

CHOCÓ: POR UNA POLÍTICA MINERA CON AUTONOMÍA TERRITORIAL.

Por: Alvaro Pardo / Director Colombia Punto Medio¹

¿Podrían las autoridades y la comunidad chocona demandar al Estado colombiano por la depredación ambiental y las consecuencias sociales y económicas generadas en su territorio por el paso de una locomotora minera insaciable, legal e ilegal, sobre cuyas principales determinaciones de control, erradicación, titulación y fiscalización se adoptan en Bogotá? Muy probablemente sí y estarían en todo su derecho.

Justificaría una decisión de esa naturaleza el centralismo excluyente de la política minera que castra cualquier posibilidad de manejo de quienes desde el territorio están limitados a sufrir las consecuencias de las locomotoras mineras en todas sus expresiones, a ver pasar las dragas y retroexcavadoras por sus principales ríos, a observar el daño ambiental, a sufrir el caos social y la eterna extracción de la riqueza del departamento.

Desde luego que las autoridades locales tienen también una cuota importante de responsabilidad en los hechos mencionados, así como la Corporación Ambiental de Chocó – CorpoChocó, pero el grueso de las decisiones provienen de la capital del país y por tanto de las autoridades del orden nacional.

De quién depende la titulación a la gran minería y los programas de legalización o formalización de los pequeños y medianos mineros (Ministerio de Minas y Energía / Agencia Nacional de Minería); el control y seguimiento de las áreas protegidas, incluidas las reservas de la Ley 2 de 1959 (Ministerio de Ambiente/CAR), la defensa de los derechos de las comunidades étnicas (Ministerio del Interior), la lucha contra la minería ilegal/criminal (Ministerio de Defensa), y la presencia ilegal de mineros peruanos y brasileños (Policía /Ministerio de Relaciones Exteriores).

La ausencia de la autoridad nacional del territorio y su incapacidad para hacer cumplir sus propias normas se traducen en una falta absoluta de gobernanza. Contrasta el centralismo ineficaz con la competencia no reconocida de las Entidades Territoriales para decidir sobre el uso de sus territorios, establecida por la propia Constitución Nacional y las leyes reglamentarias que reconocen su autonomía, y el desconocimiento de los principios superiores que regulan la relación gobierno central y gobiernos locales.

El Gobierno Nacional tuvo en sus manos la posibilidad de revertir esta situación con la Sentencia C123 de 2014 de la Corte Constitucional. Desafortunadamente, la autoridad minera desvirtuó la Sentencia con el decreto 2691 de 2014 en el que diseñó un incumplible procedimiento para las entidades territoriales, remodeló el artículo 37 del Código de Minas vigente, profundizó el modelo centralista extremo, subordinó a otras autoridades del mismo nivel y eliminó la autonomía territorial en materia minera desconociendo mandatos superiores y derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a un ambiente sano.

La inconformidad de las autoridades locales y de representantes de la comunidad con el actual estado de cosas, han llevado a preguntarse ¿y qué podemos hacer?, y la respuesta no se ha hecho esperar: Trabajar

¹ Trabajo realizado para la Fundación Foro Nacional Por Colombia.

en una propuesta que, enmarcada en los mandatos constitucionales y legales, con una visión de largo plazo y la asunción de que la biodiversidad es la mayor riqueza del departamento, sus autoridades puedan participar con mayor autonomía y responsabilidad en la planeación y desarrollo de la minería en el departamento.

El propósito de este documento es presentar un diagnóstico general de la minería en el departamento, 2) antecedentes regulatorios, 3) desarrollo normativo y desarticulación institucional, 4) impactos por dimensiones, 5) Minería: una propuesta integral en el marco de una política autónoma 6) fundamentos constitucionales y legales de una nueva política autónoma y 7) aspectos concretos de una nueva visión minera.

1. DIAGNÓSTICO MINERO, AMBIENTAL Y ÉTNICO DEL DEPARTAMENTO

El departamento de Chocó sintetiza en 44.500 kilómetros cuadrados de territorio situaciones y problemáticas ambientales, sociales, económicas y de orden público que quizá sin la misma intensidad y simultaneidad se registran en otras entidades territoriales del país. De ahí que su complejidad no pueda reducirse al simple análisis del fenómeno de minería informal / ilegal / criminal, o la titulación formal.

Un análisis integral aborda el abandono oficial, el centralismo desmesurado, la debilidad institucional, el cruce de instrumentos de protección ambiental y su implementación conflictiva con otras figuras que reconocen derechos a las comunidades étnicas, la enorme riqueza ambiental, los recursos mineros, poderosos intereses de inversionistas nativos y foráneos en el sector, la presencia de organizaciones legales e ilegales que persiguen rentas extraordinarias, los títulos de las grandes empresas mineras, la corrupción y la violenta dinámica de grupos armados al margen de la Ley que desarrollan actividades vinculadas al tráfico de drogas, contrabando de armas y lavado de activos.

El auge en la última década de la minería informal e ilegal, que incluye la llamada criminal, comenzó con el boom de precios de los minerales en los años 2002 – 2003, el cual generó impactos colaterales de gran envergadura sobre el medio ambiente, los tejidos sociales, la economía y el orden público, entre otros, agudizó los conflictos interinstitucionales y enfrentó el creciente centralismo con la autonomía de las entidades territoriales consagrada en la Constitución Política de 1991.

Salvo los proyectos de gran minería impulsados por el Estado, los demás aspectos del sector extractivo se manejan de manera residual, entre ellos, los programas de legalización y formalización que fracasan recurrentemente desde el lanzamiento del primero de ellos en 1969.

El boom de precios reconfiguró el mapa minero del país y nuevos actores emergieron como consecuencia de fenómenos de mutación, simbiosis y connivencia vividos en las zonas mineras. Sin un suficiente conocimiento de este fenómeno, los últimos gobiernos decidieron enfrentar la situación por la vía de la represión; enredado en una maraña de conceptos y definiciones, la autoridad minera parte de un diagnóstico que ignora su enorme cuota de responsabilidad por su centralismo excluyente, la ausencia del territorio y de gobernabilidad, la tradición de los pequeños y medianos mineros y aspectos sociales inherentes, como que ésta es una actividad de subsistencia para miles de ciudadanos sin oportunidades.

La presencia de dragas y retroexcavadoras en el departamento de Chocó se remonta a las décadas de los 80's y 90s, pero este tipo de minería cobró inusitado impulso a partir del alza de los precios del oro en el mercado internacional en los años 2002-2003.

El mapa minero departamental se reconfiguró también. Grupos de barequeros conniven con las retroexcavadoras, los pequeños y medianos mineros mutaron a medios mecanizados de mayor poder, los inversionistas nativos y foráneos (antioqueños y del interior del país), se asociaron con mineros del Chocó para extraer el oro en mayores volúmenes y a su alrededor emergieron bandas armadas dedicadas a la minería criminal o a extorsionar a los mineros informales; todo ello encajonado en una enorme caja negra donde la riqueza se evade del departamento en cadenas grises de comercialización, venta de mercurio, tráfico de combustibles, retroexcavadoras e insumos para la actividad.

Tampoco se observa entre algunas autoridades y la población mayor sentido de pertenencia por la riqueza del departamento, ni un sector local que exprese abiertamente una opinión respecto al estado de cosas, que asuma la defensa de lo público y proponga acciones para tomar el control del sector extractivo y hacer de su riqueza un vehículo de desarrollo económico y bienestar social. Se destaca, eso sí, el interés reciente de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Gobernación de adentrarse en el conocimiento de la problemática y su disposición a trabajar por cambiar el rumbo de la minería chocoana.

Obviamente no es fácil pensar en propuestas para el departamento, no solo por la proliferación de actores en el territorio y la expresión disímil de intereses, sino por la complejidad misma de las normas oficiales mineras, ambientales y étnicas que coexisten y chocan, y que si bien no representan un obstáculo para la locomotora de la minería informal / ilegal - criminal, si constituye una traba administrativa en la búsqueda de soluciones de mediano y largo plazo.

2. ANTECEDENTES REGULATORIOS

Un repaso a las leyes y decretos expedidos en materia minera, ambiental y de comunidades étnicas deja ver en primer lugar un largo recorrido normativo que a) no se conoce o aplica, b) que chocan entre ellas, y c) que se refieren a situaciones que ya no existen en la realidad. Veamos cual ha sido la evolución de esas normas en las últimas décadas.

a) Régimen legal minero

Decreto 2655 de 1988.

Las comunidades indígenas y de negritudes tenían el derecho de prelación sobre la explotación de yacimientos en sus territorios, para lo cual existía la licencia especial que se otorgaba una vez delimitada la Zona Minera Especial (ZME); había prerrogativas especiales a las cooperativas mineras y la obligación del Ministerio de Minas y Energía (MME), de ejecutar programas de asistencia técnica, capacitación y fomento minero que incluían a las comunidades étnicas.

En cuanto a la regulación para la pequeña y mediana minería, se permitía el uso de dragas de hasta 8 pulgadas y con motobombas de hasta 16 HP, y únicamente se les exigía estar inscritos ante la alcaldía.

Autorizaba el barequeo en lechos y playas de los ríos y en otros terrenos aluviales, excepto en zonas restringidas para la minería.

Ley 685 de 2001

Código de Minas vigente que reunió en un único cuerpo normativo todos los aspectos de la actividad minera, entre ellos, los relativos a la extracción de recursos no renovables en resguardos indígenas y Consejos Comunitarios. Destacamos textualmente los artículos más importantes para el análisis y presentación de este trabajo.

Artículo 34. Zonas Excluibles de la Minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Artículo 35. Zonas de minería restringida. F) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar con arreglo al capítulo XIV de este Código. G) en las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, no hubieran ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar con arreglo al capítulo XIV de este Código. H) en las zonas mineras mixtas.

Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas. La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas dentro de las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios.

Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de las comunidades indígenas² y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo 124 del presente Código.

Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Para uno o varios minerales.

Artículo 125. Concesión. Se otorgará a solicitud de la comunidad o grupo indígena y en favor de ésta y no de las personas que la integran. Esta concesión no podrá ser transferible.

Artículo 126. Acuerdos con terceros. Las comunidades o grupos indígenas que gocen de una concesión dentro de la zona minera indígena, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes, con personas ajenas a ellos.

² Subrayada fuera de texto.

Artículo 130. Las comunidades negras. Las comunidades negras a las que se refiere la ley 70 de 1993 y demás leyes que la modifiquen, amplíen o sustituyan, para los efectos de este Código, son también grupos étnicos en relación con los cuales, las obras y trabajos mineros se deberán ejecutar respetando y protegiendo los valores que constituyen su identidad cultural y sus formas tradicionales de producción minera. Este principio se aplicará en cualquier zona de territorio nacional donde se realicen los trabajos de los beneficiarios de un título minero, siempre y cuando estas áreas hubiesen sido poseídas en forma regular y permanente por una comunidad o grupo negro.

Artículo 131. Zonas mineras de Comunidades negras. Dentro de los terrenos baldíos riverreños, adjudicados por el INCORA como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas. Dentro de estas zonas la autoridad concedente a solicitud de la autoridad comunitaria otorgará concesión como titular a la aludida comunidad y no a sus integrantes individualmente considerados.³

Artículo 133. Derecho de prelación de las comunidades negras. Las comunidades negras tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos o depósitos mineros ubicados en una zona minera de comunidad negra⁴. Podrá comprender uno o varios minerales.

Artículo 135. Acuerdos con terceros. La comunidad o grupos negros que gocen de una concesión dentro de la zona minera indígena de comunidades negras, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes con personas ajenas a ellos.

Artículo 136. Promoción y autoridad minera. La autoridad minera cuando se trate de la formulación y desarrollo de proyectos mineros en zonas indígenas y de comunidades negras podrá prestar asistencia técnica en materia de exploración, elaboración de planes mineros desarrollo de éstos, siempre y cuando dichos proyectos sean adelantados por dichas comunidades. De igual manera, podrá prestar apoyo en materia de promoción y legalización de las áreas.

Artículo 155. Barequeo. Dice que es una actividad popular en terrenos aluviales la cual será permitida con las restricciones señaladas más adelante. Define la actividad como aquella que se limita al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.

Artículo 154. Requisitos del barequeo. Inscripción en las alcaldías y permiso de los propietarios de predios cuando esta actividad se realice en terrenos de particulares.

Artículo 158. Zonas de Comunidades Negras. En los terrenos aluviales declarados como zonas mineras de comunidades negras, solo podrán practicar el barequeo los vecinos del lugar autorizados por los alcaldes, que pertenezcan a la comunidad en cuyo nombre se constituyó la zona minera de comunidades negras. En estos casos, el alcalde obrará en coordinación con las autoridades de las comunidades beneficiarias de la zona minera.

³ Subrayada fuera de texto.

⁴ Idem

b) Normativa Ambiental

Ley 2 de 1959

Para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, el gobierno nacional estableció en ese año las llamadas Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General, entre ellas:

Zona de Reserva Forestal del Pacífico. El Gobierno, por medio del Ministerio de Agricultura, autorizó en estas zonas la formación de Distritos de Conservación y la determinación, junto con los propietarios de las tierras, un plan para el manejo racional de la tierra. Señaló además que algunas áreas podrían ser sustraídas exclusivamente para actividades agrícolas.

Parques Nacionales Naturales. Con el objeto de conservar la flora y fauna, declaró en la Ley la creación de Parques Nacionales Naturales, en los cuales quedaba prohibida la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo.

Reservas integrales biológicas. Agregó que dentro de las zonas de Ley 2 podían crearse reservas integrales biológicas; que los nevados y las áreas que los circundan debían hacer parte de los Parques Nacionales Naturales, los cuales declaró de utilidad pública. El gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan.

Buena parte del territorio Chocoano hace parte de la Reserva Forestal del Pacífico y por tanto está sujeta a la limitaciones expuestas por la Ley, entre ellas, que solamente puede haber exclusiones para actividades agrícolas y que la actividad minera quedó excluida definitivamente de los Parques Nacionales Naturales.

Ley 99 de 1993

Ordenó la creación de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – Codechocó, determinó sus funciones “para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos renovables y no renovables”, y la composición del Consejo Directivo conformado, entre otros, por el ministro de ambiente o su delegado, y el gobernador del departamento.

c) Normativa Étnica

Convenio OIT 169 de 1989 y Ley 21 de 1991.

El Convenio OIT 169, instrumento jurídico internacional que trata específicamente de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, fue ratificado en Colombia a través de la Ley 21 de 1991; en particular sobre el tema objeto del trabajo, la norma adopta las siguientes determinaciones:

Artículo 6.

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de

afectarlas directamente; b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente.

Artículo 13. Tierras

Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 15.

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

En caso de que pertenezcan al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

El Convenio 169 y la Ley 21 de 1999 que lo vincula al ordenamiento jurídico nacional establecen los derechos de las comunidades étnicas sobre sus tierras, a decidir sobre sus prioridades y la consulta que deben adelantar los gobiernos cuando se trata sobre los recursos mineros en sus territorios. Dado que

también en Chocó existen resguardos indígenas y territorios colectivos de afrodescendientes, estas normas crean condiciones especiales para el desarrollo de la actividad minera en buena parte de ese departamento.

Ley 70 de 1993.

Esta Ley desarrolla el artículo 55 transitorio de la Carta Política de 1991 y ordena al Gobierno Nacional aprobar una ley que reconozca a las comunidades negras “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”. Entre los aspectos más importantes de la misma y que se relacionan con el objeto de este trabajo, se destacan:

Reconoce el derecho de las comunidades afrocolombianas a solicitar el título colectivo de las tierras que ocupan (Capítulo 3), los cuales son inajenables, inembargables e imprescriptibles.

Las Tierras de Comunidades Negras no comprenden los recursos naturales renovables y no renovables; las tierras de los resguardos indígenas legalmente constituidos; las áreas de parques nacionales, entre otros. A la propiedad colectiva le es inherente una función ecológica (prácticas ambientales sostenibles).

Artículo 26. La Constitución Política señala que los RN son propiedad del Estado, pero señala que previa solicitud de los interesados, el MME podrá delimitar dentro de los territorios colectivos Zonas Mineras de Comunidades Negras.

Artículo 27. Las comunidades negras gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.

De estas normas se desprende que los RNNR, aun en los territorios declarados en favor de las comunidades afrodescendientes, pertenecen al Estado y que es necesario, para poder explotarlos, solicitar la conformación de Zonas Mineras, ejercer el derecho de prelación frente a terceros y tener una licencia especial de exploración y explotación.

Años después se expide el Decreto 2372 de julio de 2010, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), las categorías y los procedimientos generales. Se define este sistema como el conjunto de áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, y hacen parte de ella el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, Los Parques Nacionales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las áreas de recreación y Las reservas naturales de la Sociedad Civil (Áreas protegidas privadas).

La Resolución 1926 de diciembre de 2013. “adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Pacífico, establecida en la Ley 2 de 1959”. Esta Reserva Forestal tiene una extensión aproximada a 8.069.756 hectáreas, de las cuales 3.552.424 hectáreas pertenecen a Chocó.

3. DESARROLLO NORMATIVO Y DESARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

La descripción de normas mineras, ambientales y de comunidades étnicas permite observar el desarrollo no coordinado de reglas, sino de disposiciones oficiales fragmentadas correspondientes a las funciones propias de diversas autoridades pero sin una visión global coherente, ni el ejercicio de una planeación gubernamental de largo plazo y que le proporcione sostenibilidad al sector.

Un ejemplo de la capacidad de improvisación y debilidad institucional que facilita el imperio de intereses particulares en la normativa minera fue la aprobación en el Congreso de una reforma al Código de Minas de 2001, a través de la Ley 1382, la cual fue declarada con exequibilidad temporal (dos años), por la Corte Constitucional; en ella fue introducido un artículo que rezaba de la siguiente forma:

ARTÍCULO 30°. En los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución nacional y en el Choco, donde existe la pequeña minería, mediante el método de mini dragas de motores hasta de 60 caballos de fuerza, el Estado les dará especial protección para la continuidad en el ejercicio de esta tarea y tendrá un plazo de hasta dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para legalizar dicha actividad.

El Congreso aceptó la inclusión a última hora de este artículo y el presidente Santos sancionó la Ley sin ningún inconveniente. Posteriormente, este artículo fue derogado en la Ley 1450 de 2011 – Ley del Plan de Desarrollo, pero transcurrieron varios meses en los cuales las dragas y dragones circularon por los ríos chocoanos sin que las autoridades pudiesen hacer absolutamente nada, pues la ley ordenaba darles protección especial. Increíblemente hoy, pese a la prohibición expresa, continúan circulando por el departamento, como sí se mantuvieran su protección especial.

La problemática minera del departamento de Chocó tiende a hacerse más compleja aún por las decisiones del presidente Juan Manuel Santos y la descoordinación entre las autoridades minera y ambiental en los últimos cuatro años.

El artículo 108 de la Ley del Plan 2010-2014 señaló que: 1) la autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico, 2) que respecto de ellos podrá delimitar áreas especiales, 3) que sobre ellas no recibirá nuevas propuestas ni suscribirá contratos de concesión minera y 4) que estas áreas serán entregadas en contratos de concesión especiales, mediante procesos de selección objetiva, en la que los interesados podrán ofrecer contraprestaciones económicas más allá de las regalías de Ley.

La forma como las autoridades mineras y ambientales reglamentaron el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, es contradictoria: de un lado, la autoridad minera persistió en su modelo desarrollo extractivista, y de otro la autoridad ambiental intentó detener su avance.

El Ministerio de Minas y Energía (MME), definió los minerales de interés estratégico, entre ellos, oro, platino, cobre, carbón metalúrgico y térmico, y coltan⁵, y luego delimitó y declaró 313 bloques o polígonos⁶, como

⁵ Resolución 18 0102 de enero de 2012.

⁶ Resolución 18 0241 de febrero de 2012.

Áreas Estratégicas Mineras en un total de 2,9 millones de hectáreas, en su gran mayoría correspondientes a los departamentos de Nariño y Putumayo, y en menor grado a Chocó.⁷

Esta misma resolución señaló que de esas áreas fueron excluidos los parques nacionales y regionales naturales, las zonas de reserva forestal protectora, los ecosistemas de páramo, humedales RAMSAR, las zonas mineras indígenas y zonas mineras de comunidades afrodescendientes, las áreas con inversión del Estado (artículo 355 del CM), las reservas especiales (Artículo 31 del CM), y las áreas correspondientes a programas de legalización minera, pero no excluyó los resguardos indígenas, ni los títulos mineros y las solicitudes de contratos de concesión hechas con anterioridad a la expedición de esta norma.

Es clara en consecuencia la intención de la autoridad minera por facilitar e impulsar el desarrollo de la gran minería en las Áreas Estratégicas Mineras. Se estableció un plazo de cinco años, a partir de la expedición de la Resolución, para adelantar los procesos de selección objetiva y suscribir los contratos de concesión especial.

El presidente Santos en la Cumbre de Rio + 20.

El 21 de julio de 2012, el Presidente Juan Manuel Santos sorprendió al mundo al señalar en la Conferencia de Rio + 20 que “los colombianos somos custodios de una buena parte del patrimonio mundial de agua, de bosques y suelos fértiles, para garantizar el bienestar de la humanidad”, y que para actuar en consecuencia su gobierno había declarado el día anterior “un área estratégica minera de 17,6 millones de hectáreas para garantizar la minería sostenible en una región de altísima biodiversidad”⁸.

Un día después de la controvertida intervención presidencial, la Agencia Nacional de Minería (ANM) declaró y delimitó 202 bloques o polígonos, en un área de 17,6 millones de hectáreas en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Chocó⁹ ¹⁰.

Ordenar el territorio en función de una actividad que genera grandes impactos sobre el medio ambiente, señalando además que es una actividad sostenible y de utilidad pública e interés social, es un razonamiento bastante cuestionable. Lo más grave del asunto es que estas Áreas Estratégicas Mineras (ARE) se traslapan con resguardos indígenas, zonas forestales de la Ley 2 de 1959 y con algunos Parques Nacionales Naturales.

La falta de información detallada de estas Áreas Estratégicas Mineras (AEM) no permite elaborar un mejor análisis de la decisión y de sus consecuencias; sin embargo, el Gobierno Nacional aspiraba a entregar estas áreas mediante procesos de selección objetiva, pero siempre la improvisación tiene un costo.

Actos Administrativos	Bloques	Superficie
Resolución 180241-2012/ MME	313	2,9 millones de H

⁷ Resolución 045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería.

⁸ Palabras del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en la Conferencia de Rio + 20. (21 de junio de 2012). Sistema Informativo del Gobierno.

⁹ Resolución 0045 del 22 de junio de 2012.

¹⁰ Las resoluciones 180241 del MME y 0045 de la ANM fueron demandadas por organizaciones indígenas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. La tutela fue aceptada y el Tribunal abrió el pasado 25 de septiembre de 2013 un espacio para que otros actores hagan sus manifestaciones correspondientes.

Resolución 0045-2012 / ANM	202	17,5 millones de H
Total	515	20,4 millones de H

Informe de Gestión 2013. Agencia Nacional de Minería.

Primero, el Tribunal Administrativo de Antioquia validó en octubre de 2014 el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó y ordenó la suspensión de 16 bloques mineros por violar su derecho fundamental a la consulta previa. Esto significa que será en los tribunales donde se defina la supremacía de los derechos fundamentales sobre una actividad ordinaria, pero privilegiada por los gobiernos que la siguen considerando de utilidad pública e interés social.

En segundo lugar, en mayo de 2015 el Consejo de Estado respondiendo a una demanda de organizaciones sociales suspendió la iniciativa del gobierno y ordenó que antes de declarar esas 20,4 millones de hectáreas como AEM, debía surtir un proceso de consulta previa. De esta forma, la llamada Ronda Minera 2015, que buscaba emular las rondas de hidrocarburos, quedó suspendido hasta nueva orden. Se destaca, eso sí, la recurrente caída de normas mineras por falta de consulta previa en el Consejo de Estado. Recordemos que por esta misma razón se cayó la Ley 1382 de 2010 que reformaba el Código de Minas.

La autoridad ambiental contra-ataca

El siguiente episodio del cruce de normas entre autoridades prosiguió con la suspensión de trámites para la sustracción áreas de la Reserva Forestal, Ley 2 de 1959, para actividades mineras hasta zonificar y ordenar la Reserva. La Resolución¹¹ no fija fecha límite y dejó en el limbo las AEM declaradas por la autoridad minera.

Posteriormente, apoyado en el principio de precaución, en lo establecido en el artículo 34 del Código de Minas y ante la inminencia de reapertura de la ventanilla para la recepción de solicitudes mineras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), expidió la resolución 1374 de junio de 2013 anunciando la creación de Reservas de Recursos Naturales (RRN) sobre las cuales la autoridad minera no podría otorgar títulos mineros. Para la declaración definitiva de área de exclusión minera, la autoridad ambiental debía realizar los estudios pertinentes en un plazo de un año, prorrogable por otro más.

Aunque se trata de una norma bien intencionada para la preservación de la biodiversidad del Amazonas y Chocó es absolutamente tardía, pues sobre ella, la autoridad minera ya había entregado títulos mineros a particulares¹² y la otra locomotora, la de la minería informal, ilegal – criminal avanza también extrayendo oro, coltan, uranio y tungsteno, entre otros.

Sin embargo, el deber supremo de la autoridad minera es mantener a fondo el acelerador de la locomotora de la gran minería. El Gobierno Nacional expidió en agosto de 2013 el documento CONPES 3762, “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES”, en el que ordena la creación de un régimen regulatorio especial para proyectos de infraestructura, hidrocarburos y minería.

¹¹ Resolución 1518 del 31 de agosto de 2012. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹² La autoridad ambiental ha entregado 38 títulos mineros en Parques Nacionales Naturales. El caso más emblemático tiene que ver con la firma canadiense Cosigo Resources, que tiene tres títulos en el Amazonas, uno de ellos en el parque Nacional Yaigojé-Apaporis, pese a que en la zona existen pequeños mineros tradicionales y a que la autoridad minera tenía ya en el 2009, cuando se entregaron los títulos, información sobre la declaración de este parque por parte de la autoridad ambiental.

Se busca aligerar y agilizar trámites en materia de licencias ambientales, las audiencias públicas, consultas previas, revisión de linderos de resguardos coloniales y expropiación de predios para destrabar proyectos de la locomotora oficial minera. Algunos de estos llamados cuello de botella del “progreso”, ya fueron reglamentados, entre ellos la licencia ambiental “expresa mediante el Decreto 2820 de 2014.

4. IMPACTOS POR DIMENSIONES

La actividad minera en el departamento de Chocó se concentra en las regiones de la Cuenca del río San Juan y en la parte alta y media de la cuenca del río Atrato ¹³ y se desarrolla principalmente a través del barequeo, también conocida como minería artesanal; la pequeña y mediana minería (semi-mecanizada), y minería mecanizada (con dragas y retroexcavadoras).

A continuación veremos el impacto del estado de cosas descrito sobre las dimensiones mineras, ambientales, socio-económica y étnicas.

Dimensión minera

La minería de oro fue por siempre una actividad de subsistencia para los chocoanos, una tradición de padres a hijos en zonas rivereñas. Sin embargo, las primeras dragas aparecen en sus ríos desde la década de los ochenta, algunas operadas por nativos financiados por inversionistas del interior del país, y comienzan a aparecer los primeros brasileños con su experiencia en la fabricación, mantenimiento y operación de dragas.

La zona productora de oro más importante es el San Juan y los municipios del medio Atrato, donde la mayoría de los habitantes viven de este oficio o de actividades conexas a la minería. En alto Baudó, zona de vocación agrícola no hay títulos mineros, sin embargo se registra un alto volumen de producción de oro.

De acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Minería al IIAP, la autoridad minera ha entregado 242 títulos mineros a particulares, 20 de los cuales a Consejos Comunitarios en la modalidad de contratos de concesión. Estos títulos, como se sabe, requieren de licencia ambiental y de consulta previa cuando se encuentren en zonas de comunidades étnicas.

La explotación aurífera es rentable, pero con el alza de los precios del oro en el mercado internacional se intensificó la actividad, primero en las regiones donde se tenía conocimiento de la existencia del mismo y luego se fue extendiendo a otras áreas y municipios con potencial. El auge impulsa el comercio y transporte, y la actividad se extiende al margen de una autoridad minera y ambiental inexistente, y por supuesto de la normativa sectorial.

La dinámica reconfigura el mapa minero departamental, y a los mineros ancestrales, con garantía en la misma ley, se suman mineros llegados de otras regiones del país; los nativos que logran adquirir dragas y maquinaria para elevar sus niveles de producción; los foráneos que invierten en la extracción ilícita de minerales, y las organizaciones armadas ilegales ocupan el territorio con un doble propósito: mantener sus tradicionales actividades ilegales (narcotráfico y tráfico de armas), y extraer rentas extraordinarias mediante la explotación minera directa o la extorsión a los mineros.

¹³ Ibídem

Subyace bajo ese panorama una institucionalidad local pasiva y ajena a tomar cartas en el asunto, resignada a que las decisiones en minería se toman desde Medellín o en Bogotá; una dirigencia política conforme y particulares que se lucra de la actividad y que por tanto no tienen mayor interés en cambiar el estado de cosas, el escaso sentido de pertenencia de los lugareños por su territorio, y la corrupción de las fuerza del orden, como fue denunciado en la mesa minera de agosto de 2014 en Quibdó, liderada por el exviceministro de Minas, César Díaz.

Dimensión ambiental

En el departamento de Chocó existen 44 áreas constituidas bajo diferentes figuras de conservación y protección ambiental, como son los parques naturales nacionales Los Katios y Utria; las reservas regionales y la reserva forestal del Pacífico que cubre buena parte de los territorios étnicos titulados al amparo de la Ley 70 de 1993. Dentro de esas 44 reservas se encuentran 32 de la sociedad civil.¹⁴ Estas zonas excluyen la actividad minera en tanto que las reservas forestales protectoras tiene por objeto el desarrollo de la economía forestal, la conservación de aguas, suelos y fauna silvestre. Pueden también ser objeto de sustracción temporal, para otro tipo de aprovechamiento, como la actividad minera, según la Ley 1450 de 2011.

En el departamento existen tres áreas de manejo especial, establecidas mediante Decreto 2811 de 1974, y un sitio Ramsar en área del Bajo Baudó. Los estudios coinciden en que las áreas de conservación y de interés ambiental del departamento están amenazadas por actividad minera

La zona más vulnerable es la Reserva Forestal del Pacífico. Gran parte de los municipios y territorios étnicos con tradición minera están en la reserva total o parcialmente. La reserva tiene 11 millones de Hectáreas, distribuida en Antioquia, Nariño, Cauca, Valle, Risaralda y Chocó. En Chocó, esta reserva cubre 4,7 millones hectáreas en 22 municipios.

De las nueve Zonas Mineras de Comunidades Negras, siete de ellas se encuentran dentro de la Reserva Forestal del Pacífico. Para minería se requiere de sustracción de área por estar dentro de la Reserva de Ley 2 y los interesados deben demostrar la adecuada coexistencia de actividades mineras con los objetivos de la reserva forestal. Esta es una gestión inalcanzable para los pequeños mineros.

Humedales de la Cuenca del río Atrato.

Hay zonas del departamento donde definitivamente no se puede hacer minería. Acandí y Ungía hay minería de oro sobre reservas especiales donde no se puede ejecutar ninguna actividad. Existe también una fuerte intervención en zonas de la reserva forestal del Pacífico, aunque se puede solicitar la sustracción temporal de área. Muchos otros tipos de restricciones socio-económicas, como nacimiento de ríos y quebradas abastecedoras de acueductos veredales y urbanos, lugares de valor etnohistórico, sitios sagrados indígenas, lugares de esparcimiento, recreación y turismo, han sido intervenidos directamente o afectados por efluentes mineros.

¹⁴ Diagnóstico para la Identificación de áreas susceptibles de formalización minera en el departamento de. Instituto de Investigaciones ambientales del Pacífico (IIAP). 2013.

Autoridad ambiental local

Codechocó es la Corporación Autónoma Ambiental del departamento y se caracteriza justamente por su bajo nivel de gestión, señalada con frecuencia por la politización de sus funcionarios, su poca experiencia y bajo conocimiento del tema ambiental, y en algunos casos de corrupción.

La Corporación atribuye el bajo nivel de cobertura a la complejidad geográfica, a problemas de orden público que le impide el ingreso a las regiones de mayor intensidad minera y a la falta de recursos. Codechocó identificó 260 entables mineros en la zona del San Juan y parte alta y media del río Atrato sin licencia ambiental, siendo este el principal reto de una política de legalización.

Dimensión socio-económica

Comunidades Étnicas

Existe 58 Consejos Comunitarios Mayores que integran los territorios colectivos, ocho de los cuales cuentan con Zonas Mineras de Negros reconocidas por la autoridad minera y 20 títulos mineros para la explotación de oro, plata y platino. Una de las controversias más importantes entre la autoridad minera y los Consejos Comunitarios es que las ZMI no incluyen la autorización para la exploración y explotación de minerales; para hacer minería, estas comunidades deben obtener el título minero y licencia ambiental.

Dada la diversidad de instrumentos de conservación y protección ambiental, tener una ZM de negros no garantiza esta actividad, pues como vimos antes muchas de estas zonas excluyen la minería o están sujetas a procesos de sustracción de áreas. Adicionalmente, cuando los beneficiarios de una Zona Minera Indígena o de negros no inician las gestiones para obtener el título minero se exponen a que la autoridad minera entregue el área a terceros, perdiendo el derecho de prelación.

El trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), en el marco del Convenio 72 de 1993 con el Ministerio de Minas y Energía, no contiene un diagnóstico de la situación minera dentro de los resguardos indígenas debido a que el Consejo de Resguardos Indígenas del Chocó (CRICH), determinó que no había ningún interés de estas comunidades en permitir el desarrollo de este sector dentro de sus territorios.

No obstante esta determinación, en diálogo con representantes de algunos resguardos indígenas se tiene conocimiento de que 1) algunos pocos resguardos han suscrito contratos con terceros para la explotación minera dentro de sus territorios y 2) denuncian la presencia de terceros que han invadido territorios indígenas para explotar el oro de manera ilegal e inconsulta.

Situación Socio - Económica

El Chocó es un departamento fuertemente rezagado en su desarrollo económico, que no ha aprovechado el potencial y su biodiversidad para generar desarrollo económico, ni bienestar social. La participación del Chocó en el PIB nacionales es apenas del 0,53% y las estadísticas del DANE demuestran la existencia de condiciones de pobreza y pobreza extrema en buena parte de su población.

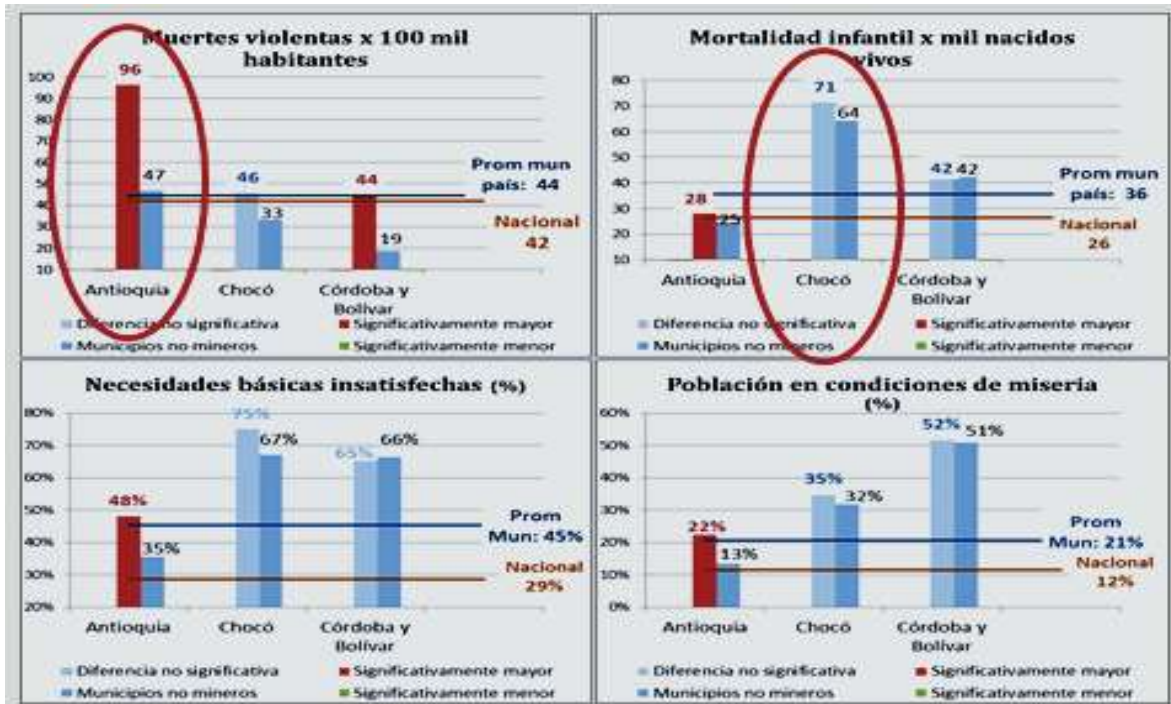
La actividad minera es la principal fuente de empleo, seguida del empleo público, pero ese sector sigue siendo mayoritariamente informal e ilegal /criminal, no obstante lo cual mueve los sectores del comercio, servicios y financiero local.

El censo minero realizado por el MME en los años 2010 – 2011 registra la existencia de 527 unidades de producción minera en el departamento, de los cuales el 99,2% no tiene título minero; el 93% labora sin observar las normas de seguridad industria e higiene; el 95% no posee ninguna clase de autorización ambiental, el 96% están dedicados a la producción de oro y el 80% no lleva ningún registro contable.

El comercio provee equipos, insumos y alimentos que requiere la minería. No obstante el comercio es una actividad legal, tras ella se camufla la comercialización de insumos, como el mercurio y partes y piezas para maquinaria al servicio de esa minería al margen de la Ley. ¿Quién provee el mercurio para la amalgamación del oro? ¿Quién abastece con combustibles la maquinaria que opera ilegalmente en el departamento?

La ausencia de estadísticas oficiales sobre el comportamiento de los diferentes sectores de la economía tampoco permite un mejor análisis de la situación socio-económica del departamento, aunque las cifras sobre condiciones de vida de sus habitantes, tasas de desnutrición, y necesidades básicas insatisfechas siempre puntúan entre las más altas.

Cuadro 1



Minería en Colombia. CGR. Renta Minera y Government take. Guillermo Rudas. CGR. Abril 2014

Comercialización de oro.

La observación muestra la concurrencia de mineros a vender pequeñas cantidades de oro a las casas de compra de oro en los cascos urbanos de los diferentes municipios mineros. Es una transacción informal donde regularmente no se pregunta la procedencia del mineral¹⁵ y escasamente se pregunta la identificación del vendedor. Pero este es el mercado pequeño, el otro mercado se mueve por redes grises o negras donde las autoridades no logran recabar mayor información.

Se dice, por ejemplo, que el oro en mayores proporciones se transporta a Medellín y en menor medida a Cali, donde se encuentran las más grandes fundidoras de oro del país, o donde empresas formales exportan el mineral con el cumplimiento de los requisitos de ley, es decir, el pago de impuestos y su registro oficial como exportador.

Uno de los incentivos para denunciar el oro en uno u otro municipio desapareció con la creación del nuevo Sistema General de Regalías. Con el nuevo sistema, el criterio de distribución de las regalías fue modificado y ya no hay incentivos para denunciar el oro en un municipio diferente al productor.

Disposiciones recientes del Ministerio de Minas y Energía señalan que los titulares mineros deben inscribirse en el Registro Único De Comercializadores de Minerales (RUCOM),¹⁶ en tanto que los barequeros deben hacer su registro en el Sistema de Información SI: Minero¹⁷

Sin embargo, el tema de fondo es el lavado de activos a través del sector aurífero. Nuevamente, las autoridades no tienen mayor información al respecto, pero saben que el delito se consume en su territorio. Existen varias opciones conocidas públicamente como ingresar dólares, cambiarlos por pesos, comprar oro, reportarlo como producido en alguno de los municipios y venderlo a una casa fundidora o incluso exportarlo, legalizando de esa forma recursos de dudosa procedencia.

Otra modalidad denunciada es comprar oro u oro chatarra en Panamá u otros países, ingresarlo ilegalmente al país, reportarlo como producido en algún municipio y luego comercializarlo en el mercado legal o exportarlo, legalizando recursos provenientes del narcotráfico, como han denunciado las propias autoridades.

Se trata de uno de los problemas más complejos y por tanto más difíciles de atacar, excepto cuando la autoridad fiscaliza la explotación y tiene cifras reales de producción por unidad productora para evitar el ingreso del mineral precioso y la adulteración de los volúmenes de producción real.

Modalidades de contratación

Otro tema que hace más compleja la tarea de normalizar el sector minero en el Chocó son las modalidades concretas o específicas de explotar los minerales. Diversos actores continúan en la tarea de gestionar títulos mineros, zonas mineras en áreas de comunidades negras, creación de cooperativas y asociaciones para extraer la riqueza mineral, algunos de ellos afiliados a Fedemichocó.

¹⁶ Decreto 2637 de 2012

¹⁷ Instructivo para la inscripción de Barequeros. MME. Agosto 2014.

Se registran de otro lado las alianzas para el desarrollo ilegal de la minería. Inversionistas foráneos que aportan recursos y crean alianzas con expertos mineros nativos para extraer oro. Muchos de estos inversionistas, según las entrevistas realizadas, están ubicados en Antioquia, Valle y Córdoba.

En otros sitios, se conoce de la presencia de organizaciones armadas al margen de la Ley, guerrilleros y las bandas criminales, participando directamente en la extracción o extorsionando a los mineros. Estas organizaciones, tal como funcionan en otras regiones del país controlan los territorios por la vía de las armas, organizan la extracción y comercialización de minerales, terminan enrolando a barequeros y pequeños mineros en su operación, se blindan socialmente en la medida que no existe en esas regiones otra fuente de empleo e ingresos, y mantienen en algunos casos vínculos con las fuerzas políticas y autoridades locales para operar sin obstáculos.

Otra modalidad que tomó mucho auge en los últimos tiempos es la de contratos suscritos por los consejos comunitario con terceros, que incluyen desde compañías formales (Continental Platinum con el consejo comunitario de Cocomacoiro a 30 años), y otros informales e ilegales.

Muchos de esos acuerdos se enfocan en los aspectos económicos, tales como el canon por arrendamiento de tierras, porcentajes sobre la producción o una tarifa fija por autorizar la permanencia y operación de los mineros, y en menor medida se orientan a exigir el cumplimiento de normas mínimas ambientales. En algunos acuerdos, se pacta la contratación de mano de obra de las comunidades negras y la posibilidad de hacer barequeo en los sitios donde operan las retroexcavadoras.

Las versiones recogidas indican que los consejos comunitarios empiezan a tener problemas con las contrapartes en los acuerdos de operación por su incumplimiento en el pago de las contraprestaciones económicas y la desatención de las normas ambientales que causan un grave daño en terrenos de propiedad colectiva, además de los impactos sociales y mayores niveles de violencia.

Un poco más adelante, cuando se trate el tema de la mesa minera de Chocó, se verá como el interés de algunas de las partes era promover un programa de formalización de los mineros en las zonas de los consejos comunitarios sin pleno conocimiento de los riesgos que implicaría legalizar mineros cuya procedencia no es clara para ninguna de los actores que participa en la mesa.

Sin embargo, debe destacarse que si los acuerdos de operación con terceros, autorizado por el Código de Minas en su artículo 135, se refieren a áreas donde no se cumplen los requisitos para extraer minerales, valga decir el título minero y la licencia ambiental, dichos acuerdos son ilegales y mal podría una autoridad legalizar o formalizar minería en zonas donde no se cumplen las condiciones legales para ello. Incluso en las zonas mineras de comunidades negras, si no se llegan los requisitos legales.

También algunas alcaldías imponen tarifas y condiciones de manejo ambiental a los mineros que operan en sus jurisdicciones, sin observar que tengan título minero y licencia ambiental, y autorizan el ingreso de maquinaria a sus municipios para operar en obras públicas, cuando la verdad esa maquinaria llega para participar en la minería ilegal. Sin embargo, salvo verificar el pago de las contraprestaciones económicas, las alcaldías no velan por el cumplimiento de las normas ambientales, y de alguna forma amparan su operación por la generación de empleo para sus municipios.

Actualmente, se registran tensiones entre algunas alcaldías y los consejos de comunidades negras por las autorizaciones y contraprestaciones económicas, pues cuando los mineros las pactan con las alcaldías, no reconocen para estos efectos a las autoridades afrodescendientes.

En otros casos, los mineros llegan a acuerdos directos con los propietarios de las tierras, muchas de ellas ubicadas en zonas donde la minería está prohibida o condicionada a la sustracción de áreas para el ejercicio de esa actividad.

Planes de Desarrollo Municipal

Solo en 11 de los 32 municipios del Chocó se contemplan programas, acciones y proyectos relacionados con la actividad minera, encaminados a mejorar las condiciones de la actividad minera, aumentar la rentabilidad y reducir los impactos ambientales, según el estudio presentado por el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP.

Mesa Minera

Los paros y manifestaciones de pequeños y medianos mineros informales llevaron en el país a la conformación de las llamadas mesas de diálogo minero. Una de estas mesas y la única conformada mediante Resolución #9 603 del 31 de julio de 2013, es la mesa de para la formalización minera en el departamento de Chocó.

La Mesa de Diálogo se ha venido reuniendo con alguna regularidad, pero la asistencia a una de ellas llevada a cabo en el mes de agosto en la ciudad de Quibdó, permitió extraer los siguientes elementos:

- Falta de liderazgo del gobernador del departamento, pese a los esfuerzos de la Secretaria de Desarrollo Económico por incidir en el rumbo de la Mesa.
- Los intereses que se impulsan en la Mesa responden a la agenda minera del Gobierno Central y de los Consejos Comunitarios, y no se observa la presencia de otros actores válidos, como Codechocó, mineros u organizaciones de mineros.
- Se avanza en la formalización minera con los propietarios de los territorios colectivos, pero no con los mineros, que son el foco de los programa de formalización minera. Es una estrategia riesgosa en la medida que no se conoce a quiénes van a formalizar.

La importancia de esta Mesa es que provee un espacio para el diálogo entre el gobierno central y el departamento, y ese espacio hay que mantenerlo en las nuevas condiciones planteadas en este documento.

El camino que ha tomado esa Mesa de Diálogo soluciona una parte de la problemática con los enormes riesgos antes mencionados, no aborda otros aspectos sustanciales de esa problemática, dejó por fuera a los mineros objeto de los programas de formalización, y es necesario reorientarla, con el liderazgo del departamento.

Uno de los productos de la Mesa de Diálogo del Chocó fue el estudio elaborado por el instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico IIAP denominado "Diagnóstico para la identificación de áreas

susceptibles de formalización minera en el departamento de Chocó”, elaborado en el marco del convenio 072 de 2013, suscrito entre esta organización y el Ministerio de Minas y Energía.

Se trata de uno de los esfuerzos más importantes al entrar en el detalle de los aspectos ambientales, étnicos y mineros del departamento y arroja abundante información para el análisis y propuestas a realizar. Sus conclusiones son un primer llamado de alerta a las posibilidades de minería en el departamento al reconocer que el 99% de los mineros no se les puede legalizar por estar en áreas establecidas como de conservación ambiental, reservas de la sociedad civil, Distritos Integrados, parques naturales nacionales y regionales o en consejos comunitarios.

Orden público

Cada vez hay mayor presencia de grupos armados al margen de la Ley, especialmente en las regiones donde hay poca presencia de las Fuerzas Armadas, según el mismo estudio. Los grupos se distribuyen por zonas y en ocasiones comparten el territorio. Su modo de operación no se diferencia demasiado, pero siempre terminan ejerciendo el control del territorio y de las comunidades por la fuerza de las armas. Se comportan como la autoridad, otorgan permisos, cobran impuestos, imponen el orden social.

Chocó es un corredor estratégico para el narcotráfico y tráfico de armas. También ligados al cultivo de coca. INDEPAZ reporta presencia de grupos armados en 19 municipios del departamento.

5. MINERÍA: UNA PROPUESTA INTEGRAL EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA AUTÓNOMA

La enorme riqueza natural de un departamento privilegiado no puede ser la excusa para su destrucción. Las autoridades y la comunidad chocoanas tienen las herramientas constitucionales y legales para implementar un modelo de extracción minera a pequeña escala que rompa con el vigente, fuente de depredación ambiental y generador de conflictos socio-económicos y de orden público.

Más de doscientos años de vida republicana han demostrado que el centralismo extremo ha sido ineficaz, aunque funcional al avance de las locomotoras mineras, legales e ilegales, las cuales terminarán imponiéndose, a menos que haya un cambio importante en el estado de cosas, en perjuicio del medio ambiente, los derechos de las comunidades étnicas, la paz y el bienestar de indígenas, afro y demás habitantes marginados de las decisiones que afectan su ruta de vida.

El fracaso del centralismo minero, de los programas de legalización y formalización de esta actividad en el Chocó, y el desarrollo del sector en la mayor informalidad e ilegalidad/criminalidad, abre un espacio para que las entidades territoriales puedan plantear una agenda pública con autonomía orientada a recuperar la gobernanza del sector minero en el departamento.

La propuesta conlleva enormes retos que van desde el fortalecimiento de la institucionalidad local a una alianza con el gobierno nacional, las fuerzas armadas, los alcaldes y las comunidades étnicas para formular y ejecutar una política de normalización del sector minero, hasta desarrollar encadenamientos que faciliten la creación de una base industrial y comercial generadora de riqueza, ingresos y empleo para los ciudadanos locales.

El análisis precedente de las normas ambientales, minera y de las encargadas de garantizar los derechos de las comunidades étnicas refleja el caos normativo de un Estado fragmentado y descoordinado; Las autoridades centrales ni ven, ni aceptan, ese estado de cosas, pero las consecuencias son desastrosas para el departamento y los municipios mineros.

Normas constitucionales y legales, así como sentencias de las altas cortes, reconocen la autonomía de las entidades territoriales y su competencia para decidir sobre el uso del territorio y la defensa de sus recursos naturales. Las entidades territoriales, y en concreto el departamento de Chocó, pueden exigir por tanto al gobierno central participación en las decisiones que impacten el territorio y sus recursos.

Si bien se pueda argüir que los recursos naturales no renovables con propiedad del Estado, también es evidente que su explotación genera impactos sobre el suelo y externalidades negativas sobre la economía y las comunidades habitantes del territorio.

Se trata de recuperar el control y manejo de la actividad minera que actualmente se desarrolla en el departamento de Chocó y de orientarla por el camino de la sostenibilidad ambiental, evitando o minimizando los impactos negativos sobre la biodiversidad, y las dimensiones sociales, de salud, económicos y de orden público.

La Secretaría de Desarrollo Económico y Recursos Naturales aprobó recién la llamada “Visión de la Minería en el Chocó 2015”, el cual señala que “La Gobernación de Chocó, en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, y tomando como base los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Departamental “Unidos Construyendo Desarrollo”, propone a las fuerzas vivas del departamento, tanto sociales como políticas y económicas, la siguiente apuesta de gestión de la actividad minera en el Chocó, cuyo único propósito es convertirla en una oportunidad de creación de riqueza y bienestar para el conjunto de la población chocoana”.

Se trata entonces de una visión que puede ser soportada ahora por una propuesta minera autónoma y diferenciada para el departamento de Chocó y la cual debería enmarcarse en las siguientes consideraciones:

1. La verdadera riqueza del departamento está en su biodiversidad. No es aceptable que el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables conlleve a la destrucción de su verdadera riqueza.
2. El departamento de Chocó tiene el potencial de desarrollar diversas actividades sostenibles y armónicas con sus condiciones naturales. La visión de sus habitantes sobre su territorio y sus riquezas es fundamental.
3. Preservar actividades tradicionales como el barequeo, e incluso la minería a pequeña escala, solo es válida en la medida que no destruya el medio ambiente y que se oriente al sustento de sus habitantes y al mejoramiento de la calidad de vida.
4. Empoderamiento de las autoridades departamentales y municipales, diseño de una política minera autónoma y la apertura de un espacio con el Gobierno Nacional para adoptar decisiones de política referida exclusivamente a los rangos extractivos mencionados.
- 5- Respeto por la opinión y decisiones de las comunidades étnicas sobre esta materia.

La adopción de este marco de política implica desde luego una ruptura con el actual modelo minero, pero en su lugar se rescata la autonomía de los entes territoriales y los principios que regulan las relaciones entre Gobierno Central y las entidades territoriales, -- coordinación, concurrencia y subsidiaridad, la competencia de los concejos municipales, y la participación de las comunidades en la formulación y definición de los diferentes instrumentos de ordenamiento del territorio.

Objetivos específicos de una propuesta autónoma de minería

La diversidad de situaciones e intereses no permite la formulación de una propuesta fácil ni de gusto para todos los actores, y se complejiza por la presencia de situaciones extra-mineras que perviven en una caja negra y que se han consolidado gracias a la ausencia del Estado y a la debilidad de la institucionalidad local. Los objetivos de una política autónoma para el departamento de Chocó son:

- Recuperar la gobernanza del sector minero en el territorio y decidir sobre el futuro del sector en el marco de la sostenibilidad ambiental.
- Trabajar de manera coordinada, concurrente y subsidiaria con el Gobierno Nacional para la toma de decisiones en materia minera.
- Establecer un marco legal para el desarrollo de actividades extractivas a pequeña escala, incluidas las labores de barequeo, diferenciada por mineral y seguimiento y fiscalización a cargo de la autoridad local.
- Generar una alianza con otras autoridades del nivel nacional y regional para erradicar la minería informal e ilegal/criminal, y prohibir actividades de gran minería a cielo abierto en territorio chocoano.
- Formular programas de formalización de la minería a pequeña escala que incluya la ejecución de labores bajo estándares ambientales, técnicos, laborales y de seguridad industrial e higiene orientados a garantizar el cumplimiento de los objetivos generales de la política autónoma.
- Encadenar las labores extractivas a pequeña escala con eslabones de comercialización y generación de valor agregado, aportando incentivos para la formalización de los pequeños y medianos mineros objeto de este programa.
- Encadenar las labores extractivas con alternativas productivas como un mecanismo de transición a otras actividades sostenibles que generen recursos seguros para los beneficiarios, evitando que sus niveles de vida dependan del ciclo de precios de los minerales.

En razón de la biodiversidad y su fragilidad, no se admitiría ni la gran minería a cielo abierto, ni la presencia de dragas y retroexcavadoras que depreden la mayor riqueza del departamento. Estamos hablando, en consecuencia de promover y fomentar la minería a pequeña escala, incluido el barequeo o la minería artesanal.

En ocasiones, cuando esta propuesta fue expuesta a algunos actores mineros, éstos preguntan por qué se condena a los chocoanos a vivir en la pobreza estando sentados sobre miles de toneladas de oro, plata y platino. Los chocoanos son pobres y lo seguirán siendo porque el actual modelo solo beneficia a unos pocos, las rentas se fugan a otras regiones y no se reinvierten en el departamento, no hay encadenamientos productivos y las regalías se dilapidan, se pierden o se orientan a obras o actividades de bajo impacto.

Por ese camino, a la vuelta de unos años, cuando la biodiversidad haya sucumbido en toneladas de mercurio y en desérticas playas aluviales, con ríos sedimentados, sin peces y con aguas que infectan la piel de quien

en ellas se baña, la gran mayoría de los chocoanos se preguntará ¿y dónde fue a parar la riqueza sobre la cual estábamos sentados?

Se trata entonces de defender la biodiversidad de las locomotoras mineras, legales e ilegales, y de fortalecer aquellas formas de minería cuyos impactos no se traducen en depredación y que son fuente de ingresos para centenares de barequeros y de pequeños y medianos mineros, y por tanto de sus familias. Se busca también blindar el territorio y evitar el ingreso de dragas y retroexcavadoras, trabajando de la mano con los resguardos indígenas y consejos comunitarios.

6. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE UNA POLÍTICA MINERA AUTÓNOMA.

Una de los aspectos más importantes del debate actual sobre la política minera en el país gira en torno a la competencia de las entidades territoriales en las determinaciones sectoriales que involucran sus territorios. El tema surge tras una demanda al artículo 37 del Código de Minas, que reza de la siguiente manera:

Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial que se trata el siguiente artículo.

Luego del estudio de la demanda, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia C-123 de marzo de 2014 que el artículo 37 era exequible pero condicionado a que en el proceso “por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.

Esta sentencia endereza el camino del arbitrario artículo 37 de la Ley 685 de 2001, pero no tiene el alcance del concepto proferido por dos magistrados, María Victoria Calle y Luis Ernesto Vargas Silva, en cuyo salvamento de voto expresan que el artículo es abiertamente inconstitucional.

Coincidió la posición de la Corte Constitucional con el auto proferido por el Consejo de Estado sobre el Decreto 934 de 2013 del Ministerio de Minas y Energía por medio del cual se reglamenta el artículo 37 del Código de Minas, suspendiendo provisionalmente su aplicación por vulnerar el principio de autonomía territorial.¹⁸

La sentencia C-123 de la Corte Constitucional y el auto del Consejo de Estado son importantes para efectos de las recomendaciones contenidas en este documento, pues recuperan mandatos constitucionales relativos a la autonomía territorial y a lo establecido en el Estatuto de Ordenamiento Territorial que autoriza a los concejos municipales a tomar determinaciones sobre el uso del suelo a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

¹⁸ Auto 49.150 del Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo. Septiembre 3 de 2014.

Sin embargo, varios ministerios, entre ellos el de Minas y Energía, desvirtuaron el alcance de la Sentencia mencionada y en un cuestionado Decreto, el 2691 del 23 de diciembre de 2014, generaron un procedimiento en la práctica imposible de cumplir para las entidades territoriales, lograron revivir el artículo 37 del Código de Minas y con él el centralismo extremo en materia minera y subordinando a la autoridad ambiental a la minera.

A mayo de 2015, cinco demandas se habían presentado contra este Decreto y la primera de ellas había sido admitida por el Consejo de Estado. Una de las demandas, presentada por Foro Nacional por Colombia, Conciudadanía y la Red Nacional de Mujeres busca que el Consejo anule el Decreto por violación al derecho a la participación ciudadana, a los principios que regulan las relaciones Gobierno Central – Entidades Territoriales, el principio de legalidad, por extralimitación de funciones y desconocimiento del deber de proteger los recursos naturales y el derecho a un ambiente sano.

El Plan de Ordenamiento Minero (POM), por su parte, elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME también dio pasos importantes orientados a restablecer los principios de autonomía territorial en las decisiones hasta ahora centralizadas en materia de titulación minera. Los aspectos más importantes del POM y que alimentan la propuesta son:

Reconoce de entrada que existen problemas de coordinación entre la Nación con los territorios; del sector minero con el ambiental; entre el ministerio de ambiente y las corporaciones, y la gestión social.

Propone suscribir contratos Plan o vinculación a los contratos existentes, como alternativa para pactar condiciones que satisfagan un mínimo de aspiraciones territoriales de modo que faciliten el dialogo social. Esta propuesta recoge lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 antes comentada e incluye negociaciones del gobierno con las entidades territoriales para la dotación de bienes públicos, posibles nuevas transferencias y la eventual delegación de algunas funciones mineras a los territorios.

Propone una gestión diferenciada por mineral y planes separados para oro, carbón, ferroníquel y materiales de construcción. Propone una descentralización progresiva (inicialmente selectiva), de funciones específicas de acuerdo con el tipo de minerales, tamaño de la explotación, tipologías territoriales y/o producción, riesgos sociales, ambientales e institucionales. De acuerdo con ello, la UPME propone la delegación gradual de funciones mineras a las entidades territoriales.

Fortalecer la fiscalización y otorgar mayores beneficios a los municipios productores, integración de la minería a los procesos de ordenamiento de usos de suelos y seguimiento y control para la resolución de conflictos en el uso de territorio.

Como se observa, se trata no solo de reconocer por la vía de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la autonomía de los territorios en esta materia, sino que la UPME, ente asesor del Ministerio de Minas y Energía, avanza en el POM en propuestas específicas para devolver autoridad, funciones y recursos a las entidades territoriales en un proceso gradual, sobre la base de resultados y en el que se armonice el uso del suelo y la vocación de las regiones con las autorizaciones mineras.

Aspectos claves a resolver para viabilizar la propuesta de política autónoma.

Como se dijo antes, los retos son enormes, pero mucho de ellos apuntan a llenar vacíos institucionales generados por la invasiva práctica centralista en materia minera.

Una visión de futuro. Determinar qué quiere y a dónde desean llegar en el mediano y largo plazo es una tarea esencial de las comunidades y las autoridades para definir una hoja de ruta que incluya definiciones sobre la riqueza ambiental, la vocación del territorio y el uso y aprovechamiento de los minerales.

Definiciones sectoriales. ¿Qué hacer con los recursos minerales que posee el departamento? ¿Para qué explotarlos? Son algunas de las preguntas que las comunidades y las autoridades se deben hacer y resolver para definir un programa minero local y enmarcar en él el programa de formalización del sector.

Fortalecimiento institucional. El gobierno departamental debe empoderarse del sector fortaleciendo su gestión institucional con personal comprometido y conocedor de los temas mineros, ambientales y de comunidades étnicas.

Fiscalización presencial. El nuevo modelo minero autónomo garantiza la proximidad de la autoridad minera local de los mineros. Se busca romper con un esquema administrativo y fiscalizador a distancia, que le permita a las partes locales mantener una relación fluida y permanente, facilite las labores de fiscalización sin el desplazamiento de personal de Bogotá, y dejar a la autoridad nacional como una segunda instancia para resolver desacuerdos locales.

Alianzas para atender la complejidad. La pluralidad de actores e intereses que rayan con la criminalidad obliga a que el gobierno local fortalezca sus alianzas con el Gobierno Nacional, las Fuerzas Armadas, los alcaldes y las comunidades étnicas con territorios dentro del departamento.

Conocimiento para liderar la estrategia e interactuar con autores diversos. La institucionalidad debe tener un profundo conocimiento de los marcos minero, ambiental y étnico para poder proponer, mantener el liderazgo y concretar la política autónoma y la estrategia de normalización de la minería en el departamento.

Información para recuperar la gobernanza del sector minero chocoano. Avanzar en los censos mineros realizados por Ministerio de Minas y el IIAP hasta romper la caja negra que recubre el sector y neutraliza cualquier posibilidad de control y manejo.

Minería en resguardos indígenas y consejos comunitarios

Otro capítulo del programa de legalización diferencial es el enfocado a la minería informal e ilegal en resguardos indígenas y consejos comunitarios de afrodescendientes legalmente constituidos. En ellos, las normas son claras respecto a las posibilidades de adelantar actividades mineras, pues lo primeros pueden solicitar la declaración de Zonas Mineras Indígenas y los segundos Zonas Mineras de Comunidades Negras, y luego los títulos y licencia ambiental para la explotación de minerales en dichas áreas.

En ambos casos, Indígenas y afrodescendientes tiene el derecho de prelación para el ejercicio de la minería frente a terceros, pueden solicitar títulos mineros para extraer minerales dentro de las zonas mineras declaradas, y pueden contratar la operación minera con terceros cuando tengan la licencia ambiental. Existen

algunos vacíos en las normas o poca claridad respecto a la minería dentro de los resguardos indígenas o consejos comunitarios y en áreas que no fueron incluidas en las zonas mineras declaradas. Aunque la posición del Ministerio de Minas es que en esas áreas puede otorgar títulos mineros a terceros, también es cierto que el derecho de prelación no aclara si dentro de los territorios étnicos o solamente en las zonas mineras declaradas.

Sin embargo, repito, la norma no es muy clara y en el departamento de Chocó podrían existir títulos mineros otorgados a terceros donde no se aplicó el derecho de prelación por lo que, una opción de las comunidades étnicas, y de la misma gobernación, es solicitar al Ministerio de Minas – Agencia Nacional de Minería un listado de los títulos otorgados y las actas donde se formaliza el derecho de prelación, así como los polígonos para ir elaborando un propio catastro minero. En caso de que ese requisito no se hubiese cumplido, los interesados pueden solicitar la extinción de títulos e ir liberando áreas para la legalización de mineros informales.

Otro aspecto crítico de la minería chocoana son los contratos de operación suscritos, especialmente por los consejos comunitarios, con terceros (artículo 135 de la Ley 685 de 2001). Como se dijo antes, estos contratos facilitaron la entrada y permanencia de mineros ilegales en resguardos indígenas, pero sobretodo en consejos comunitarios, y con ellos la depredación ambiental, descomposición social y la exacerbación de la violencia, cuando no el ingreso de grupos armados al margen de la ley.

Sin embargo, la legalidad de esos contratos de operación es cuestionable dado que fueron firmados por algunos consejos comunitarios en zonas mineras de comunidades negras sin título minero ni licencia ambiental que autorice la explotación de minerales. De manera que, difícilmente, pueden las autoridades locales validar acuerdos en los que se privilegian las obligaciones económicas de los acuerdos o contratos de operación respecto a las obligaciones ambientales o que no se incluyeron o son desatendidas por los terceros.

7. ASPECTOS CONCRETOS DE UNA NUEVA VISIÓN MINERA

Minería única y exclusivamente en las zonas donde las condiciones ambientales lo permiten. Los diferentes instrumentos de protección y conservación ambiental expuestos en la primera parte del trabajo constituyen la base para determinar las zonas donde la ejecución de labores mineras no expone la biodiversidad a impactos negativos irreversibles.

En las zonas donde la minería queda prohibida, muchas de ellas cubiertas por diversos instrumentos de conservación, se requiere una acción mancomunada, que incluya a los resguardos indígenas y consejos comunitarios, para velar por su protección y los acuerdos alcanzados en el marco de una nueva visión territorial. Se entiende también que las decisiones de las comunidades étnicas se enmarcan en la nueva política autónoma, que se deberán revisar los contratos mineros suscritos con terceros y que se deberá respetar el derecho de los indígenas para prohibir la minería en sus territorios.

En las zonas donde se aprueben proyectos de minería a pequeña escala, deberán ser sustraídas con el objeto de permitir el desarrollo de una actividad amigable con el entorno. El Ministerio de Minas y Energía deberá avanzar en una nueva clasificación de la minería para determinar que es pequeña y mediana minería.

La política autónoma estaría dirigida hacia el barequeo o minería artesanal, la pequeña minería y algunas unidades de explotación de mediana minería que no utilicen retroexcavadoras o dragas, cuya prohibición es un requisito fundamental en el nuevo modelo autónomo.

Las unidades productivas de pequeña y mediana minería están sujetas a los requisitos de Ley para poder explorar y explotar recursos naturales no renovables — título minero y licencia ambiental— y a estándares ambientales, técnicos, seguridad industrial y obligaciones económicas y laborales verificables por las autoridades del departamento, por estar ellas más cerca de los mineros que la misma autoridad del orden regional o nacional, despachando desde Bogotá.

Se entendería entonces que la autoridad minera es la departamental y que despacha desde Quibdó y los municipios donde se autorice esta actividad, y que deberá contar con recursos provenientes de la explotación de los minerales para su funcionamiento.

Una de las razones del fracaso recurrente de los programas de legalización es la falta de apoyo no paternalista de las autoridades a los pequeños y medianos mineros, y la falta de incentivos reales para que los mineros perciban que es mejor ser legal que ilegal. La propuesta incluye la creación de un ente departamental que acompañe la formalización de los mineros objeto de la política autónoma en todos los aspectos de esa actividad, y la creación de incentivos, no en la explotación, sino en la comercialización de los minerales explotados, como veremos más adelante.

Producción limpia.

El combate contra la minería ilegal/criminal debe incluir la erradicación del uso de mercurio de la extracción aurífera. La absoluta prohibición del uso de sustancias químicas peligrosas para la salud de los ciudadanos, incluye la persecución a las redes de comercializadores de mercurio, y la introducción de tecnologías limpias para la explotación de minerales que además de sus bondades ambientales y para la vida de las personas, logran colocarse en mercados que reconocen y recompensan esas prácticas amigables con el medio ambiente.

En el mundo existen ya algunas prácticas que han ido reemplazado el uso de químicos por sustancias orgánicas para recuperar el oro y el platino en explotaciones de aluvión. En Colombia, por ejemplo, la Corporación Autónoma de Chocó (Codechocó), y la Universidad Nacional de Colombia, a través del Instituto de Minerales CIMEX, están a punto de culminar una experiencia piloto con mineros de los municipios chocoanos de Cértegui y Unión Panamericana, y cuyos resultados preliminares de la llamada técnica de flotación espumante elevaría incluso al 90% el porcentaje de recuperación de minerales.

Sin contaminar la riqueza hídrica del departamento y sin riesgos de salud, los mineros podrían mediante el uso de esta técnica elevar su producción y mejorar sus ingresos. Y esta deberá ser una de las condiciones inamovibles para autorizar la explotación minera en el Chocó, en el marco de una política minera autónoma.

Comercialización

Apoyar la comercialización de los minerales producidos por los barequeros y pequeños y medianos mineros es también parte de esta propuesta. Se trata de que el oro extraído mediante tecnologías limpias pueda ser

comercializado en mercados especializados o utilizado en cadenas productivas especializadas, para mejorar aún más los ingresos de los productores, previo el pago de las regalías correspondientes.

El mismo ente departamental mencionado antes y encargado de acompañar el proceso de formalización y de la implementación de las prácticas limpias de la minería objeto de la nueva política, deberá crear redes de compra de oro en los municipios para que una vez certificado pueda ser vendido en los mercados mencionados.

Estos mercados, como sucede con la producción del programa Oro Verde, reconocen un plus o sobreprecio al oro limpio, el cual, transferido a los productores, mejora sus ingresos y genera un incentivo para formalizarse. Como se observa, se trata de generar incentivos en la comercialización para que los mineros formalicen su explotación y dejar de insistir en los fracasados programas oficiales que obligan a formalizarse en la explotación sin incentivos reales para los mineros.

Cadenas productivas

Joyereros organizados en el programa Santander Competitivo hicieron pública una carta enviada a la Presidencia de la República hace un par de años denunciando escases de oro en el país para desarrollar su actividad. El oro producido, sino en su totalidad sí en una buena proporción, se exporta para aprovechar los altos precios del mercado internacional.

Desde entonces, estos joyeros buscan acuerdos con mineros nacionales que provean material para joyería, al tiempo que se vienen abriendo espacio en el nicho de joyas con oro limpio; actualmente trabajan en procesos que permitan a los compradores certificar el origen y calidad de sus joyas. Juntar los eslabones de producción y elaboración de bienes con valor agregado, sobre la base de oro sin químicos, sería una opción para la comercialización del oro chocoano.

Esta sería una alternativa más o menos inmediata, porque lo ideal sería que en el mismo departamento se montará la infraestructura para la elaboración de joyas limpias que pudieran colocarse en los mercados nacional e internacional a mejores precios. Capacitar la mano de obra, avanzar en el conocimiento de diseños y modelos, atraer inversionistas y fomentar la creación de un complejo para la joyería, sería un paso importante en la concreción de esta propuesta.

Minería y diversificación económica

La propuesta busca el desarrollo de una minería en volúmenes que no generen depredación ambiental ni otros conflictos que son inherentes al actual modelo vigente, pero también advierte sobre tres temas que son importantes para la nueva política autónoma: 1) los recursos mineros tienden en el mediano largo plazo a su agotamiento, 2) los ingresos de las familias no pueden estar exclusivamente atadas a los ciclos de precios de los minerales y 3) la minería debe por tanto complementarse con otras actividades productivas o convertirse en un medio para la transición a otras actividades sostenibles en el tiempo y armónicas con el medio ambiente.

Barequeros y mineros a pequeña escala saben muy bien que su actividad requiere moverse de un lugar a otro, y que cuando los precios suben o bajan ellos, ganan o pierden, pero lo intermediarios nunca pierden. De

manera que se buscan a) ofrecer alternativas de reconversión laboral para aquellos que deban salir de los territorios vedados para la minería, b) apoyar la diversificación productiva con proyectos agrícolas, siembra de maderables, cultivo de peces o apicultura.

Algunos mineros del nordeste antioqueño, específicamente de Taraza, se preguntan qué va a pasar con sus familias cuando se terminen las reservas de oro de fincas de su propiedad se acaben. ¿Cómo van a subsistir? ¿Qué les van a dejar a sus hijos? En respuesta a estos interrogantes, estos mineros han ido ellos mismos recuperando las zonas impactadas con minería con árboles maderables, y ya se empiezan a ver en la zona amplios cultivos que luego dan origen a aserraderos y fábricas de muebles.

El Ministerio de Agricultura cuenta con importantes recursos para promover la agricultura en el país y una de las alternativas es conseguir recursos de esos programas y empezar a estimular a los mineros para que reforesten las áreas degradadas y cultiven frutas, plátano o yuca, entre otros, para su propio consumo y quizá para la venta en otras zonas del departamento o del país.

En resumen, de que se trata todo esto: Determinar las zonas aptas para minería de acuerdo con un programa de ordenamiento ambiental del territorio chocoano. En ellas, generar una cadena productiva que arranca con la explotación minera a pequeña escala, que no genere mayores impactos sobre el medio ambiente, ligada a procesos de producción limpia y estándares técnicos, ambientales y sociales verificables, como un medio para desarrollar una base industrial a partir del oro o su comercialización en mercados que reconozcan y compensen el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente.

Al tiempo que los mineros logran mejorar su volumen de producción y de vender a mejor precio en el mercado de oro limpio, se busca trascender a otras actividades productivas que complementen la minería o se constituyen en el oficio definitivo, sostenible y de largo plazo de mineros que vayan encontrando en la agricultura, cultivo de peces, o la apicultura, medio para sostener a sus familias y mejorar su calidad de vida.

Es importante el empoderamiento de la autoridad local para ejecutar este programa, recursos para financiar cada fase de la propuesta y la creación de un ente público local que acompañe la formalización minera, la comercialización de minerales y la puesta en marcha de otros proyectos productivos.

En fin, los retos son enormes, pero hay que buscar salidas, por retadoras y alucinantes que parezcan, para que el mañana tenga futuro.