



# Desde el Aula

## Reflexiones sobre las áreas estratégicas mineras, desencuentros y retos para la gestión

Bertha Neris Sánchez<sup>1</sup>

### Resumen

Las actuales políticas mineras planteadas en Colombia apuntan a hacer de éste sector uno de los más importantes a nivel de Latinoamérica, muestra de ello es la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 con la que se declaran áreas estratégicas mineras en la Amazonia, Orinoquia y Chocó. El objetivo de esta contribución es reflexionar sobre los desencuentros que dicha medida ha generado y los posibles retos que desde la ges-

tión se tendrán que enfrentar, teniendo en cuenta la desarticulación existente entre las políticas y los marcos que regulan la actividad minera en el país, así como la falta de integración del sector minero con las políticas de otros sectores y los principios de sostenibilidad ambiental y social.

### Palabras clave

Minería, Colombia, áreas estratégicas, áreas de explotación, gestión, sostenibilidad.

---

1. Psicóloga Universidad de los Andes. Estudiante de segundo semestre de la Maestría en Gestión Urbana - Universidad Piloto de Colombia.



## I. Introducción

La minería en Colombia ha estado profundamente influenciada por las agendas globales, que en la década de los 80 y 90 jugaron papeles importantes en su institucionalidad y normatividad. Lo mismo ocurrió a nivel de Latinoamérica. Si bien en el país se han establecido marcos institucionales, normativos e instrumentales para el tratamiento y desarrollo de la minería, desde los postulados de aprovechamiento y desarrollo social y económico sostenible, la situación actual en relación con este sector está muy lejos de materializar dichos principios, dando prioridad al aprovechamiento económico que se ha concentrado en pocos actores privados, dejando de lado elementos relacionados con la sustentabilidad tan demandada, requerida y mencionada actualmente en escenarios mundiales.

De ahí, la importancia que cobra reflexionar en relación con las áreas de interés o explotación minera en el país, centrando la atención en las recientemente declaradas áreas estratégicas en la Amazonia, Orinoquia y Chocó, lo que requiere de fuertes debates y análisis. Para los gestores urbanos, esta reflexión cobra aún más sentido ya que están invitados a participar de la construcción de territorios que sin desconocer el interés general planteado desde las políticas mineras se pueda armonizar con los intereses de poblaciones minoritarias del país, como son los campesinos, indígenas y afrodescendientes, desde la complejidad y la mirada holística y del bien común. Así como, participar de la comprensión de las dinámicas que se establecen entre los pobladores, sus territorios y la historia que se teje y ha tejido alrededor de dicha actividad.

## II. Minería en Colombia: marco regulatorio

Autores como Fierro (2012) plantean que la política minera en Colombia se ha definido en función de una apuesta de desarrollo del sector

sustentada en la participación de la industria privada y en una legislación adecuada para dicha apuesta, así mismo se ha enmarcado en los postulados del consenso de Washington, donde se plantearon una serie de políticas económicas pensadas para América Latina en el año 1989, que influyeron fuertemente en la modificación de los códigos mineros de la región. Muestra de ello fue la intervención hecha en 1997 por el gobierno canadiense en la formulación de políticas y normativa a través del convenio del Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute -CERI, que apoyó la derogatoria del Decreto 2655 de 1988- considerado el primer código de minas formal en el país, reemplazado por la Ley 685 de 2001 -actual Código de Minas- (Fierro, 2012), con el que se abre el camino para la "intensificación de las actividades de exploración y explotación minera ya que declaró la minería como una «actividad de utilidad pública y de interés social» lo que permite la expropiación unilateral de bienes en los que se sospecha que hay minerales independientemente de quién ocupe esos lugares" (PBI, 2011; p. 3).

Con el actual código de minas no solo se pasa de un Estado empresario a un simple fiscalizador y promotor de la actividad minera, sino que se establecen licencias solo para la etapa de explotación (Fierro, 2012; PBI, 2011), no teniéndose en cuenta que la intervención en el territorio se da desde las etapas de exploración, construcción y montaje, con las que indiscutiblemente se transforma el territorio y las relaciones que en él se establecen. De igual forma, a pesar de contarse en el país con una institucionalidad en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, encargada de formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros (Ministerio de Minas y Energía, 2012), lo que se avala a través de los planes de desarrollo de las últimas décadas es la intensificación de la minería a cielo abierto y en áreas de gran vulnerabilidad ecológica y ambiental como los páramos, lo que



lleva al cambio del curso de los ríos, la contaminación de las aguas, y la afectación a nivel de salud de los pobladores aledaños; poniéndose en duda la apuesta de un desarrollo económico en sintonía con un desarrollo ambiental y social del país planteado desde las políticas mineras.

Ahora bien, en el marco normativo del país se establece los contratos de concesión como uno de los instrumentos más importantes a la hora de garantizar que la actividad minera sea llevada a cabo por las empresas y multinacionales que cuenten con las condiciones que garanticen la sostenibilidad ambiental y social de la actividad, como lo plantea la Ley 685 de 2001. Sin embargo, investigaciones han demostrado que hay corrupción en la asignación de éstas, al tiempo que no se cuenta con los profesionales suficientes para realizar la fiscalización y seguimiento a los títulos mineros que han sido concedidos, como lo plantea Fierro (2012). En lo relacionado con el control y seguimiento ambiental en la actividad minera, continúa afirmando éste mismo autor, en los proyectos grandes - como los llevados a cabo por Cerrejón, Cerromatoso, Drummond, entre otros - ésta es ejercida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT-; mientras que para los proyectos mineros, medianos y pequeños el control lo realizan las CAR, que presentan una desarticulación minero-ambiental dada especialmente por no contarse con una mirada conjunta que evite conflictos y por la poca capacidad técnica de buena parte de los profesionales que se encargan de dicho control y seguimiento; ya que "muy pocas corporaciones tienen grupos de gestión ambiental para el sector minero y en el mejor de los casos existe un profesional, generalmente geólogo o ingeniero de minas" (Fierro, 2012; p. 44). De igual forma, el documento técnico denominado Plan de Trabajos y obras (PTO), mediante el cual las entidades delegadas por el Ministerio de Minas y energía hacen cumplir los compromisos que los mineros establecen y que se convierte en

la "bitácora" de lo que sucederá en un territorio por los próximos 30, 50, 60 o hasta 90 años, es aprobado sin realizarse una visita previa de campo, debido a que la capacidad del Servicio Geológico Colombia (antes Ingeominas) ha sido rebasada por los cerca de 10.000 títulos mineros ya otorgados en el país (Fierro, 2012).

El panorama planteado hasta ahora sobre la minería en Colombia refleja lo lejano que se está de tener un aparato regulatorio que se articule y armonice con las políticas ambientales, las políticas de suelo y subsuelo, la biodiversidad y la planeación urbana, así como de la comprensión de las dinámicas que se establecen entre los territorios directamente implicados en la actividad minera y las poblaciones que en ella habitan, como si éstos fueran agentes invisibles e inactivos en los procesos económicos que se desarrollan en el país.

### **III. Situación socioeconómica actual de la minería en Colombia**

Cabe recordar que para desarrollar el sector minero en el país, se declara entre otras disposiciones, la minería como una actividad de utilidad pública y de interés social, la lucha contra la minería ilegal y la concesión de títulos mineros en zonas protegidas como: páramos resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes (PBI, 2011). Los tres productos sobre los que está basado el desarrollo minero - energético en Colombia son el oro, el petróleo y el carbón, aunque también se explota las esmeraldas, la plata, el platino, el níquel o el cobre (PBI, 2011) y con la declaratoria 045 de 2012 se espera poder explotar otros minerales.

En Colombia el 40% del territorio está concesionado o solicitado por multinacionales para extraer minerales e hidrocarburos (CENSAT, 2011). De los 114 millones de hectáreas del territorio colombiano, más 8,4 millones está concesionado



para la explotación de minerales y más de 37 millones de hectáreas están tituladas para la explotación de hidrocarburos (Posso, citado por PBI, 2011).

En cuanto a las implicaciones que trae el desarrollo de la actividad minera se encuentra, que las comunidades que mayor afectación reciben son las campesinas, indígenas y afrodescendientes, desde el punto de vista social, cultural y ambiental, ya que según lo reporta el PBI (2011) el 80% de las violaciones de derechos humanos ocurridos en Colombia en los últimos 10 años se produjeron en regiones minero - energéticas y el 87% de las personas desplazadas proceden de estos lugares. 78% de los crímenes contra sindicalistas se cometieron en áreas minero - energéticas. Adicional, sostiene dicha ONG que las comunidades rurales que se sostienen económicamente de la pequeña minería, se enfrentan a la dificultad de poder formalizar su actividad. En lo que tiene que ver con el tema ambiental, el deterioro es innegable ya que “para la extracción de minerales como el oro, suelen utilizarse productos altamente tóxicos como el cianuro que contaminan la tierra y las fuentes hídricas de la zona y por ende impide la vida de las comunidades que habitan” (PBI, 2011; p. 6).

Es claro que la minería en el país se enfoca desde la mirada economicista del desarrollo, a pesar del énfasis que se hace en los textos de políticas y en la normatividad sobre el interés de garantizar el desarrollo social y ambiental. Estos principios quedan relegados en el ejercicio de la actividad al no considerarse los compromisos internacionales en relación con minorías étnicas, protección ambiental y cambio climático. De igual forma, el sector minero no logra integrar las relaciones sociales que se dan entre los habitantes que viven en las zonas de explotación minera y sus territorios, lo que se refleja en el desplazamiento y la violencia de la que éstos llegan a ser víctimas, especialmente por los conflictos de intereses que se dan entre las grandes

multinacionales y los grupos armados al margen de la ley. Si bien las zonas de interés minera se encuentran en las regiones, especialmente en áreas rurales, sus consecuencias también son vivenciadas en los centros urbanos, donde no solo llegan las personas víctimas del desplazamiento, sino las consecuencias del conflicto armado. A la final, las situaciones que se dan al interior y fuera de las áreas de explotación minera reflejan la paradoja planteada por CENSAT (2011) al firmar que Colombia ocupa lugares importantes a nivel mundial y de Latinoamérica en cuanto a la producción de minerales como níquel, oro y carbón y sin embargo las poblaciones que se encuentran en las zonas donde se explotan dichos minerales cuentan con el más alto porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI.

#### **IV. Áreas estratégicas mineras**

Colombia posee un importante potencial para el hallazgo de oro, cobre, hierro, coltan, uranio, metales del grupo de los platinoides (PGE), carbón metalúrgico y minerales asociados, minerales de fosfatos, minerales de potasio, minerales de magnesio, que se determinaron como minerales de interés estratégicos para el país (Servicio Geológico Colombiano, 2012). Con base en este reconocimiento se realizó desde el Servicio Geológico Colombiano la verificación de las áreas con potencial minero identificadas, al tiempo que se delimitaron como reservas mineras estratégicas, que serán otorgadas en contrato de concesión especial mediante procesos de selección objetiva, cuyos términos y características estarán a cargo del Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería (Fajardo, 2012).

Es así, que el 24 de febrero del presente año fue expedida la Resolución 18 0241 por medio de la cual se declaran y delimitan Áreas Estratégicas Mineras (AEM), ubicadas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de



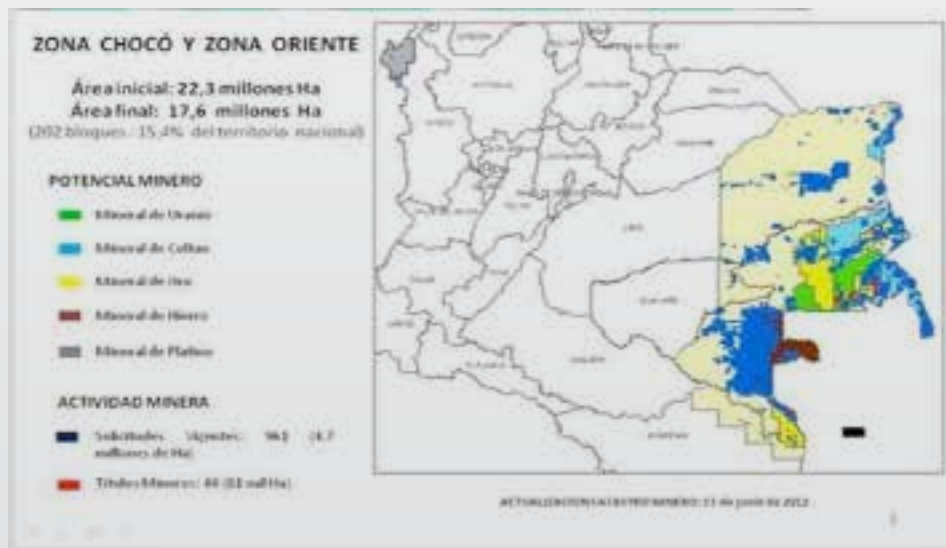
Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; lo que según el gobierno nacional, apunta al desarrollo sostenible del sector, ya que se dará un aprovechamiento racional de los llamados minerales estratégicos, con los mejores estándares de operación y de seguridad para garantizar las mejores condiciones y beneficios para el Estado y las comunidades ubicadas en estas áreas (Fajardo, 2012).

Si bien, la Ley 685 de 2001 contempla la figura de reservas especiales y otorga al gobierno nacional la facultad de delimitar áreas estratégicas mineras argumentando motivos de orden social o económico, de oficio o por solicitud expresa de una comunidad minera, ésta figura según Fajardo (2012) fue diseñada tanto para áreas donde existieran explotaciones tradicionales de minería informal (sobre todos de algunos minerales), como para adelantar estudios geológico-mineros y proyectos estratégicos; lo que afectará a

las comunidades que desarrollan la actividad en estos territorios, ya que seguramente la prioridad a la hora de dar contratos de concesiones será para las grandes empresas, como ha sucedido ya en el país, según PBI (2011), desconociéndose con ello las dinámicas históricas que han establecido las personas que habitan éstas zonas con la actividad minera, no solo basadas en el aspecto económico, sino en el arraigo con el lugar que deposita sus simbologías y experiencias de vida, que ha sido testigo de las relaciones sociales que han tejido con los otros.

En este mismo interés del gobierno nacional por ampliar la explotación minera en el país, el 20 de junio de 2012 la Agencia Nacional de Minería (ANM) expidió la Resolución 045 por medio de la cual se declaran y delimitan áreas Estratégicas Mineras en la Amazonia, Orinoquía y Chocó (ver Figura No. 1), equivalente a más de 17 millones de hectáreas (Orduz, 2012).

Figura 1.  
Áreas estratégicas mineras



Fuente: Agencia Nacional de Minería.



Al tomarse esta medida no se contó con estudios previos, ni se consultó a las comunidades que habitan en dichas zonas, a pesar de ello el gobierno nacional considera que con esta disposición gana el medio ambiente, el país y la minería, ya que antes se entregaban indiscriminadamente títulos en todo el territorio, incluyendo áreas que requieren una protección ambiental especial como la Amazonia (Orduz, 2012). Según lo plantea esta misma autora, para algunos expertos en el tema esta medida es una de las más decisivas para el país, desde el punto de vista ambiental, ya que “la Amazonia es la zona más diversa biológica en el mundo. Junto con los Andes tropicales, suma el 17 por ciento del total de especies del mundo y cuenta con entre el 15 y el 20 por ciento del agua dulce del planeta. La región también es muy diversa culturalmente. En la Amazonia viven 56 de los 102 pueblos indígenas que hay en Colombia, muchos de ellos con poblaciones muy diezmadas. En la parte amazónica en donde se hará la reserva minera hay 70 resguardos indígenas. En los departamentos en donde se hará la reserva minera ya existen intereses fuertes sobre los minerales. Hay explotación ilegal de la minería, 48 títulos mineros ya concedidos y 961 solicitudes. (...) ha habido un debate mundial sobre si la explotación minera y la preservación de biodiversidad se puedan compaginar en la recomendación de conservación para la hecha por la CEPAL, ni la alerta dada por los ambientalistas quienes ven con ésta la apertura para la explotación minera a gran escala en la Amazonia, lo que implicaría la realización de obras de infraestructuras, deforestación del bosque, colonización acelerada y atracción de grupos armados como ha ocurrido en otras regiones del país; tampoco se ha tenido en cuenta la preocupación de los indígenas, quienes consideran que con la minería “llegan las rupturas entre la comunidad indígena y también la prostitución, el alcoholismo y la drogadicción” (Orduz, 2012; p. 5).

Por último, lo más paradójico de esta declaratoria es que se haya comunicado en el marco de la Conferencia de Río+20 llevada a cabo en Brasil en el presente año, desde donde se hace una apuesta al desarrollo sostenible partiendo del reconocimiento de la importancia de conservar el agua, los ecosistemas, los bosques y la biodiversidad. En el texto final de dicha Conferencia es clara la mención que se hace frente a la minería, donde se le reconoce su importancia en el desarrollo económico, social y por ende en la reducción de la pobreza. Sin embargo, no se plantea una posición clara frente a las consecuencias que en vía contraria a este discurso se está presentando en países como el nuestro.

#### **V. Retos para la gestión territorial**

La minería, considerada en la actualidad desde el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, una de las locomotoras del desarrollo, refleja no solo una fragilidad institucional a la hora de responder de manera articulada a los desafíos económicos y ambientales que su tratamiento y desarrollo requiere; sino una gran ausencia en cuanto a la negociación del interés general y los intereses de las poblaciones minoritarias del país, como son las campesinas, indígenas y afro. Lo que indudablemente, está generando problemáticas sociales que si bien suceden en territorios, especialmente rurales, sus mayores problemáticas llegan hasta los centros urbanos. La minería debería ser una actividad no centrada en los intereses de gobierno, sino un espacio para la construcción de políticas pensadas de manera integral y participativa, que puedan permitir un desarrollo con principios de sostenibilidad social y ambiental, mencionado en el marco regulatorio colombiano y en el específicamente dirigido a la actividad minera, así como en las cumbres que tratan el tema del desarrollo, como la recientemente ocurrida en Brasil Río+20.



Las políticas planteadas para el sector minero, como lo expresa Fierro (2012) han estado desarticuladas de las políticas sectoriales mineras, de las políticas de otros sectores, de los compromisos internacionales relacionados con la protección ambiental y de minorías étnicas, así como de la agenda global de cambio climático. Entonces, trabajar y lograr dicha articulación podría ser una gran apuesta de gestión. En esta misma línea se podría considerar lo planteado por Duque (2010) al sugerir la construcción de una política formulada desde una perspectiva más amplia, donde se consideren los impactos desde los diferentes aspectos, en el mediano y largo plazo, y en cuya discusión se de la participación de los ciudadanos afectados.

Sin embargo, pensar en la construcción de políticas integrales para el sector minero implicaría indiscutiblemente la revisión no solo del concepto de la minería como actividad de utilidad pública e interés social, sino el fortalecimiento de la participación de la sociedad, la protección efectiva de los derechos de las minorías étnicas (Duque, 2010), la materialización de los discursos expresados en las cumbres que se realizan sobre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental y social desde la disposición de fuertes sanciones a aquellos países que en vez de contribuir a estos principios, vayan en contravía de los mismos.

## Bibliografía

- CENSAT Agua Viva (2011). Agua o minería un debate nacional. ISBN 978-958-99801-2-5. Bogotá.
- Ley 685 de 2001. Por el cual se dicta el código de minas y se dictan otras disposiciones. Tomado en el mes de agosto de: <http://www.bdlaw.com/assets/attachments/Colombia%20-%20Ley%20658%20de%202001%20Mining%20Law.PDF>
- Duque, M. (2010). Apuntes para la ponencia "Retrospectiva y retos de la gobernabilidad ambiental de la actividad minera en Colombia" presentada ante el Congreso de Ciencias y Tecnologías Ambientales, Universidad de los Andes, Bogotá, agosto 27 de 2010. Tomada en agosto de 2012 de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1353-el-agua-no-es-negociable-la-vida-no-es-negociable.html>
- Fajardo, M. (2012). Áreas de reserva minera: importancia estratégica y confusión general. Tomado en agosto de 2012 de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3098-areas-de-reserva-minera-importancia-estrategica-y-confusion-general.html>
- Fierro, J (2012). Políticas mineras en Colombia. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA-
- Ministerio de minas y energía (2012). Tomado en el mes de agosto de 2012 de: [http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias\\_2011/04-MINAS.pdf](http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2011/04-MINAS.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía (s.f). Del proceso minero colombiano. Tomado en agosto de 2012 de: [http://www.upme.gov.co/Docs/Proceso\\_Minero\\_Col.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Proceso_Minero_Col.pdf)
- Orduz, N. (2012). La reserva minera de la que el Ministro de Ambiente aprobó sin estudiar. Artículo publicado en la Silla Vacía. Tomado en agosto de: <http://www.lasillavacia.com/historia/la-reserva-minera-en-la-que-el-ministro-de-ambiente-aprobo-sin-estudiar-35135>
- PBI Colombia (2011). Minería en Colombia: A qué precio? Boletín informativo No. 18. Tomado en el mes de agosto de 2012 de: [http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user\\_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122\\_boletin\\_final\\_web.pdf](http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122_boletin_final_web.pdf)
- Servicio Geológico Colombiano (2012). Áreas estratégicas mineras. Tomado en agosto de 2012 de: <http://www.ingeo Minas.gov.co/Noticias/General/Areas-Estrategicas-Mineras.aspx>



Unidad de Planeación Minera - UPME- (S.F). Audiencia pública de rendición de cuentas. Sector minero energético. Tomado en el mes de septiembre de 2012 de: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Grupo%20de%20Participacion%20Ciudadana/AudienciaPublica2011/PresentacionUPME.pdf>