

GOMIAM POLICY BRIEF

GOMIAM tiene una trayectoria de investigación en la pequeña minería de oro y los conflictos relacionados en la Amazonía. Cuenta con equipos de investigación interdisciplinarios que comparten una perspectiva comparativa y transfronteriza en cinco países, a saber: Surinam, Brasil, Bolivia, Perú y Colombia. Nuestros resultados académicos han sido traducidos a recomendaciones de políticas - Policy Briefs - con el fin de informar a los responsables políticos y, como tal-, contribuir al desarrollo de políticas basadas en la evidencia sobre la minería del oro artesanal y a pequeña escala.

GOMIAM

POR: GOMIAM-COLOMBIA

UN LLAMADO A RECONSIDERAR LA MINERÍA AURÍFERA INFORMAL EN CHOCÓ Y LA AMAZONIA Marzo 2015

El objetivo de estas recomendaciones de política es informar sobre la situación de informalidad en la minería aurífera a pequeña escala en el departamento de Chocó y en la Amazonia en Colombia. En estas zonas, el estado colombiano ha favorecido históricamente la intervención y control político legislativo y militarizado de los procesos extractivos. Las medidas del Estado Colombiano buscan el crecimiento del sector de la gran minería, y en lugar de favorecer la producción de conocimiento para la toma de decisiones de política informadas, han contribuido a la negación y criminalización de actores y dinámicas locales. A esto se suma la expansión de la frontera de la minería a gran escala a través de la creación de áreas mineras estratégicas en la última década.

INTRODUCCIÓN

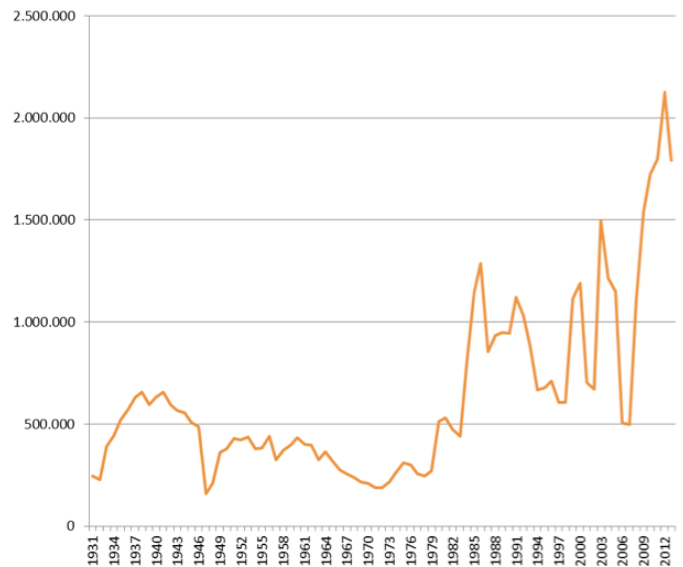
En Colombia la producción de oro está en auge. En el contexto nacional, como lo muestran las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM), reportan que el país comenzó a incrementar su producción de oro desde el 2007, al pasar de 15,48 toneladas (t) a 66,1 t en el 2012. Para el 2016, la expectativa del sector es llegar a las 80 toneladas y subir a las 93 en el 2020. Los departamentos con mayor producción son Antioquia y Chocó con respectivamente 20 y 10 toneladas en 2013. Aunque la mayor producción viene de las grandes empresas de minería, un censo reciente reveló que el 72 por ciento de todas las operaciones mineras en Colombia se clasifican como 'la minería artesanal y en pequeña escala', y el 63 por ciento son "informal", que carecen de una concesión minera o título legal (Echeverría 2014). Al negar este sector, o considerarles a todos como criminales, el Estado se niega ingresos y se pierde la posibilidad de cambiar la calidad de vida en las comunidades mineras. La investigación hecha por GOMIAM se concentra en dos regiones: Chocó y Guainía, donde la minería artesanal y en pequeña escala es una actividad importante para una gran parte de su población.



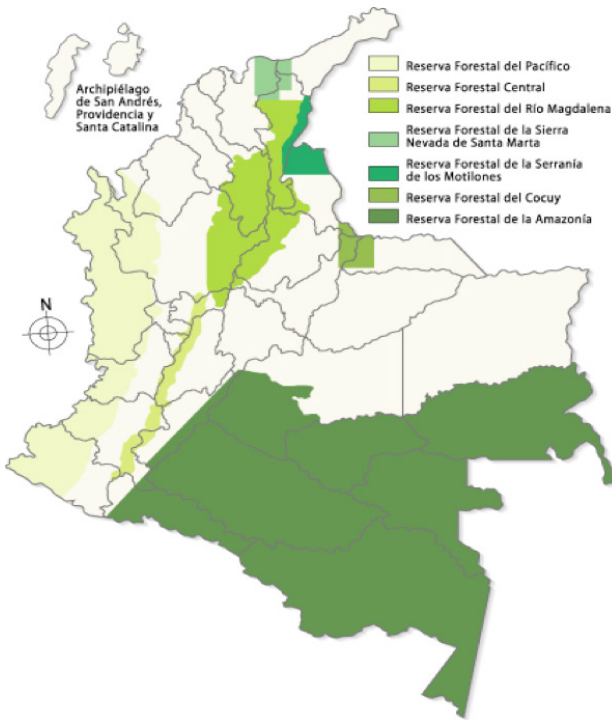
Jornada Nacional Minera, 13 de Octubre 2010, Inírida, Guainía
Foto: Sergio Varón

Histórica y geográficamente el estado-central se ha relacionado e intervenido en estas zonas. En 1959, la Ley 2 estableció el Chocó y gran parte de la Amazonia como reservas forestales, donde las actividades productivas son restringidas bajo el supuesto de zonas despobladas. Esta mirada se ha naturalizado y constituye una de las principales limitaciones del estado-central para entender dinámicas locales que no se corresponden con dicha orientación de política. A esto se suma, la superposición de

HISTORICO DE PRODUCCIÓN DE ORO EN COLOMBIA (Volumen Oz-Troy)



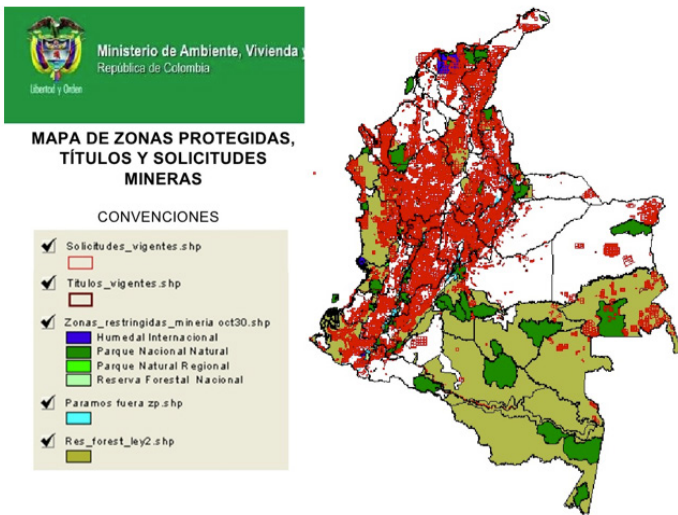
Fuente: ANM 2015



Mapa 1: Reservas forestales en Colombia
(Fuente:ambitojuridico.com)

diferentes figuras de ordenamiento territorial que incluyen resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, departamentos, municipios, y áreas protegidas, entre otras. Esta superposición de figuras de ordenamiento ha implicado tensiones entre los diferentes niveles de gobierno estatal y las autoridades de resguardos y territorios colectivos.

En 2012, a través de la Resolución 0045, la Agencia Nacional de Minería creó áreas mineras estratégicas en el Chocó y la Amazonia. El otorgamiento de títulos mineros en estas zonas se diferencia por un criterio de selección objetiva a través de un sistema de subasta. Esta figura ha implicado una serie de tensiones, ya que las comunidades étnicas locales tienen derecho de prelación (Artículo 124 Ley 685/2001) con relación a la gran minería. No obstante, los resultados de esta titulación por parte de las comunidades étnicas no son significativos en relación al otorgamiento total de títulos mineros a nivel nacional. Por ejemplo, hasta el 2013 hubo un total de títulos otorgados a nivel nacional de 1058, de los cuales apenas se había concedido 19 títulos para comunidades negras y 17 para comunidades indígenas y solamente 39 de comunidades negras y 46 de comunidades indígenas se encontraban en proceso de titulación (Min. de Minas 2012-2013: 97) (ver Mapa 3). Así mismo, en territorios colectivos negros y resguardos indígenas en Chocó se han otorgado 157 títulos a compañías mineras -254.182 ha- y hay más de 300 solicitudes por parte de estas comunidades locales para que se les otorgue títulos mineros en sus territorios (Gobernación Chocó, 2013) considerando que la capacidad financiera y administrativa está en desventaja relativa a las compañías multinacionales.



Mapa 2: Zonas protegidas, títulos y solicitudes mineras en Colombia
(Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial)

Niño chochoano con batea foto: Judith Kolen

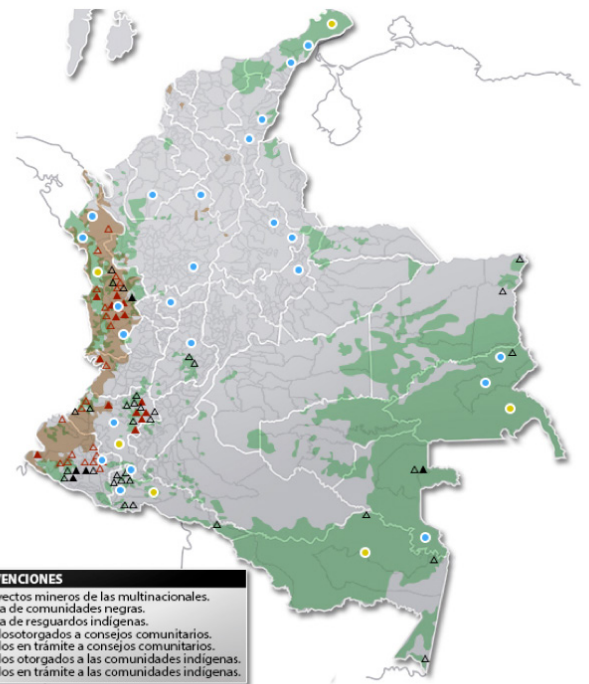


En agosto de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Resolución 1518 suspendió temporalmente la sustracción de reservas forestales para concesión minera hasta que se lleve a cabo su zonificación.

RESULTADOS

El derecho de prelación en casos específicos

La minería aurífera artesanal y a pequeña escala ha sido una actividad que responde a diversas vocaciones e intereses en el Chocó y la Amazonia, tales como minería de subsistencia y de acumulación de capital. El Código de Minas vigente, Ley 685 de 2001, es congruente con una tendencia de promoción de la gran minería como fuerza de desarrollo en América Latina. Las administraciones de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014) han ratificado abiertamente su compromiso con estos lineamientos de política (Fierro, 2012; Pardo, 2013; PND, 2014). En este contexto, los pequeños mineros de oro artesanales reciben menor atención por el gobierno central y las políticas públicas, pues la expedición de normas a menudo no se ajusta a las dinámicas locales ni a las necesidades de las comunidades. Por ejemplo, la minería aurífera aluvial responde a una cultura de trashumancia que difícilmente es traducible a una la titulación por polígonos.



Mapa 3: Ubicación de Proyectos Mineros en Colombia
(Fuente: Juliana Oyaga Pava. La silla Vacía, 2015)

La superposición de figuras de ordenamiento territorial, así como los lineamientos de la conservación en estas áreas, pasan por alto el hecho según el cual las actividades productivas mineras son alternativas existentes y posibles de los desarrollos, planes de vida y visiones de futuro en estos territorios. Por ejemplo, en la Amazonía, las autoridades indígenas del resguardo indígena Remanso-Chorroboacán en el municipio de Inírida, solicitaron la creación de la primera zona minera indígena del país en 1992 para poder garantizar su derecho de prelación (Artículo 124 del Decreto 2655 de 1988) en la explotación aurífera a través de mini-dragas (Resolución 32634 de 1992. Ministerio de Minas y Energía). Por la Ley 1450 de 2011, este tipo de minería se encuentra prohibida. En la década de 1980, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA, ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural—INCODER) reconoció que los suelos del resguardo no tenían vocación agrícola (Resolución 28 del 30 de abril de 1986. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria). En la actualidad, las personas que practican la minería aurífera con mini-dragas perciben que ninguna otra actividad productiva les permitiría satisfacer de la misma manera sus necesidades básicas.



En el caso del Chocó, por ejemplo en el 2013 más de 2.000 familias de los municipios de Condoto y Río Iró, formalizaron su actividad minera ante la Agencia Nacional de Minería, con el fin de extraer oro y platino, bajo los esquemas de una minería responsable en un modelo de asociatividad con la Empresa STRACON. Estos nuevos títulos mineros amparan más de siete mil hectáreas (7.181), como parte de la formalización minera que permitirá la generación de proyectos productivos en la jurisdicción territorial del consejo comunitario en mención. Sin embargo, esta nueva forma de asociatividad puede cambiar la dinámica de la explotación minera de la zona, pues tiende a dismantlar la minería artesanal o de hecho que ha sido tradicionalmente una actividad de subsistencia. Este tipo de minería puede dar paso a una minería mecanizada que, por ejemplo, podría poner en peligro la participación femenina en las actividades mineras, ya que ellas no pueden acogerse a un régimen de trabajo asalariado con jornada continuada y extendida. La proporción de mujeres Chocuanas que participan en la minería de modo informal es la más importante a nivel nacional y asciende a un 26 % en comparación con el resto de Latinoamérica, donde se sugiere es de aproximadamente 7.3 % (Urán, A. et. Al. 2014: 132). Además, el desarrollo o instauración de enclaves mineros tiene graves impactos ambientales, territoriales y sociales en estas comunidades étnicas.

El derecho de prelación de la explotación por comunidades étnicas locales entra en tensión con las áreas mineras estratégicas, ante las pocas posibilidades efectivas de competir financiera y técnicamente con terceros, en un sistema de subasta para el otorgamiento del derecho a explorar y explotar.

La presencia de un Estado de doble cara

Entre las mismas autoridades centrales, la dispersión en los lineamientos de política manifiesta debilidades importantes en términos de legislación, gestión integral de la información y coordinación interinstitucional. Esto se ilustra por ejemplo en la declaración de áreas mineras estratégicas en el Chocó y la Amazonia por la Agencia Nacional de Minería, y la posterior suspensión de sustracción de áreas de reserva forestal para fines de explotación minera por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A pesar de los direccionamientos del nivel central, no hay presencia de la autoridad minera ni en el Chocó ni en la Amazonia. En consecuencia, las alcaldías municipales y las Corporaciones Ambientales se ven forzadas a desempeñar algunas funciones de la autoridad minera, pero sin el debido acompañamiento, y sin los recursos económicos y técnicos necesarios. Lo mismo sucede para el caso de las corporaciones autónomas regionales encargadas de expedir algunas licencias ambientales para la explotación de oro.

Además, desde el nivel central se ejerce una presión sobre autoridades locales que generalmente conlleva a la criminalización indiferenciada de actores locales. Por ejemplo, el cubrimiento mediático de la explotación de Piedras Negras en la mina de Zancudo en Guainía, ha implicado una mayor presión de las autoridades centrales sobre las locales. Sin embargo, estas últimas autoridades no tienen ni el personal ni la infraestructura para intervenir en la mina de Zancudo, en cambio, sí pueden realizar operativos en zonas más accesibles desde Inírida donde se explota oro a través de mini-dragas.

El Gobierno nacional ha creado una unidad especial llamada Unidad Nacional del Medio Ambiente frente a la explotación minera ilegal, adscrita a la Fiscalía General de la Nación. Esta se encarga de perseguir y dismantlar los entables mineros ilegales que no cuentan con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y Licencia Ambiental o su equivalente cuando éste se requiera. En el Chocó se han bombardeado y decomisado algunas dragas y retroexcavadoras, incrementando con ello el descontento social, lo que se ve reflejado en paros civiles y armados en la región. La población no entiende por qué se ordena a la fuerza pública proceder a perseguir y judicializar a los actores, si procesos de formalización minera están aún hoy suspendidos. Esta situación hace que muchos actores locales sientan desconfianza frente al estado, que no vean posibilidad efectiva de formalizarse, y que presientan que las áreas mineras estratégicas van a favorecer la explotación a gran escala por terceros ajenos a las zonas.

Barequeros en Chocó

Foto: Judith Kolen



IMPLICACIONES Y RECOMENDACIONES

La minería aurífera artesanal y a pequeña escala es una actividad de diversa tradición en el Chocó y Amazonía. Es una actividad productiva existente que ha configurado dinámicas de poblamiento, asentamiento y territorialización en estas zonas. El desconocimiento de dichas actividades por parte de las autoridades y gestores de políticas públicas en el diseño de la política nacional no implica la supresión de estas prácticas, por el contrario, su omisión tiene implicaciones en términos de desregulación y criminalización de actores locales, en su gran mayoría indígenas y comunidades negras. Es importante avanzar en estudios sociales y científicos participativos que consideren seriamente la minería como una alternativa existente y posible, y que ofrezcan alternativas de mejores prácticas, diversificación, encadenamiento y soberanía para el vivir bien protagonizado por actores locales. Esto debe conllevar a un replanteamiento profundo del ordenamiento jurídico vigente en materia de minería y conservación, y en general, de la mirada del estado-central de estas zonas como áreas prístinas, baldías, y despobladas.

Es urgente avanzar en la descentralización del diseño de políticas sobre estas zonas, así como en el efectivo reconocimiento de la autonomía de las autoridades de Resguardos Indígenas y de Consejos Comunitarios de comunidades negras en la toma de decisiones previa, libre e informada sobre el rumbo de estos territorios. La Carta Política vigente, la Constitución de 1991, reconoce como principios la descentralización administrativa de los diferentes niveles de gobierno y la autonomía de las autoridades de Resguardos Indígenas y territorios colectivos de comunidades negras en la toma de decisiones que afecten sus territorios. No obstante, muchas de las figuras de ordenamiento territorial se han establecido a nivel nacional sin la participación de los niveles de gobierno locales y las autoridades tradicionales. Este es el caso de las áreas mineras estratégicas, que en la actualidad se encuentran demandadas por la falta de consulta previa, libre e informada. En esa medida, la participación, descentralización, y el reconocimiento de la autonomía de autoridades tradicionales deben servir como principios de diseño de política pública en el Chocó y la Amazonía.



Minería con excavadores en Chocó

Foto: Judith Kolen



Escarifuceo en Guainia

Foto: Rivera Sotelo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- * ECHAVARRIA, C., 2014. What is legal: formalizing artisanal and small-scale mining in Colombia. IIED, London and ARM, Colombia.
- * ESCOBAR, ANDRÉS Y HUMBERTO MARTÍNEZ, 2014. El Sector Minero Colombiano Actual. Unidad de Planeación Minero Energética UPME.
- * FIERRO, JULIO, 2012. Políticas mineras en Colombia, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos.
- * GOBERNACIÓN CHOCÓ. 2013. 'Noticias sobre Minería y rendición de Cuentas', <http://www.choco.gov.co/noticias.shtml?apc=ccx-1-&x=2582>
- * MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. 2012. 'Minería: Memorias al Congreso de la Republica 2012-2013', http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2014/MemoriasCongreso2014.pdf
- * OYAGA PAVA, JULIANA. 2014. 'Así se Cruzan los Indígenas, los Afros y la Minería', en: La silla Vacía. Consultado: lunes Enero 19 2015 <http://lasillavacia.com/historia/asi-se-cruzan-los-indigenas-los-afros-y-la-mineria-48023>
- * PALACIO, GERMÁN, 2011. 'Suelo, Subsuelo, y Vuelo. Los Previsibles Desafíos Eco políticos para la Región Amazónica Colombiana', La Naturaleza Colonizada. Ecología Política y Minería en América Latina, Buenos Aires, CLACSO: 93-112.
- * PARDO, ÁLVARO, 2013. 'La Guerra por el Control de los Recursos Naturales No Renovables y la Renta Minera. El Choque de las Locomotoras Mineras en Colombia', La Minería en Colombia: Institucionalidad y Territorio, Paradojas y Conflictos, Bogotá, Contraloría General de la República: 143-192.
- * PND: Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Prosperidad para Todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Departamento Nacional de Planeación REPUBLICA DE COLOMBIA <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- * RIVERA SOTELO, Aída Sofía y Alvaro Pardo, 2014. '¿Qué minería aurífera, por quiénes y con fines de qué desarrollo? Una mirada a la minería aurífera en la Zona Minera Indígena Remanso Chorrochobón', Opera (14): 95-117.
- * URÁN, ALEXANDRA ET AL, 2013. 'Characteristics and Challenges of Small-Scale Gold Mining in Colombia', en: Marjo de Theije et al. (eds) Small-Scale Gold Mining in the Amazon: the Case of Bolivia, Brazil, Colombia, Peru and Suriname. Cuaderno N° 26 del CEDLA. Ámsterdam
- * URÁN, ALEXANDRA, 2013. 'La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia', Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socio-ambientales 14: 255-283.
- * URÁN, ALEXANDRA ET AL. 2014. Informe de Investigación Problemas Ambientales y Conflictos Socio-Políticos de la Minería de Oro a Menor Escala -Choco- Colombia-. CODI- UdeA
- * UPME, 2014. Indicadores de la Minería en Colombia. Unidad de Planeación Minero Energética de la Subdirección de Planeación Minera -UPME-.

METODOLOGÍA

El equipo GOMIAM-Colombia investigó sobre la minería aurífera artesanal y a pequeña escala en Chocó y la Amazonia, desde una perspectiva comparativa y transfronteriza. La investigación fue ejecutada entre 2011 y 2014 y consistió en visitas de campo, entrevistas con actores locales, regionales y nacionales y estudio de fuentes secundarias.

DATOS DE CONTACTO

AUTORES:

- Aída Sofía Rivera Sotelo, economista y maestra en estudios culturales, Observatorio Industrias Extractivas, Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Luis Álvaro Pardo Becerra, economista con especialización en derecho minero-energético, Director Colombia Punto Medio.
- Helcias José Ayala Mosquera, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.
- Alexandra Urán Carmona, Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.

Toda inquietud sobre estas recomendaciones de política puede ser remitida a: Luis Álvaro Pardo Correo electrónico:

alvaropardo@colombiapuntomedio.com o Alexandra Urán, correo electrónico alexandra.uran@udea.edu.co

PROYECTO GOMIAM:

Este documento de recomendaciones de política se enmarca en el proyecto GOMIAM de minería aurífera artesanal y a pequeña escala en la Amazonia. Dicho proyecto es coordinado por el Centro de Estudios y Documentación sobre América Latina (CEDLA) en Ámsterdam, Holanda y cuenta con la cooperación de equipos de investigación interdisciplinarios en cinco países: Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Surinam. El proyecto GOMIAM tiene como objetivo principal desarrollar investigación comparativa e interdisciplinaria sobre los conflictos socio-políticos y ambientales relacionados a la minería de oro en la Amazonia, y contribuir a su posible solución. Los resultados de la investigación proveniente del proyecto son la base para estrategias de incidencia política como estas recomendaciones de política. Ver también www.gomiam.org

El financiamiento del proyecto **GOMIAM** proviene del programa CoCoon- *Conflict and Cooperation over Natural Resources* de NWO-Wotro Science for Global Development.

Este Policy Brief fue co-financiado por el fondo de sostenibilidad y por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia.

Este Policy Brief solo refleja el punto de vista del autor/de los autores. El proyecto GOMIAM no se hace responsable por cualquier uso que se haga de la información contenida en el presente.

