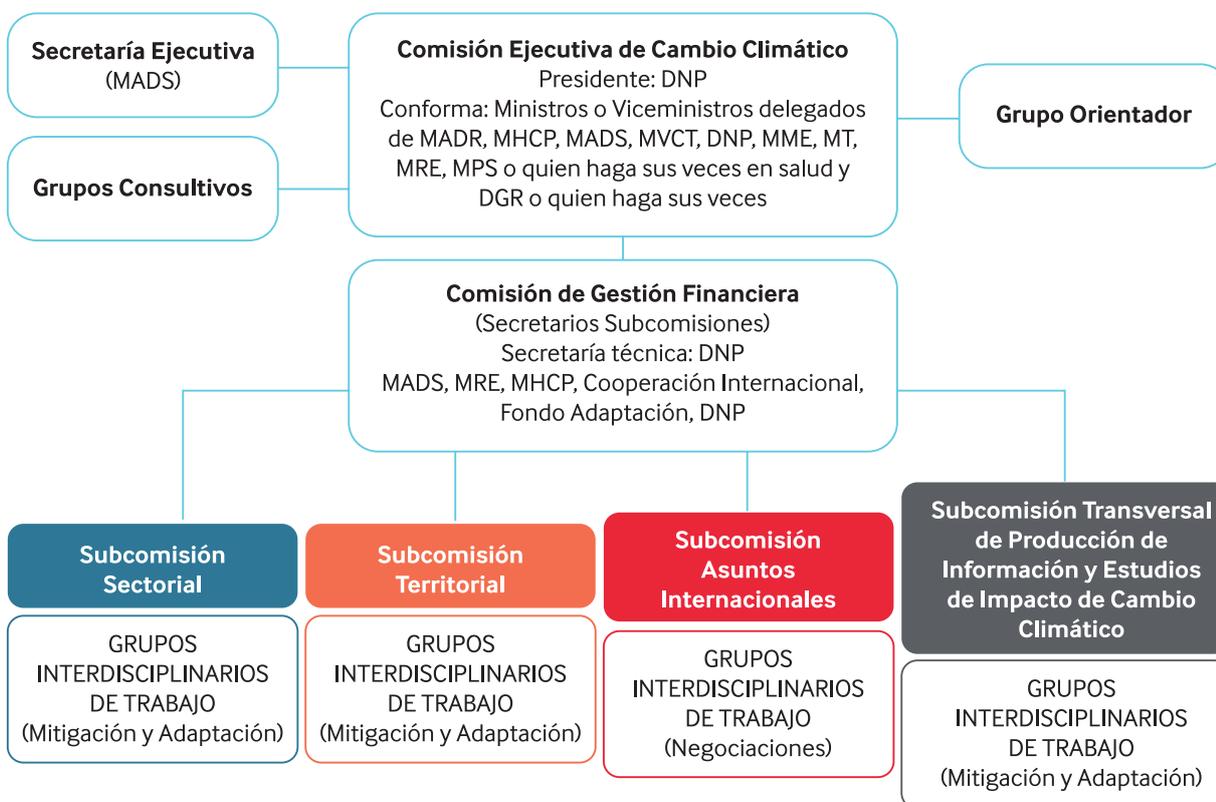
96 Las CAR tienen jurisdicción sobre territorios que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. La ley 99 ratificó la denominación de 7 que existían previamente y creó 11 más y modificó la jurisdicción de 8 más para un total de 26. Ver el artículo 33.

de agua. No obstante, tal como lo afirma Foro (2011, p. 18), las autoridades ambientales regionales tienen la potestad de verificar la compatibilidad de estas decisiones con otras normas y decisiones preexistentes, así como con las posibilidades reales del territorio en materia de cargas y capacidades que posibiliten o no la intervención en cualquiera de estos sentidos.

La ley 629 de 2000, por su parte, obliga al país al cumplimiento del Protocolo de Tokio, exigiendo la reducción de las emisiones a la atmósfera. En 2002 fue creada la oficina Nacional de Cambio Climático, encargada de promover y evaluar los proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio. En 2005 se transformó en el Grupo de Mitigación de Cambio Climático y asumió un rango más amplio de responsabilidades, incluyendo un papel activo en la definición de políticas sobre cambio climático.

Otra apuesta institucional ha sido el documento CONPES 3242 de 2003, que define una estrategia para promover la participación del país en el mercado de reducción de emisiones de GEI. Igualmente, señala los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas sobre la producción de información sobre el tema. El Documento CONPES 3700 de 2011 planteó un esquema de articulación intersectorial para la formulación e implementación de las políticas en materia de cambio climático.

Gráfico 9. Nueva estructura institucional para el cambio climático



Fuente: DNP, 2011

En materia de agua, el gobierno nacional promulgó en 2010 la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico, (PNGIRH) con el objetivo de garantizar la integralidad y sostenibilidad del agua en Colombia en el largo plazo, articular esta visión al desarrollo nacional y fomentar la participación ciudadana en la conservación de las cuencas y los ecosistemas existentes.

Esta política se enmarca en el concepto de Gestión Integrada del Recurso Hídrico - GIRH, definido por el Global Warming Potential (GWP) como “un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”. Este concepto exige considerar el agua en todos sus estados dentro de su ciclo natural y la interdependencia de las aguas superficiales, subterráneas y marinas. Así mismo exige considerar la interacción del recurso hídrico con los demás recursos naturales renovables que dependen del agua para su conservación, pero de los cuales al mismo tiempo éste depende para su sostenibilidad (MADS, 2010).

La PNGIRH plantea tres momentos: uno de corto plazo (2011-2014), de acciones instrumentales que tienen que ver con el fortalecimiento de las autoridades ambientales, el conocimiento y gestión del recurso hídrico, su planificación integral en el territorio, la gestión y financiación de programas de preservación en ecosistemas estratégicos productores de agua, como el Amazonas, y su vinculación con las actividades económicas. Un segundo momento, de nivel intermedio, de 2015 a 2018, en el que se busca aumentar el potencial de agua en el país y garantizar su distribución en las diferentes regiones, así como anticiparse a los problemas de escasez y el fomento de proyectos para ampliar la disponibilidad del potencial hidrológico. Finalmente, en la tercera fase, de 2019 a 2022, se busca generar cambios estructurales en el desarrollo del país, a partir de un modelo sostenible con el medio ambiente y la riqueza con que cuenta la nación en sus aguas.

A pesar del marco normativo y de política descritos, su aplicación no muestra evidencias; por el contrario, el papel del Estado en la gestión ambiental es reducido, con un sistema de controles extremadamente laxos, sin mayor alcance y efectividad en sus decisiones, debido en parte a la desarticulación de las entidades y el traspaso de funciones en materia de regulación ambiental al Ministerio de Minas y Energía. Además, la autonomía de las entidades territoriales para definir temas en materia ambiental, de protección y de eficiencia energética es limitada, especialmente en los macro-proyectos extractivos establecidos como un asunto de interés público⁹⁷. Una muestra de ello se encuentra en el Plan de Desarrollo Minero 2019 que ratificó la prevalencia del interés rentista ligado a la minería sobre la protección ambiental y las cuencas hidrográficas. Este plan deja en manos de la UPME, una entidad de menor rango, la responsabilidad de coordinar y dirigir de forma integral el desarrollo minero en el país y se le asigna la función de establecer medidas que contribuyan a disminuir los impactos ambientales generados por las exploraciones y explotaciones en el territorio, atendiendo al enfoque del desarrollo sostenible. Con ello,

97 Las recientes sentencias de la Corte Constitucional sobre este tema han dado un rol de mayor protagonismo a los municipios, lo que abre un nuevo capítulo en las relaciones centro-periferia en cuanto al manejo del sector extractivo. En lo específicamente ambiental, la ley 388 otorga a los municipios, con el aval de la autoridad ambiental, a incluir las medidas de protección correspondientes en los planes de ordenamiento territorial.

se sustituye el papel del MADS en este campo. Al mismo tiempo, se obliga a los departamentos a desarrollar planes de desarrollo minero, sujetos a las políticas nacionales, y los municipios a integrarse a distritos mineros supra-territoriales, recordando aún más las posibilidades de control de estas entidades sobre la minería en su respectivo territorio.

Lo paradójico es que, cuando se habla del tema ambiental, el Plan afirma que “el control de los impactos ambientales en los ecosistemas y las fuentes de agua corresponde a las entidades territoriales que, bajo la autonomía y facultades otorgadas por la ley, deben vigilar que las exploraciones y explotaciones se realicen con atención a las normas de responsabilidad social y ambiental establecidas en el país. Para esta tarea deben acompañarse de las entidades regionales, es decir las CAR y las entidades nacionales, en este caso el Ministerio de Minas y Energía”. (DNP; 2012, pg. 119).

A lo anterior hay que añadir que, a pesar de la baja en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, el gobierno actual ha profundizado la política de apertura extractivista en el sector con el propósito de disminuir el déficit fiscal y generar recursos para la inversión, lo que constituye una verdadera carrera hacia el fondo. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, plantea que en los próximos años: “Se promoverán proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la generación de oferta para la venta a otros países”. En el campo del desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico se señala como un eje las estrategias específicas de productividad y competitividad, así como los estímulos tributarios al capital privado que se proponga aumentar la capacidad energética del país (DNP; 2014).

De otra parte, la institucionalidad encargada del cambio climático no cuenta con los instrumentos y la capacidad necesaria para enfrentar esta amenaza. Un ejemplo de ello es la inversión fijada en el plan de desarrollo para el componente de mitigación y cambio climático que no supera el 0,3% de la inversión total, algo más de COP\$ 146 mil millones para el periodo 2014-2016 (DNP; 2014), una cifra muy inferior de cara al reto que tiene Colombia de preservar sus ecosistemas y su biodiversidad. Tampoco se observa una ejecución eficiente de los recursos girados al Fondo de Adaptación al Cambio Climático. En un informe de la Contraloría de la República, de septiembre de 2015, (citado por CEPAL, 2015), se advierte la baja ejecución de los proyectos del Fondo, lo que llevó a su Consejo Directivo a autorizar la descentralización de la ejecución de recursos como parte de la estrategia para agilizar el gasto. Además, el gobierno introdujo una norma en el plan nacional de desarrollo 2014-2018, según la cual dicho Fondo podrá hacer su contratación hasta el 31 de diciembre del 2018 a través del régimen privado con el fin de agilizar la acción para la atención de emergencias.

El país ha presenciado la ausencia de escenarios de diálogo entre las entidades del gobierno nacional encargadas de definir las políticas relacionadas con los recursos naturales, el medio ambiente y el cambio climático. El gobierno ha optado por priorizar el ordenamiento minero sobre el ordenamiento del territorio, generando una crisis de legitimidad en el sector asociado al clientelismo, las prácticas de corrupción y la toma de decisiones desde una perspectiva centralista. Esto demuestra la difícil articulación institucional para implementar la política ambiental en relación con el sector minero-energético. En la mayoría de los casos, el Ministerio de Minas y el MADS trabajan cada uno por su lado y su coordinación con las autoridades regionales, departamentales y municipales es escasa, por no decir que nula. A ello se suma la débil capacidad humana, técnica y financiera de las entidades públicas encargadas del control ambiental, económico y social de la actividad, así como la inconsistencia

de la información que se reporta⁹⁸. Cada entidad maneja mecanismos de sistematización diferentes y estos rara vez llegan al nivel local.

La situación descrita pone de manifiesto la inconveniencia del modelo económico basado en la extracción masiva de recursos naturales, teniendo en cuenta su efecto sobre la degradación ambiental y la intensidad del cambio climático. Por ello es necesario poner en la agenda del debate público la discusión sobre la planificación y gestión ordenada de la energía y el agua, los sistemas de información para el seguimiento del cambio climático, la actualización del ordenamiento ambiental y de las áreas de protección y la diversificación de la producción nacional.

Agenda de incidencia

La participación de la sociedad civil es fundamental en el debate sobre las industrias extractivas y el cambio climático, especialmente en la promoción de una mirada alrededor de los recursos naturales desde el enfoque de derechos, la incursión de la ciudadanía en escenarios de debate sobre el tema en igualdad de condiciones frente a las autoridades públicas y el sector privado, la consolidación de sujetos activos que exigen el cumplimiento de las normas y las leyes vigentes y el deber del Estado en materia de protección ambiental, y el uso sostenible de fuentes energéticas como alternativa para garantizar el desarrollo de la sociedad colombiana. Por ello:

- (1) Es vital el fortalecimiento de las organizaciones y las comunidades en temas de planificación y gestión ordenada de los recursos energía y agua, el análisis de la oferta de los servicios eco-sistémicos, el mapeo integral de su ubicación territorial y los sistemas de información para el seguimiento del cambio climático. Esta es la única forma de identificar las limitantes de los recursos naturales, regular su uso, implementar una acción integral para mitigar las consecuencias de los GEI y aumentar la eficacia de las estrategias de las entidades para la conservación del medio ambiente.
- (2) Es, además, urgente propiciar una reflexión sobre la matriz energética nacional, su composición y sostenibilidad, la necesidad de diversificar sus fuentes primarias y conservar el potencial hídrico del país. Hasta ahora ha primado la visión rentista del Estado que privilegia la inversión privada, la generación de ingresos y la explotación acelerada de los recursos naturales, renovables y no renovables
- (3) Si bien Colombia posee una legislación amplia en materia de energía, agua y cambio climático, es evidente que se requiere mayor compromiso por parte del gobierno nacional para que estos temas sean transversales a la gestión y al gasto público. Además, hay que fortalecer los controles de las entidades ambientales sobre los agentes privados para hacer cumplir los compromisos con el territorio, el ecosistema y la población; y un componente de participación ciudadana, rendición de cuentas y veeduría para el seguimiento y evaluación de los impactos generados.
- (4) Hay que fortalecer las Corporaciones Autónomas, los departamentos y municipios para que implementen esquemas de protección de cuencas hidrográficas, planes de ordenamiento territorial y proyectos que consoliden un modelo de energía sostenible y mitigar los efectos del cambio climático. Esta tarea debe incluir arreglos institucionales y gestión de recursos para la implementación de medidas que fortalezcan la autonomía local y contribuyan a generar y/o profundizar escenarios de

⁹⁸ Para ilustrar un ejemplo, la ANLA sólo tenía en el 2014 48 funcionarios y funcionarias con funciones de revisión de 8.200 expedientes correspondientes a los proyectos mineros y de hidrocarburos. En el caso de la AMN, el personal asignados a las regionales creadas en cerca de 10 departamentos era 18 funcionarios aproximadamente, según fuente (Ministerio de Minas; 2014).

diálogo para la solución concertada de los conflictos asociados al consumo de energía, el derecho al agua y al ambiente sano de las comunidades.

(5) Finalmente, se requiere difundir información y fomentar el conocimiento en la sociedad sobre el uso responsable del agua y la electricidad y los fenómenos asociados con el cambio climático, algo que hasta el momento no se ha incorporado en el debate y la agenda pública. Para ello, existen herramientas como páginas y redes sociales, campañas de educativas, programas de sensibilización, trabajo con grupos poblacionales, entre otros. La idea es que las organizaciones sociales y otros actores comunitarios puedan incorporarse en la preservación de los recursos naturales y la gestión energética nacional.

Conclusiones

A comienzos de este siglo el gobierno colombiano y las grandes empresas del sector minero-energético le apostaron a la explotación de recursos naturales no renovables con la intención de obtener beneficios compartidos. El país poseía en ese momento importantes reservas de minerales, gas y petróleo que el sector privado podría explotar al amparo de condiciones favorables en materia jurídica, económica y de rentabilidad, mientras el Estado colombiano obtendría rentas considerables para financiar la inversión pública. Ese consenso político fue posible pues ambos sectores saldrían beneficiados, lo que explica la política pública de promoción del sector durante la primera década del siglo, cuyos principales pilares fueron la entrega acelerada de títulos a particulares, el estímulo a la inversión extranjera directa, la primacía del ordenamiento minero sobre el ordenamiento ambiental y territorial y la adaptación de la institucionalidad estatal para el aprovechamiento del boom de precios internacionales de las materias primas. .

Sin embargo, como lo muestra este informe y los estudios realizados por otros expertos⁹⁹, el impacto económico de la expansión del sector no fue el impulso de otros sectores de la economía mediante encadenamientos productivos en el territorio y a nivel nacional, sino una dependencia cada vez mayor de la economía colombiana con respecto a las rentas generadas por la actividad extractiva (regalías e impuestos). Desde el punto de vista social, tampoco los resultados fueron positivos. Por el contrario, los municipios donde se desarrolló la actividad exploratoria y de producción no vieron una mejora sustancial de sus principales indicadores sociales. Desde esa perspectiva, los réditos económicos y sociales de la industria extractiva fueron apenas una promesa incumplida. Ni qué decir de los efectos ambientales, sobre el agua y sobre el cambio climático, que también fueron de signo negativo.

La caída de precios de las materias primas en el mercado internacional planteó al gobierno nacional un dilema: buscar nuevas fuentes de rentas en sectores económicos alternativos que deberían ser objeto de políticas de promoción gubernamental, o bien mantener la primacía de las extractivas, mediante la flexibilización las reglas de juego (tributarias, normativas, institucionales y ambientales), de modo que la pérdida de rentas por la reducción de los precios fuera compensada por estímulos para el incremento de la inversión privada y de la producción. El gobierno colombiano optó por la segunda vía y comenzó lo que se ha llamado una “carrera hacia el fondo”.

El desarrollo de la industria extractiva en varias regiones del país produjo una reacción social de rechazo, resistencia y movilización en contra de una actividad que, a su juicio, tenía impactos económicos, sociales y ambientales negativos para la población. Se multiplicaron entonces los conflictos ambientales y aquellos asociados a la explotación de recursos naturales, que coparon la atención del gobierno y de los analistas, pues aparecía como un fenómeno creciente que generaba dificultades al gobierno (necesidad de sentarse a negociar con los protestantes) y al sector privado (retardo en el inicio de procesos de exploración y resistencia al desarrollo de proyectos de explotación). Al lado de tales conflictos, una modalidad de lucha complementaria, la lucha en el terreno judicial, ganó mucha fuerza, promovida por sectores

⁹⁹ Véase, por ejemplo, el estudio de la Contraloría General de la República, citado varias veces en este informe, sobre la minería en Colombia.

ambientalistas, defensores de derechos humanos y sectores sociales opuestos a la actividad extractiva en el país. Producto de esa modalidad de lucha la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se pronunciaron en diferentes ocasiones señalando la importancia de tomar en cuenta a los actores en el territorio y reiterando el alcance de los principios constitucionales que deberían regir el manejo de la actividad extractiva, siempre bajo la premisa de que esta no vulnerara el territorio, la cultura y los derechos de la población.

El panorama hoy sigue siendo de tensión entre las comunidades, las organizaciones sociales y los pueblos étnicos, de un lado, y el gobierno y las empresas, del otro, en torno al alcance y la magnitud de la industria extractiva en el país. El gobierno ha hecho leves modificaciones institucionales, en materia de transparencia y de diálogo con las comunidades, pero no logra superar su interés en las rentas generadas por la industria, así impliquen sacrificar reglas y parámetros de transparencia, inclusión y sostenibilidad. De allí la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general construyan y pongan en marcha una agenda para el sector, que unifique esfuerzos en la perspectiva de superar el modelo extractivo que domina hoy en el imaginario de la política económica colombiana. Esa agenda debería construirse en torno a, por lo menos tres elementos centrales, ya señalados en los capítulos de este informe:

- a. Discusión sobre el modelo de desarrollo del país en el mediano y largo plazo, a fin de definir el peso del sector extractivo en la economía y construir una visión compartida sobre su carácter, su alcance y la forma de contrarrestar sus impactos. Materia importante de esa discusión será el estímulo a otras actividades productivas y los mecanismos de distribución equitativa y eficaz de las rentas obtenidas por la explotación de recursos naturales. Esa discusión incluye, además, los mecanismos redistributivos que tiene en sus manos el gobierno, como eje central de la política social en el marco del Estado Social de Derecho.
- b. Diseño de una institucionalidad para la gestión del sector extractivo que opere con criterios de racionalidad, eficacia, transparencia y democracia. Esa institucionalidad se refiere a tres asuntos de connotada importancia: en primer lugar, las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, respetando los principios de autonomía de estos últimos, así como el esquema de descentralización consagrado en la Constitución colombiana. En segundo lugar, la institucionalidad ambiental, pilar de una visión sostenible de la actividad extractiva. Por último, la institucionalidad para la participación ciudadana y su incidencia en las decisiones en todas las fases de la cadena de valor del sector.
- c. Un papel activo de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre el manejo del sector. La participación ciudadana debe ser una de las principales reocupaciones de la ciudadanía, organizada o no, pues de ella depende la posibilidad de que las decisiones públicas en materia extractiva recojan el interés de las comunidades y sus organizaciones, así como el sentir de diferentes grupos sociales involucrados en el sector. La participación exige tres condiciones básicas: la organización de la ciudadanía y su articulación a redes y plataformas de acción; el acceso a información para fundamentar las iniciativas que surjan de la reflexión y el debate colectivos; y, finalmente, la existencia de garantías de todo tipo para la participación. La idea es tener una voz, asegurar que dicha voz sea escuchada y tenida en cuenta en el diseño de políticas para el sector.

El nuevo contexto que vive el país luego de la ratificación final del Acuerdo entre el Gobierno colombiano y las FARC para la terminación del conflicto armado es una excelente oportunidad para que la agenda de la sociedad civil pueda desarrollarse e influir en las decisiones públicas. La importancia que tienen en dicho acuerdo la reforma rural integral, la participación política y la inclusión y atención a las víctimas del conflicto armado pueden facilitar la implementación de medidas como las que se han propuesto como parte de dicha agenda. En tal sentido, la construcción de la paz se revela como uno de los escenarios propicios para superar el extractivismo y transitar hacia un modelo alternativo que se base en principios de inclusión social, competitividad, sostenibilidad, transparencia y participación democrática.

Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (2016). Estadísticas anuales. Petróleo y Gas. Bogotá.
- Asociación Colombiana de Petróleo (2016). Estadísticas Petróleo en Colombia. Bogotá.
- Banco de la República (2016): Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de Pagos.
- BID (2012). Gestión Integrada y Adaptativa de Recursos Hídricos en Colombia. Santiago de Chile.
- Campodónico, H. (2007). Gestión Mixta y Privada en la industria de Hidrocarburos. División de Recursos Naturales e Infraestructura Proyecto CEPAL/GTZ. Serie Revista Recursos Naturales e Infraestructura. No. 122. Santiago de Chile.
- Contraloría General de la República (2014). Minería en Colombia: Daños Ecológicos y Socio-económicos y Consideraciones Sobre un Modelo Minero Alternativo. ISBN. 978-958-9351-95-6. Bogotá.
- CEPAL (2015). La Economía del Cambio Climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y Desafíos del Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2015. Disponible en: http://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/escalafon_de_competitividad_2015_o.pdf
- CEPAL (2016). Sistema de Estadísticas. Sector Real. Minería. Santiago de Chile
- CEPAL (2016). “Panorama Social en América Latina 2015”. Santiago de Chile.
- CEPAL y BID (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola Invernal en Colombia 2010-2011. Naciones Unidas, Bogotá.
- CINEP (2012). “Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia”. Bogotá.
- CINEP (2015), Informe Minería, Conflictos y Luchas Sociales. Bogotá.
- Contraloría General del Departamento de Córdoba (2012). Estado de los Recursos y el Medio Ambiente en Córdoba. Documento de Trabajo. Montería. Disponible en: [file:///C:/Users/dell/Downloads/3._INFORME%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/3._INFORME%20(3).pdf).
- Corden, W.M. Nearly, J.P. (1984). Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy. The Economic Journal N° 92. Págs. 825-848.
- DANE (2016). “Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015”. Boletín Técnico. Bogotá. Marzo.
- DNP (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá.
- DNP (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”, Bogotá.

- DNP (2007). Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. “Desarrollo Comunitario para Todos”. Bogotá.
- DNP (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”. Bogotá.
- DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación”. Bogotá.
- El Tiempo.com. (28 marzo, 2016). “La desigualdad en Colombia es mayor de lo que se piensa”, Economía y Negocios. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-colombia-es-mayor-de-lo-que-se-piensa-dice-cepal/16546686>.
- Foro Nacional por Colombia (2013). El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá.
- Foro Nacional por Colombia (2015). El Sector Extractivo en Colombia 2014. Bogotá.
- Foro Nacional por Colombia (2014). El Sector Extractivo en Colombia 2013. Bogotá.
- Gaitán, L.; Martínez, Mario; Pérez, Paulo y Velásquez, Fabio (2011). El sector extractivo en Colombia, Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá
- GERMANWATCH (2015). Índice de Riesgo Climático 2014-2015. Berlín.
- IDEAM. (2011). Colombia frente al cambio climático. Memorias. Bogotá.
- IDEAM (2014). Encuentro por el Agua. Diciembre de 2013. No. 1. Disponible en: <http://www.wwf.org.co/?213270/Publicacion-Encuentro-por-el-agua>
- IDEAM (2015). Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100. Bogotá.
- IDEAM (2016). Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero (GEI) Colombia. Tercer Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá.
- Mejía, G (2013). Los Retos de la Minería en Colombia. Revista Dinero. Abril. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Catálogo de Mapas. Reserva Forestal Protectora. Ley 2da de 1959. Bogotá. Disponible en: http://www.siac.gov.co/Catalogo_mapas.html
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2010). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Documento de Política. Bogotá. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/DocumentosGestion/cambio_climatico/publicaciones/120413_plan_nal_adaptacion_cambio_clima.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/5774_240610_libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Indicadores de Acceso y Calidad del Agua. Bogotá.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010). Regla Fiscal para Colombia. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SaladePrensa1/ReglaFiscal>
- Ministerio de Minas y Energía (2013). Balance Energético Nacional. Documento de Trabajo. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía (2015). Cifras y Estadísticas sobre Minería. Bogotá.
- OLADE. Estimaciones de Producción Hidráulica América Latina. Quito. Disponible en: <http://www.olade.org/productos/>
- Peña N, Juliana y Martínez, Mario (2016). Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales – Colombia. Natural Resources Governance Institute y Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- Peña, Juliana, Martínez, Mario, Calle, Marcela. Velásquez, Fabio. (2014). “La normativa minera en Colombia”, Foro Debates Número 8, Febrero, Bogotá.
- PNUD (2015). Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Bogotá.
- Ponce M., Álvaro. (2007). Visión estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010. Unidad de Planeación Minero Energética, Ministerio de Minas y Energía. Bogotá.
- Sañudo, M.F., Quiñones, A.J., Copete, J.D, Díaz, J.R., Vargas, N. & Cáceres, A. (2016). Extractivismo, conflictos y defensa del territorio: el caso del corregimiento de La Toma (Cauca-Colombia). *Desafíos*. 28(2), 367-409. Disponible: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.10>.
- UPME. Demanda de Energía Tendencias a Largo Plazo del Sector de Energía. Plan de Acción Indicativo de Eficiencia Energética. Diciembre de 2016. Bogotá. Colombia.
- UPME. Integración de las Energías Renovables No Convencionales en Colombia. ISBN: 978-958-8363-26-4. octubre de 2015. Bogotá. Colombia.
- UPME. Informe Mensual sobre las Variables de Generación y el Mercado Eléctrico Colombiano. Enero de 2015. Bogotá. Colombia.
- Vélez-Torres, Irene y Ruiz-Torres, Guillermo. (2015). “Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia”, *Ambiente y Sostenibilidad*. Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales. Junio.

