



¿QUÉ ES LEGAL?

Formalización de la minería
artesanal y de pequeña
escala en Colombia

Cristina Echavarría Usher



ALIANZA POR LA
MINERÍA RESPONSABLE



Primera publicación en inglés: IIED, septiembre de 2014

Publicación en español: Alianza por la Minería Responsable, agosto de 2015

Traducción por : www.lingua-franca.co

Comité Editorial: Siri Teilmann-Ibsen, Laura Parra Ruiz, Diana Siller.

Diseño Editorial: ComCom Studio

Echavarría, C. 2015. ¿Qué es Legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. IIED, Londres y ARM, Colombia.

ISBN: 978-958-99798-3-9

Alianza por la Minería Responsable
Calle 32 B Sur # 44 A 61 Envigado, Colombia.
Tel: +57 4 3324711

Email: arm@responsiblemines.org

Twitter: @responsiblemine

Facebook: www.facebook.com/responsiblemines

www.responsiblemines.org

La traducción, diseño y diagramación de esta publicación fueron realizadas en el marco del proyecto "Desarrollo de Incentivos de Mercado para la Formalización de la Minería Artesanal Aurífera y de Pequeña Escala" ATN/ME-13468-RG, financiado principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN).

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Alianza por la Minería Responsable o del Banco Interamericano de Desarrollo.

¿QUÉ ES LEGAL?

Formalización de la minería
artesanal y de pequeña
escala en Colombia

Cristina Echavarría Usher

Acerca de la autora

Cristina Echavarría es una investigadora independiente, especialista en temas de minería y comunidades, MAPE y grupos étnicos. Tiene más de 30 años de experiencia combinando desarrollo comunitario de base, con investigación social y administración de programas de investigación en gestión participativa de recursos naturales y de gobernanza en regiones ricas en minerales. Lideró a ARM como Directora Ejecutiva desde el 2005 hasta Julio 2011 y actualmente es presidente del Comité de Estándar Fairmined y miembro de su Consejo Directivo. Es también Investigadora asociada del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (INER), Industry Fellow del Sustainable Minerals Institute de la Universidad de Queensland (Australia) y miembro independiente del Foro De Responsabilidad Corporativa de la empresa BHP Billiton.

Email: cristinaechavarria2@gmail.com

Web: <http://tinyurl.com/echavarria/linkedin>


Producido por el Grupo de Mercados Sostenibles de IIED

El International Institute for Environment and Development – IIED, es una organización no gubernamental dedicada a la investigación de políticas ambientales y de desarrollo, basada en Londres. El Grupo de Mercados Sostenibles lidera los esfuerzos de IIED para lograr resultados sociales, ambientales y económicos positivos. Este grupo articula el trabajo de IIED en gobernanza de los mercados, modelos de negocios, falla de Mercado, consumo, inversiones y la economía del cambio climático.

El IIED tiene un programa de conocimiento a 5 años para el sector de la MAPE, articulado a su trabajo en la economía informal. El programa busca apoyar medios de vida más decentes y seguros para los mineros, al promover la colaboración entre las partes interesadas en el sector para abordar sus retos y promover un ecosistema que facilite la MAPE responsable.

Acerca de la colaboración entre ARM y el IIED

Desde 2013 La Alianza por la Minería Responsable (ARM por sus siglas en inglés) y IIED han trabajado juntos en el desarrollo de un programa de conocimiento sobre la MAPE para mejorar el diseño y la implementación de políticas e iniciativas de gobiernos, el sector privado, la MAPE y la sociedad civil para que el sector de la MAPE sea más socialmente justo y contribuya al desarrollo sostenible.



Esta publicación sobre la experiencia de formalización de Colombia es el resultado de esta colaboración. Esperamos que este estudio ofrezca una mejor comprensión de los retos de la formalización y que contribuya a un proceso de toma de decisión mejor informado en Colombia y en otros países que enfrentan situaciones similares.

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a las siguientes personas por su contribución a este trabajo: a Natalia González y María Luisa Villa de ARM por su apoyo; a las autoridades mineras de Colombia y a la Secretaria de Minas de Antioquia, por sus respuestas oportunas y sinceras. Especial agradecimiento a todas las personas que aceptaron ser entrevistadas para este estudio, por su tiempo, su interés y la oportuna entrega de documentación e imágenes. En particular a Harbi Guerrero, Helcías Ayala, William Batista, Kevin Telmer, Luis Álvaro Pardo, Oseas García y Hernando Escobar; a Alejo, Amalia y Julián Santamaría por las traducciones y el apoyo técnico. Un agradecimiento a Lina Villa, directora de ARM, y a las editoras y revisoras de IIED : Claire Rogers, Frances Reynolds, Abbi Buxton y Sarah Best por sus valiosos aportes.

Contenido

Acrónimos	9
Resumen ejecutivo	11
1. Antecedentes de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia	16
1.1 Características principales del sector MAPE en Colombia	18
1.1.1 Crecimiento acelerado	18
1.1.2 Datos del censo minero	19
1.1.3 Niveles de organización y asociación	21
1.2 Factores externos e internos del sector minero en Colombia	23
1.2.1 Conflicto armado, construcción de paz y MAPE	23
1.2.2 Derechos constitucionales de los grupos étnicos	24
1.2.3 Biodiversidad	25
1.2.4 Minería ilegal, minería criminal y mineros tradicionales	26
1.2.5 Especulación de licencias mineras y derechos de la MAPE	27
1.2.6 Choque entre prioridades nacionales y locales	29
2. Breve revisión histórica de la formalización de la minería en Colombia	33
2.1 Breves antecedentes históricos	34
2.2 Iniciativas gubernamentales para la formalización minera	38
2.2.1 Legislación temprana para formalizar a la MAPE	40
2.2.2 Cambio de política para atraer inversión extranjera	44
2.2.3 Resumen de procesos de formalización hasta 2010	51
2.3 La política gubernamental a partir de 2010	51
2.3.1 La confusión entre minería informal de MAPE y minería ilegal: un tema de derechos humanos	51
2.3.2 Un nuevo decreto de formalización, 2013: cambio hacia un enfoque progresivo	53
2.3.3 Plan Nacional de Desarrollo ‘Prosperidad para todos’	54
3. Formalizando la MAPE hoy en Colombia	56
3.1 La política para la formalización de la minería, 2013	57
3.1.1 Coordinación interinstitucional para la gestión eficiente	59

3.1.2	Formación y educación para el trabajo minero	60
3.1.3	Inclusión diferencial y desarrollo social en comunidades mineras	61
3.1.4	Información para la formalización	62
3.1.5	Fortalecimiento técnico, organizativo y empresarial de la MAPE	62
3.1.6	Recursos e incentivos financieros para la formalización	63
3.1.7	Minería al amparo de un título legal	64
3.1.8	Ajuste de mecanismos regulatorios y lineamientos para la formalización	64
3.2	La participación de mineros en la definición del actual proceso de formalización	66
3.2.1	La consulta de la actual política de formalización	66
3.2.2	Protestas de los mineros informales	68
3.2.3	Participación de grupos étnicos en la agenda de formalización de la MAPE	69
3.2.4	Diálogo con mineros informales no-indígenas ni afro	72
3.3	El papel de las grandes empresas mineras en la formalización de la MAPE	73
3.4	El papel de las iniciativas de comercio ético en la formalización	76
3.4.1	Oro Verde®	77
3.4.2	La Alianza por la Minería Responsable (ARM) y la Certificación de Minería Justa Fairmined	80
3.4.3	La certificación es un incentivo para formalizarse	81
3.5	El papel de iniciativas globales en la formalización	82
3.5.1	El Convenio de Minamata Sobre el Mercurio	82
3.5.2	Minerales libres de conflicto: La Guía de Diligencia Debida	87
4.	Barreras subyacentes para la formalización	91
4.1	Fallas en los procesos de formalización	92
4.2	Barreras subyacentes	94
4.2.1	Débil gestión y administración del sector minero	94
4.2.2	Ausencia de un enfoque diferenciado frente a diversos tipos y escalas de operaciones mineras	97
4.2.3	Demoras en la reglamentación de minería en territorios colectivos afrocolombianos	98
4.2.4	Escasez de áreas viables para que la MAPE se formalice	99
4.2.5	Altos costos y otras barreras de entrada a la formalización	103

4.2.6	Financiamiento inadecuado para la formalización	106
4.2.7	La cultura de informalidad de la MAPE y la MME	107
4.2.8	Falta de acceso a bancarización y créditos	108
4.2.9	Dificultades para el acceso a explosivos	109
4.2.10	El conflicto y las violaciones de derechos humanos continúan en las regiones mineras	111
5.	Factores claves para el éxito de la formalización	113
5.1	Inclusión e involucramiento con la MAPE y la MME a nivel regional y local	114
5.2	Reconocimiento de derechos mineros para la MAPE tradicional y comunidades étnicas	116
5.3	Asociaciones de MAPE y MME a nivel regional y nacional	118
5.4	Programas de formalización en alianza entre MGE, MAPE y autoridades mineras regionales	119
5.4.1	Evaluando contratos de operación	122
5.4.2	Evaluando sub-contratos de formalización	122
5.4.3	Plan Padrino: la MGE como mentor de la MAPE	124
5.5	MAPE y MGE organizadas haciendo negocios bajo sus propios términos	125
5.6	Coordinación efectiva entre agencias de la autoridad minera para el apoyo técnico y legal	126
5.6.1	Centros ambientales mineros para una producción más limpia de minería de oro artesanal y de pequeña escala	126
5.6.2	Distritos Mineros: habilitando aglomeraciones mineras y atrayendo inversión extranjera directa	128
5.7	Alianzas de largo plazo para apoyo técnico	131
6.	Conclusiones y recomendaciones	133
6.1	Recomendaciones	137
6.2	Temas pendientes para investigación futura	146
	Referencias	147
	ANEXO 1	155
	ANEXO 2	170
	ANEXO 3	180
	Glosario	183

Acrónimos

ACOPI	Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
AICO	Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia- Gobierno Mayor
ANAFRO	Autoridad Nacional Autónoma Afrocolombiana
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ARM	Alianza por la Minería Responsable (siglas en inglés)
ANM	Agencia Nacional Minera
ASOMINA	Asociación de Mineros del Nordeste Antioqueño
ASOMNEROS BAJO CAUCA	Asociación de Mineros del Bajo Cauca
BACRIM	Bandas Criminales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Conalminercol	Confederación Nacional de Mineros de Colombia
CPLI	Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado
CUT	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DCCA	Departamento Colombiano para el Control de Armas, Municiones y Explosivos
DOFA	Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GCG	Gran Colombia Gold
IED	Inversión Extranjera Directa
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IIED	International Institute for Environment and Development
IMO	Institute for Market Ecology
INDUMIL	Industria Militar de Colombia

LBMA	London Bullion Market Association – Asociación de Mercado de la Bolsa de Oro de Londres
MADS	Ministerio de Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible
MAPE	minería artesanal y de pequeña escala
MGE	minería de gran escala
MINMINAS	Ministerio de Minas y Energía
MME	minería de mediana escala
OMAPE	organización de minería artesanal y de pequeña escala
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PNDM	Plan Nacional de Desarrollo Minero
PNUD	Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PTO	Plan de Trabajo y Obras
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RUCOM	Registro Único de Comerciantes de Minerales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad
SILA	Sistema Nacional de Licenciamiento Ambiental
SMGE	Sociedad de Minería de Gran Escala
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
UAEOS	Unidad Administrativa para Organizaciones Solidarias
UPME	Unidad de Planeamiento Minero-Energético

Resumen ejecutivo

El sector minero en Colombia se caracteriza por una informalidad generalizada. Un censo reciente reveló que el 72 por ciento de todas las operaciones mineras en Colombia se clasifican como "Minería Artesanal y de Pequeña Escala" (MAPE), y el 63 por ciento son "informales", por cuanto carecen de una concesión minera o título legal. La minería a gran escala (MGE) comprende sólo el uno por ciento de las operaciones. Más de 340.000 colombianos dependen directamente de la MAPE y de la mediana minería (MME) para sus ingresos. Esta informalidad priva al Estado de importantes recursos financieros, mientras que las malas condiciones actuales (ambientales, sociales, de salud y seguridad, laborales, técnicas y comerciales) impiden que el sector contribuya a importantes objetivos sociales, tales como la generación de empleo formal y la mejora de la calidad de vida en las comunidades mineras.

Legislación para formalizar la MAPE

Gobiernos sucesivos durante los últimos 26 años han introducido numerosas propuestas para formalizar la MAPE. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido efectivos por varias razones: la falta de capacidad del Estado para gestionar el sector minero, los cortos plazos previstos por las leyes para la solicitud y obtención de concesiones mineras por parte de la MAPE, apoyo técnico y legal inadecuado a mineros locales, cultura de informalidad dominante, y violencia continuada y violaciones de derechos humanos de la población por parte de grupos armados en localidades mineras.

El Código de Minas de 2001 (Ley 685) creó un escenario asimétrico para el otorgamiento de concesiones de exploración y minería, dando prioridad a las compañías mineras de gran escala y a inversionistas extranjeros, mientras se ignoraron las necesidades particulares de mineros artesanales, de pequeña y de mediana escala. Durante los últimos 15 años, mediante solicitudes en línea simplificadas, se han otorgado concesiones de exploración en zonas que han pertenecido tradicionalmente a comunidades mineras artesanales. Si bien esto atrajo inversión extranjera directa a Colombia, ello ha sido en detrimento de los derechos de los mineros tradicionales informales y ha generado conflictos importantes entre la MAPE y la minería de gran escala (MGE).

El alza en los precios del oro durante la última década le permitió a muchos mineros artesanales y de pequeña escala, tanto formales como informales, mecanizar sus actividades y crecer sus operaciones. También atrajo a los grupos armados ilegales quienes se diversificaron del negocio del narcotráfico a la

minería, en las mismas regiones de la MAPE tradicional. La respuesta del Gobierno al prohibir la minería sin licencias ha ocasionado que las autoridades destruyan maquinaria y herramientas y confisquen mineral y oro de los mineros informales que no pudieran presentar la documentación legal requerida. Esta confusión entre minería criminal y minería informal desencadenó protestas mineras y fortaleció las asociaciones representativas de la MAPE. También llevó a la creación de una nueva Política Nacional para la Formalización Minera en 2013.

Barreras para la formalización

El Gobierno mismo reconoce que las principales barreras para la formalización en el pasado han sido la deficiente gobernanza y gerencia pública del sector y la débil descentralización de la autoridad minera. Barreras adicionales a superar fueron identificadas por los actores entrevistados para este trabajo, entre ellos mineros, investigadores académicos y funcionarios del Gobierno. Por ejemplo, el Código de Minas vigente no diferencia entre operaciones mineras de diferente escala, lo cual deja a los mineros artesanales y de pequeña escala en clara desventaja a la hora de solicitar una concesión minera. Además, hay pocas áreas sobre las cuales la MAPE puede conseguir un título minero debido a la gran cantidad de tierras "congeladas" por concesiones de exploración y prospección que no serían utilizadas de manera activa por las compañías mineras hasta dentro de varios años. Otra barrera es el alto nivel de requisitos técnicos y legales para formalizarse, ya que los mineros informales suelen tener poca educación formal, no cuentan con capital para operar y tienen acceso limitado al crédito. Los mineros también han trabajado por años con una cultura de informalidad, lo que puede hacer que la formalización no aparezca muy atractiva. Sin embargo, un factor fundamental en el poco éxito de la formalización es que los grupos armados ilegales continúan cometiendo violaciones a los derechos humanos, especialmente en zonas mineras.

Las demandas de los mineros informales en protestas recientes se resumen en:

- Un estatuto especial que diferencie la minería informal de la minería criminal.
- Un protocolo que proteja a los mineros informales frente a acciones policiales indiscriminadas.
- Requisitos técnicos y ambientales simplificados para la MAPE.
- La creación de reservas especiales para la MAPE.
- La protección de los derechos de grupos étnicos y mineros ancestrales.

Motores de formalización

La Política Nacional para la Formalización (2013) propone una estrategia innovadora. Sus objetivos estratégicos buscan hacerle frente a muchas de las barreras identificadas, en particular el acceso de la MAPE a trabajar al amparo de un título legal; el ajuste a la realidad de la MAPE de mecanismos regulatorios y directrices para facilitar su formalización; la provisión de capacitación ocupacional y educación para los mineros MAPE; la inclusión social y la calidad de vida en las comunidades mineras; la garantía de acceso a información relevante, oportuna y adecuada por parte de los mineros sobre el proceso de formalización; así como el fortalecimiento técnico, organizativo y empresarial en la MAPE, con recursos e incentivos efectivos.

La mayor innovación de la Política Nacional para la Formalización en Colombia (2013) es que reconoce que la formalización de la MAPE es un proceso el cual no es viable abordar como una única acción o ley con término perentorio para su cumplimiento. Esto está alineado con lo que promueven actualmente expertos globales sobre la MAPE (Barreto 2011 y 2012). El Gobierno también reconoce que la coordinación efectiva entre instituciones debe ser garantizada para que la política tenga resultados positivos.

Han surgido valiosos avances en los diálogos mineros regionales entre actores públicos, privados, ONG y organizaciones étnicas comunitarias, promovidos por el Ministerio de Minas en algunos departamentos durante los últimos dos años. Estos han permitido acuerdos sobre formalización y minería en territorios étnicos, reconociendo la diversidad y valorando los aportes locales. La minería es un tema emergente en los diálogos de paz que se están llevando a cabo actualmente entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ya que la democratización del acceso a los recursos naturales es una pieza crucial en la construcción de una sociedad más incluyente. Es probable que algunos ex-combatientes utilicen la minería como medio de sustento para la reinserción. La nueva política de formalización minera es una pieza crucial en la construcción de la paz en Colombia en el futuro inmediato.

En este momento varios factores importantes están alineados con la formalización de la MAPE y el Gobierno tiene la oportunidad de construir sobre esta masa crítica: La mayoría de los mineros artesanales y de mediana escala informales están dispuestos a formalizarse para poder trabajar de manera segura y estable; la minería a gran escala está cada vez más dispuesta a permitir la formalización en sus zonas de influencia, mediante "sub-contratos de

formalización" atados a metas de reducción de mercurio; algunos joyeros, refinadores y otros actores de la cadena de suministros están invirtiendo en apoyar a organizaciones MAPE para que produzcan oro de manera responsable, que pueda entrar en sus cadenas de suministro como metal trazable, ético y certificado. El objetivo del actual Gobierno de ingresar como miembro a la OCDE implica que iniciativas tales como el Convenio de Minamata sobre la eliminación del Mercurio, el programa de eliminación de trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con su agenda de trabajo decente y, de modo creciente, las directrices para minerales libres de conflicto de la OCDE, podrían generar el impulso necesario para conducir la formalización.

Recomendaciones

Ha habido participación exitosa y efectiva por parte de la MAPE en iniciativas estatales cuando a los mineros se les ha permitido trabajar al amparo de un título legal y participar en la definición de políticas. Para que esto ocurra debe haber apoyo estatal consistente y diálogo incluyente. El Gobierno debería:

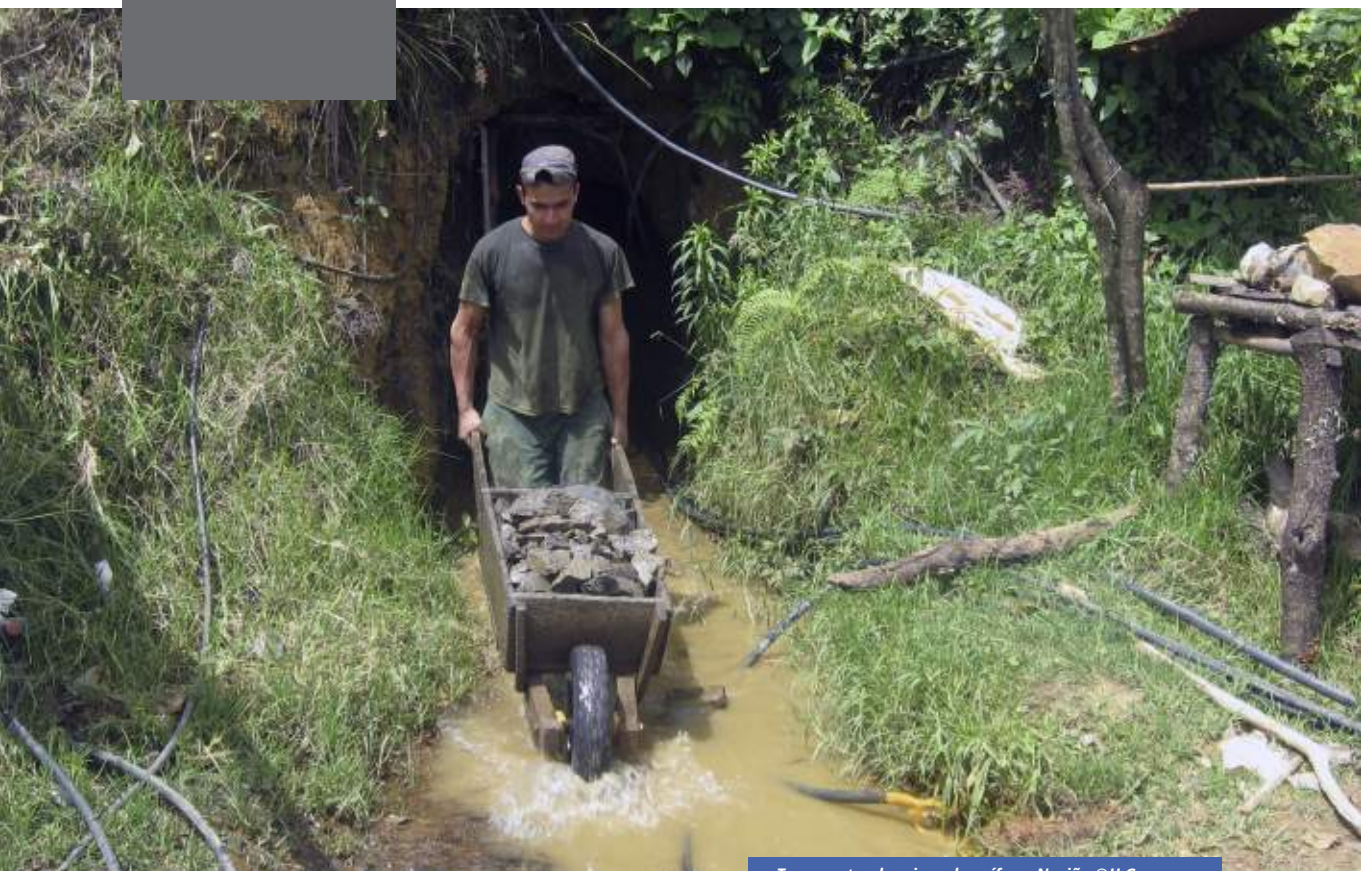
- **Darle prioridad y asegurar los fondos para implementar la Política Nacional para la Formalización de la Minería.** Este programa abordaría los derechos de comunidades mineras vulnerables e incorporaría prioridades regionales en la toma de decisiones.
- **Desarrollar una visión para un sector minero incluyente que aporte en la construcción de paz en la etapa de post-conflicto.** Esta visión debe desarrollarse colectivamente, debe incluir a la MAPE y los grupos étnicos y debe hacer frente a la desigualdades sociales y económicas.
- **Asegurar los derechos de acceso a minería bajo amparo de título legal a los mineros artesanales y de pequeña escala y proteger sus derechos humanos en regiones mineras.** Reducir de manera significativa los plazos gubernamentales para procesar solicitudes de concesiones mineras. Liberar más zonas viables para la MAPE mediante el aumento de las inspecciones de la autoridad minera a concesiones de exploración vigentes y crear un "banco de títulos para formalización" de la MAPE. Facilitar la mejor gobernanza de las organizaciones étnicas dentro de sus territorios colectivos.
- **Definir en detalle el enfoque de formalización progresivo y por pasos.** Esta política ve el título minero legal como la base, o primer paso, de una pirámide de formalización. Este enfoque debe verse reflejado en

una orientación y una reglamentación detallada para los procesos de licenciamiento legal, técnico y ambiental, para inspecciones y requisitos de formalización de trabajadores.

- **Aplicar un enfoque diferenciado.** Incorporar las diferentes escalas de minería y las perspectivas de los grupos étnicos dentro del Código de Minas para reconocer la diversidad de manera apropiada. Aplicar inspecciones diferenciadas de acuerdo a la capacidad y el tipo de operación minera.
- **Promover el desarrollo empresarial de la MAPE y de la MME.** Buscar fortalecer las organizaciones de productores MAPE y MME es importante para promover enfoques de cadena de suministro. Facilitar proyectos piloto de MAPE de oro trazable, certificado y libre de conflicto en colaboración con consumidores internacionales de oro tiene gran potencial para generar trabajo decente y mejorar la calidad de vida en las comunidades mineras.
- **Fortalecer las asociaciones de mineros.** Promover los diálogos regionales y proyectos de formalización con empresas y organizaciones de la MAPE formalizada. Las asociaciones de MAPE y de MME pueden reducir el costo de sus insumos mediante economías de escala y pueden ayudar a otros mineros a acceder a los servicios del Estado para la formalización.
- **Apoyar relaciones transparentes y justas entre la MAPE y las compañías de minería de gran escala.** Algunos proyectos colaborativos de formalización gestionados entre MGE, MAPE, Universidades, ONG y autoridades mineras regionales han permitido que mediante contratos los mineros MAPE trabajen de manera legal en áreas de MGE. Establecer directrices de buenas prácticas para dichos contratos e incluso contratos modelo que puedan ser adaptados a diferentes situaciones aseguraría una mayor transparencia y equidad en las relaciones entre MAPE y MGE.
- **Suministrar apoyo legal, financiero y técnico.** Los mineros informales no pueden cumplir con los actuales requisitos de formalización sin apoyo. Se debe considerar expandir los centros de capacitación y promover sistemas de crédito para la MAPE atados a compromisos de formalización; acceso eficiente, seguro y legal a explosivos; y vincular los programas de formalización a iniciativas éticas de certificación.

1

Antecedentes de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia



Transportando mineral aurífero. Nariño ©H Guerrero

“¿Qué es legal? Venimos haciendo minería aquí desde 1636. La minería no es una actividad económica, sino cultura. A través de la minería nos educamos, uno conoce el principio de la honradez, la lealtad, y una cosa que la gente hoy no entiende: la solidaridad. Si mi mina no está dando pero la tuya sí, de ahí nos sostenemos todos, porque las minas las hemos puesto al servicio de la comunidad.”

Lisifrey Ararat, minero ancestral y Presidente del Consejo Comunitario de La Toma, Suarez, Cauca¹

¹ De entrevista realizada abril 1 de 2014

Sesenta y tres por ciento de las operaciones mineras en Colombia son informales, es decir, no tienen título o concesión minera aprobada en el Registro Minero Nacional. La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) es una actividad económica tradicional y un medio de ingresos para muchas personas; mas de 340.000 colombianos dependen directamente de la MAPE y de la minería de mediana escala (MME) para obtener sus ingresos (MINMINAS 2013a). La práctica minera se fundamenta históricamente en el principio de 'Primero en el tiempo, primero en el derecho' – es decir, el primero en encontrar los minerales tenía derechos sobre ellos – principio que permitió durante siglos a las personas pobres de las zonas rurales explotar los recursos naturales en baldíos de la nación sin permisos legales. En la actualidad, sin embargo, los derechos minerales pertenecen a quienes aparecen inscritos en el Registro Minero Nacional como concesionarios legales – lo que ha marginado a los mineros informales. Esta informalidad priva al Estado de importantes recursos fiscales, mientras que las deficientes condiciones ambientales, sociales, de salud y seguridad minera, laborales, técnicas y de comercialización, impiden que el sector MAPE contribuya con objetivos sociales de mayor importancia, tales como generar empleo formal y mejorar la calidad de vida en las comunidades mineras. Sucesivos gobiernos han intentado abordar esta informalidad al introducir una iniciativa tras otra de formalización para el sector, con éxito limitado.

Este estudio ofrece una revisión de los procesos que han intentado facilitar la formalización de la MAPE en Colombia durante los últimos 26 años y evalúa el impacto de dicha legalización. Describe cómo esos procesos han evolucionado en una economía política marcada por el conflicto armado, con temas complejos de violación de derechos humanos y una política minera que le ha dado prioridad al desarrollo de la minería industrial de gran escala. Analiza las barreras para la formalización de los mineros y los enfoques que podrían servir para superarlas, y ofrece recomendaciones de política para la formalización de la MAPE en Colombia con base en lo que ha funcionado y en lo que no ha funcionado en el pasado.

Sus resultados se basan en una revisión de política y legislación minera, estudios académicos, informes de prensa y declaraciones públicas de la MAPE organizada. Esto se ha complementado con entrevistas con actores clave como funcionarios públicos, dirigentes de la MAPE y de la MME, dirigentes de comunidades afrocolombianas, representantes del gremio de la minería de gran escala (MGE), ejecutivos de empresas mineras, profesionales expertos y ONG involucradas con la MAPE y con los derechos humanos en Colombia.

Este capítulo introductorio ofrece una breve descripción de la MAPE en Colombia, enfocándose especialmente en la minería aurífera. Busca ilustrar la naturaleza de

la informalidad del sector, así como sus desafíos organizativos, técnicos, laborales, ambientales y de salud y seguridad minera. Además, proporciona el contexto para entender la dinámica de la formalización de la MAPE en Colombia.

1.1 Características principales del sector MAPE en Colombia

1.1.1 Crecimiento acelerado

El sector minero colombiano creció de manera significativa durante la última década. Su contribución al PIB aumentó de 1,7 por ciento en 2001 a 2,9 por ciento en 2012. Su exportación creció en 156 por ciento entre el 2001 y el 2011 (CIDER, 2013), alcanzando casi 70 toneladas en el 2012 ² (MINMINAS 2013:5).

Existen yacimientos auríferos en 44 por ciento de los departamentos de Colombia (Defensoría del Pueblo 2010). Los departamentos ³ de Antioquia y Chocó producen la mayor parte del oro, seguidos por Bolívar, Caldas, Cauca, Córdoba, Tolima, Valle del Cauca, Nariño, Santander, Huila y Putumayo (MADS 2013). La MAPE aluvial se ha desarrollado principalmente en el andén Pacífico en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño, mientras que la MAPE de filón o de veta se da en Antioquia, Santander, Nariño y Huila. ⁴

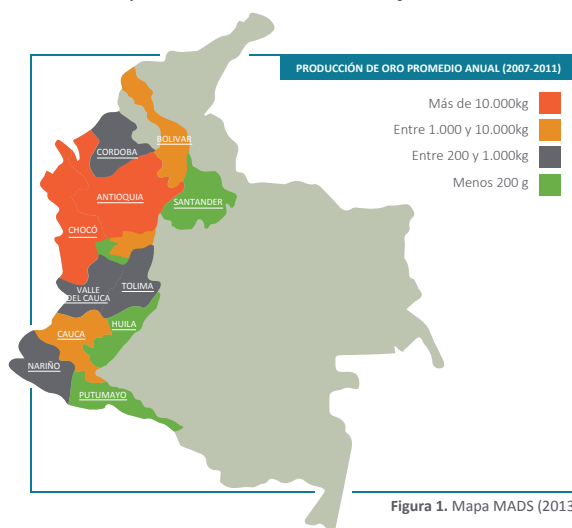


Figura 1. Mapa MADS (2013)

² Sumando datos de exportación de los cuatro trimestres de 2012 se exportaron 66.176 Kilos de oro.

³ La estructura administrativa territorial de Colombia comprende departamentos, municipios y veredas.

⁴ Ver el Glosario para definiciones de minería aluvial y de veta, y sus principales impactos ambientales.

1.1.2 Datos del censo minero

Los datos disponibles más recientes para caracterizar el sector MAPE en Colombia son los del Censo Minero 2011-2012 (MINMINAS 2012). El censo comprendió minas formales e informales para cuatro minerales en todas las escalas de la actividad minera: carbón, metales preciosos, gemas y minerales no metálicos. Abarcó 23 de los 32 departamentos de Colombia.

Algunos hallazgos principales:

- De las 14.357 operaciones comprendidas en el censo, el 63 por ciento carecía de título legal inscrito en el Registro Minero Nacional.
- En 10 de los departamentos encuestados, más del 80 por ciento de las operaciones no tiene título minero legal.
- Sólo el 1 por ciento de las operaciones corresponde a gran minería (208).
- 26 por ciento corresponde a MME (3.748).
- 72 por ciento corresponde a MAPE (10.401).⁵
- Se estima que aproximadamente 314.000 trabajadores están directamente involucrados en MAPE y MME (MINMINAS 2013a:44).⁶

En resumen, la MAPE comprende cerca del 70 por ciento de la minería en Colombia, si bien es posible que esta cifra esté subestimada.⁷

Existen bajos **niveles de cumplimiento con obligaciones legales y con el pago de impuestos** entre los mineros en Colombia, aún entre concesionarios legales:

- 65 por ciento de las operaciones mineras no paga regalías.
- De éstas, 37,2 por ciento tiene concesiones o títulos legales.
- Sin embargo, 18,5 por ciento de las operaciones sin título legal, sí paga regalías.

⁵ El censo estimó los tamaños de las operaciones con base en el número de trabajadores, contando aquellas con mas de 70 trabajadores como grandes, entre 6-69 trabajadores como medianas y menos de 5 trabajadores como pequeñas.

⁶ Conalminercol, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia, asegura que aproximadamente 2 millones de colombianos dependen directamente de la MAPE (Valencia, 2012).

⁷ Algunos entrevistados señalan que el censo tiene deficiencias importantes, incluyendo la ausencia de variables específicas para MAPE y la exclusión de minas ubicadas lejos de las carreteras principales o en áreas remotas (Oseas García, entrevista 17/3/2014).

El sector minero colombiano está caracterizado por bajos niveles de **organización técnica y empresarial y baja eficiencia productiva**:

- Sólo 20 por ciento de las operaciones lleva contabilidad.
- 30 por ciento maneja inventarios de manera organizada.
- 72 por ciento carece de políticas y procedimientos para salud y seguridad industrial y salud ocupacional.
- Entre aquellas operaciones que cuentan con título legal, sólo el 50 por ciento implementa políticas y procedimientos de salud y seguridad industrial y de salud ocupacional.

Una cuarta parte de los trabajadores empleados en la minería formal e informal depende de las minas más pequeñas. La distribución del empleo se reparte de la siguiente manera:

- 26 por ciento en la MGE.
- 48 por ciento en la MME.
- 26,4 por ciento en la MAPE

En el sector predominan **condiciones laborales altamente informales**:

- Sólo el 45 por ciento cuenta con un contrato laboral legal.
- El resto trabaja bajo contratos de servicios temporales y de corto plazo.
- En el 54 por ciento de las operaciones los trabajadores estaban afiliados al sistema estatal subsidiado de salud - Sisben – el cual no recibe aportes de empleadores o trabajadores.
- 20 por ciento no cuenta con cobertura alguna en salud.

Forma de **pago a los trabajadores:**

- El 64 por ciento de las operaciones realiza el pago en efectivo.
- Sólo el 10 por ciento del sector minero en general tiene acceso a crédito formal, especialmente en la MME y en la MGE, y para minerales diferentes al oro.

1.1.3 Niveles de organización y asociación

En cuanto a organización para el trabajo, los mineros y mineras individuales que se unen a un grupo de trabajo o a un emprendimiento minero pertenecen a organizaciones de 'primer nivel', las mas numerosas. Estas organizaciones de primer nivel se vienen asociando para formar cooperativas y asociaciones (denominadas de 'segundo nivel') para así solicitar concesiones o títulos mineros y para acceder a insumos esenciales como los explosivos.

En cuanto a la organización para la incidencia en políticas y programa, existe una tendencia creciente entre los sectores de MAPE y MME a organizarse junto a otros sectores sociales en torno de intereses comunes más amplios y en respuesta a políticas que han profundizado la marginación de los trabajadores de la MAPE y la MME. Ello se canaliza mediante organizaciones de segundo o tercer nivel – tales como las federaciones y confederaciones – cuyo fin es hacer cabildeo ante el gobierno para gestionar políticas mas incluyentes y diferenciadas.

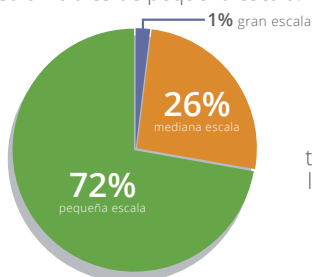
- Sólo el 21 por ciento de las organizaciones de primer nivel incluidas en el censo, se encuentra afiliada a organizaciones de segundo y tercer nivel.
- Sin embargo, 52 por ciento de los mineros individuales informales está afiliado a organizaciones de segundo o tercer nivel que operan a nivel regional y nacional, tales como asociaciones, federaciones y confederaciones.

Estos resultados censales ya prefiguran los grandes desafíos que enfrentan el gobierno, la MAPE, la MME, la MGE y la sociedad civil, para resolver los actuales niveles de informalidad en el sector minero colombiano.

Censo del sector minero en Colombia

2011 – 2012 (Minminas 2012)

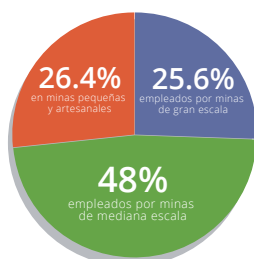
63% de la operación minera en el país es informal. La mayoría de la operación minera en Colombia es de pequeña escala.



314,000

cantidad estimada de trabajadores directos en la minería de pequeña y mediana escala.

Un cuarto de los trabajadores depende de las **minas mas pequeñas**



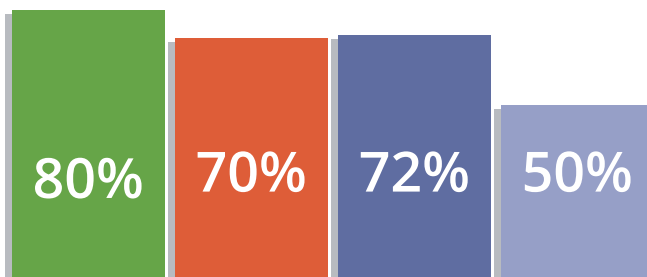
Un cuarto de los trabajadores depende de las **minas mas pequeñas**

45% tienen un contrato de empleo legal
54% pertenecen al sistema de salud público
20% no tienen cobertura médica

Bajo nivel de cumplimiento legal y tributario

65% no hace aporte a las regalías
10% del sector minero tiene acceso a créditos

Bajos niveles de gestión y organización técnica



la tasa de crecimiento organizacional entre los mineros informales

52%

afiliados a una cooperativa o asociación

1.2

Factores externos e internos del sector minero en Colombia

Los desafíos y oportunidades que se presentan con la formalización de la MAPE en Colombia son complejos y diversos. Además de los propios de la MAPE, factores de contexto externos a ella y la débil gestión pública, imponen barreras y marcan tendencias que dificultan la formalización, tales como: la persistencia del conflicto armado en zonas mineras, el débil ejercicio de los derechos de los grupos étnicos, las amenazas sobre la biodiversidad, la presencia de la minería criminal, la falta de acceso a títulos y concesiones legales por parte de la MAPE y las divergencias entre las prioridades regionales/locales y las nacionales. Éstos se discuten más adelante.

1.2.1 Conflicto armado, construcción de paz y MAPE

En Colombia el conflicto armado interno ha durado más de cincuenta años y ha dejado más de seis millones de víctimas desde 1986 (Ministerio Del Interior y de Justicia (2011); Semana 2014). En la mayoría de las zonas mineras afectadas por el conflicto, las comunidades, los trabajadores mineros y los pequeños productores, han sufrido graves violaciones de derechos humanos. Además, proyectos extractivos pequeños, medianos y grandes y de infraestructura, han sido extorsionados por los grupos armados.

Actualmente el gobierno adelanta programas de restitución de tierras para las más de cinco millones de personas afectadas y desplazadas por el conflicto armado colombiano (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011). La Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia (MINMINAS, 2013a), recientemente lanzada por el gobierno, reconoce que los mineros de la MAPE y de la MME han sido – y aún son – víctimas de los conflictos sobre recursos naturales. En el espíritu de la restitución, el proceso apunta a facilitar que tanto los mineros de la MAPE, como los grupos étnicos puedan, por varias vías, trabajar bajo el amparo de un título legal. También hay planes para reinsertar algunos ex-combatientes en trabajos de los sectores agrícola y minero.

La implementación efectiva de la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia es por tanto un componente fundamental de la construcción de paz en Colombia, especialmente a la luz de las actuales conversaciones de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de eventuales conversaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

1.2.2 Derechos constitucionales de los grupos étnicos

Las comunidades afro-colombianas y algunos pueblos indígenas que practican la MAPE (incluyendo sal, azufre, calizas, materiales de construcción, minerales industriales y metales preciosos) la consideran como una actividad 'ancestral', ya que es parte de su modo de vida tradicional .⁸

Colombia cuenta con un significativo reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afro descendientes: La Constitución de Colombia de 1991 reconoce los derechos de los grupos étnicos, mediante cinco derechos fundamentales y colectivos que son inalienables, inembargables e imprescriptibles: derecho a una identidad propia, al territorio, la autonomía, la participación y el desarrollo propio. Ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1992, el cual se encuentra incorporado junto con los demás tratados de derechos humanos, por bloque de constitucionalidad, y con el mismo rango, y respaldó la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo 'las debilidades del Estado en asumir sus obligaciones en cuanto a los derechos humanos y la protección de la diversidad étnica, cultural, ambiental y el conflicto armado interno, hacen...que estos derechos no se cumplan ni se garanticen en la práctica' (Jimeno, 2012:2)



Minero artesanal trabajándole a una pequeña veta aurífera en Los Andes Nariño © H Guerrero

⁸ La población afro-descendiente de Colombia es considerada como la cuarta mas grande del hemisferio occidental, la mayoría descende de los africanos esclavizados traídos a Colombia para el trabajo de las minas durante el período colonial.

Si bien los grupos étnicos tienen formalmente el ‘Derecho de Prelación’ en el desarrollo de actividades mineras dentro de sus territorios colectivos titulados, la reglamentación no ha definido mecanismos diferenciados ni culturalmente apropiados que les permitan ejercerlo efectivamente. Ejercer el derecho de prelación demanda niveles de conocimiento técnico y legal, y mas importante aún, de financiamiento, lo cual superan las capacidades de muchas comunidades.

La información acerca de los procesos de titulación minera en los territorios colectivos no es fácil de obtener. Si bien dicha información es pública, la ineficacia de las plataformas informáticas del Estado y la ubicación centralizada de muchas oficinas públicas, dificultan el fácil acceso a información y apoyo por parte de las comunidades. Para obtener concesiones mineras en sus propios territorios colectivos las comunidades deben pagar el mismo canon minero que cualquier otro concesionario, por lo cual ha sido virtualmente imposible asegurarse títulos y concesiones propias. Como indica Jimeno (2013:1): *“...de las 30,4 millones de hectáreas tituladas en Resguardos indígenas, 5,4 millones de hectáreas están afectadas por títulos mineros concedidos; se han otorgado títulos en 89 resguardos; 27 se hallan titulados en más del 50% de su área y 14 han sido titulados completamente. Para ambos grupos étnicos el 100 % de los títulos se han otorgado sin consulta y consentimiento libres, previos e informados y para indígenas el 80% de los permisos de explotación tampoco han sido consultados.”*

Esto ha obligado a algunas comunidades a entrar en operaciones de riesgo compartido (joint ventures) con inversionistas externos a las comunidades, sean nacionales colombianos o extranjeros, como una de las únicas alternativas para retener algún nivel de control sobre sus territorios colectivos.

1.2.3 Biodiversidad

Colombia aloja el 10 por ciento de la biodiversidad del planeta. Cincuenta y seis por ciento de su territorio está cubierto por bosques; tiene 314 ecosistemas diferentes; es primero en el mundo en diversidad de aves y orquídeas, segundo en diversidad de flora, anfibios, mariposas y peces de agua dulce, tercero en palmas y reptiles y cuarto en diversidad de mamíferos. (SIB 2014). Esta mega-diversidad se caracteriza por altos niveles de endemismo (especies con distribuciones geográficas pequeñas y localizadas) lo que las hace muy vulnerables a la extinción. La mayor parte de ellas están ubicadas en los territorios de pueblos indígenas y afro-descendientes: la Amazonía, Chocó y la Orinoquía (Fierro 2012: 136).

Recientes regulaciones han logrado excluir el otorgamiento de licencias en zonas de páramo ⁹, inclusive para la MAPE, gracias a la oposición generalizada de grupos ambientalistas y comunidades locales. En el pasado, el otorgamiento de concesiones mineras en algunos páramos catalizó un creciente movimiento social contra cualquier tipo de minería que se llevara a cabo allí (Fierro 2012).

Según Luz Helena Sarmiento (Ministra del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible): *“No estamos dispuestos a que el desarrollo en Colombia sea a cualquier precio...Somos el país con mayor biodiversidad por metro cuadrado del mundo, pero también tenemos otros recursos naturales y tenemos que hacer compatibles nuestras dos riquezas”* (Ospina-Valencia, 2014).

El continuado otorgamiento de concesiones mineras en algunos páramos (y una delimitación limitada de los mismos) continúa profundizando el creciente movimiento social contra cualquier tipo de minería en ellos, y en articulación con la defensa de las fuentes de agua (Fierro 2012).

1.2.4 Minería ilegal, minería criminal y mineros tradicionales

El alza del precio del oro durante la pasada década permitió a muchos mineros formales e informales de la MAPE de oro mecanizar y desarrollar sus operaciones, pasando de minería de subsistencia, a pequeña minería, e inclusive a minería de mediana escala. ¹⁰ Esta rápida transformación del sector minero aurífero coincidió en el tiempo y en los territorios (ámbitos locales), con la expansión de las operaciones financieras de los grupos armados ilegales, quienes comenzaron a involucrarse en las cadenas productivas del oro y otros metales de alto valor, además de la producción y comercialización de estupefacientes (Pardo, 2013).

Las autoridades colombianas estiman que cerca del 20 por ciento de los recursos financieros de las FARC provienen de la minería y del comercio ilegal de oro, coltan y tungsteno. Durante la década pasada algunos grupos paramilitares desmovilizados se ‘reinsertaron’ formando las conocidas ‘bandas criminales’ (BACRIM), muchas de ellas dedicadas a la minería de oro. Se estima que el 14 por ciento de las 53 toneladas métricas de oro producidas en Colombia durante el 2011, provino de minas ilegales pertenecientes a grupos armados, mientras que el restante provino de minas formales e informales tradicionales (Rivas y Echeverri 2012).

⁹ Ver glosario

¹⁰ Categorías no establecidas en el Código de Minas vigente. Para efectos de este trabajo se diferencian según capacidad de procesamiento de mineral, nivel de organización y mecanización y tamaño de la operación, alineado con el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655/1988).

Los grupos armados han usado el negocio minero para 'lavar' dineros obtenidos por medios ilegales y para financiar el conflicto armado. Ese involucramiento de los grupos armados y de las redes criminales en la cadena de suministro del oro – que comienza con el financiamiento de la producción en las minas, pasa por el abastecimiento de bienes y servicios, el procesamiento, comercio y transporte, hasta llegar a la exportación - está reportado en numerosos estudios e informes (Giraldo y Muñoz 2012; Eslava 2014; Pardo 2013). Con frecuencia estos mineros pagan regalías y se articulan de modo estratégico con las economías formales en los ámbitos locales (Massé y Camargo 2012). Algunos han llamado a esto 'la locomotora minera ilegal' en referencia al Plan de Desarrollo del Gobierno de Santos (2010-2014), en el cual la minería industrializada y legal sería una de las locomotoras de la economía nacional. Para Pardo (2013) ello configura un 'choque de locomotoras' que revela a un Estado que legisla sin tener en cuenta las realidades del territorio.

Ante la expansión descontrolada de la minería ilegal, sus nefastos impactos ambientales, sociales y de seguridad, y con el fin de reglamentar el Acuerdo Andino sobre Minería Ilegal (Decisión 774/2012), el Gobierno publicó el decreto 2235/2012, el cual decreta la: "Destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley". El decreto, y toda la regulación minera colombiana (como también los medios de comunicación), utiliza como sinónimos los términos 'minería ilegal' y 'minería informal', sin diferenciar operadores sin amparo de licencias mineras o ambientales, ya que existen tanto la minería criminal, como la minería informal tradicional y ancestral. Esta confusión ha llevado a la destrucción y confiscación de equipo y mineral aurífero por parte de la Policía Nacional, afectando a mineros informales que no pudieron exhibir de inmediato sus licencias y permisos legales (ver también la sección 2.3.1). El Decreto 2235 desencadenó paros y protestas por parte de los mineros de la MAPE y de la MME, y llevó a la creación en el 2013 de una nueva Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, la cual se analiza en mayor detalle en la sección 3.

1.2.5 Especulación de licencias mineras y derechos de la MAPE

Una vez establecido el nuevo Código de Minas de 2001 (Ley 685, aún vigente), la política minera colombiana cambió. La nueva política buscó atraer inversión extranjera al sector de recursos naturales mediante la 'confianza inversionista' apoyada en la 'seguridad democrática' y mediante la simplificación de procesos de licenciamiento minero: las solicitudes se pudieron hacer 'en-línea' sin necesidad alguna de demostrar capacidades técnicas, financieras o administrativas.

Colombia, al igual que muchos países, se vio afectada por la crisis financiera internacional del 2008. Apoyada por el alza continuada en los precios de los commodities o materias primas, la política fue exitosa en atraer inversión al sector. En 1996 los flujos de inversión extranjera directa para hidrocarburos y minerales representaban el 2,2 por ciento del total de inversión extranjera; para el 2002 esta había pasado a 43 por ciento; y para 2010 la inversión extranjera en proyectos mineros y petroleros ya representaba el 71 por ciento del total de la inversión extranjera en Colombia (Valencia, 2012).

Según informes publicados por la Contraloría General de la República dicha política de licenciamiento – y la especulación subsiguiente con concesiones mineras por parte de inversionistas de riesgo – condujo a una creciente inequidad en lo que respecta el otorgamiento de concesiones mineras y tenencia de la tierra. Muchos inversionistas obtuvieron concesiones mineras y las retuvieron como negocio, para venderlas a precios inflados a exploradores o empresas mineras en años subsiguientes. Para finales del 2009, casi el 60 por ciento del territorio nacional estaba concesionado o solicitado (Garay 2013a).¹¹ Según Foro por Colombia el número de hectáreas concesionadas para exploración y minería pasó de 1,1 millones de hectáreas en 2001, a 8,4 millones de hectáreas en 2009 (Velásquez et al. 2013).

El otorgamiento extensivo de concesiones mineras¹² sobre áreas ocupadas por comunidades de MAPE ancestral y tradicional y comunidades campesinas condujo a la profundización del conflicto armado y a la violación de derechos humanos. En la década pasada los grupos paramilitares desplazaron a muchas familias de comunidades rurales que se oponían a la exploración y desarrollo de grandes proyectos mineros en sus territorios, dejando una trayectoria de masacres, desplazamiento e intimidación de víctimas. Algunos informes indican que estas acciones formaban parte de una táctica encubierta del Gobierno en respuesta a quienes se opusieran a su política minera, y que los paramilitares obtuvieron recompensas financieras por sus acciones, infiltrando las entidades públicas y profundizando la corrupción. (Weitzner 2012; CINEP 2012)

Según la Secretaria de Minas de Antioquia: *“Gran parte del territorio nacional está ya concesionado a minería industrial para exploración y explotación de zonas auríferas y platiníferas, lo que significa que no quedan áreas disponibles para la formalización de la MAPE, excepto bajo la figura de contrato de operación o sub-contrato de formalización, dentro de las áreas ya tituladas. Es así como han quedado congeladas para la MAPE y los*

¹¹ Colombia tiene una de las tasas de inequidad mas altas del mundo en la tenencia de la tierra: 0.43 por ciento de los propietarios poseen el 63 por ciento de la tierra (Valencia 2012:5)

¹² La concesión minera en Colombia incluye exploración, extracción, procesamiento y cierre de minas.

procesos de formalización la gran mayoría de las áreas de interés minero aurífero en Colombia. Un caso extremo es Antioquia, en la cual el 90% del territorio se encuentra titulado con derechos adquiridos, pero con 10% de probabilidad de ocupación. Es decir, los titulares no están adelantando procesos de exploración, ni el Gobierno está fiscalizando que se esté cumpliendo con los compromisos” (Claudia Cadavid, entrevista 26/3/2014).

1.2.6 Choque entre prioridades nacionales y locales

Entre 1994 y 2011, las regalías mineras eran pagadas principalmente a los municipios donde ocurría la minería, el procesamiento de minerales, el transporte y el embarque de recursos minerales. Sin embargo, dichos ingresos no contribuyeron ni al crecimiento de manera significativa, ni a la reducción de los índices de pobreza en municipios productores, mientras que la corrupción se afianzó en ellos (OCDE 2013a, citando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2011b).

En el 2011, el Gobierno de Juan Manuel Santos centralizó el pago de regalías para reinvertirlas mediante mecanismos centralizados.¹⁵ La reforma buscó controlar la corrupción y facilitar una mayor distribución geográfica de los ingresos mineros y petroleros, a fin de promover el crecimiento de la productividad en sectores diferentes al de la minería y las materias primas y asegurar que las ganancias del auge de recursos naturales se compartieran de modo mas equitativo en todo el territorio nacional, en lugar de concentrarse sólo en los municipios productores.

Sin embargo, la política ha encontrado fuerte resistencia y oposición en los municipios y departamentos que sufren por los impactos de la minería. Además de haber perdido los ingresos fiscales de las regalías, las regiones mineras ahora tienen menos influencia en los procesos de toma de decisiones sobre los desarrollos mineros.

Este choque entre prioridades locales y nacionales - resultado de la política de la ‘locomotora minera’ que busca utilizar al sector minero como uno de los motores para impulsar el crecimiento de la economía y generar ingresos fiscales para el Gobierno Central - ha desconocido la importancia de la incidencia efectiva de los municipios y departamentos en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos mineros.

¹⁵ Decreto 4923 de 2011



Campaña de No a la Minería, Sí al Agua en el Suroeste de Antioquia. Municipio de Támesis. © C Echavarría

Esto ha generado el disenso y la desconfianza de algunas autoridades municipales y departamentales, así como el rechazo público por parte de numerosos grupos de la sociedad civil y de comunidades.¹⁴ Por ejemplo, la municipalidad de Piedras (Tolima), sostuvo un referendo local sobre el establecimiento de una planta de procesamiento de mineral aurífero en su territorio, cuya respuesta mayoritaria fue por el “No”. El Gobierno Nacional cuestionó la legalidad del referendo, argumentando que los municipios no son legalmente competentes para llevar a cabo referendos sobre temas de importancia nacional. De acuerdo con el Artículo 37 de la Ley 685/2001: *“Ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”*

Sentencia C-123/2014

¹⁴ Otros ejemplos recientes de resistencia local al modelo de desarrollo minero colombiano son: el rechazo generalizado en la región de Cajamarca (Tolima) al desarrollo de la mina de oro La Colosa de AngloGold Ashanti; en Bucaramanga (Santander) el Comité por el agua y la conservación del páramo de Santurbán se opone al desarrollo de una mina a cielo abierto de Greystar Resources (hoy Eco Oro); en La Guajira, la oposición del comité contra el desplazamiento del río Ranchería para la expansión de la mina de carbón El Cerrejón; así como numerosos movimientos sociales de base comunitaria, entre éstos muchos enfocados en defender los acueductos veredales y las tierras tradicionales de producción agrícola habitadas por campesinos y grupos étnicos (Pardo 2013).

En respuesta, la ciudadana Zulma Tatiana Blanco Buitrago solicitó una acción legal de revisión de la constitucionalidad del Artículo 37 del Código de Minas, a la luz de los nuevos desarrollos legales y económicos desde su aprobación original en 2001. Argumentó que el artículo viola los principios de autonomía y medio ambiente sano. La Corte Constitucional declaró exequible dicho artículo, pero cualificó su aplicación, agregando que:

"[El] Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera ... se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades".

La Corte indicó que *"también deben tenerse en cuenta ... los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses"* (según artículo 287 de la Constitución). En consecuencia, ordena a las autoridades de nivel nacional, asegurar la participación activa y efectiva de las regiones en decisiones sobre desarrollo minero en sus territorios.



Oro y platino en el fondo de la batea © R de Hommel

Este somero recorrido ya insinúa la complejidad y los obstáculos formidables que existen para el sector minero, las comunidades y el Gobierno, en el proceso de formalizar la minería. La presencia continuada de grupos armados ilegales en las regiones mineras y la violación de los derechos humanos de los mineros de la MAPE demandan la atención continua del Estado. Los bajos niveles educativos con altas tasas de analfabetismo, la debilidad de las organizaciones de productores mineros con sus limitadas capacidades de desarrollo empresarial y la naturaleza informal de los pagos y la contabilidad, son desafíos enormes que se deben superar para lograr la formalización del sector y el establecimiento de cadenas productivas minerales trazables y sostenibles en Colombia.

Esta informalidad priva al Estado de importantes recursos fiscales, mientras que las malas condiciones en las que opera (ambientales, sociales, de salud y seguridad, laborales, técnicas y comerciales) impiden que en el sector MAPE se logren importantes objetivos sociales, tales como la generación de empleo formal y la mejora de la calidad de vida en las comunidades mineras.

El siguiente capítulo profundiza en la legislación introducida por sucesivos gobiernos para formalizar la minería en Colombia.



2

Breve revisión histórica de la formalización de la minería en Colombia



La cultura minera y la tradición orfebre perduran en Nariño © G Tavernier

Este capítulo inicia con un recuento de la historia minera de Colombia. Luego describe instrumentos de política utilizados para formalizar el sector MAPE durante los pasados 15 años y sus resultados. Analiza las consecuencias de confundir en la legislación y en la política a la MAPE informal, con la minería ilegal ejercida por grupos criminales, y la consecuente violación de los derechos humanos de la MAPE informal.

2.1 Breves antecedentes históricos

El territorio nacional colombiano tiene 1,5 millones de kilómetros cuadrados que comprenden una vasta diversidad de ecosistemas y culturas. Con una población de casi 48 millones, su producto interno bruto (PIB) alcanzó USD 7752 en 2012, marcado por profundas inequidades. Colombia se independizó del poder colonial español en 1810, sin embargo luego de dos siglos de vida republicana independiente las autoridades públicas aún no logran el dominio efectivo del territorio para controlar la extracción ilícita de minerales y para facilitar el desarrollo de un sector minero legal y sostenible (Minminas 2013a; Pardo 2013).

La actividad minera en Colombia se ha caracterizado históricamente por su informalidad. Hay una tradición profundamente arraigada en la cultura colombiana según la cual el derecho a explotar los minerales, y otros recursos naturales, es de quien primero los encuentra. Este principio de ‘primero en el tiempo, primero en el derecho’ no es sólo fundamento de una persistente informalidad como práctica social en la MAPE, sino que también está consagrado en las leyes y la política. Durante varios siglos de colonización ese principio permitió que colonos y comunidades rurales explotaran la tierra y otros recursos naturales sin permisos legales en baldíos de la nación; incluso hoy en día, la MAPE es una actividad económica de gran importancia para algunas comunidades. Sin embargo, la interpretación de este principio cambió con la Ley 685/2001 (Código de Minas), interpretándose ‘el primero’ como la persona que hace la solicitud formal de un área y logra su inscripción en el Registro Minero Nacional, independientemente de la presencia tradicional de mineros informales en el área solicitada.

La minería y los minerales tuvieron gran incidencia en la manera como Colombia fue conquistada, colonizada y poblada entre los siglos 16 y 18, configurando las características socioculturales, económicas y étnicas particulares de las regiones mineras (Fierro 2012). Muchos mineros y mineras de la MAPE descienden de los esclavos africanos traídos para el trabajo de las minas, en labores de mediana escala durante los Siglos 17 y 18. Luego, sus descendientes compraron su libertad con oro y trabajaron como obreros en las minas industriales del siglo 19 (Gärtner 2005). Las relaciones entre la MAPE y la MGE han evolucionado desde esta base histórica y es oportuno aquí reconocer la tradición y los orígenes de la MAPE y cómo ello incide en las relaciones actuales al interior del sector y lo que implica para el reconocimiento de derechos mineros para la MAPE tradicional.

La minería de oro fue una fuente fundamental para la financiación de la Guerra de Independencia de España durante la primera mitad del Siglo 19. Así, como resultado de contratos entre empresarios colombianos y empresas extranjeras surgieron las primeras minas industriales de Colombia, en Caldas y Antioquia, (Molina 2011). Estas minas se desarrollaron en yacimientos que estaban siendo explotados artesanalmente por las poblaciones locales, algunos incluso desde tiempos Pre-colombinos.

Muchas poblaciones colombianas se fundaron como pueblos mineros sobre la vasta riqueza aurífera, para explotar yacimientos aluviales o de veta. Sin embargo, la riqueza minera no contribuyó al desarrollo local de las poblaciones mineras. Mas bien fluyó a los centros urbanos principales (como Medellín, capital del departamento de Antioquia), en donde jugó un importante papel en el desarrollo industrial. La minería de oro, la refinación, el comercio de metales preciosos y la demanda por bienes y servicios contribuyeron históricamente al desarrollo de la industria, las ingenierías y el comercio; mientras que la acumulación de oro fue la base para la creación del sistema bancario nacional y la actividad minera generó el temprano desarrollo de la Escuela Nacional de Minas en el departamento de Antioquia en 1886 (Ibid.).

A principios del Siglo 21, y en respuesta a ciclo de alza en los precios de los commodities minerales, la política gubernamental se enfocó en convertir al sector de los recursos naturales de Colombia en un atractivo destino para inversiones internacionales (como se describe en la sección 1.2.5). A pesar del conflicto armado interno y a la continuada violación de los derechos humanos por parte de grupos armados de izquierda y de derecha (Departamento de Estado USA 2013), bajo los mandatos del presidente Uribe (2001-2009) se simplificaron los requisitos para otorgar licencias mineras como parte de la estrategia de atracción de inversión extranjera directa al sector. Se otorgaron concesiones en áreas tradicionalmente trabajadas por la MAPE, así como en los territorios colectivos de grupos étnicos (indígenas y afrocolombianos), cuyas propias solicitudes para legalizar sus labores y áreas, permanecían aguardando respuesta del Estado (Guerrero Home 2012).

Para el 2012 el sector minero colombiano estaba en el centro de los conflictos sociales y ambientales. Por una parte, las bandas criminales continuaban extendiendo su control sobre regiones mineras y sometiendo a los mineros MAPE a condiciones desventajosas en cadenas de suministro ilegales. Por la otra, los mineros y mineras de la MAPE eran víctimas de la violación de sus derechos humanos (asesinatos, desplazamientos y amenazas) a manos de

grupos armados, especialmente en aquellas áreas tradicionalmente explotadas por ellos, pero que estaban también solicitadas por empresas mineras internacionales (Weitzner 2012).

“Aquí en Nariño, y en muchas regiones de Colombia, la Gran Minería tiene inmensas áreas congeladas en concesiones de exploración. No hay zonas libres para la MAPE. Por eso los mineros se rehúsan a abandonar zonas tradicionales que vienen trabajando por mucho tiempo y desde antes de llegar el título a la gran minería, o invaden zonas concesionadas. Aquí hay muchos mineros que tenían solicitudes de legalización como minería de hecho, cuya área de trabajo fue posteriormente entregada a la gran minería. Aquí nos enteramos es mucho después, porque la gran minería no habla con nosotros.”

(Harbi Guerrero, Cooperativa Coodmilla, Nariño. Entrevista 25 de marzo, 2014)

La imagen predominantemente negativa que tienen los colombianos de la minería se explica en parte por la estrecha relación de ésta con la violación de derechos humanos de comunidades y trabajadores en algunos territorios, con su impacto ambiental, con la debilidad del gerenciamiento público por parte del Estado y con la corrupción en el manejo de derechos y beneficios mineros. En una serie de estudios publicados por la Contraloría General de la República (Garay 2013a, 2013b) varios líderes de opinión plantean serias críticas a la política minera colombiana. Sostienen que al priorizar al sector minero como uno de los principales motores de la economía los gobiernos de los últimos 15 años han privilegiado la exportación de materias primas para la generación de recursos fiscales, con resultados negativos en cuanto a reducción de la pobreza en importantes municipios mineros como Montelíbano (Rudas, 2010). En un contexto de débil gobernanza, corrupción y gran inequidad ha habido negligencia o incapacidad para que Gobierno y empresas colaboren en la implementación sostenida de procesos regionales y locales de desarrollo que mejoren la gestión sostenible y equitativa del territorio. Por ejemplo, para incorporar mecanismos viables de inclusión del sector MAPE y MME, para promover la generación de valor agregado mediante la industrialización y la formalización del empleo, para cuidar la base de recursos naturales, o para proteger los derechos humanos de las comunidades ubicadas en zonas mineras. (Garay 2013a, 2013b)



Concentración de mineral aurífero en batea en Nariño © G Tavernier

2.2 Iniciativas gubernamentales para la formalización minera

Con la intención de ejercer orden y control sobre la actividad minera en Colombia, sucesivos gobiernos han introducido varias iniciativas de formalización, comenzando con lo que se conoce como 'el primer Código de Minas' en 1988. La Tabla 1 introduce cada iniciativa (ver el Anexo 1 para información mas detallada de estos instrumentos).

Tabla 1. Iniciativas gubernamentales desde 1988 para formalizar la MAPE

FECHA EXPEDICIÓN	LEY/DECRETO/PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES PARA MAPE
1988	Código de Minas (Decreto 2655)	Primer Código de Minas. Reconoció diversos tamaños/escalas de la minería, incluida la 'minería de subsistencia' (ver glosario). Creó zonas mineras especiales para grupos étnicos. Promovió la formalización y la organización de la MAPE y la MME.
1994	Legalización de la Minería de Hecho (Ley 141/1994; Decreto 2636/1992)	La minería de subsistencia y la minería informal se consideran como 'minería de hecho', en lugar de minería ilegal; se establecen títulos mineros de hasta 100 hectáreas para minería de veta para MAPE, mientras que los títulos de hasta 10 hectáreas están exentos de canon superfiario.
1997	Plan Nacional de Desarrollo Minero	Cambio de política para favorecer la minería industrializada y la inversión extranjera directa. Propuso reclasificar la minería, pero no se aplicó.
2001	Nuevo Código de Minas (Ley 685)	Dio prioridad a la inversión extranjera directa mediante incentivos tributarios y solicitud de concesiones en línea; abolió las diversas escalas de minería. Sin embargo, introdujo Reservas Especiales para la minería tradicional (MAPE) y 'contratos de operación' para la MAPE dentro de los títulos y concesiones de gran minería; estableció el sistema de primero en el tiempo primero en el derecho para la adjudicación de concesiones mineras.
2002	Decreto Reglamentario para la Legalización de la Minería de Hecho (Decreto 2390 reglamentario del Artículo 165 del Código de Minas)	Programa de legalización de minería de hecho para mineros informales; mineros informales exentos de persecución y acción judicial mientras son procesadas sus solicitudes; prioridad para asociaciones y cooperativas en el otorgamiento de áreas.

FECHA EXPEDICIÓN	LEY/DECRETO/PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES PARA MAPE
2002-2006	Plan Nacional de Desarrollo Minero	Orientación para la implementación del Nuevo Código de Minas. La política de 'Distritos Mineros' representa innovación.
2010	Programa de Legalización de la Minería Tradicional y Reforma al Código de Minas de 2001 (Ley 1382)	Elevó significativamente los requisitos de entrada para la formalización, lo que detonó protestas, si bien diferenciaba la MAPE tradicional de la minería ilegal operada por grupos criminales. Se reglamentaron los 'contratos de operación' reconociendo la presencia de la MAPE en concesiones mineras y títulos otorgados a inversionistas y empresas grandes.
2011	Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Establece a la minería como motor de la economía Colombiana; Plantea la formalización de la MAPE como una de sus líneas estratégicas, resaltando la importancia de caracterizar y definirla nuevamente, titulación, manejo de mercurio, acceso a créditos y retomar la agenda de cadenas productivas y coordinación territorial institucional de la política de Distritos mineros.
2012	Decreto 2235 Regulatorio del artículo 6 de la decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450	Penas severas para la minería ilegal; ordena la destrucción de maquinaria y la confiscación de mineral aurífero en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley. Respuesta a la Política Andina contra la Minería Ilegal y el Plan Nacional de Desarrollo 'Prosperidad para Todos'.
2013	Modifica disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican definiciones del Glosario Minero (Decreto 933)	Redefine la minería tradicional como 'informal'. Establece mecanismos para que concesionarios puedan ceder derechos y áreas a la MAPE.
2013	Ley de Mercurio (Ley 1658)	Reglamenta el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales. Establece que la eliminación del mercurio en procesos industriales es 10 años y en la MAPE 5 años. Respuesta al Convenio de Minamata.

FECHA EXPEDICIÓN	LEY/DECRETO/PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES PARA MAPE
2014	Política de Formalización Minera 2014	Define a la formalización como un proceso y establece diferentes grados de formalización. Define componentes de la formalización (legales, técnicos, laborales). Aborda el tema de la falta de articulación del Estado y la ausencia de información. Incluye un componente de promoción de la asociatividad. Tiene una línea estratégica de incentivos para la formalización y otra para la adecuación jurídica para la formalización.
2014	Decreto Formalización Minera (Decreto 480)	Reglamenta los sub-contratos de formalización minera. Pasa responsabilidades ambientales y laborales a los mineros dentro de los títulos de la gran minería.

2.2.1 Legislación temprana para formalizar a la MAPE

El primer Código de Minas, 1988

El Código de Minas de Colombia (1988) se basó en un censo realizado en ese mismo año (DANE 1988), el cual proporcionó información técnica, social y económica a escala nacional por primera vez. Aunque posiblemente subestimó el tamaño del sector MAPE¹⁵, demostró que la informalidad prevalecía en el sector minero colombiano, y que estaba causando una importante degradación ambiental. *“En 1988 la minería ocupaba 90.278 personas de las cuales 20.271 trabajaban en explotaciones calificadas como de subsistencia, otras 40.685 en la minería informal y solo 28.322 en empresas mineras constituidas formalmente”* (Pardo 2013:151, citando a Arango 1988).

A diferencia de algunas leyes posteriores, el primer Código de Minas reconocía la diversidad del sector, lo que facilitó políticas y planes diferenciados. Incluía una definición de tamaños y escalas de minería de acuerdo con volúmenes de mineral y estériles extraídos en una unidad de tiempo, capacidad instalada, empleo y grado de mecanización. Incorporaba definiciones para minas subterráneas y a cielo abierto y para cuatro minerales principales: metales y piedras preciosas, carbón, materiales de construcción y otros. Los principales aspectos considerados en relación a la MAPE fueron:

¹⁵ Consideraciones de seguridad de los encuestadores limitaron el alcance territorial del censo, pues muchas áreas ocupadas por la MAPE estaban aun entonces controladas por la insurgencia.

- La definición de ‘minería de subsistencia’ (barequeo o mazamorreo) como: *“la operación de lavar arenas superficiales de los lechos y playas de los ríos en general, o en otros terrenos aluviales...”* (Artículo 134). Estableció que la minería de subsistencia se podía practicar libremente, excepto en áreas excluidas de minería.
- Las licencias de exploración para MAPE comprendían hasta 100 hectáreas, mientras que aquellas para la MME hasta 1000 hectáreas.
- Zonas de Reserva Especial: comunidades afrocolombianas e indígenas tenían derecho de prelación para el desarrollo de yacimientos minerales ubicados dentro de sus territorios colectivos, para lo cual la autoridad minera creó una concesión especial que los eximía del pago de impuestos y regalías.

El código promovió la organización de la MAPE y de la MME en asociaciones, pre-cooperativas y cooperativas, mediante incentivos como: acceso a trabajar bajo el amparo de títulos legales; derechos de extracción, procesamiento, fabricación y comercio de productos minerales; asistencia técnica y capacitación a cargo de la autoridad minera; declaraciones simplificadas de impacto ambiental; y un fondo de promoción minera para actividades como minería, procesamiento, garantías para acceder a crédito y financiamiento para apoyar proyectos comunitarios.

Esta oportunidad para formalizarse, estuvo abierta para la MAPE sólo durante 6 meses (prorrogados por 6 meses), al término de los cuales los mineros informales serían considerados ilegales y sus operaciones quedarían sujetas a la clausura. Sin embargo, el código establecía que durante dicho período los mineros MAPE ‘en proceso de formalización’ tenían derecho preferente en la adjudicación de sus áreas, frente a solicitudes de terceros.

Es escasa la información sobre el impacto cuantitativo de esta iniciativa temprana de formalización. Sin embargo, fue limitada la capacidad de los entes gubernamentales para lograr resultados en el terreno: la presencia del conflicto armado dificultó el acceso a algunas regiones, mientras que muchas de las personas involucradas en la MAPE, como miembros de comunidades rurales empobrecidas, no fueron debidamente informados o fueron incapaces de cumplir con los requisitos para la formalización sin el acompañamiento necesario.

Legalización de la 'Minería de Hecho', 1994

En 1994, con el objeto de abordar la continuada informalidad del sector, el Gobierno introdujo un nuevo proceso de legalización de la 'minería de hecho' (minería sin amparo de título legal y sin licencias ambientales), como parte de la Ley de Regalías (Ley 144). El uso de concepto 'de hecho' refleja el reconocimiento de la realidad social de personas que llevan algún tiempo practicando la minería como medio de subsistencia y quienes no han podido regularizar o legalizar su actividad por diversas razones, entre ellas: dificultad para cumplir con los requisitos propuestos por la autoridad minera y barreras tecnológicas, educativas y de ubicación (lugares remotos).¹⁶ Este enfoque representó un cambio considerable, ya que normas previas hacían referencia a la minería sin título legal como 'minería ilegal' y a sus operadores como 'mineros ilegales'.

Entre sus puntos principales se estipulaba que:

- Los mineros tenían seis meses para formalizarse siempre y cuando pudieran demostrar que habían estado operando hasta noviembre de 1993.
- Se eximió de canon superficiario a aquellas concesiones o títulos mineros de la MAPE menores a 10 hectáreas.
- Las concesiones y títulos mineros para la MAPE de veta podían comprender hasta 100 hectáreas.
- El Estado estaba obligado a finalizar los procedimientos de legalización en el período de un año y a cubrir el costo de la misma.
- Los mineros tenían el derecho a solicitar y obtener todo el apoyo técnico y legal requerido para la formalización.

A pesar de una nueva extensión de los plazos para el cumplimiento de requisitos, la formalización bajo esta Ley solo alcanzó a 900 de las 3006 solicitudes recibidas, la mayoría para minas de carbón (MINMINAS 2013a:14). Algunos autores sostienen que al no demandar contraprestación económica por parte de los mineros, y mantener un enfoque tolerante, el Estado creó incentivos para permanecer en la informalidad (Pardo 2013:152). El plan de formalización

¹⁶ El Artículo 58 de la Ley 141/1994 entiende que la minería de hecho es igual a minería informal.

falló, no solo por la falta de compromiso de la MAPE, sino también por los términos poco realistas bajo los cuales fue reglamentada, por la ineffectividad del gobierno para asegurar los recursos fiscales para su implementación y por la falla de la autoridad minera para responder oportunamente a las solicitudes de legalización de los mineros. La mayoría de las solicitudes de esa época permanecieron intocadas por la autoridad minera de la época (INGEOMINAS), hasta la llegada del gobierno de Santos en 2011.

Ramiro Restrepo¹⁷ de la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol) reconoce que los mineros fueron negligentes en aprovechar esas oportunidades, y describe este proceso como “el mas generoso de los procesos de formalización” – pero asegura que la MAPE estaba arrinconada por los bajos precios y asediada por el conflicto armado. Además, estaban acostumbrados a trabajar informalmente.

En 1995, el Decreto reglamentario 501 incluyó por primera vez el requisito de licencia ambiental y la inscripción en el Registro Minero Nacional. Ello reflejaba la creciente importancia de los temas ambientales, resultado de la recién creada Ley 99 de 1993 (Ley General Ambiental de Colombia).



Mineros ancestrales afrocolombianos se agolpan para encontrar oro y platino © R De Hommel

¹⁷ Presidente Conalminercol (organización que representa mineros de la MAPE y la MMS), entrevistado el 7 de abril de 2014.

2.2.2 Cambio de política para atraer inversión extranjera

El final de la década de los años noventa vio surgir una nueva ola de exploración y minería. Los países de América Latina competían para atraer inversionistas y empresas multinacionales aplicando una extensa reforma legal y política (UNCTAD 2007). La baja respuesta de la MAPE a los programas de formalización y el creciente desarrollo informal del sector condujo a llamamientos por parte de la industria minera formal y de algunos expertos mineros, para que el Estado dejara de proteger la minería informal – y en cambio dirigiera sus políticas hacia el crecimiento y desarrollo del sector de gran minería formal, y así atraer inversión extranjera directa. Ello condujo a un ajuste fundamental en políticas y legislación que efectivamente marginó a la MAPE y a la MMS, si bien eran éstos los segmentos que contribuían mayoritariamente a la generación de ingresos para familias mineras, como también la mayoría del oro. Este cambio estratégico evolucionó a través del Plan Nacional Minero de 1997 hasta un nuevo Código de Minas (Ley 685/2001).

Plan Nacional de Desarrollo Minero, 1997

Este Plan Nacional de Desarrollo Minero (UPME 1997) eliminó la clasificación previa y mas detallada de la minería, reemplazándola por tres grupos: G1 – minería de subsistencia/informal; G2 - minería depredadora, y G3 - minería organizada. Mantuvo la clasificación de ‘subsistencia’ o ‘informal’, contrastándola con la ‘depredadora’. El concepto ‘depredadora’ pretendió describir a la minería ilegal operada por grupos armados criminales, quienes usaban condiciones de trabajo explotadoras y causaban importante deterioro ambiental sin pagar impuestos. Dicha clasificación mostraba la creciente preocupación del Estado con la expansión de la minería criminal, un cambio que quedó reflejado en el nuevo Código de Minas.

Un nuevo Código de Minas (Ley 685), 2001

En 2001 el Gobierno planteó su estrategia para atraer inversión extranjera directa, la cual incluía un nuevo Código de Minas (Ley 685). La estrategia buscó reorganizar la institucionalidad para la administración del recurso minero, promover a Colombia como un país minero e implementar políticas para mejorar la productividad y la competitividad. En 2002, el recién electo gobierno de Álvaro Uribe¹⁸ redujo el tamaño de la autoridad minera al fusionar varias

¹⁸ Álvaro Uribe gobernó durante dos periodos, entre 2002 y 2010.

agencias mineras¹⁹ y reducir el número de funcionarios para la administración del sector. También unificó todo el licenciamiento bajo un título único de concesión minera. El nuevo Código de Minas de Colombia – de nuevo apostando a la atracción de inversión extranjera directa – también eliminó la clasificación de la minería por escalas y estableció un procedimiento único para todas las concesiones mineras, sin consideraciones sobre el tamaño y las capacidades de los operadores. Ello significó que la MAPE y la MME no fueron debidamente diferenciadas, ni se incorporó la diversidad real del sector minero en la letra de la ley para informar adecuadamente las políticas y la reglamentación. Al buscar el establecimiento de un campo de juego nivelado, el Código de Minas de 2001 solo logró profundizar un escenario de suyo asimétrico, que dejó en desventaja a la MAPE y la MME ya que éstos mineros no cuentan con el mismo nivel de recursos que los operadores de la gran minería para la elaboración de estudios y la preparación de la documentación requerida para obtener una concesión minera. Esta política contribuyó a alimentar el creciente conflicto entre la MAPE y la MGE, pese al establecimiento de herramientas legales (contratos de operación) para que los mineros informales pudieran operar dentro de las áreas concesionadas o tituladas a la MGE.

Este cambio coincidió con una serie de desafíos adicionales: el alza en los precios de los commodities minerales (especialmente el oro) que desencadenó un nuevo período de crecimiento del sector de minerales a partir del final de los años noventa, que se agudizó a mediados de la década del 2000 (UNCTAD 2007); el otorgamiento extensivo de concesiones mineras; la intensificación de las violaciones de derechos humanos, especialmente en regiones mineras, articulada con la nueva política de Seguridad Democrática (Weitzner 2012; CINEP 2012; Rivas and Echeverry 2012)²⁰; y la expansión de la minería operada por grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares y narcotraficantes) que buscaban lucrarse del alto precio del oro (Pardo 2013:153; Giraldo y Muñoz 2012).

Para noviembre de 2013, un total de 3.114 solicitudes de formalización habían sido recibidas bajo el Código del 2001: el 80 por ciento fue rechazada, y solo el 5 por ciento fue inscrito en el Registro Minero Nacional. El costo del programa se estima en USD 25 millones, para una tasa de éxito de solo el 4.74 por ciento (MINMINAS 2013a:14; Pardo 2013:157). Sin embargo, durante el boom minero entre 2003 y 2012, grandes áreas de Colombia fueron otorgadas a inversionistas para exploración, aún en áreas tradicionalmente ocupadas por la MAPE. Actualmente cerca de 19.500 solicitudes de procesos previos de formalización aún esperan respuesta de la Agencia Nacional Minera.

¹⁹ Se refiere al Ministerio de Minas y Energía y sus entes relacionados, incluyendo a INGEOMINAS (el servicio geológico colombiano) y a la empresa minera estatal (MINERCOL), entre otros.

²⁰ La Seguridad Democrática involucraba a la sociedad civil en la defensa del territorio mediante grupos de vigilancia organizados (Convivir), pago de recompensas a informantes, unidades de soldados campesinos, con un incremento significativo en el presupuesto de la cartera de Defensa, como instrumentos de lucha del Gobierno contra la insurgencia y otros grupos armados ilegales.

Si bien el nuevo Código de Minas no diferenció entre diversas escalas de operaciones mineras, ni entre distintos minerales, sí incluyó algunas consideraciones para la MAPE y la MME:

- Los ‘contratos de asociación’ permitieron operaciones de riesgo compartido entre mineros de la MAPE y MME e inversionistas y concesionarios mineros.
- Los ‘contratos de operación’ permitieron que concesionarios o titulares mineros pudieran acomodar a los mineros informales pre-existentes en sus áreas para que trabajaran legalmente en las concesiones o títulos de gran minería y de MME. Debido a la escasez de áreas libres para que la MAPE pueda formalizarse, los contratos de operación son muy comunes (ver sección 3.3).
- La creación de Reservas Especiales en áreas con yacimientos minerales que vienen siendo explotados tradicionalmente por pobladores locales y que proveen minerales para los mercados regionales. El gobierno se haría responsable de la exploración y, de ser viable el yacimiento, de desarrollar programas estratégicos con las comunidades mineras tradicionales (Artículo 257). Los resultados, registrados por la autoridad minera, son pobres: *“Desde la expedición de la Ley 685 de 2001, la Institucionalidad Minera ha recibido, a agosto de 2013, 89 solicitudes de declaración de áreas de reserva especial, de las cuales 24 han sido declaradas, 23 rechazadas, 11 en evaluación, 10 subsanando deficiencias, 6 para rechazar, 4 delimitadas sin estudio, 3 con PTO y PMA, 3 en trámite, 2 desistidas, 1 para declarar y 2 para visita”* (MINMINAS 2013:24).
- La Política de Distritos Mineros implementó un enfoque territorial para el desarrollo de yacimientos minerales, mediante la gestión y el planeamiento integrado de recursos naturales y capacidades humanas, buscando articular cadenas productivas regionales con miras a incrementar la inversión extranjera directa, buscando simultáneamente resultados positivos para el desarrollo local y regional.

Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006

Este Plan buscaba fortalecer la administración pública para facilitar la actividad minera sostenible (UPME 2002). Se construyó sobre las bases del nuevo Código de Minas (Ley 685) para implementar el cambio de política que había comenzado a fines de los años noventa para atraer inversión extranjera directa. El plan se enfocó principalmente en la gran minería, y su narrativa apuntaba a la promoción del desarrollo sostenible y la generación de empleo mediante proyectos mineros que contribuirían a reducir la pobreza en la regiones mineras, lo que mejoraría la seguridad social y la protección de los trabajadores mineros. El plan propuso consolidar el sistema de información minera (SIMCO); mejorar la gestión ambiental mediante la aplicación de evaluaciones ambientales estratégicas; e incorporar los minerales en los planes de ordenamiento territoriales (POT) municipales, entre otros.

El programa de Distritos Mineros (ver sección 5.6.2) fue su política mas innovadora. Su estrategia consistía en facilitar la competitividad de regiones ricas en minerales mediante la creación de aglomeraciones o clúster mineros (Buitelaar 2001) y la integración de cadenas productivas. Se implementó en algunas regiones seleccionadas en donde se mejoró la coordinación entre instituciones públicas y el sector privado, con miras a exportar a los mercados internacionales. Según Ramiro Restrepo de Conalminercol, el Gobierno no cumplió sus promesas de incluir a la MAPE en el programa de Distritos Mineros, y fue principalmente la gran minería quien se benefició del programa (Entrevista, abril 7 de 2014).

Decreto reglamentario para la Legalización de la Minería de Hecho²¹, 2002

En un esfuerzo por detener la creciente informalidad y la exclusión de la MAPE a principios del siglo XXI (resultado del otorgamiento extensivo de concesiones mineras en zonas tradicionales de MAPE), este decreto le ofreció a los mineros informales una nueva oportunidad para solicitar concesiones mineras, por un período de tres años (en contraste con los seis meses de iniciativas previas).²²

²¹ Decreto 2390, Reglamentario del artículo 165 del Código de Minas.

²² La reglamentación del nuevo código de minas utilizó el mismo concepto de ‘minería de hecho’ de 1994.

Los incentivos incluían:

- El Estado corría con todos los gastos de legalización.
- Los mineros estarían exentos de acciones penales y cierre de operaciones, permitiéndoles continuar operando en las mismas condiciones y comercializando el mineral (incluso sin pago de regalías), mientras la autoridad minera procesaba sus solicitudes.
- Las asociaciones de base comunitaria y las cooperativas tendrían prelación para concesiones mineras, como también asistencia técnica, legal y financiera, capacitación organizativa y un programa de créditos para equipos.

Esta fue la primera iniciativa en involucrar a la autoridad ambiental en los planes de legalización. Mientras la autoridad minera elaboraría el plan de trabajo y obras (PTO) para definir la viabilidad de cada proyecto, la autoridad ambiental debería producir planes de manejo ambiental (PMA), y ambos debían aprobar sus propios planes. Esto sería apoyado con la aplicación de guías minero-ambientales cuyo objetivo era mejorar el desempeño minero y ambiental de la MAPE. Las autoridades contaban sólo con seis meses para realizar el trabajo, una vez radicadas las solicitudes de legalización.

Programa de Legalización de la Minería Tradicional, 2010

Este programa de legalización fue parte de la reforma al Código de Minas de 2001 (Ley 685) y fue creado en respuesta a los repetidos llamados de los mineros de la MAPE. No obstante las numerosas y repetidas iniciativas de formalización iniciadas por el Estado, muchas solicitudes de concesiones mineras por parte de la MAPE seguían sin resolución (lo que se mantiene hasta la actualidad); muchas de éstas superpuestas con concesiones mineras otorgadas o solicitadas por inversionistas, exploradores y empresas de la gran minería.

Bajo este programa los mineros continuaban protegidos de acciones penales mientras el Estado procesaba sus solicitudes; estaban exentos de persecución por la extracción 'ilegal' de minerales, de la confiscación de equipos y del cierre de sus operaciones, y podían continuar comercializando sus minerales. Al reglamentar los contratos de operación (ver sección 3.3) creados por el Código

de Minas del 2001, el programa reconocía la presencia de la MAPE en áreas solicitadas en concesión por terceros, quienes debían informar a la autoridad minera sobre la presencia de MAPE, so pena de rechazo de la solicitud.

El Decreto reglamentario 2715 de 2010 desarrolla el concepto de ‘minería tradicional’

La minería tradicional se definió como ‘aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional’. Usó la misma definición para a los mineros ‘de hecho’ y los mineros ‘ilegales’, contribuyendo a la confusión generalizada debido a que todos operan sin permisos legales. Se les dio la oportunidad para formalizarse siempre y cuando pudieran demostrar su ‘naturaleza tradicional’ (Defensoría del Pueblo 2010). La barra de entrada, sin embargo, se hizo mas exigente para la MAPE y la MME:

- Para aceptar solicitudes de legalización, la ley requería que los mineros produjeran evidencia escrita que demostrara que la mina existía durante los diez años previos a la expedición de la ley (9 de febrero de 2010) y que tenía actividad ininterrumpida durante cinco años. Esto debía comprobarse mediante recibos y facturas (por venta de minerales, pago de regalías, etc.) y documentación técnica correspondiente a los cinco años inmediatamente anteriores.
- Se ordenaban auditorías conjuntas entre las autoridades mineras y ambientales para inspeccionar condiciones de salud e higiene minera, salud ocupacional, la cobertura de seguridad social de trabajadores y las condiciones ambientales, y para detectar incumplimientos. Los requisitos eran los mismos que para operaciones de la minería industrial.
- Los mineros tenían tres meses para implementar acciones correctivas, so pena de rechazo de la solicitud.
- De ser aprobada la solicitud, el minero debía presentar un plan de trabajo y obras (PTO) y un plan de manejo ambiental (PMA) en el término de un año, y ser inscrito en el Registro Minero Nacional.
- La ley requería restauración ambiental y cierre de minas.

Este enfoque marginó aun mas a los mineros 'informales' o 'de hecho', y disparó protestas organizadas de mineros en varias regiones del país. Según la Defensoría del Pueblo (2010:26) esta iniciativa fracasó debido a la gran carga documental que se le requería a los mineros informales para demostrar su 'naturaleza tradicional' – en tiempos en los que éstos trataban de sobrevivir en un contexto de conflicto armado y desplazamiento forzado. Para julio de 2013, de las 8.125 solicitudes de legalización recibidas bajo esta norma, fueron rechazadas el 39 por ciento, se otorgó un solo contrato de concesión. 4.959 solicitudes aun esperan respuesta (MINMINAS 2013:14).

La Ley 1382/2010 que pretendió reformar algunos aspectos del Código de Minas (Ley 685), fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional al no cumplir con la consulta previa, libre e informada con los grupos étnicos (Sentencia C-366/2011). Se regresó a la vigencia de la Ley 685, Código de Minas que rige hasta hoy.



Socavón de MAPE © William Batista

2.2.3 Resumen de procesos de formalización hasta 2010

Los diversos procesos iniciados por el Estado en décadas pasadas para la legalización y formalización de la minería no tuvieron mucho éxito en términos del número de minas de MAPE legalizadas mediante concesiones, reservas especiales o contratos. No obstante, algunas organizaciones de MAPE involucradas en procesos de formalización, sí contaron con apoyo efectivo y oportuno de la autoridad minera, lo cual se refleja en los significativos niveles de formalización que tienen. Sin embargo, fueron más las organizaciones que permanecieron ‘en proceso de formalización’ durante largos períodos. Esa condición les permitió seguir operando y comercializando, mientras estaban protegidas de acción penal, siempre y cuando pudieran demostrar que estaban esperando respuesta de la autoridad minera acerca de sus solicitudes de legalización. Las secciones 4 y 5 analizan en mayor profundidad el impacto de dichas iniciativas.

2.3

La política gubernamental a partir de 2010

El Gobierno de Santos que comenzó en 2010, significó un ajuste en la política, con menos énfasis en seguridad y fortalecimiento militar, y mayor hincapié en ‘prosperidad para todos’ y construcción de paz. Sin embargo, también ejecutó una fuerte interdicción a la ‘minería ilegal’ (que no cesa su expansión), lo cual ha tenido un fuerte impacto sobre la formalización de la MAPE.

2.3.1 La confusión entre minería informal de MAPE y minería ilegal: un tema de derechos humanos

La fuerte campaña de interdicción a la minería ilegal a partir de 2010 respondió a la expansión descontrolada de la minería ilegal financiada y controlada por grupos armados criminales, situación que con el alza en los precios del oro había sido identificada como problemática desde el 2003. (Pardo 2013a:158) Cambió también la política de formalización del Gobierno, pasando de ofrecer incentivos y títulos legales – acompañados por asistencia técnica, legal y financiera – a la criminalización de la minería informal de la MAPE y la MME.

Otros países del área andina enfrentan retos similares frente a la minería criminal, lo cual conduce en 2012 a la Decisión 774 o Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal. Su objeto es optimizar la coordinación regional y el

intercambio de información sobre minería ilegal y sobre actividades relacionadas que ponen en riesgo la seguridad, la economía, los recursos naturales, la salud humana y la salud ambiental. La política también hace un llamado a los gobiernos para avanzar efectivamente en la formalización de la ‘minería en pequeña escala, artesanal o tradicional’ en todos los países. (Cancillería 2012)

En el 2012, mediante el Decreto reglamentario 2235²³, Colombia impone severas penalidades a la minería ilegal, entre ellas la confiscación y destrucción de maquinaria y la cancelación de títulos sin licencia ambiental. Para identificar a los ‘mineros ilegales’, la Policía de Colombia utiliza la definición del Glosario Técnico Minero del Ministerio de Minas²⁴ según el cual *“la minería ilegal es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley...”* (MINMINAS 2003). Si bien la legislación sí distingue entre mineros informales e ilegales, como en la ‘minería de hecho’ de 1994 y en el decreto reglamentario 2390 de 2002, el Glosario Minero no ha sido actualizado para reflejar la diferencia.

La acción policial se dirige hoy a todos los mineros sin título legal, incluidos los mineros informales tradicionales de la MAPE y de la MME. Muchos de éstos mineros tienen solicitudes de formalización pendientes bajo el Código de Minas de 2001 (Ley 685) e iniciativas posteriores de legalización (Defensoría del Pueblo 2010). Las campañas de interdicción indiscriminadas han generado por lo tanto fuertes protestas por parte de las organizaciones y comunidades mineras, y han contribuido a profundizar la violencia contra los mineros informales quienes por décadas han sido victimizados y desplazados por los grupos armados.

²³ Reglamenta la Decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones.

²⁴ Según el numeral 9 del Convenio Interadministrativo 0027/2007, a partir del cual se implementaron numerosas campañas contra la minería ilegal ya desde 2008.



Bocamina en Buriticá (Antioquia) destruida por la policía © Alejo Santa María

2.3.2 Un nuevo decreto de formalización, 2013: cambio hacia un enfoque progresivo

En 2013 se aprueba el Decreto 933 para abordar el vacío legal en el cual quedaron casi 4.000 solicitudes de legalización de la Ley 1382 de 2010, declarada inexecutable por la Corte Constitucional (ver arriba 'Legalización de la minería tradicional'). Este decreto buscaba demostrar que las autoridades apuntaban a combatir la minería ilegal, si bien reconocían la naturaleza tradicional de la MAPE informal.²⁵ Para ello incluyó la minería informal dentro de la minería tradicional en el glosario minero, pero no modificó la definición de minería ilegal ("...es la minería desarrollada de manera artesanal e informal..."), manteniendo así la falta de claridad respecto de minería 'ilegal' e 'informal' (Pardo 2013a:170). Definió además procedimientos de formalización para la MAPE ubicada en concesiones y títulos de gran minería, ya fuere por cesión de áreas por parte de las empresas a la MAPE o por contratos de operación o asociación entre la MAPE y el titular, e incluía incentivos tributarios para los titulares que cedieran áreas a la MAPE tradicional; propuso la incorporación de áreas cedidas y retornadas al Estado a unas Reservas Especiales para la formalización.

²⁵ Los decretos 933, 934, 935 y 943 de 2013 reglamentaron la legalización de la minería tradicional, la presentación de concesiones mineras y la competencias para la exclusión de áreas para la minería, entre otros aspectos, que quedaron sin vigencia tras la declaratoria de inexecutable de la Ley 1382 (Reforma al Código de Minas) por falta de consulta previa a los grupos étnicos.

Sin embargo, según Ramiro Restrepo, Presidente de Conalminercol: *“Este decreto es restrictivo de la MME y la MAPE, las mas comunes actualmente en Colombia, ya que establece que podemos solicitar por una sola vez títulos de hasta 150 hectáreas – y cuando se venza no hay mas opciones”. “Ignora la realidad de los mineros aluviales que tienen alta movilidad y necesitan planificar para prevenir la interrupción de sus operaciones”* (Entrevistado: abril 4 de 2014).

2.3.3 Plan Nacional de Desarrollo ‘Prosperidad para todos’

El Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado en 2011 (Ley 1450) y propuso tres líneas estratégicas:

- Crecimiento sostenido basado en un sector económico más competitivo, proactivo e innovador, impulsado por sectores específicos – incluyendo la minería – a los cuales el Gobierno (Santos) se refirió como las ‘Locomotoras de la economía’.⁴⁶ Dicho plan da gran importancia al sector minero como una locomotora clave de la economía colombiana (DNP 2010:204).
- Igualdad de oportunidades para nivelar el campo de juego: introducción de mecanismos para facilitar la inclusión social para todos, sin discriminación por raza, género, origen étnico, posición social o lugar de origen.
- Consolidación de la paz mediante mejor seguridad, plena protección de los derechos humanos y un sistema judicial eficiente.

La minería en Colombia es considerada como una actividad de ‘Utilidad Pública e Interés Social’, un principio cuya intención en su momento (1970) fue: *“... impulsar la industrialización, generar desarrollo nacional y local, promover exportaciones de bienes intermedios y finales, sustituir importaciones, generar empleo e ingresos para el Estado”* (Pardo 2013:147). En la práctica ello significa que el Gobierno Central puede dar prioridad a la minería sobre otras actividades económicas, y puede imponer su visión sobre los departamentos y municipios para tomar decisiones consideradas de ‘utilidad pública e interés social’. Esta política es muy controvertida, especialmente en algunas regiones, tal como se describe en la sección 1.2.6.

⁴⁶ Las locomotoras son: infraestructura, vivienda, agricultura, minería e innovación.

La política gubernamental actual también renueva esfuerzos para formalizar la MAPE:

- Incorpora la formalización como un objetivo estratégico, enfatizando la importancia de definir correctamente la MAPE.
- Diferencia entre minería ilegal e informal como un mecanismo de protección para la minería informal, de nuevo reconociendo que la MAPE tradicional y la MME requieren enfoques específicos y diferenciados para que puedan contribuir a la calidad de vida de las comunidades mineras.
- Implementa mecanismos de control a la extracción y el comercio ilícito de minerales, al prohibir el uso de equipos específicos usados en la minería aluvial mecanizada (por ejemplo retroexcavadoras), y crea el Registro único de Comerciantes de Minerales (RUCOM).
- Intenta retomar enfoques de desarrollo regional que incorporen emprendimientos pequeños y medianos, mediante cadenas productivas articuladas desde distritos mineros.
- Pretende utilizar la eliminación y manejo responsable del mercurio en la minería de oro como una ruta estratégica hacia la formalización.
- Delimita áreas de conservación ambiental excluidas de la actividad minera.

El enfoque del actual Gobierno para la formalización está plasmado en el Plan Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia (MINMINAS 2013a), tema que se trata en la siguiente sección (ver también el anexo 3).

3

Formalizando la MAPE hoy en Colombia



Mina de oro en Condoto © Ronald De Hommel

Este capítulo describe a los actores principales, las herramientas de política y los programas y enfoques usados para articular a los mineros de la MAPE en el actual proceso de formalización (ver el anexo 2 para una lista de los principales actores involucrados en el proceso actualmente). También examina cómo se han involucrado los mineros, ya sea demandando políticas que los reconozcan adecuadamente o en el proceso de definición de políticas; cuál es el papel de las empresas de la MGE en la formalización y sus relaciones con la MAPE; y cuáles son las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil que promueven la formalización. Finalmente, analiza la influencia de nuevas reglas globales en el actual proceso de formalización.

Hoy son cuatro los imperativos que guían los esfuerzos de formalización que implementa el Gobierno:

- El control a la minería ilegal de redes del crimen y grupos armados, y la necesidad de distinguirla de la minería informal.
- La implementación nacional del Convenio de Minamata para la eliminación del mercurio en la MAPE de oro.
- La escasez de áreas libres disponibles para la formalización de la MAPE.
- La necesidad de crear incentivos para que la MGE y titulares de concesiones de exploración permitan que la MAPE continúe trabajando en sus áreas.

3.1

La política para la formalización de la minería, 2013

La actual política nacional de formalización (MINMINAS 2013a) representa un punto de inflexión prometedor en el enfoque que el Gobierno colombiano tiene frente a la formalización. Su meta es lograr una formalización del 40 por ciento de la MAPE para el año 2019 y la plena formalización para el 2032.²⁷ Se fundamenta en la premisa de que trabajar al amparo de un título legal es la base para cualquier proceso de formalización exitoso; por lo tanto, proporcionarle a los mineros una base legal para trabajar es su primera prioridad. También establece grados de formalización para darle a los mineros la posibilidad de cumplir de manera progresiva con requisitos técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales (Ver figura 2).

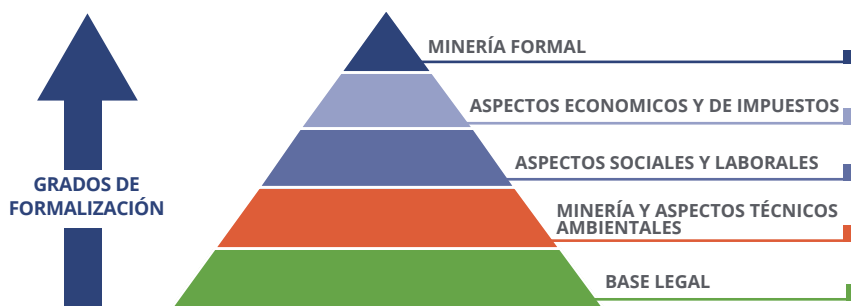
El hecho de abordar la formalización como un proceso – en el cual la obtención de un título legal es sólo el primer paso – refleja un importante progreso en la política gubernamental, que atiende a la experiencia internacional al respecto (Barreto 2011). Esto contrasta con iniciativas de formalización previas que establecían tiempos perentorios después de los cuales se daría por terminada la formalización (si bien nunca se cumplían).

²⁷ El Anexo 3 sintetiza las líneas estratégicas y las acciones principales de la Política Nacional para la Formalización de la Minería.

Por otra parte, el Gobierno ha reestructurado el Ministerio de Minas y Energía para crear la Dirección de Formalización Minera, bajo el Viceministerio de Minas – una medida que parece reflejar la importancia que le da a la formalización. La dirección aloja dos grupos de trabajo: uno responsable de producir lineamientos para políticas, planes y programas, y el otro enfocado en la implementación.

En el papel, el plan plantea un programa factible de formalización articulado dentro de una nueva arquitectura sectorial con claras responsabilidades de coordinación por parte de diversos entes para el cumplimiento de los objetivos del plan. Cabe resaltar que por primera vez el plan de formalización ha incorporado un enfoque progresivo que implica una visión y un plan de trabajo de largo plazo. Su enfoque integral es muy positivo, ya que apunta a mejorar la calidad de vida de las comunidades mineras; en particular la situación de grupos vulnerables dentro de la MAPE, como los niños y niñas, las mujeres, los adultos mayores y los grupos étnicos.

Figura 2. Grados de Formalización



Fuente: Adaptado de MINMINAS (2013a)

Las líneas estratégicas de la política son: coordinación interinstitucional para la gestión eficiente; formación para el trabajo minero para mejorar la formalización y la productividad; enfoque de inclusión diferencial y desarrollo social para lograr que la actividad minera genere bienestar entre las comunidades mineras; contar con información pertinente, oportuna y actualizada del sector minero y de las variables relevantes para la formalización; fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial de la MAPE; asegurar recursos e incentivos para la formalización; facilitar el trabajo minero al amparo de un título; y ajustar políticas, normatividad y mecanismos regulatorios del proceso de formalización. Estos se describen más adelante. El Anexo 3 resume las principales líneas y acciones estratégicas del plan.

El avance efectivo de la actual política y del proceso de formalización requiere de la colaboración de diversos ministerios y entes gubernamentales, como también de diversos actores interesados. El Anexo 2 proporciona detalles sobre los papeles y perspectivas de actores principales.

3.1.1 Coordinación interinstitucional para la gestión eficiente

El documento base de la Política Nacional de Formalización Minera de Colombia (MINMINAS 2013a), reconoce que la debilidad de la gestión pública es una causa fundamental de los persistentes y altos niveles de informalidad en la minería. Este señala que:

- La coordinación entre las instituciones públicas responsables es pobre.
- La administración y gestión del sector minero es muy deficiente.
- El manejo y gestión de la información es débil.
- Existen demoras excesivas en el procesamiento de solicitudes de legalización y de titulación.

Con el objeto de remediar dicha debilidad estructural se ha creado una mesa de coordinación interinstitucional para la formalización minera bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía. Esta incluye a la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Unidad de Planeamiento Minero-Energético (UPME) y la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio. Otros Ministerios e instituciones gubernamentales participantes son: Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio del Trabajo y Protección Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Defensa. Esta mesa coordinadora es la encargada de coordinar las entidades y de supervisar el proceso de formalización. Entre sus responsabilidades principales están:

- Formular e implementar un esquema de incentivos financieros y no-financieros para la formalización, y poner en marcha un plan de evaluación y seguimiento de los mismos.
- Implementar un plan de acción para reducir las demoras en la legalización y titulación y culminar trámites en proceso bajo leyes anteriores.

- Definir las necesidades de regulación y reglamentación de la normatividad asociada a la formalización minera.
- Desarrollar proyectos y programas para promover la formalización.

3.1.2 Formación y educación para el trabajo minero

Una debilidad importante identificada por el Gobierno y los grupos de interés es el bajo nivel de escolaridad y escaso conocimiento de los mineros de la MAPE, especialmente acerca de los aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales de la formalización. Las malas prácticas mineras y la baja productividad resultante causan impactos negativos en el medio ambiente, exacerbando la conflictividad social y reducen la calidad de vida de las regiones donde hay MAPE. El objetivo de esta línea de trabajo es profesionalizar a los trabajadores mineros y mejorar la capacidad del minero para que se formalice, ayudándolo a mejorar la productividad mediante la capacitación técnica. La Coordinación de Formalización de MINMINAS lidera este trabajo, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Educación y las universidades públicas. La política hace un llamado a las asociaciones y federaciones para que apoyen el proceso, el cual incluye, entre otros:

- Elaborar un diagnóstico de necesidades de capacitación del sector.
- Crear programas de capacitación para la formalización minera a ser implementados por el Ministerio de Minas en asocio con terceras partes (universidades, ONG y cooperantes), todo acompañado de evaluación y seguimiento robusto.
- Más y mejores programas de educación formal relacionados con la minería.

Capacitación e intercambio de experiencias entre mineros de los países andinos, coordinada por la Alianza por la Minería Responsable (ARM) © C Echavarría



3.1.3 Inclusión diferencial y desarrollo social en comunidades mineras

La política de formalización caracteriza a la MAPE como una actividad de subsistencia, con muy bajos márgenes de ganancia, la cual difícilmente puede garantizar la sustentabilidad financiera de sus operaciones, ni el bienestar de las comunidades. Según Juan Guillermo Castro de la ANM “No es factible formalizar a todos los mineros informales que existen, porque son demasiados” (Entrevista abril 1 de 2014). Por lo tanto, la política busca la reconversión laboral de una parte de los mineros para que diversifiquen su actividad económica hacia otros sectores. Esto apunta a mejorar la inclusión social en las comunidades mineras mediante acciones en terreno, como:

- Apoyar la erradicación del trabajo infantil minero.

Caracterizar el trabajo femenino y fortalecer la participación de la mujer.

- Identificar acciones de RSE de la MGE en apoyo de la formalización de la MAPE como aporte a lineamientos para políticas de RSE.
- Identificar y mitigar la explotación sexual comercial en zonas mineras.
- Caracterizar el trabajo del adulto mayor en la minería para ofrecer un programa de atención integral.
- Implementar programas de reconversión laboral en zonas mineras para reducir el número de personas que dependen de la minería.
- Facilitar la diversificación económica y los planes integrados de desarrollo local en zonas mineras mediante la articulación de pequeñas y medianas empresas en cadenas productivas mineras siguiendo el modelo de ‘Distritos Mineros’ (ver Sección 5.6.2).
- Apoyar y fortalecer proyectos mineros operados por grupos étnicos en sus territorios colectivos.

Los resultados en inclusión social son responsabilidad de la Coordinación de Formalización de MINMINAS, en articulación con el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este programa requiere de apalancar fondos de cooperantes internacionales y trabajar con ONG especializadas.²⁸

3.1.4 Información para la formalización

La ausencia crónica de información oportuna, actualizada y confiable acerca del sector minero, en particular sobre la MAPE, fue identificada por el Gobierno como una barrera significativa para la gestión y respuesta oportuna a cientos de solicitudes de legalización de títulos. Las principales acciones previstas en este sentido por el Ministerio de Minas y su Coordinación de Formalización son:

- Realizar un nuevo censo minero (2015) que incluya variables específicas referidas a formalización.
- Actualizar el Formato Básico Minero para que refleje el nuevo enfoque de formalización.
- Poner en marcha un sistema de información minero (SI MINERO)²⁹ para la gestión y administración de la formalización.

3.1.5 Fortalecimiento técnico, organizativo y empresarial de la MAPE

La ausencia crónica de información oportuna, actualizada y confiable acerca del sector minero, en particular sobre la MAPE, fue identificada por el Gobierno como una barrera significativa para la gestión y respuesta oportuna a cientos de solicitudes de legalización de títulos. Las principales acciones previstas en este sentido por el Ministerio de Minas y su Coordinación de Formalización son:

²⁸ Por ejemplo, el Departamento de Trabajo de EEUU ha aprobado USD 9 millones para un programa nacional para la erradicación del trabajo infantil minero, con la participación de varios ministerios, Pact USA, Fondo Acción y ONG colombianas. Para más información: <http://tinyurl.com/child-labour-bulletin>

²⁹ SIMCO (Sistema de Información Minero Colombiano) es un recurso en línea del Estado, que proporciona información sobre el sector minero colombiano incluyendo estadísticas, normatividad, políticas, registros mineros, catastro y otra información de interés para inversionistas. (www.simco.gov.co)

- Ajustar la normatividad para facilitar la creación y fortalecimiento de PYMES para la MAPE y proporcionarles apoyo oportuno para la formalización.
- Hacer un diagnóstico de necesidades de capacitación y apoyo técnico de los mineros para la formalización.
- Fortalecer las organizaciones de grupos étnicos en sus territorios colectivos, para facilitar su participación en procesos de formalización minera.
- Crear centros regionales de desarrollo tecnológico e innovación con apoyo de los objetivos y requerimientos de la formalización.
- Facilitar el desarrollo de aglomeraciones mineras y cadenas productivas regionales que articulen a la MAPE, siguiendo el enfoque de los 'Distritos Mineros'.
- Implementar programas de apoyo técnico atados a metas de reducción del mercurio.
- Establecer proyectos piloto de formalización en regiones específicas.

3.1.6 Recursos e incentivos financieros para la formalización

Muchos mineros no han contado con la capacidad financiera para cumplir con procesos de legalización anteriores. Esto se ha conjugado con su falta de acceso al crédito formal y con la ausencia de otros incentivos efectivos para formalizarse. Las siguientes acciones (MINMINAS 2013a) son responsabilidad de la Oficina Jurídica y la Coordinación de Formalización del Ministerio de Minas y Energía, la ANM, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público y operadores que sean seleccionados, y están previstas en el plan:

- Ajustar la reglamentación y el marco normativo para permitir la creación de incentivos económicos y financieros para la formalización.
- Dar capacitación y apoyo a organizaciones de MAPE para que preparen y presenten proyectos para financiamiento por terceros.

3.1.7 Minería al amparo de un título legal

Una barrera enorme para la legalización y formalización de la MAPE es la escasez de áreas libres para titularle directamente a mineros organizados. Además de crear mecanismos que permitan a mineros informales de la MAPE continuar trabajando dentro de los títulos de gran minería y resolver numerosas solicitudes pendientes, el plan espera permitir que la MAPE pueda acceder a concesiones mineras propias. Inspecciones mas rigurosas de concesiones en etapa de exploración pueden liberar áreas de interés para la formalización de la MAPE. Las siguientes acciones están previstas:

- Finalizar todas las diligencias pendientes atadas a los procesos de legalización previos (desde la Ley 685 de 2001).
- Implementar el programa de 'legalización de la minería tradicional', resolviendo los casi 4.000 casos pendientes que quedaron huérfanos por la inexequibilidad de la reforma al Código de Minas de 2010.
- Ajustar el Decreto 933 sobre formalización (ver Sección 2.3.2 arriba). Fortalecer un modelo de minería industrial que sea más incluyente de la MAPE, al facilitar activamente el trabajo en colaboración entre MGE y MAPE.
- Hacer seguimiento del cumplimiento de la MAPE con obligaciones legales mediante un sistema de información en línea que provea alertas a las autoridades cuando ocurra un incumplimiento mayor de dichas obligaciones legales.

3.1.8 Ajuste de mecanismos regulatorios y lineamientos para la formalización

El hecho de que la MAPE no está reconocida como tal por el actual Código de Minas (Ley 685/2001) – y exista una profusa normativa (a menudo ambigua y contradictoria)⁵⁰ – ha reducido la seguridad jurídica de títulos para la MAPE, ya que algunas regulaciones son poco claras o demasiado generales. El Ministerio de Minas y Energía está ajustando reglamentaciones técnicas mineras en respuesta a la implementación del Plan Nacional de Mercurio (ver sección 3.5.1). Los siguientes aspectos aguardan aprobación en el Congreso:

⁵⁰ Por ejemplo al confundir minería informal, tradicional e ilegal en la misma definición.

- Introducir un capítulo sobre la MAPE en una nueva reforma al Código de Minas.
- Introducir un capítulo sobre grupos étnicos para articular leyes y regulaciones referidas a la consulta y al consentimiento previos, libres e informados (Ley 21), y regulaciones sobre minería en territorios étnicos (Ley 70/2003).
- Reglamentar la Ley 1659 de 2013 sobre sub-contratos de formalización, permitir la cesión de áreas para la formalización de la MAPE informal que opera en concesiones y títulos ⁶¹ de terceros y proporcionar asistencia técnica prioritaria para la MAPE de oro mediante programas demostrativos para reducir el mercurio (Artículo 11).
- Modificar las previsiones en salud e higiene minera para minas de la MAPE, tanto superficiales, como subterráneas.
- Modificar las Guías Minero-Ambientales para la formalización de la MAPE.
- Modificar y actualizar las definiciones para minería informal, MAPE y MME en el Glosario Técnico Minero.
- Formular lineamientos para el control de la extracción ilícita de minerales.

⁶¹ Ver el glosario para definiciones de esos términos

3.2 La participación de mineros en la definición del actual proceso de formalización

Los mineros de la MAPE y de la MME han hecho escuchar sus voces en la formulación de políticas de formalización por diversos medios – desde la protesta social hasta el diálogo regional – dependiendo del momento y del contexto. Existe una fuerte demanda entre mineros formales e informales de la MAPE y la MME de ser incluidos en el diseño e implementación de el actual proceso de formalización; ellos en igual medida rechazan ser confundidos con criminales (Valencia 2012).

3.2.1 La consulta de la actual política de formalización

El Ministerio de Minas y Energía consultó a más de 1.000 personas para el desarrollo de la actual política de formalización, según un funcionario entrevistado en la Coordinación de Formalización (V. Chamat, abril 1 de 2014). El proceso incluyó 21 talleres locales durante el 2013, con la participación de asociaciones y federaciones mineras, pequeños empresarios, empresas mineras, universidades, instituciones públicas de niveles local y regional, ONG, consultores y expertos mineros. De dichos talleres surgió un análisis participativo de múltiples criterios en la forma de un análisis DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas), el cual señaló que la debilidad de la institucionalidad pública y la pobre gestión gubernamental constituyen la principal amenaza para una implementación efectiva de la formalización (MINMINAS, 2013a, 68).

Algunos de los dirigentes de organizaciones MAPE entrevistados para este informe reconocieron los esfuerzos de la autoridad minera entre el 2008 y el 2013, para involucrarlos en proyectos piloto y en talleres:

“Los mineros de Nariño, antes de existir un plan de formalización ya estaban solicitando participar. Solicitamos un tratamiento diferencial, de acuerdo con nuestras capacidades y recursos, un trato igualitario que reconozca las diferencias. En Nariño hubo foros y mesa de concertación para la reforma al Código de Minas y nosotros enviamos un documento con nuestros puntos que incluyeron: Otorgamiento de contratos de concesión especiales para la formalización; términos de referencia abreviados para el plan de trabajo y obras (PTO) y la licencia ambiental (PMA), adecuados a la MAPE; progreso en etapas, con monitoreo, acompañamiento, y apoyados por la autoridad ambiental; términos de referencia simplificados para sustracción de áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959 para minería tradicional.

Sentimos que fuimos escuchados y que nuestras propuestas fueron incluidas en la propuesta que luego trajo la autoridad ambiental, y en la abreviación de los términos de referencia mencionados”.

(Harbi Guerrero, Miembro Cooperativa Coodmilla, entrevistado marzo 25 de 2014).

Algunos aportes de mineros formales han sido incluidos en la propuesta de reforma legislativa, tal como se describe arriba, pero los mineros informales no han sido consultados. Durante los últimos dos o tres años la Policía Nacional ha continuado tomando acciones indiscriminadas en el campo contra los mineros informales. Este enfoque contradictorio ha profundizado el enfrentamiento entre el Gobierno y los mineros informales quienes continúan demandando su inclusión apropiada y diferenciada en la política de formalización, en sus planes y programas.



Asamblea en la Cooperativa Coodmilla (Nariño) © ARM

3.2.2 Protestas de los mineros informales

La reciente campaña contra la minería ilegal, cuyo blanco elegido han sido frecuentemente los mineros informales de la MAPE y de la MME, generó amplias protestas y fuerte resistencia por parte de mineros cada vez más organizados (Conalminercol y ASOMINEROS BC 2013).

En 2011 la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol) convocó a un paro nacional que tuvo éxito al persuadir al Gobierno de llegar a acuerdos con los mineros. Treinta y ocho asociaciones de mineros, cooperativas y federaciones, junto con la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y el movimiento anti-minero RECLAME dirigieron críticas muy fuertes al actual modelo de la 'locomotora minera' conducido por el Gobierno, por darle privilegios especiales a las corporaciones mineras internacionales, mientras socava los derechos de los mineros tradicionales colombianos. Su consigna: 'Defender a la MAPE y a la MME es defender los empleos y la producción colombiana' (Valencia 2012). Los acuerdos alcanzados quedaron de implementarse dentro del nuevo plan de formalización vigente e incluyen: suspender la destrucción y confiscación de la maquinaria por parte de la Policía, otorgar títulos mineros para la formalización y garantizar condiciones que le permitan a los mineros tradicionales formalizarse.

En 2013 Conalminercol marchó de nuevo con campesinos y otros movimientos sociales para demandar el cumplimiento de acuerdos previos por parte del Gobierno. Según el Acta de Acuerdo Acta de Acuerdo (Conalminercol y Gobierno de Colombia 2013), los mineros llaman a:

- Un estatuto especial para diferenciar claramente a la MAPE y la MME informal de la minería criminal.
- Un protocolo de protección para los mineros contra la acción policial indiscriminada, requisitos técnicos y ambientales simplificados mediante la provisión de guías minero-ambientales que se ajustan a las capacidades de la MAPE.
- La creación de Reservas Especiales mineras de acuerdo con el Código de Minas vigente (Artículo 31 de la Ley 685/2001), y en particular, la protección de los derechos de los grupos étnicos.

Al momento de escribir este estudio en 2014, y pese a conversaciones continuadas y algún progreso en agendas de inclusión social, los movimientos sociales continúan marchando para ejercer presión sobre el Gobierno para acelerar el cumplimiento de acuerdos logrados en diálogos previos.

3.2.3 Participación de grupos étnicos en la agenda de formalización de la MAPE

Los Afrocolombianos constituyen el 10,6 por ciento de la población colombiana según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE 2005). La Constitución Nacional de 1991 consagra en el Artículo transitorio 55 que los afrocolombianos tienen derechos colectivos especiales, similares a los de los pueblos indígenas. La ley define los mecanismos para la protección de sus derechos, del territorio colectivo y de la identidad cultural de las comunidades afro descendientes de Colombia, con el fin de promover un desarrollo económico y social que les garantice las mismas oportunidades que al resto de los colombianos.

Una proporción significativa de mineros MAPE son afrocolombianos. La minería es parte de la cultura y del modo de vida de muchas comunidades afrocolombianas, ya que muchos de los africanos traídos a América como esclavos, fueron destinados al trabajo en la minas. Para el contexto de la formalización, el Capítulo V de la Ley 70/1993³² de la Constitución Nacional es particularmente importante, ya que hace referencia a los recursos minerales. Esta ley establece que los Consejos Comunitarios, como entes administrativos de los territorios colectivos afrocolombianos, tienen responsabilidades sobre la conservación y protección de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural y el uso y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, dicho capítulo está pendiente de reglamentación³³, y las comunidades afrocolombianas continúan demandando mayor auto-determinación sobre sus territorios colectivos y mayor capacidad de incidencia sobre las decisiones que se toman en Bogotá sobre el desarrollo minero en sus territorios. El Recuadro 1 describe sus demandas en mayor detalle.

³² Desarrolla el Artículo transitorio 55 de la Constitución Política

³³ La reglamentación define cómo debe implementarse una ley en la práctica; sin reglamentación la ley queda abierta a interpretaciones. Los afrocolombianos llaman a que la Ley 70, Capítulo V, sea interpretado en concordancia con sus derechos colectivos de identidad, territorio, autonomía, participación y desarrollo propio, y en el espíritu del 'Buen Vivir'.

Recuadro 1. Principales demandas del movimiento afrocolombiano

Según el Helcías Ayala del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) las demandas reiteradas del movimiento afro respecto de políticas públicas mineras en términos generales giran entorno a cuatro temáticas:

Aplicación de un enfoque diferenciado de la política pública minera en respuesta a las particularidades étnicas, culturales, territoriales y sociales de los territorios colectivos del pueblo afro-descendiente, con alcances tales como:

- Exención del pago del canon superficiario.
- Definir el alcance en área de la titularidad minera dentro de las áreas mineras de comunidades negras.
- Simplificar los requisitos de procesamiento de trámites e implementar procesos diferenciados en el ejercicio de titularidad minera, que sean más ágiles, eficientes, reales y acordes con las distintas dimensiones y tipos de emprendimientos mineros.
- Facilitar enfoques innovadores y colectivos en productividad minera, por ejemplo mediante apoyo a réplicas de iniciativas como Oro Verde (ver 4.3) y otros emprendimientos mineros comunitarios.³⁴
- Permitir la sustracción de áreas susceptibles de formalización de la Reserva Forestal del Pacífico, allí donde el fomento minero comunitario sostenible es viable.

Reglamentación del Capítulo V de Ley 70/1993: para reforzar el punto anterior el movimiento afrocolombiano propone reglamentaciones que permitan fortalecer el ejercicio de sus derechos y la gobernanza en sus territorios colectivos, como son:

- Reglamentación del derecho de prelación, en caso de solicitudes de concesiones en territorios colectivos por parte de terceros externos.
- Reglamentación de la consulta y consentimiento previos, libres e informados.
- Regular el modo en el cual se proporciona apoyo técnico a los mineros de comunidades afrocolombianas.

³⁴ Por ejemplo: : Guaches de Agua Clara en Unión Panamericana, ASOMIBE en Cocomacia (Medio Atrato), la Ruta de la Cultura del Platino en los territorios colectivos del San Juan, entre otros.

Recuadro 1. Principales demandas del movimiento afrocolombiano

- Regular los acuerdos y alianzas con terceros inversionistas o mineros externos.
- Regular protocolos y reglamentos internos para desarrollo minero en territorios colectivos.
- Regular la gobernanza en zonas mineras de los territorios colectivos.
- Regular la organización y asociación minera.
- Regular el acceso a seguridad social y el régimen pensional para la MAPE.

Descentralización del ejercicio de la autoridad minera: esto implica el fortalecimiento integral de los Puntos de Atención Regional de la ANM, que incluya delegación para los procesos de titularidad, pero con capacidad para hacer extensión y asistencia técnica, fiscalización, promoción y fomento y gestión socio ambiental de la minería.

Ordenamiento minero ambiental de territorios colectivos:

- Mejorar la gestión de información y conocimiento (incluso para exploración).
- Delimitar áreas protegidas y de conservación vs. minería.
- Restauración de ecosistemas degradados para ser conservados con un enfoque de desarrollo sostenible.

De entrevista con Helcias Ayala, 4 de abril 2014.

La actual Mesa Minera Permanente del Chocó está facilitando negociaciones complejas entre las autoridades locales tradicionales afrocolombianas (de los Consejos Comunitarios) y el Gobierno central acerca de la reglamentación de acuerdos sobre la actividad minera dentro de los territorios colectivos (sección 5.1).

3.2.4 Diálogo con mineros informales no-indígenas ni afro

Actualmente las reivindicaciones de los mineros informales se han articulado mediante plataformas sociales amplias que incluyen a campesinos, grupos étnicos y ONG ambientalistas y de derechos humanos de todo Colombia. Sus demandas giran en torno a la democratización de la tenencia de la tierra y la implementación de políticas diferenciadas para pequeños productores agrícolas y mineros, atados a los territorios tradicionales donde se encuentran asentados. Mientras que el segundo Gobierno de Santos progresa en sus conversaciones con las FARC en Cuba, la sociedad civil se organiza para ejercer influencia sobre las agendas de construcción de paz y post-conflicto, en donde la inclusión social es crucial. Ha emergido un juego dinámico entre los temas tratados en la mesa de diálogo y las demandas y protestas de las organizaciones sociales y de los pequeños productores en Colombia, incluidos los de la MAPE y la MME.³⁵

Las ‘zonas de reserva campesina’ son una demanda central del movimiento campesino. Estas constituyen un instrumento legal clave para la restitución de tierras a millones de campesinos desplazados por el conflicto interno (Semana 2010). Con esta misma lógica, los mineros de la MAPE ven las Reservas Especiales para la minería tradicional como el mejor tipo de concesión minera para desarrollar su propia actividad.³⁶ Fue principalmente en respuesta a las protestas de esta amplia plataforma social que el Gobierno estableció Mesas Mineras Permanentes de diálogo sobre minería y formalización en varias regiones.

Según Ramiro Restrepo de Conalminercol (entrevistado abril 7 de 2014), se ha establecido un proceso de diálogo que comprende reuniones mensuales entre los mineros y la autoridad minera, en respuesta a las fuertes protestas de los mineros durante 2012 y 2013 en el Bajo Cauca Antioqueño. Allí ha habido mayor éxito en lograr acuerdos y hojas de ruta para la formalización. Gracias al seguimiento, los mineros ahora participan en los ‘Laboratorios de Formalización’³⁷ implementados por la Secretaría de Minas de Antioquia, la Escuela de Minas (Universidad Nacional, Sede Medellín) y asociaciones y federaciones locales de mineros. Los laboratorios son un componente en el marco del Plan Nacional de Reducción de Mercurio en Colombia. La sección 5.1 profundiza sobre el contenido de algunos diálogos permanentes.

³⁵ Ver por ejemplo: <http://lasillavacia.com/el-proceso-de-paz-se-le-atraves-a-al-paro-por-ahora-47218>

³⁶ De acuerdo con entrevistas realizadas entre marzo y abril de 2014 a: Ramiro Restrepo (Conalminercol), Harbi Guerrero (Coodmilla), Helcias Ayala (IIAP), Lisifrey Ararat (Consejo Comunitario La Toma), y Jorge Perea (Cocomacoiro).

³⁷ El uso del término ‘laboratorio’ por la secretaría de Minas de Antioquia como parte del actual enfoque de formalización, indica que se trata de casos piloto o de prueba. El proceso comprende un diagnóstico para la selección de las minas a priorizar, diagnóstico de necesidades, capacitación, mejoramiento en productividad y asistencia para todos los aspectos relativos a la legalización y formalización de dicha mina durante un periodo de tiempo. Ver mas en: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/159-prensa-fajardo/9868-primer-laboratorio-de-formalizacion-y-legalizacion-minera-en-ant>

3.3 El papel de las grandes empresas mineras en la formalización de la MAPE

Algunas empresas industriales y multinacionales que operan en Colombia están comenzando compartir alguna responsabilidad en la formalización. Por ejemplo, las empresas del llamado Sector de Minería a Gran Escala (SMGE) ³⁸, crearon la Alianza Social para la Formalización, mediante la cual cada miembro se comprometía a apoyar el proceso de formalización de al menos una operación de MAPE ubicada dentro de su área de influencia (Claudia Jiménez, entrevistada abril 2 de 2014).

Las políticas de titulación de la última década otorgaron concesiones mineras a inversionistas y a empresas de MGE en áreas de MAPE tradicional, razón por la cual muchas áreas hoy tituladas están ocupadas por mineros de la MAPE. Esta situación ha forzado a las empresas mineras a buscar acuerdos legales con mineros de la MAPE mediante varios tipos de contratos. Debido a la escasez de áreas libres para que la MAPE informal pueda obtener títulos o concesiones propias, esta evolución de las relaciones entre MAPE y MGE ha ido ganando importancia dentro de las estrategias de formalización. Los principales instrumentos legales usados entre titulares y mineros informales de la MAPE de oro son los 'contratos de operación', los recientes 'sub-contratos de formalización' (atados a la eliminación de mercurio) y la 'cesión de áreas' a mineros organizados en asociaciones o emprendimientos por parte de concesionarios mineros o propietarios de títulos llamados Registro de Propiedad Privada (RPP).³⁹

Las distinciones entre estos tipos de contratos se refieren al alcance de las responsabilidades de los distintos actores en el cumplimiento con la reglamentación legal, laboral y ambiental, al acceso a explosivos y a las condiciones de comercialización del mineral aurífero. Al ser contratos privados, su contenido puede variar de acuerdo con la capacidad de negociación de las partes. La Tabla 2 compara los contratos.

³⁸ A fines de 2014 la SMGE se fusionó con otros gremios del sector para crear la Asociación Colombiana de Minería.

³⁹ Títulos de propiedad privada de suelo y subsuelo, previos a la Ley 685/2001, con prebendas especiales. Ver glosario.

Tabla 2. Contratos utilizados entre titulares y mineros informales de MAPE

Tipo de contrato	Responsabilidad por el cumplimiento con requisitos técnicos y legales	Comercialización del mineral
Avales	Titular	MAPE libre para comercializar
Operación	Titular	MAPE obligada a venderle al titular
Subcontratos de formalización	Contratistas MAPE	En principio MAPE libre para comercializar

Avales

Los usó en su momento la empresa Frontino Gold Mines; especialmente con los mineros que operaban en su mina de Segovia (Antioquia), muchos de ellos ex-trabajadores de la empresa. El titular tenía una responsabilidad muy importante en asegurar que las operaciones de la MAPE cumplieran con los requisitos técnicos, si bien permitía la libre venta del mineral aurífero por parte de los mineros. Han perdido vigencia desde que la empresa Gran Colombia Gold (GCG) se volvió propietaria de esta histórica mina de oro en Segovia (NE Antioquia), (Arango y Gómez 2013).

Contratos de operación

Éstos han sido ampliamente utilizados en Colombia por empresas de MGE que enfrentan conflictos con mineros de la MAPE dentro de sus áreas tituladas. Los contratos de operación también han sido utilizados por las cooperativas mineras para regular la actividades de sus propios miembros dentro del área de la cooperativa. El Código de Minas de 2001 permitió las operaciones de riesgo compartido (joint ventures) con inversionistas privados, como también contratos de operación con MAPE informal en concesiones de exploración y MGE, pero dichos contratos requieren de una regulación que garantice la transparencia y la equidad de los acuerdos.

En los contratos de operación (también conocidos como de explotación o de asociación), los mineros de la MAPE se vieron frecuentemente obligados a procesar y vender su mineral aurífero en la planta de la empresa minera. Entretanto, la empresa minera era responsable de que los mineros cumplieran con el registro legal, condiciones laborales, condiciones de salud, higiene minera y seguridad industrial y requisitos de tipo técnico y ambiental. La Secretaria de Minas de Antioquia (Claudia Cadavid, entrevista 26 de marzo de 2014) cree que esta carga de responsabilidad sobre la empresa titular puede estar limitando la participación de nuevas empresas en contratos de operación con la MAPE informal. Los nuevos subcontratos de formalización pretenden resolver esta barrera, ya que en ellos la responsabilidad con el cumplimiento de normas recae sobre los operadores de MAPE que trabajan dentro de los títulos de MGE.

Subcontratos de formalización

La reciente introducción de los subcontratos de formalización ofrece al mismo tiempo un incentivo para la formalización de la MAPE en áreas de MGE y una oportunidad para la eliminación del mercurio en el procesamiento del oro. Se implementaron gracias a la Ley 1658 de 2013, aprobada en respuesta al Convenio de Minamata (liderado por el PNUMA y firmado por Colombia) para la eliminación del mercurio. El Decreto 480 de 2014 reglamentó los subcontratos de formalización, ligándolos a las metas nacionales de reducción de mercurio en la minería de oro.



Trabajadores mineros de la gran minería © Mineros SA

A pesar de ser recientes, los subcontratos de formalización pueden ser mejores que los contratos de operación como instrumento legal que permita a los mineros trabajar bajo el amparo de un título para su formalización. En este modelo, las operaciones MAPE reciben inspecciones diferenciadas por parte de las autoridades mineras y ambientales, siguiendo una guía simplificada. Los subcontratos de formalización tienen también el potencial de generar mayor equidad en las relaciones entre MAPE y MGE, sin embargo es demasiado pronto para saber si el Estado actuará activamente para balancear las relaciones contractuales entre los mineros de la MAPE y los empresarios de las concesiones y títulos de MGE. Los contratos se evalúan con mayor profundidad en la Sección 5.4.

3.4

El papel de las iniciativas de comercio ético en la formalización

Las iniciativas de certificación ética son instrumentos de mercado que apoyan y recompensan la formalización, mientras que dan legitimidad a un sector muy malentendido. Para poder aplicar a una certificación, los mineros organizados de la MAPE primero deben demostrar que trabajan al amparo de un título minero o de un contrato legal, y que son una organización o empresa legalmente registrada. La certificación y los mercados éticos ofrecen incentivos a los mineros para que se formalicen. Éstos comprenden incentivos financieros como el pago de premios, precios justos y acceso a anticipos (que permiten disponer de liquidez para que la organización pueda comprar los metales de sus miembros), basándose en relaciones comerciales de largo plazo que promueven incentivos no-financieros como acceso a capacitación y a formar parte de redes de organizaciones de MAPE en ámbitos nacionales, regionales e internacionales.

En esta sección se describen dos iniciativas de certificación creadas por organizaciones colombianas para la MAPE y se explica cómo éstas apoyan la formalización. Se trata de la iniciativa ética para certificar metales preciosos conocida como Oro Verde® y la Alianza por la Minería Responsable (ARM, por sus siglas en inglés), una iniciativa global de cadenas de suministro para el desarrollo sostenible de la MAPE, la cual ofrece la certificación de Minería Justa Fairmined.

3.4.1 Oro Verde®

Oro Verde® fue la primera iniciativa global para la certificación social y ambiental de metales preciosos.⁴⁰ Fue creada en 2002 en el departamento del Chocó gracias a un proceso comunitario. Fue liderado por dos Consejos Comunitarios (Tadó y Condoto), dos ONG (de Medellín y Condoto) y un instituto público de investigación: el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). La certificación se basaba en 10 criterios básicos de tipo social, ambiental y legal, cuyo cumplimiento era auditado por el IIAP. Los mineros y mineras de Oro Verde® vendían su oro y platino con un sobreprecio o prima del 15 por ciento por encima del precio global del mercado de metales preciosos (Hablemos de Minería 2014).

Las comunidades afrocolombianas tienen derechos colectivos sobre sus territorios en razón de su etnicidad. En teoría, esto les da prelación sobre terceros que soliciten títulos mineros dentro de dichos territorios y amerita una atención diferenciada por parte del Estado en procesos de formalización. Oro Verde fue una estrategia de defensa de esos territorios colectivos por parte de las comunidades de Tadó y Condoto. Demostró que sí es posible que los mineros mas vulnerables de la MAPE trabajen de modo legal y que se formalicen, y que además vendan a mercados éticos internacionales.



Américo Mosquera, dirigente minero de Oro Verde® © R de Hommel

⁴⁰ La certificación de Oro Verde antecede a la certificación del Consejo de Joyería Responsable (RJC), dado que ya en 2004 los mineros comunitarios del Chocó estaban vendiendo oro y platino certificado a joyeros éticos británicos y holandeses.

Pese a su reconocimiento internacional por parte del mercado, Oro Verde hoy enfrenta grandes retos:

- El contexto humanitario y de seguridad es particularmente difícil para la consolidación y expansión de Oro Verde. El departamento de Chocó ha sufrido de modo desproporcionado el conflicto interno y se ha convertido en un paraíso para la minería criminal de los grupos armados. La ausencia histórica del Estado se nota en los bajos niveles educativos, desarrollo de infraestructura y provisión de servicios sociales, lo que dificulta aun más el acceso de las comunidades a los servicios estatales (Guerrero Home 2012), incluyendo el apoyo requerido para la formalización.
- Si bien Oro Verde mejoró la comprensión del Estado sobre el potencial de la certificación como incentivo para avanzar en la formalización, el reconocimiento y apoyo llegaron tarde. Oro Verde ha debido competir con las bandas criminales como modelo minero en los territorios afrocolombianos, en condiciones de crisis humanitaria causada por los grupos armados en su lucha por el control social y territorial.⁴¹
- Los bajísimos volúmenes de oro y platino producidos por los mineros artesanales (ancestrales) de las minas del Chocó (alrededor de 500 gramos mensuales), hacen difícil lograr economías de escala si se persiste en no mecanizar las operaciones. Los costos fijos de la cadena de suministros lo hacen poco competitivo, mientras que los costos logísticos y de seguridad son verdaderas barreras para entregar capacitación y apoyo técnico en el Chocó.
- Además, los grupos criminales que 'lavan' capitales ilegales usualmente pagan el metal a los mineros a mejor precio que el de Oro Verde, creando así una competencia desleal (ilegal) en el precio que reduce la oferta de productos con marca Oro Verde para los mercados éticos internacionales.

⁴¹ Naciones Unidas condena la crisis humanitaria en Chocó debida a la minería ilegal y la violencia. Ver: <http://tinyurl.com/un-crisis-choco>

- Aristarco Mosquera, dirigente de Oro Verde en Tadó, reporta que en años recientes la minería mecanizada de aluvión ha socavado las terrazas de los ríos en donde tradicionalmente trabajaban los mineros de Oro Verde. Muchos mineros de Oro Verde tuvieron que recurrir a la mecanización, o a alianzas con inversionistas extranjeros, como el único camino para continuar en el trabajo minero (Entrevista, 28 de marzo de 2014).



Las terrazas aluviales de los mineros de Oro Verde son destruidas por la minería mecanizada © R de Hommel

A pesar de sus retos los mineros pioneros de Oro Verde crearon un impacto inspirador en los mercados éticos que buscan transformar a la MAPE de oro mediante instrumentos de mercado. Oro Verde ha inspirado a muchos mineros de la MAPE a considerar seriamente la formalización, como paso necesario para acceder a la certificación. Oro Verde también creó la Alianza por la Minería Responsable, y en ese sentido dio origen a dos importantes esquemas vigentes de certificación para metales preciosos de la MAPE en el mundo: Fairmined y Fairtrade.

3.4.2 La Alianza por la Minería Responsable (ARM) y la Certificación de Minería Justa Fairmined

La Alianza por la Minería Responsable (ARM por sus siglas en inglés) es una iniciativa global de cadena productiva sostenible. Fue fundada en 2004 para trabajar por el desarrollo sostenible de la MAPE articulando a una red mundial de mineros, expertos y operadores de la cadena de joyería (refinadores, fabricantes y joyeros). ARM desarrolla estándares para la MAPE responsable y provee apoyo y capacitación a los mineros en el terreno, mediante una red de aliados locales en varios países. También hace trabajo de incidencia en política pública, educa a los consumidores y a la sociedad en general sobre las realidades de la MAPE y se ocupa de desarrollar mercados para los mineros certificados bajo el Sello Fairmined.⁴²

ARM creó el Estándar Fairmined en 2006 (conocido originalmente como 'Estándar Cero para MAPE de oro y metales asociados') como un incentivo para la formalización y transformación de la MAPE.⁴³ El Estándar es auditado independientemente y certificado por un tercero, el Instituto de Marketecology (IMO). Se fundamenta en la visión de ARM para la MAPE responsable:

La MAPE es una actividad formalizada, organizada y rentable que utiliza tecnologías eficientes y que es social y ambientalmente responsable; de modo creciente se desarrolla en un marco de gobernanza, legalidad, participación y respeto a la diversidad; aumenta su contribución a la generación de trabajo decente, desarrollo local, reducción de la pobreza y paz social en nuestras naciones, estimulada por una creciente demanda de los consumidores por minerales y joyería sustentable (ARM 2007).

Los requisitos del Estándar Fairmined están alineados con los reglamentos de formalización de muchos países, como también con lineamientos globales sobre mercurio y cadenas productivas para metales libres de conflicto. Reconoce que la formalización es un proceso y por tanto los requisitos tipo organizativo, ambiental, laboral y comercial están estructurados como un enfoque de mejoramiento progresivo. Fairmined asegura la transparencia y la trazabilidad de los metales desde la mina hasta el mercado. Son cuatro los incentivos que animan a los mineros a certificarse:

⁴² Para mayor información: www.minasresponsables.org

⁴³ Entre el 2009 y el 2011, la ARM y Fairtrade Internacional formaron una alianza que creó el estándar Fairtrade y Fairmined, el cual elevó mucho los requisitos de entrada para los mineros, especialmente al incluir convenios colectivos y contratos para trabajadores de la MAPE. La alianza terminó en el 2011 por diferencias en cuanto al enfoque más adecuado para lograr el cambio de la MAPE. Fairtrade Internacional continúa trabajando con mineros en África Oriental con base en el trabajo de ARM allí entre el 2008 y el 2011.

- Acceso directo a mercados éticos internacionales con oro, plata o platino con certificación independiente, y un Premio Fairmined, pagado a las organizaciones de MAPE certificadas.
- Las decisiones sobre el uso del Premio deben hacerse de manera democrática.
- Acceso a acompañamiento, capacitación, apoyo e intercambio de experiencias con otros mineros, y legitimidad y orgullo de ser minero.

3.4.3 La certificación es un incentivo para formalizarse

Los desafíos que encuentran los mineros en el camino hacia la Certificación Fairmined son similares a los que enfrentan para la formalización (MINMINAS 2013a): la marginación de las comunidades de mineros en términos de política pública y acceso a derechos mineros; no poder trabajar al amparo de un título legal; informalidad crónica; prácticas ambientales, de salud y seguridad deficientes; débil desarrollo organizacional y empresarial; mala administración y contabilidad; en general altos niveles de analfabetismo, trabajo infantil, trabajo forzado y violencia contra las mujeres; y muy mala calidad de vida en las comunidades mineras.

Según Juan Guillermo Castro de la ANM (entrevistado abril 1 de 2014), sólo fue hasta hace poco que el Gobierno reconoció el papel que puede jugar la certificación como incentivo para apoyar la formalización. Por ejemplo, la Certificación de Minería Justa Fairmined propone un enfoque por pasos para el cumplimiento de requisitos, el cual está alineado con el enfoque progresivo del actual programa de formalización. La Certificación también está alineada con imperativos internacionales que ha asumido el Gobierno, como la Guía de Debida Diligencia para Minerales Libres de Conflicto de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y las metas de reducción del uso de mercurio. Además, la formalización y la Certificación Fairmined también están alineadas en cuanto a las responsabilidades de las organizaciones de MAPE certificadas frente a la comunidad y al medio ambiente.

Harbi Guerrero de la Cooperativa Coodmilla lidera algunas iniciativas para formalización y certificación en el departamento de Nariño. En su opinión:

“La Certificación es un camino verdadero a la formalización, permite entender, da el camino. Muchos de los requisitos del Estándar son compatibles con las exigencias de la ley. Pero la ley no da el camino, sólo la meta, y no capacita al minero que no entiende el detalle de los requisitos. Por ejemplo, dice que tiene que tener seguridad social, pero muchos mineros no saben que eso incluye salud, pensión y riesgos profesionales. La certificación nos da fortaleza y legitimidad ante el Estado, nos pone en una posición más ventajosa pues somos certificados como responsables por un ente independiente, internacional, reconocido por el mercado de productos éticos. Y por los medios de comunicación, porque nos permite mostrar una visión mas realista de lo que es la MAPE y la minería tradicional, que ha sido satanizada por los medios”.

Entrevista 25 de marzo de 2014

3.5

El papel de iniciativas globales en la formalización

En la actualidad son dos las iniciativas globales que demandan acciones efectivas de los estados para la formalización de la MAPE de oro: el Convenio de Minamata para la Eliminación del Mercurio⁴⁴ y la Guía de diligencia debida para oro procedente de áreas de conflicto o de alto riesgo, de la OCDE.

3.5.1 El Convenio de Minamata Sobre el Mercurio

La MAPE de oro hoy en día utiliza la misma tecnología que aplicaba el sector industrial minero hace 100 años, usando mercurio para separar el oro contenido en el mineral aurífero. Las barreras socio-económicas asociadas a la pobreza y a la informalidad y la falta de acceso a información y líneas de crédito para implementar tecnologías más limpias, significa que la amalgamación de oro con mercurio es la mejor tecnología disponible para muchos mineros y mineras de la MAPE (Hruschka, 2009). Es ampliamente utilizado porque es ‘barato, simple, rápido, permite autonomía y es confiable’ (Telmer y Veiga 2009:134). También facilita las transacciones y la repartición inmediata de ganancias entre los mineros, mientras que es el método más fácil para procesar pequeñas cantidades de concentrados auríferos por parte de individuos.

⁴⁴ Ver: www.mercuryconvention.org



Amalgamando oro con mercurio © W Batista

El mercurio es una neurotoxina que daña la salud humana, al afectar tanto a los infantes y fetos, como a las madres gestantes. Causa deformidades en fetos y daños neurológicos en personas expuestas a altas dosis. El mercurio persiste en el ecosistema, nunca desaparece ni se descompone. Una vez emitido al ambiente, entra en la cadena alimenticia creando una amenaza muy real para las comunidades cuya dieta depende del pescado o para quienes usan el mercurio diariamente por su trabajo, como los mineros y mineras de oro.

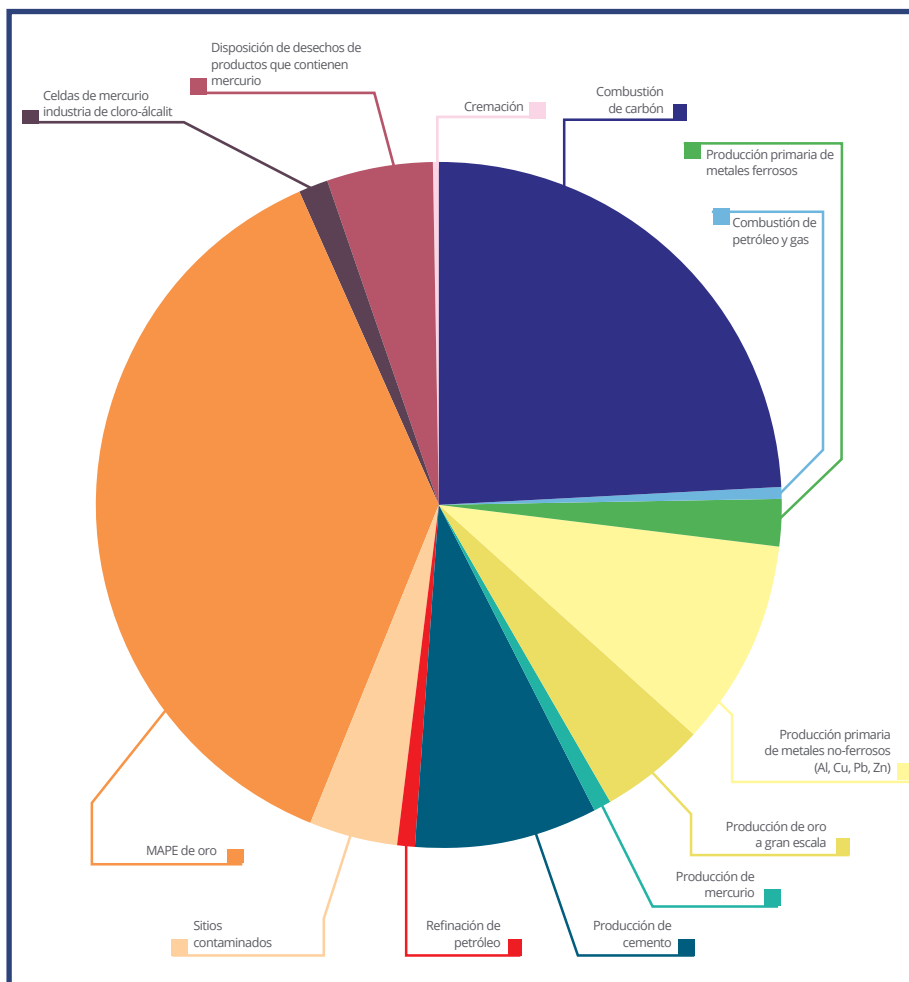
El Convenio de Minamata Sobre el Mercurio es un tratado global para ‘proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y compuestos de mercurio’ (Artículo 1,). Los países signatarios acordaron controlar y ‘cuando sea viable’ reducir emisiones de mercurio y de compuestos de mercurio, incluyendo medidas de control a emisiones al aire, liberación a agua y suelos y la formalización del sector de la MAPE de oro informal (Artículos 7, 8 y 9).⁴⁵ Los países signatarios se comprometieron a implementar Planes Estratégicos Nacionales para la Reducción de Mercurio; Colombia está entre ellos.

Telmer y Veiga (2009) estiman que la MAPE de oro libera entre 640 y 1350 mega gramos (Mg) de mercurio por año al ambiente, con un promedio de 1000Mg por año (MG/año), de al menos 70 países. De éstos, 350Mg/año se emiten directamente a la atmósfera, mientras que el restante (650Mg/año) se libera a la

⁴⁵ Ver: http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_booklet_Spanish%20REV%201.pdf

hidrosfera – ríos, lagos, suelos - mediante efluentes de colas, lodos de procesamiento (relaves) y desmontes o mineral desechado por bajos valores (2009:131). Hoy en día, la MAPE de oro es el mayor contribuyente a las emisiones globales de mercurio, causando el 37 por ciento del total global de emisiones antropogénicas; ver Figura 3 (AMAP/PNUMA 2013:19).

Figura 3. Proporciones del aporte global de las emisiones de mercurio de diferentes sectores, 2012

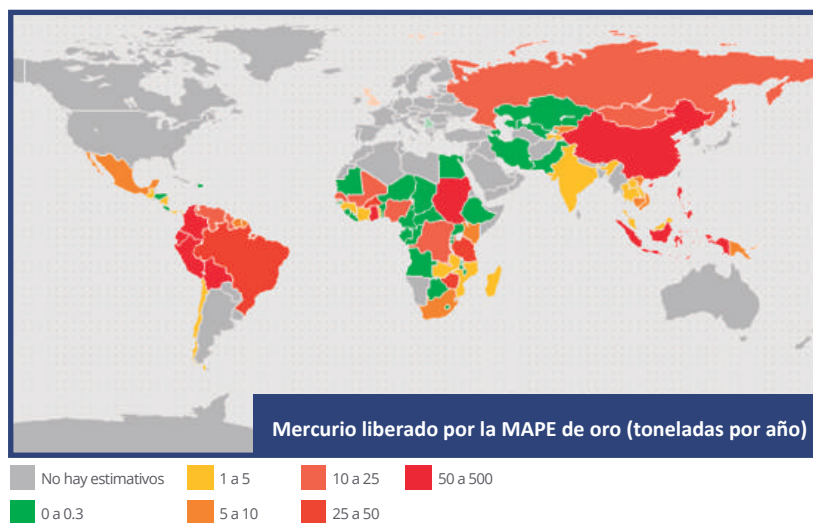


Fuente: AMAP/UNEP, 2013:19

Según 'Mercury Watch' Colombia califica entre los mayores contaminadores globales de mercurio (Ver Figura 4).⁴⁶ El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) estima que durante el 2011 la MAPE y la MME utilizaron cerca de 698.995 toneladas de mercurio para producir 6.225 kilos de oro de minas aluviales y de veta en Colombia (MADS 2013). Durante los últimos 5 años el Proyecto Global de Mercurio de la ONUDI ha colaborado estrechamente con las autoridades mineras y ambientales para entender la naturaleza de los retos, especialmente en el Nordeste Antioqueño y en el Chocó.⁴⁷ El PNUMA y el MADS desarrollaron de manera conjunta el Plan Estratégico para la Reducción de Mercurio en la MAPE de oro durante 2013.⁴⁸

Como signatario del Convenio – y participante activo en las negociaciones intergubernamentales sobre mercurio – el Gobierno de Colombia ha adoptado sus compromisos. Ha logrado convocar voluntad política para implementar su plan de formalización de la MAPE, al atar la formalización a las metas de reducción de mercurio. Si bien no es la primera vez que el Estado ha abordado la contaminación con mercurio,⁴⁹ el nuevo esfuerzo por coordinar la reducción del uso de mercurio en la MAPE con la formalización le ha permitido implementar políticas e instrumentos legales, tales como los subcontratos de formalización.

Figura 4. Mapa global de emisiones de mercurio por país



46 Ver: www.mercurywatch.org

47 Ver: <http://preview.tinyurl.com/unido-mercury>

⁴⁸ El Plan Estratégico Nacional para el Uso del Mercurio en la MAPE de Oro en Colombia (MADS 2013) se fundamenta en el estudio nacional sobre MAPE de oro y mercurio para Colombia (PNUMA y MADS 2013).

49 Por ejemplo, los Centros minero-ambientales para producción más limpia.

Se ha creado un comité interinstitucional para la implementación del plan estratégico para la reducción del uso de mercurio en la MAPE de oro. Por su parte, algunas empresas de la MGE de oro se han involucrado en el proceso mediante la firma de subcontratos de formalización con mineros informales de la MAPE que laboran en sus áreas tituladas.

Los instrumentos legalmente vinculantes para la eliminación de mercurio están estrechamente atados al actual proceso de formalización – ver Recuadro 2.

Recuadro 2. Instrumentos legales para la reducción del mercurio

Convenio de Minamata y la MAPE (Artículo 7 y Anexo C) incluye la implementación de Planes Estratégicos Nacionales con reportes cada tres años, atados a compromisos de formalización de MAPE por los gobiernos.

Ley nacional para implementar el Convenio de Minamata (Ley 1658/2013) establece las reglas para las industrias en el uso, importación, producción, comercio, registro, transporte, almacenamiento y disposición final del mercurio, así como emisiones al medio ambiente.

Plan Estratégico Nacional para la Reducción de Mercurio en la MAPE de oro en Colombia.

El Decreto 480 de 2014 establece los mecanismos para la comercialización y uso del mercurio, como para los requisitos e incentivos para su reducción y eliminación en las actividades industriales. También regula los subcontratos de formalización, la devolución de áreas para la formalización de la MAPE y otros incentivos para la formalización, como parte de la estrategia para la reducción del mercurio en la MAPE.

Cabe señalar que la ley para implementar el Convenio de Minamata (1658/2013) estableció un término de sólo cinco años para la eliminación del mercurio en la MAPE de oro, mientras que prevé diez años para que todos los demás sectores económicos e industriales que emiten mercurio, lo eliminen. La lógica pareciera ser que la MAPE de oro sería la principal fuente de consumo y emisión al ambiente; sin embargo, la corta duración del período establecido presenta grandes desafíos dada la naturaleza principalmente informal de la MAPE de oro y la condición de vulnerabilidad de muchos mineros, quienes tienen menos recursos (comparado con otros sectores económicos que consumen mercurio) para acceder a tecnologías más limpias que permitan reemplazar el uso del mercurio. Si bien este corto plazo constituye hoy el principal incentivo para la acción gubernamental frente a la MAPE, también representa un alto riesgo para

la mayor criminalización de la MAPE de oro si el apoyo adecuado y oportuno necesario no se entrega a los mineros para asegurar la eliminación del mercurio en los estrictos términos establecidos por la ley.

Recuadro 3. Programa BioREDD: minería al amparo de un título legal y apoyo técnico para la formalización de la MAPE de oro y la reducción de mercurio.

El programa BioREDD de USAID apoya los programas de formalización del Gobierno mediante asistencia técnica y legal, y en alianza con empresas de MGE. El programa incluye estrategias de diversificación económica para las comunidades, recuperación de áreas degradadas por minería y prácticas de reducción de uso del mercurio con MAPE de oro que opera dentro de concesiones y títulos de grandes empresas. Con el apoyo del SENA, BioREDD trabaja en varios proyectos piloto en Antioquia – 70 plantas informales de procesamiento de oro serán consolidadas en una sola planta comunitaria, con una capacidad de procesamiento de 150 TM diarias – como también en Bolívar, Cauca y Chocó. Los pilotos de formalización también se están implementando en alianza con la Gobernación de Antioquia y la Escuela de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

El Programa BioREDD tiene como objetivo reducir el consumo de mercurio en 8 a 10 toneladas por año y restaurar unas 350 hectáreas de áreas degradadas. Actualmente está restaurando 800 hectáreas en la región del Bajo Cauca con especies nativas, mediante acuerdos de rentabilidad compartida entre compañías privadas del sector forestal, campesinos y titulares mineros. El modelo también incluye la producción de alimentos y de miel para campesinos, y vivienda para mujeres cabeza de hogar. El consumo de mercurio ya se ha reducido drásticamente por el procesamiento de la mena aurífera de la MAPE en las plantas industriales mediante contratos de operación y con la asistencia técnica brindada para reducir el uso de mercurio (Entrevista Oseas García, marzo 2014).

3.5.2 Minerales libres de conflicto: La Guía de Diligencia Debida

La Guía de Diligencia Debida para Minerales Procedentes de Áreas Afectadas o de Alto Riesgo de Conflictos de la OCDE (OECD 2013a) es una iniciativa global de cadena productiva que tiene incidencia especial para la política del Gobierno de Colombia, dado que está aplicando a membresía de la OCDE. La guía está estrechamente ligada a la Reforma Dodd Frank de Wall Street y Ley de Protección del Consumidor de EEUU, la cual buscó abordar los enlaces entre grupos armados y minerales de conflicto, y proteger los derechos humanos en

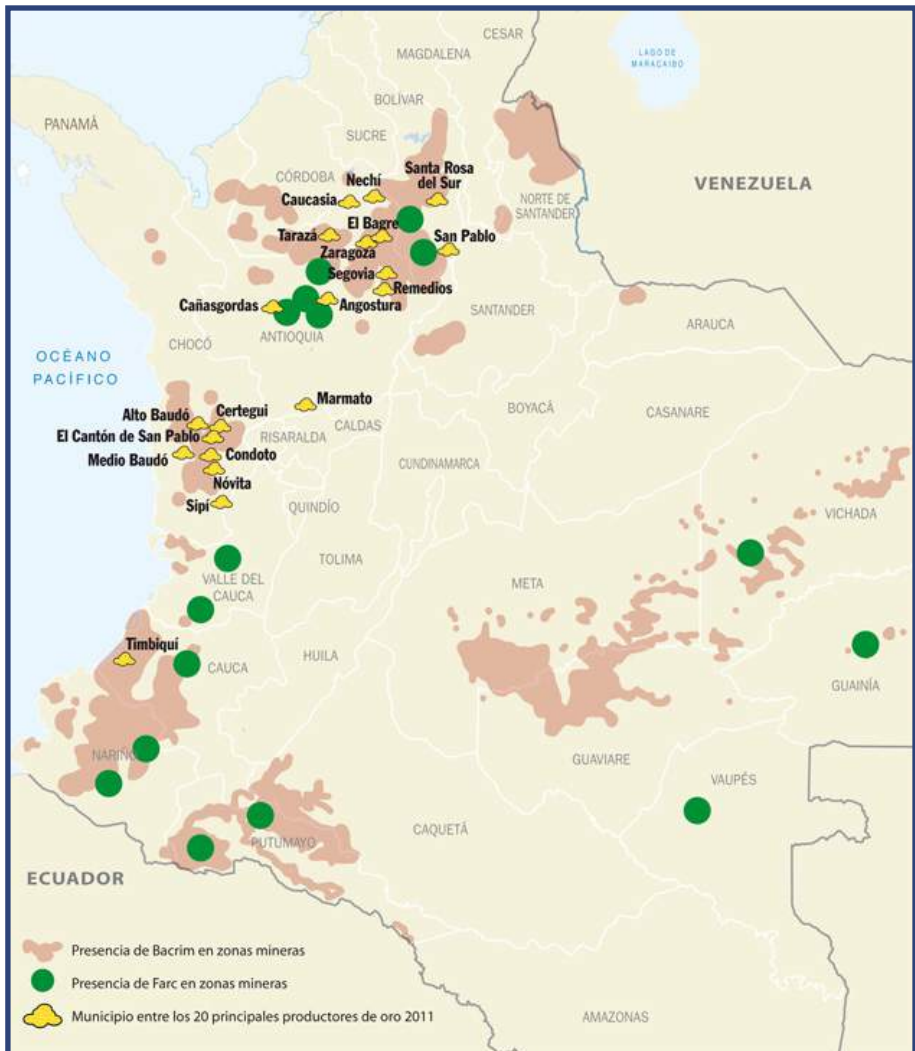
la cadena productiva de minerales en la República Democrática del Congo (RDC).⁵⁰ El objeto de la guía de la OCDE es asegurar que las empresas que operan en áreas de conflicto respeten los derechos humanos y que no contribuyan al conflicto armado, mediante la implementación de prácticas de trazabilidad en la cadena productiva. Si bien fue creado para la situación particular de la RDC y países vecinos, el 'Suplemento para Oro' (Anexo A)⁵¹ recomienda que los gobiernos implementen políticas y planes de formalización, a fin de prevenir que los nuevos estándares profundicen la marginación y la criminalización de la MAPE informal que opera en áreas de conflicto o de alto riesgo, sin ser esa la intención de la Guía. En regiones auríferas de Colombia muchos mineros de la MAPE son víctimas de los grupos armados, legales e ilegales, los cuales convergen geográficamente en regiones de MAPE tradicional (Defensoría del Pueblo 2010). La MAPE informal vive bajo el riesgo de ser controlada y cooptada en algunas regiones por los grupos armados ilegales. Debido a su informalidad, la MAPE está con frecuencia inmersa en cadenas productivas opacas. Frente a la falta de acceso a crédito, financiamiento y explosivos, la MAPE es propensa a involucrarse en relaciones perversas de dependencia con grupos armados al fin de poder operar. Los mineros de la MAPE están expuestos a extorsión, financiamiento ilegal, secuestro, amenazas y asesinatos en dichas regiones (Giraldo y Muñoz 2012; Massé y Camargo 2012). La falta de acceso a crédito formal y a titularidad minera para la MAPE también crea oportunidades para que los mineros informales sean financiados por las redes criminales, quienes han cooptado a algunos mineros informales legítimos y los han usado como escudo para proteger operaciones criminales.

En este contexto es particularmente difícil para los mineros informales demostrar el origen de su oro, lo cual crea una barrera enorme para acceder a mercados legales y cadenas productivas libres de conflicto. Sin embargo, según la experiencia de algunos mineros involucrados en la certificación Fairmined, ellos han podido frenar las extorsiones al fortalecer sus organizaciones por dentro y establecer protocolos de protección e información con las autoridades locales de policía (Entrevista con Harbi Guerrero, 25 de marzo de 2014).

⁵⁰ Ver: www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf

⁵¹ Ver: www.oecd.org/daf/inv/mne/goldsupplementtotheduediligenceguidance.htm

Figura 5. Minería de oro y grupos armados en Colombia



La Policía Nacional reportó en 2011 que la minería informal y los grupos armados convergen en 151 municipios y 25 departamentos de Colombia.

Fuente: Revista Semana (2013)

Considerando que el Gobierno de Colombia tiene como objetivo ser miembro de la OCDE, será necesario que intensifique sus esfuerzos para proteger los derechos humanos de comunidades ubicadas en regiones mineras y que apoye el establecimiento de cadenas productivas libres de conflicto. Un reciente estudio de la OCDE acerca de Colombia recomienda que el Gobierno ‘introduzca las minas ilegales a la legalidad a fin de controlar y mitigar los daños ambientales, p. Ej. Implementando incentivos para que los pequeños mineros se formalicen, incluyendo apoyo financiero para compra de equipos y arreglos contractuales con empresas mineras legales, mas grandes’ (OCDE 2013^a:20).

El fortalecimiento organizativo que usualmente acompaña al proceso de formalización tiene el potencial de facilitar el establecimiento de cadenas productivas de oro libres de conflicto y que garanticen la trazabilidad de los materiales. La formalización serviría también para impedir la creciente marginación de los mineros informales de los mercados legales. Un importante objetivo para el Gobierno es el de garantizar que el oro producido en Colombia de modo legal y responsable, pueda ser vendido en los mercados internacionales.

Es muy pronto para saber cómo el Gobierno implementará este asunto en los territorios. Reuniones recientes realizadas en Colombia con el grupo de Diligencia Debida para minerales de conflicto de la OCDE, funcionarios del Gobierno, oficiales de agencias de cooperación técnica, representantes de industria, academia y ONG relevantes han puesto el tema de oro libre de conflicto en la agenda pública. Dos rutas pueden explorarse en áreas afectadas por conflicto para articular cadenas productivas de oro libre de conflicto, y así prevenir un potencial boicot al oro colombiano por parte cadenas legales de suministro de oro a nivel internacional. Primero, con mineros informales que operan dentro de los títulos de MGE vía contratos de operación o sub-contratos de formalización, y segundo, mediante el desarrollo y puesta a prueba de un estándar básico para minerales libres de conflicto, en títulos y áreas propias de la MAPE.

Los siguientes capítulos analizan las barreras y factores de éxito que deberían tenerse en consideración para lograr resultados positivos en el actual programa de formalización.

4

Barreras subyacentes para la formalización



Mujeres mineras en Buriticá © A Santamaría

Esta sección busca identificar las fallas de procesos de formalización pasados y las barreras fundamentales; también explora lo que sí ha funcionado, con el objeto de identificar factores que orienten la implementación de la política para lograr mejores resultados en la formalización de la MAPE.

Tener 'éxito', en este estudio, no está determinado solamente por el número de mineros legalizados. El éxito mas bien se hace evidente cuando se han logrado establecer procesos de mejoramiento de largo plazo que conlleven a una minería al amparo de un título legal y al cumplimiento progresivo de requisitos técnicos, legales, ambientales, laborales y comerciales según la política y la normativa colombianas. Los procesos previos de formalización han evidenciado claras fallas de parte de los gobiernos de turno –tanto en cuanto a la respuesta efectiva a las solicitudes de legalización de los mineros, como en cuanto a la entrega de los incentivos y apoyos prometidos. Las entrevistas con funcionarios del Gobierno, representantes de la MAPE, empresas mineras y ONG⁵² proporcionan experiencias sobre lo que ha funcionado – y lo que debe cambiar – para asegurar un progreso sostenido de la formalización minera en Colombia.

4.1 Fallas en los procesos de formalización

La incapacidad del Estado para formalizar el sector minero se evidencia en el bajo número de solicitudes de legalización aprobadas, reportadas en la sección 2.2. Actualmente 19.500 solicitudes de formalización están sin resolución. La Tabla 3 resume los principales resultados de iniciativas pasadas de legalización y formalización, en términos de mineros legalizados y solicitudes pendientes.

Dichas iniciativas de legalización y formalización incluyeron casi siempre políticas para fomentar y proteger a la minería tradicional y 'de hecho', así como promesas de incentivos tributarios, asistencia técnica, licenciamiento simplificado, fortalecimiento organizativo y asociativo y acceso a créditos – siempre y cuando los mineros se registraran con el Estado y cumplieran con variadas y crecientes normas técnicas y ambientales. En la mayoría de los casos los términos para legalizarse fueron demasiado cortos (si bien siempre fueron extendidos), la capacidad de la autoridad minera para entregar la asistencia técnica y legal en el territorio fue limitada (exceptuando casos puntuales), el financiamiento para la implementación de la formalización nunca se materializó y la información para los mineros sobre 'cómo formalizarse' fue fragmentada, de difícil acceso e inadecuada, especialmente para mineros de los grupos étnicos o ubicados en zonas remotas y afectadas por actores armados (MINMINAS 2013; Pardo 2013).

⁵² Ver la sección de Referencias para conocer el listado completo de las personas entrevistadas.

Tabla 3. Resumen de resultados de las principales iniciativas de formalización

<p>1994 Legalización de la 'Minería de hecho' Ley 141/1994, reglamentada mediante Decreto 2636/1994</p>	<p>3006 solicitudes recibidas, de las cuales se aprobaron 900 – la mayoría para minería de carbón (MINMINAS 2013^a, 14).</p>
<p>2001 Código de Minas (Ley 685) programa de legalización Art. 165 del Código de Minas, reglamentado mediante decreto 2390/2002 (Término de 6 meses)</p>	<p>Para noviembre de 2013 un total de 3.114 solicitudes fueron efectuadas, de las cuales se rechazó el 80 por ciento y fueron inscritas en el Registro Nacional Minero sólo el 5 por ciento. El costo de este programa está estimado en cerca de USD 25 millones, para 'un grado de efectividad' del 4,75 por ciento (MINMINAS 2013a:14; Pardo 2013, 157).</p>
<p>2001 Reservas Especiales para minería tradicional – Ley 685/2001 Código de Minas</p>	<p>Para agosto de 2013 la autoridad minera había recibido "89 solicitudes de declaración de áreas de reserva especial, de las cuales 24 han sido declaradas, 23 rechazadas, 11 en evaluación, 10 subsanando deficiencias, 6 para rechazar, 4 delimitadas sin estudio, 3 con PTO y PMA, 2 desistidas, 1 para declarar y 2 para visita" (MINMINAS 2013^a, 24).</p>
<p>2010 Programa de legalización de la minería tradicional (Ley 1382, propuesta de reforma al Código de Minas de 2001 y Decreto 933/2013: simplificación de requisitos de entrada y distinción entre MAPE informal y minería ilegal criminal)</p>	<p>Para julio de 2013, la autoridad había recibido 8.125 solicitudes, de las cuales el 39 por ciento fue rechazado, se otorgó una concesión minera y 4.959 aún en trámite (MINMINAS 2013a:14).</p>

Nota: Ver Anexo 1 para mayor detalle sobre legislación y sus resultados

4.2 Barreras subyacentes

Esta sección identifica las barreras subyacentes a la formalización, que dan cuenta de su poca efectividad. Éstas fueron identificadas por funcionarios y otros actores sociales mediante un proceso participativo que comprendió 21 talleres con múltiples actores y 18 sesiones de trabajo con mineros organizados de la MAPE y la MME, realizados en diversas regiones del territorio nacional durante el 2013 por la autoridad minera (MINMINAS 2013a). Este capítulo recoge los resultados de dicho proceso, así como la revisión de informes de investigación y entrevistas realizadas por la autora con diversos actores durante 2014.

4.2.1 Débil gestión y administración del sector minero

- **Gobernanza débil:** de acuerdo con la evaluación y diagnóstico de la autoridad minera (Ibid.) la barrera principal para la formalización efectiva de mineros ha sido la gran deficiencia en el gerenciamiento del sector por parte de sucesivos gobiernos, agravada por la debilidad en la articulación interinstitucional de las entidades relacionadas con el sector minero. Si bien se incorporaron incentivos en casi todos los procesos de legalización, su implementación dejó mucho que desear. Algunos analistas señalan que esta debilidad de la autoridad minera ha perpetuado una cultura de informalidad entre los mineros (Pardo 2013:184).
- **Pérdida de ‘memoria institucional’ de la autoridad minera:** algunos entrevistados también señalan la pérdida de memoria institucional como una barrera importante que explica la baja respuesta del Estado a las solicitudes de formalización de la MAPE informal. En la ‘reestructuración’ de la arquitectura administrativa minera durante el Gobierno del presidente Uribe,³⁵ y su transición hacia una nueva estructura, se redujo el personal y se traspapelaron archivos. Testigo de ello son las miles de solicitudes de legalización en trámite, como también el otorgamiento de concesiones en los últimos 15 años a empresas mineras e inversionistas de capital de riesgo, sin la debida planeación o conocimiento sobre la situación real de dichas áreas en el terreno. Existe la clara percepción por parte de funcionarios públicos

³⁵ El Presidente Uribe estuvo en el poder entre 2001 y 2010.

departamentales y municipales, expertos y mineros, que quienes definen hoy la política minera desde Bogotá tienen limitado conocimiento y experiencia acerca de las realidades del sector. Según Marcela Bonilla de la Unidad de Planeamiento Minero-Energético (UPME), entidad a cargo de desarrollar un Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) para integrar los planes de ordenamiento territorial y la inclusión social, no existe experiencia en el Estado (ni siquiera a nivel global) para poder realizar esta labor de manera apropiada (Entrevista 2 de abril de 2014). Además, en su afán por atraer inversión extranjera directa mediante la proyección de una imagen de seguridad y prosperidad, las iniciativas de legalización (especialmente después de 2010) han ignorado las lecciones y los avances logrados en algunas regiones específicas, enfocándose en cambio, en la criminalización de los mineros informales.⁵⁴

- **Desconocimiento de la reconfiguración del mapa minero:** Algunos analistas aseguran que la política económica que depende del desarrollo minero como una de las principales locomotoras del crecimiento económico ⁵⁵ ignoró los rápidos cambios y reconfiguraciones que ocurrieron en el sector minero durante la década pasada. El alza en los precios del oro permitió que numerosos mineros de la MAPE (formales e informales) crecieran de mineros de subsistencia a pequeños mineros y aún a operaciones mecanizadas de mediano tamaño; simultáneamente la minería aurífera atrajo a las redes criminales y a los grupos armados, quienes expandieron su influencia y control sobre extensas y crecientes zonas mineras en Colombia. ‘La locomotora de la informalidad, ilegalidad y criminalidad choca permanentemente con el modelo oficial de minería’ (Pardo 2013, 188). Los mineros informales de la MAPE y la MME han quedado atrapados en medio del ‘choque de locomotoras’ y han sido perseguidos como si fueran mineros criminales, mientras que muchas de sus áreas tradicionales de laboreo minero han sido otorgadas a terceros en concesión, o han sido destruidos por las retroexcavadoras (por ejemplo en el caso de los mineros ancestrales del Pacífico). Ello ha erosionado la confianza entre la autoridad minera y los mineros informales.

⁵⁴ Según entrevistas con Oseas García, Luis Álvaro Pardo, Miguel Molano y Jorge Jaramillo en marzo y abril de 2014.

⁵⁵ El concepto de locomotora minera fue parte del Plan de Desarrollo del gobierno de Santos 1 (2010-2014).

- **Insuficiente descentralización de la autoridad minera:** Pese a más de dos décadas de iniciadas las políticas de descentralización en Colombia, todas las decisiones sobre desarrollo minero aún se toman en Bogotá sin consultar de manera satisfactoria con las autoridades departamentales y municipales encargadas de gestionar los impactos ambientales y los conflictos sociales consecuentes. Éstas, y las comunidades locales, pueden tener visiones y planes alternativos para el desarrollo regional, no necesariamente atados al desarrollo de la riqueza mineral. Adicionalmente, la minería no se ha incluido de modo adecuado en los procesos de planeación local participativa para los Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal.

En consecuencia, desde los departamentos y municipios existen demandas importantes de descentralización de decisiones. Según Claudia Cadavid, Secretaria de Minas de Antioquia, *“...La Reforma al Código de Minas requiere la inclusión de los territorios en los procesos de toma de decisiones, actualmente todo se hace desde Bogotá – hay que legislar para las realidades de los territorios”* (Entrevista, 26 de marzo de 2014).

Si bien la descentralización es clave, muchos actores sociales señalan la necesidad de fortalecer la gobernanza a nivel municipal para buscar que los beneficios potenciales del desarrollo minero se articulen efectivamente con las prioridades locales. Varios programas de legalización han fallado, o han sido abandonados por las autoridades locales, como resultado de su falta de continuidad, de voluntad política y/o capacidad local, así como por una comprensión limitada por parte de autoridades locales sobre normativa compleja y contradictoria.⁵⁶

Adicionalmente, algunos alcaldes de municipios mineros resienten la responsabilidad adicional de ejercer el control de la minería sin título, sin presupuesto adicional. Esta los obliga a suspender operaciones y confiscar los minerales que sean comercializados y transportados sin origen trazable.⁵⁷ Según algunos analistas, los alcaldes son autoridades débiles para enfrentar la minería ilegal, y son varias las razones que explican los resultados tan pobres en el control de la minería ilegal en el pasado: la minería, aún la informal, proporciona ingresos importantes a nivel municipal vía sus encadenamientos productivos; como parte de la élite local, algunos alcaldes pueden estar involucrados en el negocio

⁵⁶ Según entrevistas con Claudia Cadavid y Oseas García, en marzo 2014

⁵⁷ Art. 161 y 306 del Código de Minas de 2001, y Art. 338 del Código Penal.

minero (vía financiamiento por ejemplo); y el cierre de minas fácilmente genera conflictos sociales por el desempleo resultante. Los municipios carecen de pie de fuerza para controlar una actividad económica manejada por grupos armados y redes criminales, con el agravante de que no existen normas claras para el manejo de minerales confiscados (Pardo 2013, 156).

La Mesa de Coordinación Interinstitucional para la formalización minera propuesta como parte de la política (MINMINAS 2013a) apunta a articular a las instituciones y autoridades relevantes, incluidas las departamentales y municipales, lo que podría significar la entrega más efectiva de proyectos y planes en los territorios. Adicionalmente, la sentencia reciente de la Corte Constitucional (C-123/2014) sobre la participación local y regional en las decisiones de actividad minera, es un instrumento útil para mejorar la descentralización y la incidencia de las regiones (ver sección 1.2.6).

4.2.2 Ausencia de un enfoque diferenciado frente a diversos tipos y escalas de operaciones mineras

La Ley 685 (Código de Minas) eliminó el enfoque diferenciado para diversos tamaños de operaciones mineras que existía antes de 2001 y creó reglas uniformes para todos. Según la mayoría de las personas consultadas para este trabajo, el Código de Minas requiere de un cambio estructural para asegurar políticas incluyentes para la MAPE, los grupos étnicos y la MME de aluvión mecanizada, ya que la norma determina estándares muy altos, sin proveer a la MAPE con los mecanismos e incentivos que le permitan a los mineros cumplir con sus requisitos.

Claudia Cadavid, Secretaria de Minas de Antioquia, asegura que, ‘Se requiere un cambio estructural de la norma. La Locomotora minera tal como está planeada no se corresponde con la realidad de la MAPE’ (entrevista 26 de marzo de 2014). Este desconocimiento de la MAPE en la norma constituye una barrera de marca mayor en términos de los derechos y capacidades de los mineros y mineras mas vulnerables, frente a una locomotora minero-energética que no da espera.

Si bien el decreto 933 de 2013 pretende diferenciar entre la MAPE informal y minería ilegal⁵⁹, los términos que establece para el tamaño y la frecuencia con

⁵⁹ Incluye en el Glosario Minero a la minería informal dentro de la definición de minería tradicional, pero no aclara la definición de minería ilegal ya que dice: “es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la Ley” (subrayado fuera del texto). Se mantiene así la confusión que genera protestas y paros mineros entre 2012 y 2014. (Pardo 2013, 170)

las cuales se pueden otorgar concesiones para MME se consideran como barreras para su desarrollo empresarial. Por ello Ramiro Restrepo de Conalminercol hace un llamado al Gobierno para que diseñe normas específicas para operaciones mecanizadas en aluvión que tengan en cuenta su alta movilidad, lo que significa que este tipo de mineros deben poder solicitar y detentar más de un título simultáneamente. La MAPE y la MME, asegura, deben poder gozar de las garantías que proporciona un título minero legal en términos de estabilidad y planeación de largo plazo que permitan el crecimiento y desarrollo de estos sectores (entrevista, 7 de abril 2014).

4.2.3 Demoras en la reglamentación de minería en territorios colectivos afrocolombianos

Si bien los pueblos indígenas y afro descendientes en Colombia tienen derechos colectivos especiales, en función de los cuales les han sido otorgadas Zonas Mineras Especiales para que adelanten su propia actividad minera, están pendientes por aprobar importantes reglamentaciones. Una demanda insistente de autoridades y comunidades afrocolombianas es la reglamentación del Artículo 5 de la Ley 70/1993, mediante la cual se debe definir claramente cómo y dónde se puede hacer minería dentro de los territorios colectivos afrocolombianos (ver Sección 3.2.3).

Entre tanto, frente a los costosos requisitos para ejercer el derecho de prelación al que tienen derecho como grupos étnicos, y a la urgencia de gestionar el conflicto en las relaciones con mineros ajenos que operan dentro de sus territorios colectivos, los grupos étnicos han logrado acuerdos innovadores con mineros de diversas escalas en algunos territorios. Es el caso del Consejo Comunitario Mayor de Cocomacoiro, en el departamento de Chocó (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. Cocomacoiro: un acuerdo entre un inversionista externo y un Consejo Comunitario.

A fin de poder ejercer nuestro derecho de prelación para operar nuestras minas en los territorios colectivos y para operar al amparo de título minero como se requiere para la certificación⁵⁹, debíamos pagar un canon minero excesivamente alto al Estado. Teníamos dos opciones: una, permitir el acceso de empresas mineras foráneas autorizadas por la autoridad minera, la otra, ejercer nuestro derecho de prelación mediante sociedades con inversionistas externos. Llegamos a un acuerdo según el cual el inversionista cubre los costos del canon minero y paga el apoyo legal y técnico para la formalización, pero los títulos mineros se registran a nombre del consejo comunitario. En cuanto a los mineros informales mecanizados que quieren operar en nuestro territorio, el consejo comunitario subcontrata con ellos, pero siempre es el consejo quien decide a quién le permite operar y bajo qué condiciones. El Reglamento Interno que estamos desarrollando actualmente con la comunidad busca asegurar que el Consejo Comunitario asuma el control, ya que el Gobierno ha estado ausente.

(De entrevista con Jorge Perea, dirigente del Consejo Comunitario Mayor Cocomacoiro, abril 4 de 2014)

La experiencia de Cocomacoiro resalta la importancia de permitir la creación de distintos tipos de contratos modelo. Este arreglo permite que un concesionario pueda subcontratar con un operador minero, sea MAPE o, como en este caso, una concesión minera a nombre de una comunidad con un operador industrial – pero garantizando la seguridad del título minero, la transparencia y la equidad.

4.2.4 Escasez de áreas viables para que la MAPE se formalice

Según Claudia Cadavid ‘...han quedado congeladas para la MAPE y los procesos de formalización la gran mayoría de las áreas de interés minero aurífero en Colombia. Un caso extremo es Antioquia, en la cual el 90% del territorio se encuentra titulado con derechos adquiridos, pero con 10% de probabilidad de ocupación. Es decir, los titulares no están adelantando procesos de exploración, ni el Gobierno está fiscalizando que se esté cumpliendo con los compromisos’ (Entrevista 26 de marzo de 2014).

La minería al amparo de título legal es el primer paso hacia la formalización. El actual programa de formalización reconoce que una vez legalizados, los mineros de la MAPE deben seguir un proceso que puede durar varios años hasta cumplir con todos los requisitos técnicos, ambientales, económicos, tributarios y

⁵⁹ Cocomacoiro fue miembro de Oro Verde, y como tal buscó la certificación Fairtrade y Fairmined.

laborales para lograr la formalización plena. Sin embargo, la escasez de áreas libres – es decir, áreas que no estén ya concesionadas o bajo títulos de registro de propiedad privada (RPP), en las cuales los mineros de la MAPE puedan formalizar sus propias operaciones - es una barrera muy importante.

Funcionarios consultados ⁶⁰ identificaron como causas principales de esta barrera:

- **Fallas de la autoridad minera en inspeccionar el cumplimiento de compromisos en concesiones vigentes:** Para recuperar áreas viables para la formalización se requiere permitir la ‘cesión de áreas’ y la ‘devolución de áreas’ que no resulten económicamente viables para concesionarios de la MGE o inversionistas. Mientras la autoridad minera no haga uso pleno de estos instrumentos, es improbable que los concesionarios actuales devuelvan áreas de sus concesiones ya que la mayoría de los títulos mineros están en etapa de exploración, lo que hace muy difícil que el titular esté dispuesto a ceder áreas antes de obtener el pleno conocimiento del yacimiento.

La concesión de exploración en Colombia no requiere de licencia ambiental, ni de demostrar capacidad técnica y financiera (Ley 685 de 2001). La consulta previa, libre e informada con grupos étnicos sólo se requiere al momento de solicitar la licencia ambiental, cuando va a comenzar la etapa de explotación. Un titular de concesión de exploración tiene hasta 11 años para solicitar la licencia de operación, y tiene la posibilidad de extender dicho período mediante solicitud de suspensión por Caso Fortuito (por ejemplo si declara que no puede avanzar en la exploración por problemas de orden público en el área concesionada). Es así como han quedado congeladas para la MAPE y los procesos de formalización la gran mayoría de las áreas de interés minero aurífero en Colombia.

Según Xiomara Neira, Directora de Titulación Minera de la Secretaría de Minas de Antioquia, *‘Lo que se requiere es que la autoridad minera mejore drásticamente las inspecciones para auditar el cumplimiento con los compromisos correspondientes a la etapa exploración. Ello permitiría la devolución de áreas al Estado o la cancelación de contratos de concesión*

⁶⁰ En particular Claudia Cadavid, Secretaria de Minas de Antioquia, y Xiomara Neira, Directora de Titulación Minera de Antioquia, entrevistas 26 y 17 de marzo de 2014, respectivamente.

minera que no están cumpliendo con los planes de trabajo aprobados' (entrevista, 17 de marzo 2014).

Se requieren también ajustes legales adicionales que permitan que los títulos llamados Registro de Propiedad Privada (RPP),⁶¹ puedan devolver áreas al Estado para la formalización de la MAPE. Actualmente, solo los contratos de concesión minera permiten la devolución de áreas al Estado. Ello constituye una barrera para la formalización por cuanto titulares importantes en zonas emblemáticas de minería aurífera, como el Nordeste y el Bajo Cauca antioqueños entre otras, no pueden, aunque quisieran, efectuar devolución de áreas al Estado por inexistencia de procedimientos legales para que el Estado las reciba. Si las empresas quisieran 'donarlas' a las asociaciones MAPE tampoco existe una reglamentación que lo permita. (ver perfil del caso en el Recuadro 5).

- **Ausencia de instrumentos normativos para asegurar que áreas devueltas o concesiones mineras sean tituladas para la MAPE:** Una barrera adicional es que no existen mecanismos legales para que, una vez devuelta un área o áreas de concesiones mineras que estén incumpliendo con el contrato de concesión, éstas sean reservadas por la autoridad minera para el proceso de formalización de la MAPE. Algunos entrevistados sugieren la creación de un 'banco de áreas' para la formalización, para que áreas devueltas al Estado se comprometan inmediatamente para concesiones mineras o Reservas Especiales para MAPE, en lugar de estar disponibles para inversionistas distintos a la MAPE.⁶²

⁶¹ Ver glosario para más sobre RPP

⁶² De entrevistas con Claudia Cadavid, Jaime Jaramillo y Oseas García, durante marzo y abril de 2014.

Recuadro 5. Devolución de títulos RPP: El Caso de Mineros S.A.

De acuerdo con Jaime Jaramillo, Vicepresidente de Asuntos Externos de Mineros S.A., una de las principales empresas auríferas de Colombia, los títulos de Registro de Propiedad Privada (RPP) son incompatibles con la figura de Reservas Especiales. Los principales títulos diseñados para la MAPE son las Reservas Especiales, otorgadas mediante contratos de concesión en áreas libres del Estado. La figura de Reserva Especial es preferida por la MAPE porque conlleva compromiso de asistencia técnica, legal, organizativa, de salud y seguridad industrial y demás asistencia de parte de las autoridades a los mineros de la MAPE para su formalización.

La empresa Mineros S.A. decidió donar algunas áreas de sus títulos RPP (que no resultan económicamente viables para ellos) para que sean aprovechadas por seis asociaciones de MAPE constituidas como empresas legales. Articuló esta iniciativa al programa BioREDD para asegurar la asistencia técnica/legal de las autoridades regionales y locales, dentro del Plan nacional para la reducción de mercurio. Sin embargo, el proceso no ha sido fácil.

Mineros S.A. señala que los principales cuellos de botella han sido:

- Los notarios, como encargados de registrar la donación de áreas de la empresa a las asociaciones MAPE, no tienen experiencia en donación de títulos mineros.
- A fin de operar legalmente las asociaciones de MAPE, deben tener aprobado un plan de trabajo y obras por la autoridad minera regional y un plan de manejo ambiental por parte de la autoridad ambiental regional. Ambos planes deben ser contratados con expertos y son muy costosos para la MAPE.
- Demoras del proyecto BioREDD – y por parte de las autoridades gubernamentales en contratación y desembolso de costos asociados a los requisitos técnicos – han creado incertidumbre entre los mineros de la MAPE, y ponen en riesgo un proceso de dos años entre la empresa y los mineros.
- En cuanto a los títulos en devolución o donación, y debido al tipo de título (RPP) originario, no existe un procedimiento para que el pago del canon por las asociaciones de MAPE sea reducido o condonado. Es improbable que los mineros estén en capacidad de pagar si no pueden operar legalmente.

Recuadro 5. Devolución de títulos RPP: El Caso de Mineros S.A.

Lecciones:

- Para que las iniciativas de formalización entreguen resultados, es esencial que el Estado defina rutas rápidas y jurídicamente seguras para viabilizar este tipo de iniciativas entre MAPE informal y titulares de MGE.
- Es claro que sin el apoyo técnico y el acompañamiento por parte de la minería industrial, el Estado u otras instituciones conocedoras del tema, los mineros de la MAPE por sí solos no serán capaces de cumplir con los complejos y costosos requisitos de formalización.
- La legalización de áreas para MAPE debe implementarse con mayor rapidez. Actualmente la mayoría de los mineros informales han experimentado directamente las acciones punitivas del Estado contra la minería ilegal. Viven con temor e incertidumbre. Las continuas demoras generan desgaste y pérdida de credibilidad por parte de los involucrados.
- Para que el actual proceso rinda frutos es fundamental el liderazgo activo del Estado y el establecimiento de reglas claras para la formalización. El riesgo, si esto no funciona, es que estamos abocados al fracaso y con un conflicto social en ciernes por la creciente presión de los mineros informales para que el Estado ofrezca soluciones viables.

(Entrevista con Jaime Jaramillo de Mineros S.A., 3 de abril de 2014)

4.2.5 Altos costos y otras barreras de entrada a la formalización

- **Bajos niveles educativos y de capacitación técnica de los mineros:** el censo reciente (MINMINAS 2012) y los talleres regionales (MINMINAS 2013a) identificaron la precaria educación de los mineros como una barrera considerable frente a la formalización. La mayoría de los procesos de formalización han ofrecido brindar asistencia técnica y legal a los mineros. La asistencia ha sido intermitente en el mejor de los casos (con excepciones), y pocas veces diseñada para las condiciones locales o implementada en todas las regiones en donde existe la MAPE. El hecho de que muchos mineros de la MAPE son iletrados o cuentan únicamente con educación primaria, constituye una barrera importante también para los capacitadores y limita la efectividad de materiales de capacitación escritos o entregados en línea, lo que demanda adecuaciones metodológicas apropiadas a cada situación.

- **Tiempos muy cortos para el cumplimiento con los requisitos de formalización:** dados los cortos tiempos previstos para la formalización en procesos pasados, es comprensible que el apoyo legal y técnico sólo pudiera enfocarse en algunas áreas seleccionadas, dejando desatendida a buena parte de la MAPE. La experiencia internacional (Barreto 2012) y la política actual de formalización apoyan un enfoque más gradual a la formalización, acompañado por apoyo legal y técnico consistente y ajustado a las necesidades específicas de diversos tipos y niveles de informalidad en la MAPE.
- **Los costos y requisitos técnicos para la formalización** representan una barrera adicional. Según Edinson Monsalve, minero asociado mediante contrato de operación con Gran Colombia Gold (GCG), el costo mínimo hoy en Colombia para la elaboración de planes de trabajo y planes de manejo ambiental, para la mina más pequeña, no llega a ser menos de USD 25.000 (Entrevista 7 de abril de 2014).
- **La débil presencia local de la autoridad minera** en los territorios donde trabajan los mineros de la MAPE informal significa que los mineros deben viajar a las capitales de departamentos para diligencias relacionadas con la formalización, lo que conlleva gastos adicionales que muchos mineros de subsistencia no están en condiciones de pagar.
- **La carga económica de la formalización de los trabajadores** es uno de los principales cuellos de botella para la plena formalización, incluso para mineros que operan en títulos legales. La formalización del empleo es un objetivo central del Gobierno en su compromiso con la agenda de trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien los mineros entrevistados reconocen esto, proponen que se enfoque como un proceso que incorpore alguna flexibilidad y que reconozca arreglos laborales tradicionales de la MAPE. Allí es frecuente que un trabajador minero prefiera 'la suerte del oro' a un salario fijo, por lo que muchos mineros se mueven de una mina a otra, dependiendo de la productividad del momento, lo cual dificulta las metas de estabilidad laboral y retención de buenos trabajadores por parte de pequeños empresarios mineros. Solicitan que para trabajadores mineros se permitan los contratos por servicios de corto plazo, como se permiten en otros sectores económicos (entrevista con Harbi Guerrero, 25 de marzo de 2014).

- **Lograr cobertura en salud y riesgos profesionales es difícil para los trabajadores mineros.** Esto fue mencionado por varios mineros y expertos como otra barrera para la plena formalización. Los empleadores en la MAPE no siempre logran afiliar a sus trabajadores a riesgos profesionales (ARL) pues las aseguradoras los rechazan por considerar a la minería de MAPE como una actividad peligrosa. Los programas de salud no atienden a las diferentes realidades ocupacionales de mineros y mineras, ni consideran el tipo de trabajo que realizan, ni los riesgos a los cuales están expuestos en razón de su género.⁶³ Además, el programa obligatorio de salud en Colombia (POS) no cubre la medicina que requieren los mineros y mineras que sufren de intoxicación por mercurio (entrevista con Oseas García, 17 de marzo de 2014).
- **Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) no entienden la naturaleza de las cooperativas de MAPE:** la formalización del empleo en Colombia comprende salud, pensión y riesgos profesionales. Según Harbi Guerrero de Coodmilla, las EPS⁶⁴ demandan que los trabajadores sean registrados como empleados del titular minero, en ese caso la cooperativa. Si bien los empleadores de dichos trabajadores son los miembros de la cooperativa que explotan minas dentro del área titulada a la cooperativa, se trata de negocios autónomos y registrados legalmente, donde cada miembro explota su mina y es responsable por sus propios empleados. Dado que las cooperativas no están en capacidad de registrar a su nombre a todos los trabajadores de sus miembros, esta es una barrera adicional para la formalización del empleo en la MAPE (entrevista el 25 de marzo de 2014).

⁶³ Por ejemplo, las niñas y mujeres que trabajan dentro del agua, tienen más riesgo que los hombres de sufrir enfermedades en sus genitales y órganos reproductivos, aspectos no contemplados por las enfermedades profesionales.

⁶⁴ Son quienes prestan los servicios de atención en salud en Colombia a sus afiliados.



Trabajadores mineros en Nariño © G Tavernier

4.2.6 Financiamiento inadecuado para la formalización

El logro de resultados positivos en esta nueva iniciativa depende en gran parte de la habilidad de la autoridad minera para asegurar el financiamiento de la implementación del plan estratégico de trabajo que plantea la actual Política Nacional para la Formalización Minera. Según Miguel Alfonso, Coordinador del Grupo de Gestión de la Dirección de Formalización, el plan demanda más de USD 150 millones (COP 300.000.000) durante los próximos 5 años, de los cuales cerca de USD 25 millones (COP 46.000.000) han sido asegurados del Fondo Nacional de Regalías (Entrevista, abril 1 de 2014).

Como incentivo para los mineros, en su plan de formalización, el Ministerio de Minas propone gestionar líneas de crédito con bajos intereses. El plan es crear un fondo de aproximadamente USD 5 millones (COP 10.000.000.000) respaldado por el Fondo Nacional de Garantías para buscar contrapartidas en el sector bancario. Según Vladimir Chamat de la Dirección de Formalización, también es necesario viabilizar jurídicamente el otorgamiento de créditos, mediante ajustes en la reglamentación para permitirle al Ministerio de Minas el manejo de un programa de crédito para los mineros que ingresen en el

proceso de formalización (lo que no permiten las actuales normas) (Entrevista, abril 1 de 2014).

También se están buscando fondos de cooperación técnica internacional como contrapartidas a este aporte del Estado. En particular se está enfocando el esfuerzo en el establecimiento de programas mediante alianzas público-privadas entre empresas mineras, MAPE organizada, ONG, universidades y el Estado.⁶⁵

Asegurar fondos suficientes para cumplir con el plan de formalización es una barrera importante dadas las muchas demandas que compiten por asignaciones en el presupuesto nacional. El Gobierno enfrenta enormes costos de compensación a las víctimas del conflicto armado, como también demandas masivas para proyectos de inclusión social que naturalmente surgirán de los acuerdos de las conversaciones de paz con la FARC. El Estado también debe responder a los compromisos ya hechos a los campesinos en las marchas de años pasados, como a las demandas financieras del desarrollo de infraestructura, entre muchas otras prioridades.

El apoyo político y la masa crítica necesarias para financiar el programa de formalización de la MAPE no es fácil de obtener al interior del Estado, dados los pobres resultados de previas iniciativas de legalización y formalización y las percepciones de la sociedad y de algunos sectores del Gobierno, en el sentido de que la minería ‘es una actividad negativa para el país’ (Entrevista, Miguel Alfonso, abril 1 de 2014).

4.2.7 La cultura de informalidad de la MAPE y la MME

Algunos analistas señalan que la naturaleza informal y la cultura de la MAPE constituyen una barrera que no hace atractiva o pertinente la formalización ‘siempre y cuando puedan continuar trabajando y comercializando informalmente, y sin pagar impuestos’ (Pardo 2013).

Los mineros de la MAPE y de la MME admiten que por muchos años no le apostaron a la legalización por temor a los altos costos del cumplimiento de requisitos, la tramitología y los altos requisitos de entrada de tipo técnico, ambiental, legal y económico. Según Ramiro Restrepo de Conalminercol, muchos reconocen directamente que no querían pagar impuestos, y que al permitirse que continuaran operando indefinidamente mientras se procesaban

⁶⁵ USAID ha sido un importante socio de cooperación, apoyando el proyecto BioREDD y recientemente lanzando una nueva convocatoria por USD 5 millones a tres años, para apoyo ambiental y de formalización para la MAPE de oro, atada a metas de reducción de mercurio.

las solicitudes de legalización (por parte de una ineficiente autoridad minera), se perpetuó la cultura de la informalidad (Entrevista abril 7 de 2014).

Teniendo en cuenta esta cultura de informalidad que prevalece en Colombia, así como los fracasos previos para que el Gobierno respondiera oportunamente a las solicitudes de legalización: ¿Qué garantías existen de que en esta oportunidad los mineros sí le apostarán a la formalización?

“La lucha contra la minería ilegal, dura e injusta como ha sido porque confunde a la MAPE informal con los criminales, obligó a que los mineros informales de la MAPE y la MME buscaran trabajar al amparo de un título minero...queríamos trabajar legalmente, sin persecución por el Gobierno y sin estar a la merced de los grupos armados ilegales”.

(Entrevista, Ramiro Restrepo, abril 7 de 2014)

Restrepo reconoce que actualmente es más viable que los mineros informales de la MAPE y la MME estén dispuestos a formalizarse a fin de poder trabajar: ‘los mineros auténticos están listos a legalizarse y formalizarse siempre y cuando haya disponibilidad y acceso a títulos mineros viables o a contratos justos con titulares mineros, se garantice el apoyo técnico y legal y se implementen incentivos efectivos para cubrir los costos de la formalización’.

4.2.8 Falta de acceso a bancarización y créditos

La minería formal y técnicamente operada es un asunto costoso. Para llegar a una veta con valores interesantes, los mineros deben antes excavar durante días y semanas sin ganancias – entretanto deben invertir en equipos, suministros, pago y sostenimiento de trabajadores y transporte, esto sin considerar los altos costos de licenciamiento y legalización. Esto es especialmente cierto para la MAPE, cuyos mineros no cuentan con recursos financieros para invertir en prospección y exploración, y que mas bien dependen de la experiencia individual y el saber empírico de los mineros para dar con las mejores vetas. Sin acceso a crédito no es posible evolucionar más allá de recoger el mineral más superficial. Para formalizarse, los mineros deben preparar un Plan de Trabajo y Obras (PTO) que cubre un tiempo específico (usualmente un año), un Plan de Manejo Ambiental (PMA) y pagarle a especialistas para que los elaboren, asegurar el financiamiento inicial de los trabajos, asegurar el acceso confiable a explosivos y la continuidad de la producción para poder cubrir los gastos operativos. La falta de bancarización (formal) de la mayoría de las operaciones de la MAPE dificulta el acceso a

crédito bancario y limita el crecimiento y desarrollo financiero del sector, como también su plena formalización.

Los mineros entrevistados informan que los bancos en Colombia tienen requisitos muy estrictos para la apertura de cuentas. Demandan contabilidad, soportada por recibos de todas las compras de bienes y servicios. La MAPE opera muchas veces en contextos económicos en los cuales predomina la informalidad – las tiendas de pueblo que proveen bienes y servicios tienden a ser negocios informales, así que no dan recibos, o no están registradas como negocios formalizados.

Varios entrevistados consideran que esta es otra barrera importante para la formalización.⁶⁶ En conversaciones del programa BioREDD con Bancolombia, el principal banco colombiano, no se ha logrado que Bancolombia ofrezca servicios y productos financieros para la MAPE, aún para aquellos mineros que están involucrados en el proceso de formalización, tal como los que tienen contratos de operación con GCG; según el banco, por las incertidumbres acerca de la minería ilegal (Entrevista Miguel Molano, abril 1 de 2014).

4.2.9 Dificultades para el acceso a explosivos

“Si tuviéramos un suministro normal de explosivos podríamos pagar toda la seguridad social de los trabajadores. El Gobierno no da las herramientas a la MAPE. Eso es como quitarle el alimento a un niño si no hace la tarea. Con material explosivo es que el minero puede cumplir con la formalización”.

(Entrevista con Harbi Guerrero de la Coperativa Coodmilla, 25 de marzo de 2014).

Los mineros de la MAPE que operan minas de oro subterráneas requieren acceso oportuno y confiable a explosivos seguros, necesarios para romper la roca y alcanzar las pequeñas vetas que ellos trabajan. Por supuesto que el manejo y almacenamiento seguro de los explosivos es fundamental, razón por la cual el Estado requiere que sólo personal entrenado pueda manipular y usar los explosivos.

Los explosivos en Colombia los produce la industria militar nacional (INDUMIL), quien a su vez ejerce un estricto control sobre su venta y comercio en razón del conflicto armado interno. Los mineros de la MAPE son los principales afectados por las restricciones a los explosivos, especialmente allí

⁶⁶ Miguel Molano, Programa BioREDD y José Ignacio Noguera, VP Asuntos Externos de Gran Colombia Gold (GCG), entrevistados en abril de 2014.

en donde la minería aurífera coincide con la presencia de grupos armados ilegales. La obtención legal de explosivos resulta muy costosa y demorada para los mineros. Según Harbi Guerrero ‘hay que enviar planes anuales de compra, consumo y hacer muchos trámites en Bogotá que se complican mucho para el minero artesanal. La ANM exige un Certificado Técnico Jurídico con vigencias cortas que para obtenerlo de antemano debe haber cumplido con todo el manejo técnico minero y mientras uno envía la documentación, allá se demoran para procesarla, y cuando la devuelven ya se ha vencido el plazo. Para autorizar las ventas, el Departamento de Control Comercio de Armas y Explosivos maneja indicadores predeterminados desde Bogotá, que definen la cantidad de explosivo que se requiere para avanzar en la mina. No reconocen la diversidad de las minas y hacen un cálculo grueso, que usualmente se nos queda corto en Coodmilla, pues los permisos que la cooperativa nos otorga son frentes de 20 metros de ancho’ (entrevista 25 de marzo de 2014).

Si la MAPE no logra acceder a explosivos mediante mecanismos eficientes y legales, se ve forzada a paralizar sus operaciones o a comprar explosivos en el mercado negro a cuatro o cinco veces su precio legal. Muchos mineros entrevistados indican que hay demoras, ineficiencia y hasta corrupción en el otorgamiento de licencias para explosivos. Los mineros reclaman que no pueden parar sus operaciones, y que se ven obligados a buscar los explosivos en el mercado negro, o fabricar un explosivo casero muy peligroso llamado ‘polvo loco’, el cual ya ha causado intoxicaciones y lesiones a mineros.⁶⁷

Algunos programas de formalización han utilizado exitosamente el acceso a explosivos como incentivo para la formalización. Por ejemplo, en el contexto de los contratos de operación de Gran Colombia Gold en el Nordeste antioqueño se ha montado un programa con ASOMINA (Asociación de pequeños mineros del Nordeste Antioqueño) para tal efecto (entrevistas con Oseas García, 17 de marzo de 2014 y José Ignacio Noguera, 3 de abril de 2014).

⁶⁷ Ver: <http://hablemosdemineria.com/2013/05/22/el-polvo-loco-tiene-en-apuros-a-buritica>



Perforando para poner el explosivo en Los Andes, Nariño © Harbi Guerrero

4.2.10 El conflicto y las violaciones de derechos humanos continúan en las regiones mineras

“El más generoso de los procesos de formalización fue el de la Ley 685/2001 y su decreto reglamentario 2390 sobre la legalización de la minería de hecho. Sin embargo, solo el 1% de los mineros fue legalizado. Los años 2002 y 2003 evidencian una MAPE arrinconada por la violencia, las pocas ventas, y los bajos precios, así que pocos mineros estaban interesados en los costos adicionales que significaba la formalización”.

(Entrevista Ramiro Restrepo, Conalminercol, 4 de abril de 2014)

Massé y Camargo (2012) apuntan a factores de derechos humanos que también influyeron en la baja respuesta de los mineros a los procesos de legalización en un país agobiado por el conflicto armado. Para demostrar tradicionalidad en la minería, los mineros debían demostrar, mediante evidencia en la forma de documentación técnica y comercial, que habían estado operando de manera continua durante los últimos 5 años (recibos, licencias, estudios), y que la mina tenía una existencia mínima de 10 años antes del 2010 (Ley 1382). Debido a la dinámica del conflicto armado y las realidades del desplazamiento forzado y la desposesión sufridas por comunidades locales en muchas zonas tradicionales de MAPE, muchos mineros no estuvieron en condiciones de beneficiarse de las oportunidades del decreto de la legalización de la minería de hecho, y mucho menos de mantener sistemas y soportes contables.

Según el informe mundial de 2013 para Colombia de Human Rights Watch ‘se siguieron cometiendo graves abusos por parte de grupos armados irregulares como las guerrillas y los grupos sucesores de los paramilitares. Más de 4 millones de colombianos han sido desplazados internamente, y cada año se suman más de 100.000 nuevos desplazados internos. Es común que defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sindicalistas, periodistas, líderes indígenas y afrocolombianos, y líderes de desplazados sean víctimas de amenazas y otros abusos’ (Human Rights Watch 2013).

No está claro aún cómo el Gobierno planea abordar esta situación, y si va a proteger a los mineros para viabilizar la formalización en áreas de conflicto o con alto riesgo de conflicto. Este es un reto importante para el Estado.

5

Factores claves para el éxito de la formalización



Pareja de mineros en Nariño concentrando mineral de oro © H Guerrero

¿En qué consiste el éxito cuando se está formalizando a la MAPE? Para ser efectivo un proceso de formalización demanda que muchas variables trabajen en sincronía durante un largo periodo de tiempo. A pesar de que el número total de mineros legalizados en el pasado es bajo, hay experiencias positivas que han movido algunos mineros en la dirección de la formalización ¿Qué lecciones podemos retomar de esas experiencias?

Ha habido participación exitosa y efectiva de la MAPE en iniciativas gubernamentales cuando a los mineros MAPE se les permite trabajar al amparo de un título minero legal y se les da oportunidad de participar en la definición de políticas. También ha ocurrido cuando el Estado proporciona apoyo técnico, organizativo y legal (de manera coordinada y continua) en el terreno, respaldado por incentivos que buscan afrontar importantes cuellos de botella para los mineros como lo son el acceso a explosivos, crédito, tecnología y mercados legales justos.

A continuación se subrayan siete elementos esenciales para la creación de condiciones propicias para la formalización.

5.1

Inclusión e involucramiento con la MAPE y la MME a nivel regional y local

En situaciones donde el Gobierno no ha tenido en cuenta las perspectivas, prioridades o derechos de las organizaciones sociales ha tenido que enfrentar huelgas y marchas que lo obligaron a dialogar. El Gobierno Nacional ha respondido a peticiones regionales y locales de descentralización y de participación en decisiones al facilitar espacios de participación para mineros en talleres regionales y locales y establecer diálogos mineros permanentes en regiones mineras. Estos han sido exitosos a la hora de mejorar el compromiso del Gobierno y dar soluciones para comunidades y organizaciones sociales. Los aportes locales y regionales han resultado muy útiles cuando el Gobierno incorpora la participación de manera sistemática en decisiones de política y en el diseño y la entrega de soluciones concertadas.

- **Extensos talleres de consulta** organizados por autoridades mineras con la participación de mineros de la MAPE, la MME y otras partes interesadas locales entre el 2008 y el 2013 proporcionaron un análisis profundo de los problemas y de las potenciales soluciones para la formalización de la MAPE. Mediante de un análisis FODA ⁶⁸ los actores identificaron la necesidad de un enfoque más integral a la formalización, a plantearlo como un proceso, en lugar de diseñarlo como una pequeña ventana de tiempo para la legalización (MINMINAS 2013b).

⁶⁸ Herramienta metodológica para identificar de manera participativa las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de un problema o situación.

- **Escuchar y actuar de acuerdo con las propuestas de las comunidades:** la forma en que se implementa la formalización debe responder a la forma en que los grupos étnicos practican la minería dentro de sus territorios colectivos, y la articulan dentro de sus planes de vida. Los grupos étnicos han marchado junto con mineros informales y otros grupos sociales vulnerables para garantizar el compromiso del Gobierno de dialogar con ellos. Los proyectos piloto de formalización que están siendo discutidos entre la autoridad minera y los grupos étnicos tienen el potencial de hallar una solución duradera, siempre y cuando la autoridad minera:

“...entienda que hay diversidad de necesidades de los diferentes mineros de la MAPE y que no se impongan soluciones uniformes sin consultarnos a las comunidades. Por ejemplo, estamos proponiendo un proyecto piloto de formalización en La Toma. Este es nuestro propio modelo de ‘minería para la paz’, con el que queremos que tanto hombres como mujeres operen sus propias unidades productivas, pero todos preservemos los recursos naturales del territorio como el fundamento de nuestra minería”.

(Entrevista con Lisifrey Ararat, minero artesanal ancestral afrocolombiano, Presidente del Consejo Comunitario de la La Toma, Suárez, Cauca, 1 de abril del 2014)

- Por medio de las **mesas permanentes de diálogo minero** entre el Ministerio de Minas y los consejos comunitarios se está llegando a acuerdos sobre cómo implementar la formalización a nivel local mediante un enfoque diferenciado y culturalmente sensible. Estas iniciativas, con enfoques desde la base hacia arriba, como lo es la Mesa minera permanente de diálogo del Chocó, son pasos importantes en la dirección correcta; toman en cuenta dinámicas sociales regionales y realidades económicas, lo que permite soluciones culturalmente compatibles.

Helcías Ayala, del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) reporta que existen avances en el desarrollo de protocolos minero-ambientales aprobados a nivel local por consejos comunitarios y mineros de diversas escalas que operan en su jurisdicción (entrevista, 4 de abril del 2014). El IIAP juega un papel particularmente importante como facilitador independiente y mediador intercultural entre perspectivas y prioridades locales, regionales y nacionales debido a su enfoque territorial integral, mientras que Foro Nacional

por Colombia⁶⁹ juega un papel de apoyo como ONG independiente (Mesa Permanente de Diálogo Minero del Chocó, 2013).

El Gobierno está adelantando diálogos similares en diferentes regiones de Colombia. Tanto los consejos comunitarios como las organizaciones locales buscan incorporar estos protocolos aprobados dentro de sus reglamentos internos, dentro de los planes municipales de ordenamiento territorial y, en ultima instancia, en la legislación y políticas nacionales. Este proceso ofrece aportes útiles para la reglamentación de la minería en territorios colectivos afrocolombianos (Capítulo 5 de la Ley 70), ya que sienta un precedente local para definir el alcance de la autodeterminación sobre territorios colectivos y la capacidad que tienen organizaciones locales para influenciar las decisiones tomadas en Bogotá en lo que respecta el desarrollo minero en territorios colectivos afrocolombianos (Mesa Permanente de Diálogo del Chocó, 2013; entrevista con Helcías Ayala de IIAP, 4 de abril del 2014).

Las organizaciones sociales han enfatizado la necesidad de mantener un flujo continuo de aportes locales hacia la formulación de políticas y leyes. También enfatizan que, como un enfoque constructivo hacia la formalización, se debe incluir a entidades independientes como facilitadoras en los diálogos mineros y en la implementación de los planes y proyectos de formalización.⁷⁰

5.2

Reconocimiento de derechos mineros para la MAPE tradicional y comunidades étnicas

Si bien en perspectiva de construcción de paz y de equidad está pendiente una mayor democratización del acceso legal a derechos minerales, la existencia de Reservas Especiales para la MAPE y las zonas mineras para grupos étnicos ofrecen figuras importantes que podrían ser optimizadas. Estas reservas, cuya figura legal promete apoyo legal y técnico, fueron otorgadas a cooperativas y asociaciones en regiones donde la MAPE es una actividad económica tradicional, o como un instrumento para proteger la actividad minera ‘ancestral’ de grupos étnicos. Éstas han permitido que algunas minas comunitarias se legalicen en los propios territorios de las comunidades, ya sea como Reservas Especiales o como zonas mineras indígenas o de comunidades negras (o mixtas). Se debería ampliar las áreas de derechos mineros disponibles para la

⁶⁹ Ver www.fundacionforo.org/#/mineria-y-gestion/cj9

⁷⁰ De entrevistas con Helcías Ayala y Oseas García durante marzo y abril de 2014

MAPE con el debido apoyo legal y técnico para generar una mayor inclusión social de ésta en el sector minero. La política de formalización ofrece una oportunidad para facilitar este tipo de concesiones mineras para la MAPE tradicional mediante:

- Brindar protección continuada a la minería de subsistencia o ancestral practicada por miembros de comunidades locales en depósitos aluviales, dejando en firme su legalización mediante el simple registro en alcaldías, permitiéndoles así acceso a venta legal de sus productos a compradores certificados con RUCOM.
- Crear más Reservas Mineras Especiales en áreas donde tradicionalmente se ha practicado MAPE, y regular e implementar las mismas de manera adecuada según los objetivos de la política de formalización.
- Aprobar más Zonas Mineras de Comunidades Negras dentro de sus territorios colectivos, y armonizar e implementar las mismas de manera adecuada según los objetivos de la política de formalización y la interculturalidad.
- Aprobar más Zonas Mineras Indígenas dentro de sus territorios colectivos, y regular e implementar las mismas de manera adecuada según los objetivos de la política de formalización y la interculturalidad.
- Definir el papel y los derechos de mineros informales y tradicionales que actualmente se encuentran trabajando dentro de las Reservas Mineras Estratégicas delimitadas por el Estado.

Recuadro 6. Reservas Mineras Estratégicas

La Ley 685/2001 (Código de Minas) creó reservas especiales diseñadas para áreas de actividad minera tradicional e informal, al igual que para áreas donde el Gobierno lleva a cabo exploración de minerales y proyectos mineros estratégicos. En 2012, mediante la Resolución 0045 (de la Agencia Nacional de Minería) se definió una serie de reservas mineras estratégicas en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Chocó. Estos departamentos alojan una gran biodiversidad y extensas áreas que han sido otorgados a grupos étnicos. También albergan una cantidad considerable de MAPE ancestral y tradicional, tanto formal, como informal. Dado que el Gobierno planea licitar estas reservas mineras estratégicas bajo estrictos requisitos técnicos y financieros, no está claro cómo los mineros MAPE y los grupos étnicos, que operan minas en esas áreas serán incluidos cuando se otorguen finalmente dichas concesiones.

5.3

Asociaciones de MAPE y MME a nivel regional y nacional

Varios casos en Colombia prueban cuán efectivos pueden llegar a ser las organizaciones de la MAPE y la MME cuando combinan sus esfuerzos para ejercer presión política en demanda de sus derechos y para bajar el costo de insumos mediante economías de escala. Asociarse también le ha permitido a los mineros tener mayor poder de negociación en contratos con la MGE. Por ejemplo, ASOMINA comenzó como una asociación que buscaba facilitar el acceso legal a explosivos. Ha evolucionado y ahora ofrece servicios colectivos a sus miembros, incluyendo cobertura de seguridad social, salud, capacitación ocupacional, educación e incluso recreación. Hoy en día, ASOMINA se está vinculando con proveedores de bienes para crear un banco de herramientas y repuestos a precios más bajos para sus miembros, muchos de los cuales tienen contratos de operación con GCG (entrevista con Hernando Henao, presidente de ASOMINA, 2011).

5.4

Programas de formalización en alianza entre MGE, MAPE y autoridades mineras regionales

Las relaciones entre mineros informales y grandes compañías mineras han llevado a resultados útiles en los últimos años. La escasez de áreas disponibles para la formalización de la MAPE llevó a que la MGE y el Gobierno buscaran mecanismos para que los mineros de la MAPE informal continuaran trabajando dentro de concesiones mineras otorgadas a la MGE mediante avales, contratos de operación y sub-contratos de formalización detallados en la Sección 3.3. El establecer la formalización como condición para estos acuerdos (requisitos legales, ambientales, técnicos y económicos) y el obligar contractualmente a la MGE a prestar apoyo técnico ha dado resultados positivos en algunos aspectos de la formalización.

Un estudio reciente (Arango y Gómez 2013) da cuenta de los beneficios que acarrearán los distintos tipos de contratos entre mineros informales y titulares mineros en un caso específico, que primero fue propiedad de Frontino Gold Mines y luego de Gran Colombia Gold (GCG) en Segovia, Antioquia (ver Tabla 4).

Tabla 4. Contratos MAPE-MGE en el nordeste antioqueño: impactos en la formalización

Impacto de los avales, contratos de operación y sub-contratos de formalización		Avales de Frontino Gold Mines	Contratos de operación con Gran Colombia Gold	Sub-contratos de formalización con Gran Colombia Gold
Económico y técnico	Generación de empleo directo e indirecto	Mejóro	Mejóro	Mejóro
	Generación de renta minera mediante pago de impuestos locales	Mejóro	Mejóro significativamente	Mejóro significativamente
	Mejoras técnicas durante la exploración	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
	Mejoras técnicas durante la extracción	Mejóro	Mejóro significativamente	Mejóro
	Mejoras técnicas durante el procesamiento	Mejóro	No hubo cambio: la MAPE no está involucrada en el procesamiento	Mejóro
Ambiental	Cumplimiento con el plan de manejo ambiental	Sin cambio	Sin cambio	Mejóro
Legal y organizativo	Fortalecimiento empresarial y organizativo	Mejóro	Sin cambio	Sin cambio
	Contabilidad	Mejóro	No hubo cambio	Sin cambio
Laboral	Afiliación a seguridad social	Mejóro	Mejóro	Mejóro
	Mejores condiciones laborales	Mejóro	Mejóro	Mejóro
	Mejor salud y seguridad y salud ocupacional	Mejóro	Mejóro	Mejóro

Fuente: Basado en Arango y Gómez (2013), ajustado por Natalia González, ARM

El estudio revela que todos los tipos de contratos ayudaron a mejorar el desempeño de la MAPE en términos de generación de empleo, ingresos para el Estado vía renta minera, tecnificación de la extracción, acceso del trabajador a seguridad social, mejores condiciones laborales y estándares de salud y seguridad.

Los avales y sub-contratos de formalización permitieron mejoras en los métodos de procesamiento sólo cuando el contrato no obligaba a los mineros a vender su mineral a la planta de la compañía; también hubo fortalecimiento empresarial, organizativo y contable entre los mineros de la MAPE. Por el contrario, los contratos de operación no afectaron esas variables ni generaron un mejor manejo ambiental por parte de los mineros MAPE, ya que la planta de la compañía procesa todos los minerales de la MAPE. Los mineros entrevistados señalan el riesgo de la pérdida de confianza entre la MAPE y GCG si no se garantiza mayor transparencia en el manejo del mineral entregado por los contratistas MAPE a la planta de la compañía. Ellos sienten que los minerales pueden ser mezclados de manera inapropiada durante el procesamiento (entrevista con Edinson Monsalve, 7 de abril del 2014). Sin embargo, José Ignacio Noguera, vicepresidente de asuntos externos de GCG insistió que hay un sistema de valoración transparente y que el precio pagado es el 90 por ciento del precio fijado por el LBMA (London Bullion Market Association). Esto sugiere la necesidad de una comunicación mas clara y de transparencia efectiva.

La falta de cambio en los indicadores de 'exploración' refleja el hecho que los mineros MAPE no tienen los recursos para llevar a cabo la exploración técnica.

Capacitación sobre salud y seguridad en Nariño © ARM



5.4.1 Evaluando contratos de operación

Los contratos de operación entre la MGE y los mineros de MAPE informal operando en las concesiones mineras de la MGE (ver Sección 3.3) surgieron cuando la MGE demandó que el Gobierno garantizara sus derechos adquiridos. A pesar de haber sido diseñados sin la participación de la MAPE, representan un avance y fueron una importante lección para el Gobierno en lo que respecta la creación de los posteriores sub-contratos de formalización.

Edinson Monsalve es el representante legal de la empresa Tierradentro SAS, una empresa MAPE que tiene un contrato de operación con Gran Colombia Gold (GCG). Él recomendó a los mineros firmar estos contratos ya que les permiten trabajar de manera legal sin ser sancionados ; los contratos son la ruta más rápida hacia la formalización ya que en muchas viejas minas industriales el mineral económicamente viable (es decir, el mineral con suficiente contenido aurífero) se encuentra a gran profundidad bajo el subsuelo. Ello requiere una considerable inversión en equipo y en asegurar la estabilidad de la mina. Lamentablemente, ninguna de las dos actividades es posible bajo condiciones de informalidad (entrevista, 7 de abril del 2014).

Según Jorge Jaramillo, quien ha estado involucrado en la implementación de contratos de operación en Segovia, ubicada en el nordeste antioqueño, los contratos de operación permiten la evolución de una relación más constructiva entre MAPE y MGE, así como un uso más eficiente de los yacimientos minerales. Las angostas vetas y áreas que aún contienen mineral aurífero en las minas viejas sólo pueden ser explotadas con el equipo manual y mecánico mas pequeño que usan los mineros de la MAPE; sería imposible para la compañía extraer estos minerales de cualquier otra forma excepto haciendo una mina a cielo abierto (entrevista, 2 de abril del 2014).

5.4.2 Evaluando sub-contratos de formalización

En general, los datos y proyecciones sugieren que los sub-contratos de formalización no han brindado aún resultados más prometedores e integrales, pues son muy recientes como para ofrecer casos exitosos:

- Dependiendo de cómo se implementen, los sub-contratos de formalización pueden permitir mayor transparencia que los contratos de operación (y por lo tanto ofrecen mayor protección al minero MAPE), ya que el Estado tiene un papel más activo en su elaboración, aprobación y monitoreo que en el caso de los contratos de operación.
- Son los mineros artesanales y de pequeña escala, y no la MGE como titular minera, los responsables del cumplimiento progresivo de los requisitos de formalización. Esto es considerado un avance tanto para compañías de MGE que ya no son responsables por el desempeño de la MAPE, como para los mismos mineros artesanales y de pequeña escala quienes prefieren hacerse responsables por su propio cumplimiento. Esto hace hincapié en la importancia del apoyo técnico y legal efectivo y oportuno para la MAPE por parte del Estado o sus contratistas.⁷¹
- Las inspecciones diferenciadas de operaciones MAPE por parte de las autoridades mineras y ambientales en áreas otorgadas a la MGE, basándose en requisitos progresivos de formalización y aplicando directrices ambientales más simples, pueden ser un paso en la dirección correcta. Los mineros MAPE señalan que las auditorías estatales son más neutrales que las auditorías llevadas a cabo por el titular minero, quien puede anular un contrato por falta de cumplimiento o para proteger sus propios intereses (entrevista con Edinson Monsalve, 7 de abril del 2014).
- Los mineros no están obligados a vender su oro a la MGE. Esto tiene una ventaja adicional en términos de acceso a certificación ética y comercio internacional. Si el oro es vendido a la MGE, los mineros no pueden acceder a pagos de premios o establecer relaciones de negocios de largo plazo con sus propios clientes.
- Aun no se ha determinado si los mineros serán obligados a procesar su propio mineral en la planta de la compañía o si los sub-contratos de formalización permitirán desarrollo de negocio para la MAPE mediante el manejo de sus propias plantas de procesamiento.

⁷¹ Por entrevistas con Ramiro Restrepo, Harbí Guerrero y Edinson Monsalve.

Aunque la elaboración de estos contratos (originados en prácticas informales existentes) ha dado resultados positivos, como lo son trabajar bajo un título minero legal y alcanzar objetivos de reducción de mercurio, se requieren otras mejoras en las relaciones MAPE y la MGE para alcanzar la formalización progresiva que el Gobierno está proponiendo. Según Claudia Cadavid, Secretaria de Minas de Antioquia, todavía se pueden mejorar los sub-contratos de formalización con mayor transparencia. Afirma que la regulación que permite este tipo de sub-contrato (Decreto 480/2013) en su versión actual puede llevar a abusos por parte de los titulares mineros, ya que la mayoría de la MAPE está negociando contratos bajo amenazas de penalización o confiscación de equipos. Ella recomienda desarrollar unos estándares mínimos para los contratos y así asegurar igualdad y transparencia, y sugiere que estos contratos privados estén disponibles públicamente para la sociedad civil (entrevista, 26 de marzo del 2014).

5.4.3 Plan Padrino: la MGE como mentor de la MAPE

En el 2001 fueron implementados los 'planes padrino', hoy obsoletos. Con estos planes la MGE brindaba apoyo y orientación a la MAPE mediante transferencia tecnológica y apoyo técnico y legal, a cambio de una deducción en el pago de regalías por parte de la MGE. La formalización era una condición para que los mineros artesanales y de pequeña pudieran venderle a la compañía, lo que creó un fuerte incentivo mediante el acceso al mercado a un precio justo. El proyecto carbonífero Nobsa es un ejemplo de esto (entrevista con Hernando Escobar, 2 de abril del 2014).

Sin embargo, algunos entrevistados reportan que en muchas situaciones la MGE donaba equipo inútil y obsoleto y sólo estaba involucrada a causa de la deducción de regalías. "Si la MGE estuviera verdaderamente interesada en colaborar con la MAPE deberían crear operaciones de riesgo compartido", sostiene el investigador L. Álvaro Pardo (entrevista, 31 de marzo del 2014).

Aunque la Corte Constitucional declaró que la deducción de regalías no podría ser utilizada como incentivo tributario, este paso hacia la colaboración MAPE-MGE evolucionó hacia los contratos de operación en algunos casos. De acuerdo con algunos entrevistados este modelo reconocía que el Estado no es un empresario, ni un asesor experimentado, sino que *"lo que se necesitaba para entrenar la MAPE era la experiencia de la industria minera, no más burócratas"* (entrevista con Hernando Escobar, 2 de abril del 2014).

Construir confianza y relaciones en terreno entre MAPE y MGE mediante asesoramiento y apoyo técnico ha dado buenos resultados cuando las condiciones son transparentes y justas, y existe un tercero involucrado en el proceso, ya sea el Gobierno, una ONG o una institución académica.

5.5

MAPE y MGE organizadas haciendo negocios bajo sus propios términos

Algunos de los mineros entrevistados señalaron que preferían tener sus propios títulos mineros y así ser ellos los responsables directos frente a la autoridad minera. Esto también les daría derecho a recibir apoyo técnico y legal para avanzar en el proceso de formalización.⁷² Un sector minero diversificado y justo debería darle oportunidades a la MAPE que trabaja dentro de concesiones/áreas mineras pertenecientes a MGE, como también garantizar áreas suficientes para que la MAPE se formalice y crezca como negocio sostenible en concesiones mineras propias.

Según los profesionales entrevistados sobre el tema hay evidencia en Segovia (nordeste antioqueño) que indica que los mineros logran mayor desarrollo comercial, fortalecimiento organizativo y formalización cuando operan y administran sus propias plantas de procesamiento. Ello les permite la libertad de vender sus metales directamente, en lugar de permanecer como simples extractores de mineral que procesan sus minerales en plantas de procesamiento locales o propiedad de la compañía.⁷³

En el pasado, por ejemplo, asociaciones de MAPE firmaron contratos con la Frontino Gold Mines los cuales exigían que las asociaciones pagaran la seguridad social de sus trabajadores y mejoraran el desempeño técnico y ambiental, mientras que les permitían vender su propio oro al mejor postor. Esto fue un hito para las asociaciones involucradas. Así pues, según Natalia González de ARM, los mineros se esforzaron por cumplir con las obligaciones ambientales, técnicas, laborales y tributarias para asegurar la estabilidad de sus contratos.

Esta experiencia resalta la importancia de crear herramientas para que la MAPE se desarrolle como negocio. Contratos de plazos mas largos con la MGE

⁷² Por entrevistas con Harbi Guerrero, Ramiro Restrepo, Aristarco Mosquera y Jorge Perea.

⁷³ Por entrevistas con Oseas García y Natalia González el 17 de marzo del 2014

permitirían esto, como también le darían a los mineros la autonomía de vender y procesar sus metales de manera independiente del titular minero

5.6

Coordinación efectiva entre agencias de la autoridad minera para el apoyo técnico y legal

Las condiciones de formalización han mejorado cuando la autoridad minera delega el trabajo en campo con los mineros a autoridades mineras regionales y autoridades ambientales sobre temas específicos. Aunque un proyecto esté enfocado en la reducción del mercurio, por ejemplo, tienden a surgir una serie de asuntos relacionados, como el acceso a título y el acceso al crédito, que también demandan abordaje por parte del proyecto (los esfuerzos del proyecto BioREDD por garantizar créditos para mineros por ejemplo).

Los centros ambientales mineros, el modelo de 'distritos mineros' y las aglomeraciones mineras (clusters) descritos a continuación, demuestran la efectividad de un enfoque regional coordinado y la importancia de la descentralización de la gestión pública minera.

5.6.1 Centros ambientales mineros para una producción más limpia de minería de oro artesanal y de pequeña escala

Los centros ambientales mineros (CAM) fueron establecidos a mediados de los años noventa en varias regiones donde había minería de oro operada por la MAPE tradicional, bajo la coordinación de las autoridades ambientales regionales y con el apoyo de la Sociedad Alemana por la Cooperación Internacional (GIZ).⁷⁴ Lograron grandes avances en producción más limpia y formalización de la MAPE mediante una estrategia dual: fortalecimiento organizativo de las empresas o asociaciones/cooperativas de MAPE asociadas para operar sus propios títulos legales y apoyo técnico local para optimizar la recuperación del oro y reducir el uso de mercurio. Se establecieron centros de capacitación con infraestructura para el procesamiento limpio en varias zonas mineras auríferas. Estos centros de capacitación eran administrados por la autoridad ambiental regional con la participación activa de las cooperativas MAPE.

⁷⁴ Los CAM fueron establecidos en Sotomayor (Nariño), Ginebra (Valle del Cauca), Fondas (Cauca), Santa Rosa del Sur (Bolívar), San Martín de Loba (Bolívar) y Puerto Limón (Putumayo).

En el 2004, con el alza de los precios de los minerales, el Ministerio de Minas decidió fortalecer los centros existentes y crear unos nuevos en áreas donde la minería era la columna vertebral del desarrollo regional. También serían considerados otros minerales diferentes al oro. Esto fue combinado con dos políticas adicionales: la creación de 'distritos mineros' para establecer aglomeraciones mineras (Buitelaar 2001) y 'planes padrino', que incluían apoyo directo a la MAPE por parte de la MGE, y que estaban impulsados por incentivos tributarios. El objetivo era aumentar la producción de oro, seguir implementando tecnologías limpias, promover la legalización y permitir enfoques de cadena de suministros, para así aumentar el empleo a nivel local y el desarrollo local en regiones mineras (UPME 2004).

Coodmilla, la cooperativa minera de La Llanada, era uno de estos centros ambientales, al igual que un 'distrito minero'. Esta cooperativa tiene sus orígenes a finales de los años cincuentas cuando un grupo local de mineros MAPE y antiguos trabajadores de una mina abandonada por una compañía americana invadieron las minas de dicha empresa. En 1974, Coodmilla logró conseguir una concesión minera como resultado de políticas gubernamentales que promovían organizaciones MAPE y ofrecían apoyo técnico. Coodmilla se ha visto beneficiada por varios programas sucesivos de formalización que apoyan mejoras ambientales y técnicas, al igual que por proyectos de cadena de suministros. Coodmilla también está involucrada en el desarrollo e implementación del Estándar Fairmined de minería justa. Actualmente está siendo apoyada por la compañía de joyería de lujo Chopard, con apoyo de la ARM, para prepararse para la auditoría para recibir la Certificación Fairmined.

Cooperativas como Coodmilla, entre otras, son un testimonio de lo que la MAPE puede lograr con un apoyo apropiado y localmente proporcionado, especialmente con el involucramiento activo de autoridades mineras y ambientales regionales y la creación de incentivos de mercado efectivos. La Defensoría del Pueblo⁷⁵ ha evaluado el involucramiento y liderazgo de autoridades regionales ambientales en iniciativas de formalización como factores efectivos para el éxito y lo recomienda para futuros proyectos de formalización y apoyo (Defensoría del Pueblo 2010: 117).

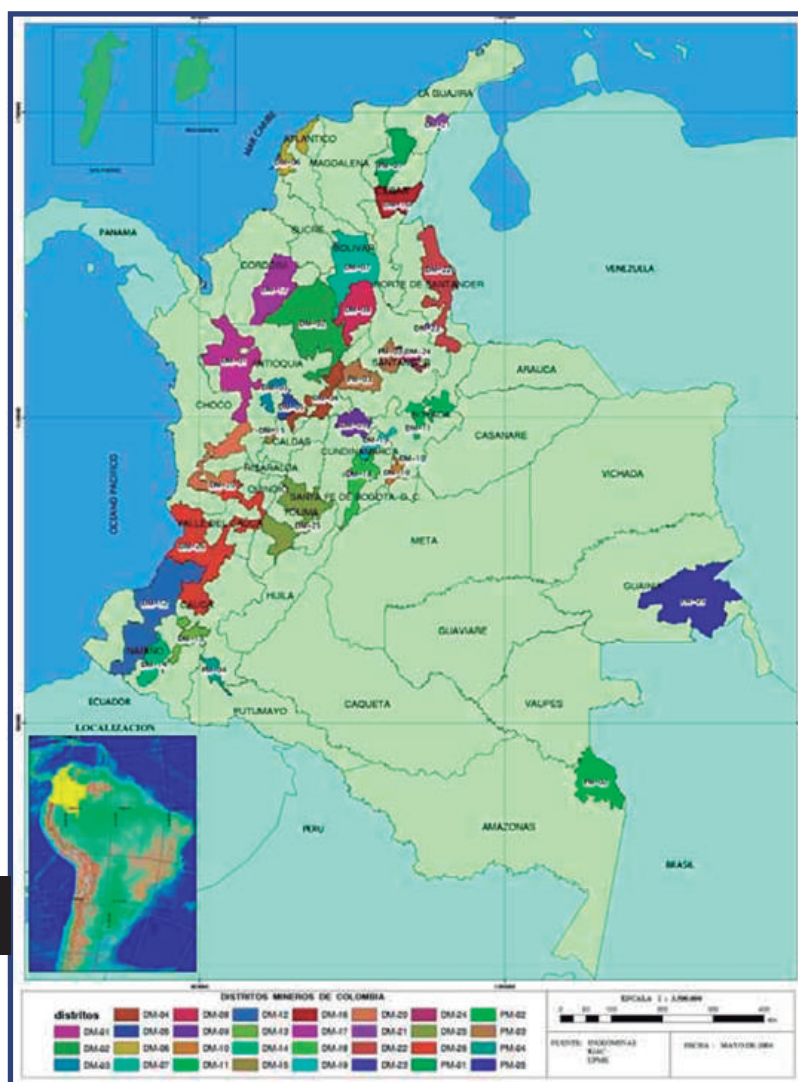
⁷⁵ La Defensoría del Pueblo es una entidad constitucional y autónoma cuyo mandato es asegurar el fomento, práctica y difusión de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

5.6.2 Distritos Mineros: habilitando aglomeraciones mineras y atrayendo inversión extranjera directa

El apoyo estatal coordinado, prestado de manera integral en algunos Distritos Mineros, habilitó la creación de aglomeraciones mineras y mejores vínculos económicos locales. Según algunos actores entrevistados, ello permitió el avance de la formalización de la MAPE.

El programa de Distritos Mineros (MINMINAS 2008) fue el instrumento político más utilizado por el gobierno de Álvaro Uribe entre el 2001 y el 2010 para alcanzar una mayor competitividad y productividad del sector minero. Inspirados por las experiencias de las aglomeraciones mineras en Canadá y Chile, los Distritos Mineros fueron concebidos como una estrategia para el desarrollo integral de los yacimientos minerales. Este modelo fue implementado a nivel regional y buscaba optimizar el impacto social al facilitar la producción mineral y el desarrollo de infraestructura que impulsara la productividad y competitividad, y atrajera inversión extranjera directa. Buscaba unir productores de minerales de distintas escalas, empresas, ONG, trabajadores, instituciones de investigación y autoridades regionales y nacionales alrededor del planeamiento y manejo participativo de cadenas de suministro de minerales. Esto se lograría mediante un plan de ordenamiento territorial integral y evaluaciones ambientales estratégicas que tuviesen como base una visión a largo plazo para la sustentabilidad de regiones ricas en minerales (Buitelaar 2001).

FIGURA 6. DISTRITOS MINEROS EN COLOMBIA



Existe gran diversidad de opiniones por parte de mineros como de profesionales en el área sobre la efectividad de los Distritos Mineros a la hora de formalizar la MAPE. Para Conalminercol la política de Distritos Mineros se llevó a cabo principalmente para el beneficio de la MGE, debido a que se enfocó principalmente en carbón y minerales industriales, y tuvo poco impacto en la minería de oro artesanal y de pequeña escala (entrevista con Ramiro Restrepo, 7 de abril del 2014). Sin embargo, el modelo permitió la prestación de un apoyo más integral para la formalización de la MAPE en algunas regiones, según Isauro Trujillo de la Secretaría de Minería y Agricultura del departamento del Huila, donde aún varias cooperativas de minería de oro artesanal y de pequeña escala operan de manera organizada y utilizando tecnologías limpias.⁷⁶ De hecho, Iquira, una cooperativa MAPE huilense, ha logrado un avanzado nivel de formalización y recibió hace poco la Certificación Fairmined,⁷⁷ gracias a un apoyo integral y continuado de sucesivos programas gubernamentales (entrevista, 7 de abril del 2014).



COOPERATIVA IQUIRA CERTIFICADA EN ORO FAIRMINED © ARM

⁷⁶ Aunque el Huila no sea uno de los distritos mineros, algunos oficiales locales proactivos reportan que tomaron un enfoque integral para apoyar a la MAPE de manera independiente, inspirándose en el modelo de distritos mineros (Isauro Trujillo, entrevistado el 7 de abril del 2014)

⁷⁷ Ver <http://tinyurl.com/arm-colombia-2014>.

5.7 Alianzas de largo plazo para apoyo técnico

Hoy en día se concibe la formalización como un proceso y no como una oportunidad única para legalizarse (MINMINAS 2013a). Las alianzas de largo plazo entre autoridades mineras y ONG independientes, programas de cooperación técnica y académicos han tenido resultados positivos en lo que respecta la prestación de un programa de apoyo hecho a la medida del contexto y atado a un proceso continuo de formalización.

Los mineros han valorado enormemente las oportunidades en las cuales capacitadores experimentados han brindado la capacitación técnica con un enfoque práctico basado en la solución de problemas de una manera apropiada para las condiciones geográficas, sociales y culturales, y dichas situaciones han generado cambios positivos. Por ejemplo, los cambios tecnológicos que exige la eliminación del mercurio son un gran reto. Sin embargo, como señala William Batista, asesor del Ministerio del Medio Ambiente para el Plan Estratégico Nacional del Mercurio en la MAAPE ⁷⁸ : "los mineros de oro artesanales y de pequeña escala están interesados y abiertos a la posibilidad de reducir el mercurio, siempre y cuando los proyectos piloto demuestren que el procesamiento de oro sin mercurio trae beneficios económicos" (entrevista, 22 de marzo del 2014). Así pues, un factor clave para el éxito del cambio tecnológico en la minería de oro artesanal y de pequeña escala es garantizar una mejor recuperación de oro con técnicas libres de mercurio.

Ejemplos de alianzas que fueron elogiados por los mineros consultados para este informe incluyen:

- En situaciones donde la autoridad ambiental tiene funciones de apoyo a la MAPE hay mejores resultados en lo que respecta el desarrollo comercial y la formalización que en situaciones donde la autoridad tiene funciones de inspección únicamente, o donde los CAM fueron abandonados (entrevista con Natalia González, 17 de marzo del 2014).

⁷⁸ Minería aurífera artesanal y de pequeña escala.

- Los 'laboratorios piloto de formalización' establecidos en 2013 en algunas regiones prestan apoyo técnico y legal por parte de la Gobernación de Antioquia en asocio con la Escuela de Minas de la Universidad Nacional. Estos están desarrollándose adecuadamente debido a la calidad del apoyo que se presta (entrevista con Ramiro Restrepo, 4 de marzo del 2014).
- Los programas de apoyo continuado de la Gobernación de Antioquia en Segovia mediante contratos de operación y sub-contratos de formalización (con el objetivo de reducir el uso del mercurio e implementados por BioREDD junto con la MGE y el SENA, la agencia de capacitación ocupacional estatal) también reportan reducciones significativas en el consumo y emisiones de mercurio (entrevista con Oseas García, 17 de marzo del 2014).
- El involucramiento de las organizaciones de mineros en salud ocupacional y capacitación sobre higiene y seguridad minera en Nariño y otros lugares ha contribuido a la mejora continua, comenzando por el uso de equipo de seguridad personal por parte de todos los trabajadores (entrevista con Harbí Guerrero, 25 de marzo del 2014).
- Están surgiendo alianzas innovadoras gracias a las iniciativas de abastecimiento ético que permiten que varios agentes de la cadena de suministro (como lo son refinadores y joyeros) presten apoyo directo a organizaciones MAPE específicas.⁷⁹ Por ejemplo, la compañía joyera Chopard apoya varias organizaciones MAPE con el objetivo de ayudarlas a formalizarse completamente y, eventualmente, conseguir la certificación ética (entrevista con Natalia González, 17 de marzo del 2014).

⁷⁹ Ver www.chopard.com/fairmined-gold?__store=en_gb.

6

Conclusiones y recomendaciones



Pieza de oro Precolombino, cultura Zenú © A Santamaría

Colombia enfrenta numerosos retos en sus esfuerzos por formalizar el sector de la minería artesanal y de pequeña escala, mientras que no todas las políticas gubernamentales han sido constructivas. La 'locomotora minera' como paradigma para el desarrollo sostenible de minerales es desafortunada, por ejemplo, al sugerir una locomotora de alta velocidad cuyo propósito es inamovible. El Gobierno central le ha dado prioridad a la locomotora minera como manera de obtener ingresos fiscales provenientes de la minería, en lugar de promover una visión más integrada e incluyente del papel de la minería como estrategia de desarrollo local y regional. Como resultado de ello, ha fracasado a la hora de convencer a la sociedad colombiana en general y a las partes interesadas locales en particular, de los potenciales beneficios de la minería.

De manera similar, muchos individuos de la sociedad civil consideran inapropiado el principio de que la minería es un sector de 'Utilidad Pública e Interés Social'. Este principio le ha dado al Gobierno central el poder de tomar decisiones acerca de dónde y bajo qué condiciones puede llevarse a cabo la actividad minera. También le ha dado prioridad en adjudicación de concesiones mineras a inversionistas y grandes empresas mineras internacionales, lo cual muchos consideran incompatible con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la Política Nacional para la Formalización de la Minería (MINMINAS 2013a) parece representar un nuevo y prometedor paradigma. Su plan de implementación fija objetivos estratégicos que buscan abordar muchas de las barreras para la formalización identificadas en esta investigación, incluyendo permitirle a los mineros artesanales y de pequeña escala trabajar bajo títulos mineros legales; ajustar los mecanismos regulatorios y las directrices para la formalización; proporcionar capacitación ocupacional y educación para los mineros; fomentar la inclusión social y el desarrollo en comunidades mineras; asegurar acceso a información relevante, oportuna y culturalmente adaptada para que los mineros se formalicen; generar fortalecimiento técnico, organizativo y empresarial en la MAPE; y asegurar recursos e incentivos efectivos.

La Política Nacional para la Formalización también reconoce que la formalización es un proceso y no una acción o Ley puntual en el tiempo, como insisten algunos expertos internacionales (Barreto 2011). Reconoce que puede generar resultados positivos sólo si se garantiza una coordinación efectiva entre instituciones públicas y entre diversos entes territoriales. Y se han dado avances positivos en ese sentido: la creación de la Coordinación de Formalización al más

alto nivel del Ministerio de Minas, y de un comité para coordinar las instituciones responsables del plan de formalización minera.

A pesar de la situación de conflicto armado en Colombia hay muchas lecciones valiosas de experiencias pasadas acerca de lo que puede favorecer a la formalización. Los contratos son una herramienta importante en Colombia, ya que permiten programas de cooperación para la formalización entre la MGE, la MAPE y autoridades mineras regionales, permitiendo que los mineros artesanales y de pequeña escala trabajen de manera legal en concesiones pertenecientes a la MGE. Durante los últimos 15 años surgieron lecciones útiles a partir de los contratos de operación, mientras que algunos del sector de la MGE buscan involucrarse cada vez más en la formalización de mineros ubicados en sus áreas de influencia. Los nuevos sub-contratos de formalización, atados a objetivos de reducción de mercurio pueden ofrecer mayor transparencia para facilitar una colaboración más justa y efectiva en el sector. En la medida en que la inclusión de la MAPE en la formalización depende cada vez más del establecimiento de contratos justos y transparentes, la información sobre el contenido y evolución de contratos en Colombia entre MAPE y MGE ofrece lecciones útiles para otros países que enfrentan situaciones similares.

También están surgiendo lecciones y resultados de los diálogos mineros regionales con múltiples partes interesadas, especialmente los mineros. Estos están permitiendo el desarrollo de mecanismos de inclusión para llegar a acuerdos sobre formalización y minería en territorios étnicos de una manera sensible a la diversidad y que incorpora los aportes locales. La descentralización de decisiones y devolución del manejo minero a las regiones es otro tema de importancia actualmente, no sólo en Colombia, sino en América Latina y más allá. Los mecanismos de diálogo regional pueden ayudar a vincular las realidades y prioridades locales con las nacionales. Adicionalmente, la fuerza y visión del movimiento afrocolombiano sobre el papel de la minería en sus territorios colectivos ofrecen una experiencia útil para grupos étnicos en otros países, como para algunos pueblos indígenas que practican minería en Colombia.

El fortalecimiento organizativo de la MAPE y la MME también es un avance importante ya que las federaciones y asociaciones representan canales legítimos para que el Gobierno involucre la MAPE y la MME en el diseño e implementación de políticas. Las asociaciones también permiten economías de escala al reducir el costo de suministros y permitir a los mineros tener acceso a servicios estatales para la formalización. El promover un mayor intercambio y

comunicación entre federaciones y asociaciones de mineros regionales en América Latina contribuiría a crear una política minera con mayor alineación regional. Es el caso de la región andina para la implementación de políticas de formalización de la MAPE y el abordaje común a la minería ilegal operada por grupos criminales (en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú).

Se han alineado varios catalizadores para la formalización. Muchos de los mineros de la MAPE y la MME están dispuestos a formalizarse para poder trabajar de manera segura y estable, especialmente luego de la prohibición de la minería 'ilegal' por parte del Gobierno, la cual ha penalizado tanto a mineros informales sin títulos legales, como a mineros criminales. Cada vez más, las compañías de MGE en Colombia están buscando soluciones más viables para la MAPE. Tanto joyeros éticos como otros actores de la cadena de suministro de la joyería de lujo están invirtiendo en apoyar a organizaciones MAPE para la producción de oro ético responsable certificado, mientras que el mercado internacional busca abastecerse de oro colombiano rastreable y libre de conflicto. Además, herramientas e iniciativas globales tales como el Convenio sobre el Mercurio, la eliminación del trabajo infantil, la agenda de trabajo decente de la OIT, y potencialmente, las directrices para minerales libres de conflicto de la OCDE, podrían generar un verdadero cambio en el sector, ya que el Gobierno colombiano está comprometido con los objetivos de dichas iniciativas.

Este también es un momento clave para Colombia, ya que el posible éxito de los actuales diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) significaría el primer paso para un nuevo concepto de construcción de paz y convivencia. Ya se está hablando de la minería en estos diálogos. En un contexto de post-guerra, es muy probable que algunos excombatientes se reintegren a la sociedad por medio de la MAPE,⁸⁰ como fue sugerido recientemente por el Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.⁸¹ Por lo tanto generar más igualdad y justicia distributiva en el sector minero y mejorar su inclusión y desempeño generales son incentivos cruciales para que el Gobierno sea eficaz en la formalización.

⁸⁰ Las organizaciones MAPE en el departamento de Nariño al sur de Colombia ya reportan que han recibido excombatientes (entrevista con Harbi Guerrero, 25 de marzo del 2014).

⁸¹ Ver <http://tinyurl.com/post-conflict-mining>.

6.1 Recomendaciones

En general, y a pesar de todos los retos, existe una importante oportunidad para que el Estado construya sobre esta masa crítica. Las prioridades principales para que el Gobierno logre los objetivos de la política de formalización están resumidas a continuación.

1. Dar prioridad y fondos a la Política Nacional para la Formalización

El Gobierno debe mostrar un fuerte liderazgo (y garantizar los fondos) para hacer de la Política Nacional para la Formalización una realidad.

La política polarizadora de la 'locomotora minera' debe dar paso a un programa que incluya los derechos de grupos mineros vulnerables e incorpore las perspectivas y prioridades de las regiones en la toma de decisiones. La Política Nacional para la Formalización tiene este potencial, pero no es seguro que el Gobierno logre aprobar los recursos financieros necesarios, entre las muchas demandas conflictivas sobre el presupuesto nacional.

2. Desarrollar una visión incluyente de post-conflicto para todo el sector minero

En la era post-guerra de construcción de paz y reconstrucción que se avecina, el Gobierno debe articular una visión incluyente y de largo plazo sobre el papel de la minería y los minerales en la transformación de Colombia y sus regiones mineras.

Dicha visión debe:

- Desarrollarse de manera colectiva.
- Estar alineada con los retos globales de sostenibilidad.
- Ser incluyente con la MAPE y los grupos étnicos.
- Buscar abordar de manera activa las inequidades de la sociedad colombiana.

- Generar mayor calidad de vida en comunidades mineras.
- Basarse en los derechos que las comunidades tienen al trabajo y al medio ambiente saludable.
- Atacar efectivamente a la minería operada por redes criminales.
- Hacer un llamado a las compañías mineras internacionales para que sean aliadas en la construcción de paz en Colombia mediante planes robustos de responsabilidad social corporativa.

3. Asegurar los derechos de los mineros de la MAPE

Actores entrevistados han identificado como prioritario el asegurar los derechos mineros y los derechos humanos de los mineros de la MAPE.

Derechos mineros:

- Agilizar la legalización de títulos mineros para la MAPE. Se deben reducir de manera drástica los tiempos de espera de las respuestas gubernamentales a los procedimientos legales. Muchos medios de sustento dependen de estas minas y los mineros difícilmente pueden detener su labor mientras esperan que los permisos lleguen.
- Dar orientación y apoyo efectivo local a los mineros artesanales y de pequeña escala, comunidades indígenas y comunidades afrocolombianas para asegurar que cumplan con los requisitos técnicos y legales.
- Garantizar la recuperación de áreas mineras en favor de la MAPE mediante el establecimiento de reglas claras para la cesión y devolución de áreas y de derechos mineros (Títulos RPP) por parte de titulares mineros actuales, proporcionando herramientas legales que permitan una colaboración efectiva entre MAPE y MGE, e implementando inspecciones efectivas de las actuales concesiones mineras.
- Crear un banco de títulos para la MAPE con concesiones retornadas, cedidas o canceladas.

- Definir cómo las Reservas Estratégicas van a incluir a la MAPE existente en esas áreas.
- Regular la cesión y devolución de áreas para títulos del Registro de Propiedad Privada (RPP). Actualmente, únicamente las concesiones para minería y exploración están legalmente permitidas a retornar áreas al Estado.
- Crear más Reservas Especiales MAPE en áreas donde tradicionalmente se ha practicado esta actividad, y cumplir con las promesas de apoyo legal y técnico de acuerdo con su intención original (Ley 685).
- Regular los acuerdos de gobernanza para la actividad minera en los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas (Capítulo 5 de la Ley 70/1993).

Derechos humanos:

- Las organizaciones MAPE y MME piden que les sean reconocidos sus derechos como grupos étnicos en sus territorios tradicionales. Además piden el cumplimiento efectivo del Gobierno mediante la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y con la Constitución de Colombia.
- Apoyar el fortalecimiento de la gobernanza en las organizaciones étnicas dentro de sus propios territorios para que así puedan articular mejor los retos de la minería, de acuerdo con su derecho a la autodeterminación y sus planes de vida.
- En regiones mineras que presenten violaciones recurrentes de los derechos humanos, las autoridades estatales deben asegurar la protección de los derechos humanos de las comunidades locales y de los mineros de los artesanales y de pequeña escala.

4. Implementar el enfoque progresivo y por pasos que propone la política de formalización.

El enfoque progresivo hacia la formalización es un cambio conceptual muy positivo en la política. Este enfoque por pasos ahora debe reflejarse en guías y reglamentaciones detalladas para todos los procedimientos legales, técnicos, laborales y ambientales, con el fin de armonizarlo con las inspecciones minero ambientales y los requisitos de formalización de los trabajadores.

- Efectuar cambios legales de acuerdo con el carácter progresivo del plan de formalización.
- Permitir mayor inclusión e involucramiento de la MAPE y la MME a nivel regional para definir cómo deberá ser implementada la política de formalización progresiva. Urge apoyo a los mineros para que comprendan y aporten a un enfoque flexible y por pasos a la formalización, mediante orientación continua y oportuna.
- Atar la legalización de títulos mineros a compromisos específicos por parte de los mineros para formalizarse en los aspectos legales/organizativos, técnicos, laborales, ambientales y comerciales de sus operaciones. La aplicación de guías mineras ambientales simplificadas es un paso en la dirección correcta, pero aun no conocen los mineros, ni las autoridades regionales.
- Capacitar adecuadamente a los inspectores para que entiendan el carácter progresivo de la formalización y promuevan en su ejercicio una pedagogía de mejoramiento continuo en el sector de la MAPE. El seguimiento a las faltas de cumplimiento se debe apoyar en programas de capacitación enfocados en las debilidades identificadas.
- Incorporar al actual proceso de formalización las lecciones de experiencias pasadas que señalan cuáles han sido los incentivos y las barreras para lograr la formalización de la MAPE.

5. Aplicar un enfoque diferenciado

Las experiencias pasadas indican que el reconocimiento de diferencias culturales y de tipos de operaciones MAPE llevan a mejores resultados.

No todos los mineros informales ven a la minería como una actividad de alta intensidad; algunos la ven como uno de varios componentes dentro de sus medios de sustento diversificados de largo plazo (por ejemplo en algunas comunidades afrocolombianas). Otros buscan crecer como empresas y por lo tanto requieren un enfoque diferente en términos de tipo de título minero, nivel de capacitación y acceso a tecnología y crédito. Se necesitan varios ajustes legales y regulatorios para responder mejor a esta diversidad.

- Incorporar las diferentes escalas de minería en el Código de Minas para así reconocer y caracterizar de manera adecuada la diversidad.
- Aplicar una inspección diferenciada de acuerdo con el tamaño y capacidad de la operación minera, y de acuerdo con el contexto cultural específico de grupos étnicos, y entrenar a los inspectores para que apliquen el carácter progresivo de la formalización.
- Eximir a los grupos étnicos del canon minero para que puedan desarrollar la minería propia de manera sustentable y como parte de sus planes de vida en sus territorios colectivos.
- Capacitar a las autoridades mineras relevantes sobre enfoques sociales, interculturales y de género, y establecer alianzas con instituciones que tengan el conocimiento social requerido, para brindarle atención adecuada y diferenciada a la mujer minera, los grupos étnicos y las personas de la tercera edad que trabajan en el sector de la MAPE. Continuar fortaleciendo los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil y la violencia en el sector. La mejor manera de implementar estos aspectos es mediante alianzas con ONG especializadas, universidades o instituciones gubernamentales relevantes (como el SENA, servicio de capacitación ocupacional en Colombia).

- Crear un fondo de pensiones que sea cobrado al fondo de regalías para los barequeros, quienes practican minería de subsistencia, para así proteger a las personas más vulnerables del sector de la MAPE (este sector incluye muchas a mujeres y adultos mayores).

6. Promover el desarrollo empresarial de la MAPE y la MME

El crecimiento de la MAPE y la MME como emprendimientos responsables tiene un gran potencial para reducir la pobreza, generar una fuente de trabajo decente y mejorar la calidad de vida en comunidades mineras. Los mineros formalizados de la MAPE han logrado mayor desarrollo empresarial, fortalecimiento organizativo y formalización cuando pueden operar y administrar sus propias plantas de procesamiento, cuando asumen control sobre sus cadenas de suministro de manera progresiva y cuando son libres de vender sus minerales (legalmente).

- Fortalecer la estructura administrativa y los procedimientos de las organizaciones de productores MAPE y empresas MME para ayudarlos a formalizar sus funciones administrativas y comerciales.
- El marco legal no debería limitar la escala de la actividad MAPE, sino que por el contrario debería facilitar el desarrollo de empresas mineras MAPE y MME permitiéndoles mayor control de las cadenas de suministro en las cuales están insertos; por ejemplo, al ayudarlas a establecer plantas de procesamiento limpias administradas por asociaciones o empresas MAPE/MME.
- Promover proyectos pilotos con consumidores de oro internacionales (como refinerías y joyeros) que buscan abastecerse de oro colombiano libre de conflicto y que apoyen a la MAPE legal para producir y comercializar metales de manera responsable, y comercializarlos en cadenas de suministros rastreables y libres de conflicto armado.
- Permitir legalmente que la MAPE y la MME comercialicen y exporten oro rastreable y proporcionar información oportuna y orientación sobre cómo exportar a clientes internacionales.

- Mejorar las condiciones laborales y la capacidad dentro de la MAPE para alcanzar de manera progresiva estándares laborales decentes en el sector. La formalización de trabajadores sigue siendo un gran reto y requiere tanto un enfoque diferenciado como respuesta a la diversidad, como ajustes legales e institucionales para que la MAPE tenga acceso a un sistema de seguridad social económicamente viable.

7. Fortalecer las asociaciones mineras

Las asociaciones MAPE y MME y las organizaciones de productores fuertes permiten alianzas mas estables para el proceso de formalización.

Como organizaciones representativas de la MAPE y la MME, las asociaciones y federaciones juegan un papel clave en la formalización en el sector y son un importante mecanismo de alerta temprana para identificar problemas o barreras en las diferentes regiones.

- Articular la formalización con emprendimientos y organizaciones MAPE ya formalizados mediante su participación en diálogos regionales y proyectos de formalización; éstas pueden jugar un papel de liderazgo en el sector ya que tienen la experiencia y consejos para compartir, mientras que aportan contenido local a la formalización.
- Involucrarse de manera activa con asociaciones y federaciones mineras mediante diálogos mineros regionales e internacionales y programas de formalización, y apoyar el fortalecimiento de su gobernanza y administración.

8. Apoyar relaciones justas y transparentes entre la MAPE y las empresas mineras.

De modo creciente las grandes empresas mineras reconocen su responsabilidad en contribuir a la formalización de la MAPE. Los sub-contratos de formalización y otros instrumentos similares son herramientas útiles en este proceso.

- Definir rutas legales, eficientes y claras, para promover iniciativas conjuntas entre la MAPE y la MGE.
- Mejorar la reglamentación de los sub-contratos de formalización para que cada vez más titulares mineros estén dispuestos a contribuir a la formalización dentro de sus áreas.

Considerar establecer directrices de buenas prácticas para dichos contratos y que sus contenidos estén disponibles al público - o investigar sobre modelos de contratos que puedan adaptarse a diversas situaciones - para lograr mayor transparencia y sostenibilidad en las relaciones entre MAPE-MGE y mejorar la construcción de confianza.

- Permitir que en los sub-contratos de formalización la MAPE pueda vender sus minerales de manera independiente de la MGE, para que así la MAPE pueda acceder a iniciativas éticas de mercado; éstas se basan en relaciones de largo plazo entre la MAPE y actores de la cadena de suministros como son refinadores, fabricantes y joyeros.
- Asegurar apoyo técnico y legal independiente, oportuno y de buena calidad para que los mineros de la MAPE puedan evolucionar de manera responsable y cumplir con la ley, mientras que la MGE puede cumplir con objetivos de responsabilidad social empresarial mediante su contribución a la formalización.

9. Proporcionar apoyo jurídico, financiero y técnico

Es claro que sin el apoyo y la orientación adecuados, la MAPE no está en capacidad de cumplir con los actuales requisitos de formalización. Además, los mineros de la MAPE deberían tener las mismas oportunidades que otros sectores económicos, de acceso al crédito bancario.

- Facilitar las alianzas entre gobiernos regionales, organizaciones de la sociedad civil, entidades de cooperación técnica, empresas del sector privado y la MAPE para asegurar apoyo técnico y jurídico oportuno, adecuado culturalmente y de buena calidad para lograr la formalización.

- Promover sistemas y productos bancarios que respondan a las necesidades de los mineros MAPE, con oficinas en las regiones mineras, y que estén atados a compromisos de formalización. Esto podría implicar importantes diálogos entre el Ministerio de Minas y ASOBANCARIA (Asociación Bancaria de Colombia).
- Examinar los procedimientos de acceso legal a explosivos por parte de la MAPE y diseñar un sistema seguro y rastreable que proporcione un suministro oportuno a la MAPE mediante intermediarios locales. Esto se puede facilitar atando la provisión de explosivos a compromisos de formalización, e involucrando a organizaciones de mineros.
- Considerar expandir la iniciativa de los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) con la participación del sector minero privado, universidades y gobiernos regionales, el SENA y la Comisión de Ciencia y Tecnología de Colombia (Colciencias), para ofrecer programas continuos de capacitación técnica a los mineros MAPE en sus regiones mineras, y al mismo tiempo capacitar mano de obra calificada para el sector minero en general.
- Optimizar el uso de las iniciativas existentes de certificación ética usando la certificación como incentivo en los programas de formalización. En algunas regiones de Colombia la certificación ya le está permitiendo a las organizaciones de la MAPE el acceso a mercados internacionales éticos y legales mediante cadenas de suministro de oro rastreables y el recibo de pagos por premios por encima del precio de mercado. Éstas son ejemplo para otras organizaciones MAPE sobre los beneficios de la certificación, y como opción para mineros formalizados.
- Facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias entre mineros artesanales y de pequeña escala de diferentes regiones y países. El aprendizaje horizontal es una herramienta de transformación poderosa. También ayuda a promover los esfuerzos de construcción de paz en comunidades afectadas por el conflicto en diversos países y regiones.

6.2

Temas pendientes para investigación futura

Las siguientes áreas de investigación son importantes para mantener el impulso de la política de formalización en Colombia:

Profundizar sobre enfoques progresivos y por pasos a la formalización

- El reconocimiento del Gobierno de que la formalización requiere de un enfoque progresivo es muy importante. Se requiere de una comprensión clara de lo que implica la progresividad en la formalización, para que los reglamentos proporcionen una guía adecuada sobre las expectativas de tiempo de cumplimiento y la progresividad en las inspecciones.
- Se necesita mejor comprensión de los incentivos y barreras que enfrentan los mineros a la hora de formalizar diversos aspectos de sus operaciones, para definir los detalles de cómo se deben implementar, monitorear y ajustar los plazos y requisitos de un enfoque por pasos bajo diferentes circunstancias.

Referencias

Publicaciones

ALIANZA POR LA MINERÍA RESPONSABLE – ARM (2007). La rama dorada: guía para la minería artesanal y de pequeña escala responsable. ARM, Medellín. Disponible en:
http://www.communitymining.org/images/sampled/data/publicaciones/la%20rama%20dorada/espanol/La_Rama%20Dorada%20Espanol_web.pdf (Recuperado 24 de marzo de 2014)

AMAP/UNEP (2013). Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013, Arctic Monitoring and Assessment Programme and UNEP Chemicals Branch, Oslo and Geneva.

ARANGO, G. (1988). Estructura Económica Colombiana, Octava Edición. McGraw-Hill, Nueva York.

ARANGO, Y. y GOMEZ, C. (2013). Los incentivos de los contratos de operación: el caso de los pequeños mineros de los municipios de Segovia y Remedios. Trabajo de Grado, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia, Medellín.

BARRETO, M.L. (2011). Guía de legalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Borrador para discusión. Alianza por al Minería Responsable. Disponible en:
<http://www.communitymining.org/images/sampled/data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Guialegalizacion.pdf> (recuperado 7 de marzo de 2014)

BARRETO, M.L. (2012). Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda. PNUMA, Subdivisión de Productos Químicos, División de Tecnología, Industria y Economía (DTIE) Ginebra. Disponible en:
www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/ASGM/Formalization_ARM/Formalization%20Document%20Final%20June%202012.pdf (recuperado 28 de marzo de 2014)

BUITELAAR, R. (ed.) (2001). Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA (2012). Decisión 774: Política Andina contra la minería ilegal. Trigésima Quinta Reunión Del Consejo Andino De Ministros De Relaciones Exteriores En Forma Ampliada Con Los Representantes Titulares Ante La Comisión De La Comunidad Andina - 3 de mayo de 2012 - Cartagena de Indias – Colombia, 30 de Julio de 2012. Disponible: intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC774.doc (recuperado 4 Abril 2014).

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO – CIDER. (2013). Plan Nacional de Ordenamiento Minero Fase I. Compilación de borradores - Parte 1. S.P.

CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular) (2012). Minería, Conflictos Sociales y Violación de Derechos Humanos en Colombia. CINEP, Bogotá.

CONALMINERCOL (Confederación Nacional de Mineros de Colombia) y ASOMINEROS BAJO CAUCA (2013). Acción popular de la Asociación de Mineros del Bajo Cauca. Documento interno. Caucaasia.

CONALMINERCOL Y GOBIERNO DE COLOMBIA (2013). Acta de Acuerdo entre el Gobierno Nacional, los representantes de la Confederación Nacional de Mineros de Colombia – Comité Nacional de Protesta Minera y Comisión Accidental Minera Comisión Quinta, Cámara de Representantes. Bogotá, 30 de agosto de 2013.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2014). 'Comercio exterior – exportaciones, Diciembre de 2013 (Preliminar)', Informe de Prensa, DANE, Bogotá, 14 de febrero de 2014. Disponible en: www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_dic13.pdf (Recuperado 15 de abril de 2014).

DANE (2005). La Visibilización Estadística de los Grupos Étnicos Colombianos, DANE, Bogotá. Disponible en: www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf (Recuperado 15 de septiembre de 2014).

DANE (1988). Resumen Metodológico Censo Minero 1988, DANE, Bogotá. Disponible en:

www.colombiastad.gov.co/index.php?option=com_jbook&task=view&Itemid=49&catid=187&id=636 (Recuperado 3 de abril de 2014).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010). Minería de Hecho en Colombia. Defensoría del Pueblo, Bogotá.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos: Mas Empleo, Menos Pobreza y Mas Seguridad, DNP, Bogotá.

ESLAVA, A.(ed.) (2014). Oro Como Fortuna: Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana. Pub. Universidad EAFIT y Colciencias, Medellín.

FIERRO, J. (2012). Políticas Mineras en Colombia. ILSA (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos), Bogotá.

GARAY, L.J. (ed.) (2013a). Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza. Contraloría General de la República, Bogotá.

GARAY, L.J. (ed.) (2013b). Minería en Colombia: Institucionalidad, Territorio, Paradojas y Conflictos. Contraloría General de la República, Bogotá.

GÄRTNER, A. (2005). Los Misteres de la Minas: Crónica de la Colonia Europea Mas Grande de Colombia en el Siglo XIX, Surgida Alrededor de las Minas de Marmato, Supía y Riosucio. Pub. Universidad de Caldas, Manizales.

GIRALDO, J. y MUÑOZ, J.C. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación de Oro y Madera en Antioquia. Pub. Universidad EAFIT y Proantioquia, Medellín.

GUERRERO HOME, J.P. (2012). Obstáculos que impiden el fin del conflicto en el Chocó. CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular). Disponible en: www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=506%3Aobstaculos-que-impiden-el-fin-del-conflicto-en-el-choco&catid=104%3Aultima-edicion-de-cien-dias&lang=es&showall=1(recuperado 15 de agosto de2014).

HABLEMOS DE MINERÍA (2014). Colombia: ONU denuncia crisis humanitaria por minería ilegal y violencia en el Chocó. En: Hablemos de Minería 11 Agosto 2014. Disponible en: <http://hablemosdemineria.com/2014/08/11/colombia-onu-denuncia-crisis-humanitaria-por-mineria-ilegal-y-violencia-en-el-choco> (recuperado Marzo 17 de 2014).

HRUSCHKA, F. (2009). ¿Oro Fairmined® y uso de mercurio por mineros artesanales? Posición de ARM: no hay contradicción. En: Serie ARM sobre MAPE Responsable No. 2. Disponible en: http://www.minasresponsables.org/images/sampled/data/publicaciones/Posicion%20de%20ARM%20sobre%20el%20Mercurio/ARM_Posicion_Mercurio.pdf (Recuperado Marzo 20 2015)

HUMAN RIGHTS WATCH (2013). Informe Mundial 2013: Colombia. Disponible en: www.hrw.org/es/world-report-%5Bscheduler-publish-yyyy%5D/informe-mundial-2013-colombia. (recuperado 1 Mayo 2014).

JIMENO, G. (2012). Documento Síntesis Colombia: De la Consulta al Consentimiento Desarrollo de estándares y mecanismos para la protección de los Pueblos Étnicos frente a proyectos mineros y energéticos. Proceso de Comunidades Negras, Instituto Norte-Sur y Resguardo Cañamomo y Lomapieta. Bogotá. Disponible: <https://www.nsi-ins.ca/governance-of-natural-resources/extractives-and-ethnic-rights-in-colombia/> (recuperado 5 Abril 2014).

JIMENO, G. (2013). Borrador para discusión sobre el tema. Documento interno. Reunión sobre minería en Colombia. Conflict Prevention and Peace Forum. 9 y 10 de octubre de 2013. Bogotá.

MADS (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible) (2013). Plan Estratégico Nacional del Mercurio en la MAAPE. MADS Documento interno. Bogotá.

MASSÉ, F. Y CAMARGO, J. (2012). Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia. Quinto Informe, CITpax, Colombia y Observatorio Internacional, Bogotá.

MESA MINERA PERMANENTE PARA CHOCÓ (2013). Decisión Étnica sobre el Decreto 2235: Consideraciones de las organizaciones del Departamento del Chocó que pertenecen a la para el Gobierno Nacional, Documento interno, Chocó.

MINMINAS (Ministerio de Minas y Energía) (2003). Glosario Técnico Minero. Bogotá. Disponible:

www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas/Glosario2.pdf (recuperado 27 Abril 2014).

MINMINAS (2008). Colombia Minera: Distritos Mineros. Bogotá. Disponible: www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Distritos_Mineros.pdf (recuperado 7 Abril 2014).

MINMINAS (2012). Censo Minero Departamental Colombiano 2010–2011. Bogotá.

MINMINAS (2013). Comportamiento de la Producción Minera y Exportaciones de Colombia. Primer Trimestre de 2013. SIMCO. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/portals/0/Analisis%20Sectorial/Produccion%20I%20Trimestre%202013.pdf> (recuperado Marzo 20 de 2015)

MINMINAS (2013a). Política Nacional Para La Formalización de la Minería en Colombia. Documento Propuesta, Versión 2. Bogotá.

MINMINAS (2013b). Análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA). Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2011). Reforma al Régimen de Regalías: Equidad, Ahorro, Competitividad y Buen Gobierno. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Disponible: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181> (recuperado 24 enero 2014).

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA (2011). Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras. Bogotá. Disponible: www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf (recuperado 22 Abril 2014).

MOLINA LONDOÑO L.F. (2011). La «industrialización» de la minería de oro y plata en Colombia en el siglo XIX: Sociedad de Zancudo y Compañía Minera de Antioquia. Colección Credencial Historia, No. 258. Bogotá. Disponible: Biblioteca virtual Luis Ángel Arango, disponible en: www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/junio2011/industrializacion-molina (recuperado 12 Mayo 2014).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2013a). OECD Economic Surveys: Colombia. Economic Assessment, enero 2013, OECD, Paris. Disponible: www.oecd.org/eco/surveys/COL_Overview_Eng.pdf (recuperado 28 abril 2014).

OCDE (2013b). OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. Gold supplement. Second Edition. OECD Publishing. Disponible: <http://www.oecd.org/corporate/mne/goldsupplementtotheduediligenceguidance.htm> (recuperado marzo 28 de 2014). (Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo). Disponible parcialmente en español: <http://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones.php?id=2241> (recuperado marzo 25 de 2015)

OSPINA-VALENCIA, J. (2014) 'No estamos dispuestos a que el desarrollo de Colombia sea a cualquier precio'. Entrevista de la emisora alemana Detusche Welle con Luz Helena Sarmiento Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Reproducida en: Revista El Nuevo Siglo Minero Energético. No. 19. P. 70-71. Febrero 2014, Bogotá.

PARDO, L.A. (2013). La Conflictividad por el Territorio, el control de los RRNN y la renta minera : El Choque de las Locomotoras Mineras en Colombia. Capítulo en: GARAY L.J.(ed.) Minería en Colombia: Institucionalidad, Territorio, Paradojas y Conflictos. Pub. Contraloría General de la República. Bogotá.

PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2013) Convenio de Minamata Sobre el Mercurio. PNUMA, Ginebra. Disponible: http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata%20Convention%20on%20Mercury_booklet_Spanish%20REV%201.pdf (recuperado marzo 9 2014)

PNUMA y MADS (2013). Sinopsis Nacional de la Minería Aurífera Artesanal y de Pequeña Escala. Documento interno. Bogotá. Disponible: https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/Sinopsis_Nacional_de_la_ASGM.pdf (recuperado febrero 6 2014)

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION (2011). La Minería Ilegal en Colombia. Informe Preventivo. Procuraduría Nacional, Bogotá. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA_ILEGAL_EN_COLOMBIA_DOCUMENTO.pdf (recuperado 28 de agosto de 2014).

REVISTA SEMANA (2010). Zonas de reserva campesina: otra fórmula para restituir las tierras. Revista Semana 29 Septiembre 2010. Disponible: <http://www.semana.com/nacion/articulo/zonas-reserva-campesina-otra-formula-para-restituir-tierras/122641-3> (recuperado abril 2014).

REVISTA SEMANA (2013). Minería ilegal: Entre el oro y el crimen. Revista Semana 29 marzo 2013. Disponible: www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3 (recuperado 4 abril 2014).

REVISTA SEMANA (2014). Víctimas del conflicto armado en Colombia. Revista Semana, 8 febrero 2014. Disponible: www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3. (recuperado abril 6 2014).

RIVAS, A. y ECHEVERRY, M.(2012). Mining Gold and Human Rights. Programa Internacional de Formación para la Gestión de Conflictos (ITPCM). En: International Commentary, Vol. VIII, No. 31, Diciembre 2012. Fundación Ideas para la Paz. Disponible: www.ideaspaz.org/index.php/noticias/ultimas-noticias/1187-mineria-y-derechos-humanos (recuperado 30 marzo 2014).

RUDAS, G. (2010). Economía del níquel. Impuestos, regalías y condiciones de vida de la población de Montelíbano (Córdoba). Documento de trabajo. S.P.

SIB (Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia) (2014). Biodiversidad en Colombia. SIB. Disponible: www.sibcolombia.net/web/sib/cifras (recuperado 22 abril 2014).

TELMER, K. y VEIGA, M. (2009). World mercury emissions from small scale artisanal gold mining in 2008. Capítulo en: N. Pirrone and R. Mason (eds.). Mercury Fate and Transport in the Global Atmosphere, DOI: 10.1007/978-0-387-93958-2_6, © Springer Science.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo) (2007). World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries, and Development. UNCTAD, New York and Geneva. Disponible: http://unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf (recuperado 25 abril 2014).

UPME (Unidad de Planeamiento Minero-energético) (2004). Plan de Acción para la Sostenibilidad y Creación de Nuevos Centros Ambientales Mineros, Cadenas Productivas y Plan Padrinos. UPME, Bogotá. Disponible: www.upme.gov.co/Docs/Mineria/977.pdf (recuperado 5 marzo 2014).

UPME (2002). Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006. UPME, Bogotá. Disponible:
www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas/plan.pdf (recuperado 5 marzo 2014).

UPME (1997). Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010 : Gestión Pública para Propiciar la Actividad Minera. UPME, Bogotá. Disponible:
www.upme.gov.co/Docs/Plan_Nal_Des_Minero_2007_2010.pdf (recuperado 5 marzo 2014).

U.S. DEPARTMENT OF STATE (2013). Colombia Country Report on Human Rights Practices for 2013. U.S. Department of State, Bureau of Human Rights and Labor, Washington D.C. Disponible:
www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dliid=20431-wrapp (recuperado 12 mayo 2014).

VALENCIA, M.A. (2012). ¿Por qué Defender a la Pequeña Minería en Colombia? CONALMINERCOL, marzo 27, 2014. Disponible:
<http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Mineria/Por%20qu%C3%A9%20defender%20la%20peque%C3%B1a%20miner%C3%ADa.pdf> (recuperado 20 marzo 2014).

VELÁSQUEZ, F., PEÑA, J. y MARTÍNEZ, M. (2013). El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Segundo Informe. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.

WEITZNER, V. (2012). Rendición de cuentas de las compañías extractivas en Colombia: Una evaluación de los instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) a la luz de los derechos de los indígenas y los afrodescendientes. Instituto Norte-Sur, Proceso de Comunidades Negras (PCN) y Resguardo Cañamomo-Lomapieta, Ottawa. Disponible en ingles:
<http://www.nsi-ins.ca/governance-of-natural-resources/extractives-and-ethnic-rights-in-colombia/> (recuperado 5 abril 2014).

ANEXO 1

Principales políticas e instrumentos legales referidos a la MAPE y la MME

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
23 Dic 1988	Primer Código de Minas Decreto 2655 de 1988	Incluye la clasificación de pequeña, mediana y gran minería para minas subterráneas y de superficie, y para cuatro grupos minerales: metales y piedras preciosas, carbón, materiales de construcción y otros. Criterios: volúmenes de mineral de mena y de ganga extraídos durante un año, capacidad instalada, número de trabajadores y grado de mecanización. Aspectos principales: 1) establece que los recursos naturales no renovables del suelo y del sub-suelo pertenecen al Estado. 2) regula las fases del ciclo de vida de la minería, atándolos a la duración de los contratos. 3) establece varios tipos de títulos mineros (licencias de exploración, licencias de explotación, aportes mineros y contratos mineros) . 4) define la minería ilegal como aquella hecha sin título legal y establece sanciones y cierre para operaciones ilegales. 5) establece un período de 6 meses para la legalización, prometiéndole por cierto tiempo a los mineros informales prioridad sobre terceros que solicitaran las mismas áreas. 6) define la minería de subsistencia. 7) establece que el Estado podía ser empresario minero mediante el sistema de Aportes Mineros. 8) Crea zonas mineras especiales para grupos étnicos.	Revocado por el Artículo 361 de la Ley 685/ 2001 (Código de Minas vigente)

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
27 ago 1993	Ley 70, Capítulo V (sobre minería). El cual desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución nacional. Ley de Comunidades Negras.	La Ley 70 reconoce los derechos territoriales colectivos de los afro descendientes asentados en la costa Pacífica y en otras regiones de Colombia. También establece la protección de los derechos de identidad cultural y la promoción de su desarrollo económico y social, así como los derechos a la igualdad de oportunidades para afrocolombianos. El Capítulo V de la Ley 70 trata de la minería en los territorios colectivos: establece zonas mineras para comunidades negras, zonas mineras especiales conjuntas entre indígenas y afrocolombianos, derechos de prelación para actividad minera, la protección ambiental y promete la debida reglamentación de la Ley para su implementación efectiva.	
28 jun 1994	Ley 141/1994. Reglamenta regalías y compensaciones – legalización de la ‘minería de hecho’	* Crea el Fondo Nacional de regalías, Comisión Nacional de Regalías y regula el derecho del estado a percibir regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables. *Introduce el concepto de minería ‘de Hecho’ en referencia a la minería informal sin título minero, y prevé un término de 6 meses para su legalización (hasta diciembre 28 de 1994).	Continúa pendiente la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 luego de mas de 20 años, a pesar de las reiteradas demandas del movimiento y organizaciones Afrocolombianas

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
29 Nov 1994	Decreto 2636/1994 reglamenta artículo 58 de la Ley 141/1994 – legalización de la minería de hecho.	<p>*Amplía el plazo de legalización para mineros de hecho que puedan demostrar su condición de explotadores permanentes de hecho hasta el 30 de noviembre de 1993. *Se otorgan 6 meses de plazo para la legalización, mientras la autoridad minera tiene 1 año para finalizar procedimientos de legalización y debe cubrir los gastos de la misma. *Las licencias de exploración para la MAPE se definen como menores a 10 hectáreas y quedan exentas del pago de canon superficiario, pero deben presentar un informe simplificado de exploración. *Licencias de explotación hasta de 100 hectáreas para la MAPE subterránea. *Las explotaciones de MAPE con mini-dragas de hasta 8" de capacidad y 16 HP de poder, no requieren licencia minera, pero deben registrarse en las alcaldías donde operan.</p> <p>* Los beneficiarios pueden solicitar y obtener toda la asesoría técnica y legal para la legalización. *Establece visitas minero-ambientales para constatar veracidad e indicar ajustes técnicos, operativos y ambientales requeridos para la legalización.</p> <p>*Establece procedimientos cuando solicitudes de mineros de hecho se superponen con títulos vigentes o licencias de exploración de terceros, dando preferencia a los operadores que demuestren mejor desempeño técnico y ambiental. *Rechaza la legalización de minas consideradas inseguras para los mineros, sin permiso ambiental, ubicadas en áreas excluidas de minería o superpuestas con áreas reservadas por el Estado para exploración y prospección.</p>	A pesar de los incentivos que ofrecía la ley, su efectividad fue muy baja. Algunos analistas señalan que en enfoque de ofrecer asistencia técnica y legal sin contraprestación alguna, generó estímulos para mantenerse en la ilegalidad (Pardo 2013,152)

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
24 mar 1995	Decreto 501/1995 Licencia ambiental y registro minero	*Establece que las concesiones y títulos mineros requieren de licencia ambiental. *Requiere inscripción en el Registro Minero Nacional dentro de los 10 días de la aprobación de la licencia ambiental y/o el plan de manejo ambiental.	
1997	Plan Nacional de Desarrollo Minero	*Cambia la clasificación de los tipos de minería establecidos en el Código de Minas de 1988: G1 – minería informal y de subsistencia; G2 – minería depredadora; G3 – minería organizada.	Nunca fue aplicada. Sin vigencia.
15 ago 2001	Ley 685 de 2001 Código de Minas	*Elimina los tipos y tamaños de la clasificación minera. *Flexibiliza normas para facilitar la inversión extranjera directa y la MGE. *Confirma el principio ‘primero en el hecho, primero en derecho’ para el otorgamiento de concesiones *Desaparecen las empresas públicas mineras, reduciendo la función del estado a regulación y fiscalización. *Establece un procedimiento único para todo tipo de minería, no obstante las grandes diferencias de capacidad existentes. *Establece la fiscalización y control por parte de terceros para la actividad minera. *Crea Reservas Especiales: otorga al gobierno nacional la facultad de delimitar áreas por motivos de orden social o económico, de oficio o por solicitud expresa de una comunidad minera. El Estado queda encargado de la exploración y el desarrollo de programas estratégicos con mineros tradicionales, cuando sea viable. *Reconoce el barequeo o mazamorreo de subsistencia solo para miembros de las comunidades locales afrocolombianas. Permite operaciones de riesgo compartido con inversionistas, y los contratos de operación y asociación entre titulares y terceros para exploración y explotación dentro del área concesionada. Se responsabiliza a los alcaldes de cerrar las explotaciones informales una vez vencidos los plazos de la legalización.	Continúa pendiente la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 luego de mas de 20 años, a pesar de las reiteradas demandas del movimiento y organizaciones Afrocolombianas

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
24 oct 2002	Decreto 2390 -Regulatorio del artículo 165 de la Ley 685/2001, referido a la legalización de la minería informal.	<p>* Concedió a los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, un término improrrogable de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, para solicitar que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión, llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se encuentre libre para contratar. * El costo de legalización será cubierto por el Estado, y mientras la autoridad minera resuelve las solicitudes, los mineros solicitantes podrán continuar operando y comercializando, libres de acción penal. *Involucra a las autoridades ambientales por primera vez en programas de legalización. * La autoridad minera debe desarrollar el plan de trabajo y obras (PTO) para definir la viabilidad de proyectos, mientras que la autoridad ambiental debe producir y aprobar los planes de manejo ambiental (PMA) de los mismos. Las autoridades tenían 6 meses a partir del recibo de solicitud para desarrollar dichos trabajos.*Dio prioridad a asociaciones de base comunitaria sobre la concesión de áreas mineras, como también asistencia técnica, legal y financiera, capacitación organizativa y créditos para equipamiento técnico. *Ofreció capacitación, investigación y transferencia de tecnologías para producción mas limpia.</p>	<p>19,500 solicitudes de este proceso están pendientes de resolución. Su falta de efectividad se debe a que los mineros podían seguir operando y vendiendo su mineral mientras se definía su situación, y estaban libres de acción penal. Según informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad del programa de legalización de la Ley 685/2001, se presentaron 3.863 solicitudes, de las cuales solo 183 recibieron concesiones mineras, para un grado de efectividad del 4,74 por ciento. (Pardo 2013,157).</p>

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
23 Jul 2002	Ley 756 -Modifica la Ley 141 de 1994	*Adelantó y autorizó la integración de títulos de pequeña minería “dadas sus condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de hacer de dichos proyectos, una minería sostenible” y la definió así: “a) Para metales y piedras preciosas. Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta doscientos cincuenta mil metros cúbicos (250.000 mts ³), si se trata de minería a cielo abierto, o hasta ocho mil toneladas (8.000 tm), si se trata de minería subterránea. Definió también volúmenes para carbón y materiales de construcción.	Según Pardo esta definición no se aplica en la práctica. (2013:158)
Dic 2002	Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 -2006	Se basa en la Ley 685/2001. * Líneas estratégicas: exploración del territorio, consolidación del SIMCO (Sistema de Información Minera Colombiano), aumentar eficiencia de autoridad minera, el programa de legalización de minería de hecho, articulación de normatividad de actividad minera, ampliar la infraestructura de transporte y portuaria, cadenas productivas del sector y sostenibilidad ambiental de la minería	Sin vigencia

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
Ago 2007	Convenio Inter-administrativo 0027 para erradicar la minería ilegal	<p>Coordinación de esfuerzos entre MME, Ingeominas, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y definición de competencias.</p> <p>*Estableció que maquinaria de minería ilegal debía ser decomisada y los responsables encarcelados.</p> <p>*Introdujo una definición de minería ilegal en el Glosario Minero: “Es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y por lo tanto sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley (subrayado fuera del texto)” (No. 9).</p>	La definición del Glosario Minero confunde la minería ilegal, con la minería artesanal (entendida como de subsistencia que no requiere de título minero) y la informal (que aun no tiene definición legal).
2008	Política de Distritos Mineros	Instrumento de política para promover el desarrollo de regiones mineras desde el enfoque de iniciativas de cadenas productivas y la oferta de servicios institucionales coordinados, basado en el concepto de aglomeraciones mineras, con miras a facilitar la competitividad y productividad del regiones ricas en minerales.	Se invirtieron recursos significativos, y se enfocó principalmente en regiones de MGE, pero fue dejada de lado por el gobierno Santos en 2010; reintroducida en la Política de Formalización Minera.

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
2010	Ley 1382 Reforma al Código de Minas – Programa de legalización de la minería tradicional.	<p>*Reconoce la presencia de mineros tradicionales en áreas solicitadas para exploración; los solicitantes debían informar a la autoridad minera sobre la existencia de mineros tradicionales, so pena de rechazo de la solicitud. *Creó los contratos de operación para permitir los acuerdos entre las partes. * Programa de legalización para mineros tradicionales. *Nuevamente garantiza la no aplicación de penalidades por extracción ilícita de minerales, los alcaldes no podrían cerrar las minas, no se les aplicaría la ley penal, y hasta que la autoridad resolviera su solicitud, los mineros podían extraer y comercializar su mineral. *Permitió el uso de mini dragas hasta de 60 HP en algunos departamentos, y otorgó a los mineros hasta 2 años a partir de la vigencia de la ley, para legalizar sus operaciones.</p>	<p>No vigente. Demandada ante la Corte Constitucional porque no se hizo consulta previa. Fue declarada inexecutable por la sentencia de la Corte Constitucional C-366 de 2011. Si bien la Corte ordenó diferir en dos años la aplicación de la sentencia, el gobierno no presentó una nueva reforma, la Ley 1382 quedó sin vigencia, y en mayo de 2013 el país regresó al Código de Minas de 2001 (Ley 685).</p>

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
Feb 2010	Decreto 2715 – reglamenta la Ley 1382	<p>*Legalización de la minería tradicional. *Requería acreditación de la MAPE de trabajos continuos durante cinco años mediante documentación técnica y comercial, además una existencia mínima de la mina de diez años previos a la vigencia de la ley. *Ordenaba visita conjunta de autoridades para inspecciones de salud y seguridad minera, salud ocupacional, seguridad social, y condiciones ambientales; los mineros tenían 3 meses para tomar medidas correctivas, so pena de rechazo de la solicitud. *De ser aprobada, los mineros debían presentar PTO y PMA en el término de un año, con subsiguientes términos cortos para ajustes. *Una vez aprobados, se debía inscribir la concesión en el Registro Minero Nacional. * La restauración ambiental y el cierre de minas era requerido en cualquier caso.</p>	<p>Los requisitos de este decreto llevaron a marchas y protestas por parte de los mineros informales en varias regiones mineras. Fueron recibidas 3.091 solicitudes de legalización, ninguna de las cuales fue aprobada. Según Pardo (2013), la autoridad no aseguró los recursos financieros para la formalización y la asistencia técnica institucional local fue débil y inoperante durante muchos años.</p>

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
16 Jun 2011	Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	<p>Establece a la minería como motor de la economía Colombiana.</p> <p>*Plantea la formalización de la MAPE como una de sus líneas estratégicas, resaltando la importancia de caracterizar y definirla nuevamente, titulación, manejo de mercurio, acceso a créditos y retomar la agenda de cadenas productivas y coordinación territorial institucional de la política de Distritos mineros. *Ordena una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal y para proteger a los mineros informales mediante actividades mineras u otras, para garantizarles una vida digna. Reconoce la existencia de minería de pequeña y mediana escala que requiere de enfoques diferenciales. *Otras líneas estratégicas incluyen el control a la minería ilegal. *Prohíbe el uso de dragas, mini dragas y retroexcavadoras, como de otros equipos mecánicos utilizados en las minas sin inscripción en el Registro Minero Nacional. *Se establece el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), como medida de control a la comercialización de minerales. *</p> <p>Prohíbe la actividad minera en ecosistemas de páramo, reservas forestales, arrecifes coralinos y humedales RAMSAR *Establece las reservas mineras estratégicas</p>	Vigente

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
Feb 2012	Reservas Mineras Estratégicas Resolución No. 18 0241	Delimita reservas mineras estratégicas por un área total de 2.9 millones de hectáreas en 15 departamentos. Se incluyen 10 minerales de importancia estratégica nacional: oro, platinoides (PGE), cobre, hierro, coltan, minerales de fosfatos, minerales de potasio, minerales de magnesio, uranio y carbón térmico y metalúrgico. Reservas delimitadas en áreas libres en las cuales no se otorgarán concesiones, y en áreas concesionadas que no serán renovadas. Serán adjudicadas como contratos especiales de concesión, mediante licitación pública bajo estrictos requisitos técnicos y financieros.	No es claro cómo el Estado va a reconocer a la MAPE informal que se encuentra operando en dichas áreas, ya que seguramente dichos mineros no están en condiciones de demostrar su capacidad técnica y financiera.
Oct 2012	Decreto 2235 de 2012 – reglamenta la Decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450	Aprueba el enfoque regional andino de colaboración en la lucha contra la minería ilegal. * ordena la destrucción de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley, así como la confiscación de minerales. * Plantea la formalización de la MAPE como una de sus líneas estratégicas.	Vigente

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
Feb 2013	Resolución No. 0129 de la ANM, reglamentaria de la Ley 1382/2010 y del Decreto 1970/2012	Define los términos de referencia para los planes de trabajo y obras para la legalización de las solicitudes de minería tradicional.	Vigente
1 Abr 2013	Decreto 0705, modifica y adiciona provisiones al Decreto 2637/2012 a su vez reglamentario de la Ley 1450/2011	Mientras que el Decreto 2637 regula el RUCOM, el 0705 establece que la comercialización de minerales que provengan del barequeo, de minas en proceso de formalización o de áreas de reserva especial, requieren de constancia de las alcaldías o de la autoridad minera.	El Estado reconoce que la informalidad trasciende la extracción y se extiende por toda la cadena productiva.

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
9 May 2013	Decreto 933 de 2013 - Modifica disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero	<p>* Modifica la definición de la minería tradicional: "La minería tradicional es aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de éstas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización a los que hacen referencia los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001, así como los programas de que trata el Cap. XXIV de la Ley 685 de 2001. Por lo anterior, se entiende que la minería tradicional es una especie de la minería informal." * Determina requisitos para la formalización de la minería tradicional, plazos, y procesos. * Limita a 150 hectáreas las concesiones para la minería tradicional para individuos y 500 hectáreas para grupos o asociaciones de mineros tradicionales, solo permite una sola licencia por persona o grupo. * Establece requisitos técnicos y comerciales para acreditación de actividad tradicional. * Establece requisitos para los PTO y PMA. * Define rutas para la formalización de mineros tradicionales que operan en áreas o títulos de terceros, ya sea vía cesión de áreas, cesión de derechos, o contratos de operación/asociación entre la MAPE y los titulares. * Define beneficios para titulares que cedan áreas a la minería tradicional. * Propone la incorporación de áreas cedidas a reservas especiales para formalización.</p>	Vigente. Promulgado para prevenir el vacío legal para casi 4.000 solicitudes de legalización de la ley 1382 de 2010, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
15 Jul 2013	Ley 1658 de 2013 - Ley de Mercurio	Reglamenta el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente del mercurio en las actividades industriales. * Eliminación del mercurio en procesos industriales en 10 años y en la minería en 5 años. * Incluye incentivos para la formalización mediante: a) sub-contratos de formalización para que la MAPE informal pueda operar en títulos y concesiones de terceros, b) devolución de áreas para formalización, c) otros beneficios para quienes se formalicen.	Vigente. Implementa el Plan estratégico nacional para la reducción de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia, atado al Convenio de Minamata.
31 Julio 2013	Ministerio de Minas y Energía, Resolución No. 90603	Crea la Mesa Minera Permanente para la formalización de la MAPE en el departamento de Chocó. Esta coordina planes, políticas, programas y actividades relativas a la formalización minera en Chocó. Participan la autoridad minera nacional y departamental, los mineros, consejos comunitarios, académicos, el IIAP y otros garantes independientes. Apunta a establecer un enfoque diferencial e incluyente para la formalización en los territorios afrocolombianos e indígenas.	Vigente. Junto con otros diálogos mineros liderados por el Estado con los pueblos indígenas, afrocolombianos y mineros MAPE y MME.
Dic 2013	Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014-2018	Los objetivos estratégicos para el sector minero aun lo conciben como un motor del desarrollo económico: * Promoción de Colombia como País Minero; * La minería como motor de desarrollo social y crecimiento económico; * Formalización y re-definición de la MAPE; * Fortalecimiento de la administración pública minera; * Zonas mineras indígenas y afrocolombianas, áreas de reserva especial y de MAPE para titulación o para formalización vía contratos con titulares.	Versión preliminar para discusión

Fecha	Instrumento legal	Descripción	Resultados y estatus
Feb 2014	Política nacional para la formalización minera en Colombia 2014	*Define la formalización como un proceso y establece diferentes grados de formalización * Define componentes de la formalización (legales, técnicos, laborales) * Aborda el tema de la falta de articulación del Estado y la ausencia de información * Incluye un componente de promoción de la asociatividad * Tiene una línea estratégica de incentivos para la formalización y otra para la adecuación jurídica para la formalización información. (ver Anexo 3)	Vigente
5 mar 2014	Sentencia de la Corte Constitucional C-123/2014	La Corte Constitucional determina ordena a las autoridades de nivel nacional, asegurar la participación activa y efectiva de las regiones en decisiones sobre desarrollo minero en sus territorios.	Vigente
6 mar 2014	Decreto 480 - Formalización Minera 2014	*Reglamenta los contratos de formalización minera, atados a metas de reducción de mercurio. * Trata de darle al Estado un papel más activo en el diseño de estos contratos. * Pasa más responsabilidades ambientales y laborales a los mineros de la MAPE que operan en áreas de MGE. * Ordena inspecciones diferenciadas por la autoridad minera para la MAPE involucrada en sub-contratos de formalización, basada en un PTO aprobado y guías minero-ambientales simplificadas. *Permite la comercialización de minerales de modo independiente para la MAPE en dichos contratos.	Vigente

ANEXO 2

Actores clave en el programa de formalización de Colombia

Actor	Papel
AUTORIDADES MINERAS Ministerio de Minas y Energía (MINMINAS)	(www.minminas.gov.co) Agencia estatal responsable por la implementación, financiación y monitoreo del programa de formalización. Administra la Mesa de coordinación interinstitucional para la formalización minera. En general, formula, dirige y coordina las políticas públicas, planes y programas para el sector minero (exploración, explotación, transporte, procesamiento, transformación y distribución de productos no renovables). Su Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales juega un importante papel a la hora de asegurar que los planes y proyectos sean incluyentes con grupos étnicos y compatibles con metas ambientales.
Viceministerio de Minas	Tiene dos programas principales: a) La Dirección de Minería Empresarial, que formula, coordina y evalúa políticas para el sector industrial y corporativo b) La Dirección de Formalización Minera, que proporciona directrices para el desarrollo actual de políticas de formalización de la MAPE, incluyendo: <ul style="list-style-type: none">• Legalización y desarrollo de la MAPE tradicional• Estrategias para diferenciar la minería tradicional e informal de la minería ilegal por parte de grupos armados.• Formulación e implementación de la política de formalización.

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Agencia Nacional de Minería (ANM)	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia recursos minerales • Administra procesos contractuales y de títulos • Seguimiento y control de títulos mineros • Control de pago de impuestos y regalías • Desarrolla iniciativas para el fomento y productividad del sector
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	<p>Planea el desarrollo minero-energético del país, gerencia la información del sector y apoya la formulación de políticas públicas</p>
Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales	<p>Habilita la coordinación interinstitucional de autoridades mineras con autoridades ambientales y el Ministerio del Interior (a cargo de políticas y programas para grupos étnicos).</p>
Secretarías Regionales de Minería	<p>MINMINAS ha delegado funciones a algunos departamentos en lo que respecta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El control y legalización de actividades mineras • Procesos de concesión de títulos • Seguimiento de títulos mineros • Programas regionales de formalización <p>Sólo unos pocos departamentos en Colombia tienen este tipo de delegación. Antioquia es el más autónomo. La ANM se encuentra abriendo oficinas regionales.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
OTRAS INSTITUCIONES ESTATALES Y AUTORIDADES RELACIONADAS CON LA MINERÍA	
<p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)</p> <p>Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)</p>	<p>La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) asegura que los proyectos sujetos a licencias ambientales cumplan con la ley y contribuyan con desarrollo sostenible.</p> <p>En lo que respecta los esfuerzos por formalizar la minería, la ANLA es la responsable de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar o negar licencias y permisos ambientales • Monitorear licencias y permisos ambientales • Asegurarse de que los mecanismos participativos para licencias y permisos estén implementados correctamente. Las audiencias públicas con partes interesadas locales, las cuales pueden verse afectadas por explotación de minerales, también son parte del licenciamiento, al igual que el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para la concesión de licencias ambientales. • Actualmente, está desarrollando una guía de minería ambiental simplificada para que ésta sea aplicada a la formalización, con énfasis en el tema del mercurio • Gerencia del Sistema de Información para Licencias Ambientales. • Cobrar tarifas por licencias ambientales <p>El MADS está a cargo de implementar el Convenio de Minamata para la eliminación del mercurio en Colombia. En virtud de ese cargo, llevó a cabo un estudio sobre el uso e impacto de mercurio en el sector de la MAPE de oro (UNEP y MADS 2013). Formuló el Plan Estratégico Nacional para la reducción y/o eliminación del uso del mercurio en la MAPE de oro en Colombia y es parte la Mesa de coordinación interinstitucional para la formalización minera.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Ministerio de Educación	<p>Dentro del contexto del proceso de formalización el Ministerio de Educación está a cargo de hacerle seguimiento a programas de educación específicos para la MAPE, y mejorar la educación sobre minería en general para mejorar capacidades técnicas de la fuerza laboral minera.</p>
Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, junto con el Ministerio de Trabajo, pondrán en marcha acciones relacionadas a la inclusión social de las personas mayores. • Auditorías de salud y seguridad y apoyar la implementación de estándares laborales en la minería. • Se espera que estos ministerios hagan posible el enfoque gradual prometido en el programa de formalización mediante un enfoque diferenciado que reconoce las realidades y recursos de la MAPE.
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)	<p>Promover las asociaciones es una de las principales líneas estratégicas del programa de formalización actual. UAEOS apoyará y capacitará a los mineros artesanales y de pequeña escala en cuanto a fortalecimiento organizativo, formalización de asociaciones y desarrollo empresarial</p>
Ministerio del Interior	<p>Tiene dos papeles principales en la formalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como ministerio a cargo de los derechos humanos formula y monitorea políticas dirigidas a grupos étnicos, para así asegurar el ejercicio de sus derechos mediante un enfoque integrado, diferenciado e intercultural. Certifica la existencia de grupos étnicos y facilita la implementación de la consulta previa, libre e informada (CPLI). • Tiene el papel de enlace y coordinación entre las autoridades nacionales y regionales, fomentando la descentralización, la autonomía regional y la planeación.

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Industria militar a cargo de la manufactura de explosivos (INDUMIL) y Departamento de Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos (DCCA)	El DCCA, INDUMIL y ANM son los responsables por el manejo, venta y certificación de uso de explosivos.
Contraloría Nacional	Organismo fiscal más importante del Estado. Opera como organismo independiente y monitorea el manejo fiscal tanto de actores del sector público como del sector privado que administran fondos o bienes públicos de la nación. Lleva a cabo estudios del sector para proporcionar aportes de política.
Policía Nacional	Está a cargo de remover de manera forzosa a mineros informales cuando la autoridad local (municipio) responde a apelaciones de titulares mineros por protección legal (amparos administrativos) o como respuesta al Decreto 2235 sobre minería criminal.
Defensoría del Pueblo	Su misión es fomentar, respetar y proteger los derechos humanos. Publicó un estudio diagnóstico sobre la violación de derechos humanos en la minería de hecho (<i>Minería de Hecho</i>).
Fiscalía	Monitorea el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y acciones administrativas; protege y fomenta los derechos humanos; defiende los intereses públicos y monitorea la conducta de funcionarios públicos. La Fiscalía ha publicado un informe preventivo sobre el control de la minería ilegal en Colombia (Fiscalía General de la Nación 2011).

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	<p>Están a cargo del manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables a nivel regional. Las CAR han estado involucradas en los esfuerzos de formalización mediante la asignación de recursos para proyectos piloto de producción más limpia, enfocados principalmente en la reducción del mercurio. Están involucradas en el Plan Estratégico Nacional para la Reducción y Eliminación del uso de Mercurio. Las CAR tienen responsabilidades, conocimientos y experiencia con la MAPE de oro (ver www.minambiente.gov.co).</p>
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)	<p>El IIAP es un instituto descentralizado de investigación aplicada que pertenece al Sistema Nacional Ambiental y el MADS. Su estructura de gobernanza incorpora representantes de grupos étnicos. Está dedicado al desarrollo sostenible de la región biogeográfica del Chocó y opera en la costa del Pacífico colombiano. Juega el papel de facilitador en la Mesa minera permanente de diálogo del Chocó, establecida junto con el Ministerio de Minas, haciendo posible acuerdos (por ejemplo acuerdos mineros ambientales) entre mineros (de todas las escalas) y Consejos Comunitarios afrocolombianos locales, los cuales tienen derechos territoriales colectivos sobre buena parte de esta región. Ofrece aportes de política para facilitar la formalización dentro de su jurisdicción.</p>
SENA	<p>Históricamente, el SENA ha proporcionado capacitación técnica clave para la MAPE. Ofrece programas prácticos y descentralizados por parte de capacitadores con experiencia, relacionados directamente con las necesidades ocupacionales (formación para el trabajo). Está a cargo de suministrar capacitación técnica a la MAPE para su formalización.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Autoridades Regionales - Departamentos	<p>En Colombia, los departamentos son la subdivisión administrativa a nivel regional y están regidos por un gobernador electo y un equipo de secretarías (agricultura, salud, educación, etc.). El Gobierno central ha delegado las funciones de control, monitoreo e intermediación de títulos mineros a ciertos departamentos en ciertas ocasiones para intentar acercar la autoridad minera a los mineros. Antioquia es un caso especial, ya que tiene su propio catastro y una importante delegación de funciones mineras por parte del Gobierno central.</p>
Municipios	<p>Los municipios son la principal autoridad local. Los alcaldes tienen responsabilidades especiales en cuanto al control de la minería sin título legal, y tienen el poder de suspender operaciones y confiscar los minerales comerciados y transportados sin una fuente trazable. Los municipios también deben registrar a los mineros de subsistencia (barequeros) dentro de sus jurisdicciones.</p>
Organismos representativos locales (administrativos), regionales y nacionales de pueblos indígenas y comunidades afro-colombianas	<p>Los principales representantes a nivel nacional son las organizaciones de pueblos indígenas de Colombia - Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y las autoridades indígenas tradicionales - y las Autoridades Indígenas Tradicionales - Gobierno Mayor (AICO). A nivel regional hay organizaciones de segundo nivel que representan a las organizaciones de pueblos indígenas locales. Muchos pueblos indígenas están en contra de la minería (particularmente, en contra de la MGE y la minería criminal), ya que son agricultores y pastores principalmente. Los pueblos indígenas de los departamentos de Cauca, Inírida, Caldas, Nariño, Guajira y Putumayo son excepciones especiales ya que tienen sus propias operaciones mineras.</p> <p>Los afrocolombianos tienen dos organizaciones representativas a nivel nacional: el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO) y ambas trabajan muy de cerca. Dada la importancia de la minería ancestral dentro de su cultura, los afrocolombianos enfocan su trabajo estratégico en asegurar derechos para su propia minería y las autoridades locales (consejos comunitarios) están muy involucradas en los procesos de formalización y en asegurar la representación local en decisiones sobre minería dentro de sus territorios colectivos.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
EMPRESAS MINERAS DE ORO A GRAN ESCALA Y JUNIORS	
Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (SMGE)	<p>Esta organización sin ánimo de lucro reúne a las principales compañías internacionales mineras y exploradoras que operan en Colombia. Su objetivo es actuar como representante del sector de la minería a gran escala frente al Estado y la sociedad en general. Se presentan como una asociación comprometida con el desarrollo en Colombia, la buena gestión medioambiental, el bienestar comunitario y el respeto por los derechos humanos. Las compañías involucradas trabajan principalmente en los sectores de oro, carbón y cobre: AngloAmerican, AngloGold Ashanti (AGA - sudafricana), AUX (brasileira), CCX (brasileira), Cerrejón (propiedad de BHPB, Xstrata y AngloAmerican), BHP Billiton, CNR (Goldman Sachs), Drummond, Eco Oro (canadiense), Mineros SA (colombiano), Gran Colombia Gold (GCG - canadiense, anteriormente Medoro Resources), Prodeco y Paz del Rio (Votorantim). Otras compañías auríferas que no son parte de SMGE son: Continental Gold (canadiense), B2Gold, Ashmont Resources Corp. (canadiense), Cosigo Resources (canadiense) y Ventana Gold, entre otros. Muchos de ellos tienen vínculos con la MAPE alrededor y dentro de sus concesiones mineras. La SMGE cesó de existir en 2014.</p>
Asociación Colombiana de Minería (ACM)	<p>Fue creada a mediados del año 2014 con la fusión de SMGE, la Cámara de Asomineros de la ANDI y la Cámara de Minas de Colombia. La asociación incluye compañías mineras, exploradoras y proveedoras de bienes y servicios para el sector. No incluye a la MAPE y el papel que tienen sus miembros en el proceso de formalización de la MAPE está por definirse.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
ONGs, Cooperantes técnicos y academia	
Programa BioREDD USAID	<p>Este es un programa de USAID de USD 6,5 millones que trabaja con comunidades MAPE en las regiones del Bajo Cauca y el nordeste antioqueño para promover la MAPE de oro responsable. Es uno de los principales programas de implementación del Plan Estratégico Nacional para la Reducción y Eliminación del uso de Mercurio en la MAPE mediante tecnologías limpias y está vinculado con el programa de formalización actual. Incluye tres temas de trabajo principales: reducción del mercurio, formalización minera y restauración de áreas degradadas por la minería.</p>
Alianza por la Minería Responsable	<p>La Alianza por la Minería Responsable (ARM) es una ONG cuyos miembros provienen de la cadena de suministros de la joyería, es una fundación sin ánimo de lucro registrada en Colombia. ARM trabaja a nivel global para hacer posible la MAPE responsable mediante una combinación de apoyo al productor, trabajo de incidencia en políticas y promoción de la MAPE y facilitador de acceso al mercado para mineros certificados por su Estándar Fairmined. Implementa varios programas vinculados con la formalización de la MAPE mediante el apoyo a productores en los departamentos de Nariño, Huila, Santander, Bolívar, Chocó, Boyacá y Antioquia con programas dirigidos hacia la eliminación del trabajo infantil y trabajo forzoso (junto con la ONG estadounidense Pact), apoyo para la Certificación Fairmined (con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Fondo de Acción y Chopard). También facilita relaciones comerciales entre mineros y operadores de la cadena de suministro de joyería y otros actores de mercados éticos de minerales. ARM organiza los 'Diálogos de Oro' entre empresas de minería aurífera y la MAPE, para generar colaboración.</p>

Actor AUTORIDADES MINERAS	Papel (www.minminas.gov.co)
Foro Nacional por Colombia	<p>Entre las muchas ONG que están ahora involucradas en asuntos mineros, Foro juega un importante papel ya que organiza el EITI (Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva) y hace parte de la Mesa de Diálogo Permanente del Chocó sobre minería.</p>
Mesa de Diálogo Permanente de Múltiples Grupos de Interés	<p>La Mesa de Diálogo Permanente de Múltiples Grupos de Interés es una iniciativa de 3 ONG: Fundación Avina, Razón Pública y Gestión Ambiental Estratégica, con la participación de compañías mineras, ambientales y organizaciones de derechos humanos. Este es un espacio para diálogo entre varias partes interesadas que opera en Bogotá, y busca desarrollar un modelo de minería para Colombia de manera colectiva, basándose en la dignidad humana, el desarrollo económico y la gestión ambiental.</p>
Universidades	<p>La Escuela de Minas de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín) ofrece apoyo técnico y capacitación a los mineros de la región del Bajo Cauca, mediante sus 'laboratorios de formalización', junto con el proyecto BioREDD y la Secretaría de Minas de Antioquia. Hay un gran nivel de conocimiento sobre los temas mineros entre los académicos: varias universidades colombianas tienen grupos de investigación tratando el tema de la MAPE, la informalidad y el conflicto en la minería, los derechos de la MAPE y los grupos étnicos, apoyo técnico, y asuntos de política.</p>
Universidades	<p>Estos incluyen: el trabajo de ONUDI sobre la reducción del mercurio, el apoyo que el PNUMA ofrece al MADS para desarrollar el Plan Estratégico Nacional para la Reducción y Eliminación del uso de Mercurio, el involucramiento del PNUD en anteriores procesos de formalización y el apoyo del BID con varios proyectos.</p>

ANEXO 3

El actual programa de formalización (MINMINAS 2013a) tiene en cuenta muchas de las barreras, logros y fallas de anteriores iniciativas de legalización y formalización por parte de la autoridad minera. Da prioridad a las siguientes líneas estratégicas :

	LÍNEA ESTRATEGICA	PRINCIPALES ACCIONES
1	Coordinación interinstitucional para la gestión eficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar la mesa de coordinación interinstitucional para la formalización minera • Ajustar reglamentación de la normatividad asociada a la formalización minera • Implementar incentivos no-financieros • Implementar proyectos piloto • Mejorar los procesos para la formalización minera • Evaluar, monitorear y reportar resultados
2	Formación para el trabajo minero	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar las necesidades de capacitación técnica y educación (en aspectos legales, técnicos, ambientales y empresariales) de los mineros. • Capacitar a 30.000 mineros acerca del proceso de formalización • Mejorar y expandir la cobertura de programas educativos formales relacionados con minería
3	Inclusión diferencial y desarrollo social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar logro de eliminación del 100% del trabajo infantil minero • Apoyar a mujeres mineras en procesos de fortalecimiento para el desarrollo de la actividad minera • Mejorar las acciones de responsabilidad social empresarial emprendidas por pequeñas y medianas empresas mineras • Apoyar el logro de erradicación de la explotación sexual comercial en la minería Proteger a los adultos mayores mineros del maltrato laboral • Lograr la reconversión laboral de 40% de los mineros que participan de los proyectos • Apoyar el fortalecimiento económico y social de comunidades étnicas identificadas

	LÍNEA ESTRATEGICA	PRINCIPALES ACCIONES
4	Información para la formalización	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar en 2015 un nuevo censo mineros que incluya variables relevantes para la formalización • Adaptar el SIMCO (Sistema de Información Minera Colombiana) para que sea incluyente con la formalización y procedimientos específicos para la MAPE
5	Formación para el trabajo minero	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la conformación, consolidación, y fortalecimiento de asociaciones y pequeñas empresas en el sector minero • Apoyar el fortalecimiento de las comunidades étnicas en territorios colectivos para la formalización minera • Crear el Centro de Desarrollo Tecnológico y la Innovación para la formalización de la minería • Conformar un clúster minero para la formalización de la minería • Brindar asistencia técnica a los mineros para la formalización • Establecer una serie de proyectos pilotos para la formalización • Apuntar a formalizar 2000 unidades mineras para 2019, brindar asistencia técnica a 700 unidades mineras y a 1800 barequeros, con 72 asociaciones creadas o fortalecidas.
6	Recursos e incentivos para la formalización	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar incentivos económicos y financieros atados a la formalización. Meta: 6.000 mineros con beneficios • Capacitar y apoyar a las organizaciones de la MAPE para que puedan preparar y presentar proyectos para financiamiento. La meta es presentar 90 propuestas.

<div>LÍNEA ESTRATEGICA</div> <div>PRINCIPALES ACCIONES</div>	
7	<div>Minería bajo amparo de un título minero</div> <ul style="list-style-type: none"> • Culminar trámites pendientes del procesos de formalización de Ley 685/2001 • Ejecutar proceso de formalización de la minería tradicional, implementar plan para trámites de proceso de formalización y realizar ajustes legales necesarios (decreto 933/2013) • Implementar modelos de gestión empresarial incluyente de la MAPE • Gestionar el cumplimiento de obligaciones de la pequeña minería
8	<div>Minería bajo amparo de un título minero</div> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y reglamentar normas que faciliten la legalidad y formalización minera • Reglamentar normas técnicas mineras • Introducir reforma en el Código Minero (Ley 685/2001) adicionando un capítulo sobre la pequeña minería • Introducir capítulo sobre grupos étnicos para articular normas dispersas (Ley 70, Ley 21, Convenio 169 de la OIT, etc.) • Reglamentar el Artículo 11 de la Ley 1658/2013 o Ley de Mercurio, incluyendo los sub-contratos de formalización, la devolución de áreas para MAPE operando en títulos de MGE, e implementar con prioridad asistencia técnica para MAPE mediante programa de reducción de mercurio. • Ajustar el glosario técnico minero (Decreto 2191/2003) • Formular e implementar plan de reglamentación de normas relacionadas con la formalización minera • Implementar plan de divulgación de las políticas y la normatividad incluyendo jornadas de formalización minera en el territorio nacional. • Formular lineamientos para el control a la explotación ilícita de minerales

Glosario

Certificación de Minería Justa Fairmined: se refiere a un sistema de certificación ética para oro, y plata y platino asociados de la minería artesanal y de pequeña escala. Fue desarrollada por la Alianza por la Minería Responsable (ARM).

Cesión de áreas: Podrá haber cesión de los derechos emanados del contrato de concesión, mediante la división material de la zona solicitada o amparada por éste. Esta clase de cesión podrá comprender la del derecho a usar obras, instalaciones, equipos y maquinarias y al ejercicio de las servidumbres inherentes al contrato, salvo acuerdo en contrario de los interesados. La cesión de áreas dará nacimiento a un nuevo contrato con el cesionario, que se perfeccionará con la correspondiente inscripción del documento de cesión en el Registro Minero Nacional. (Tomado de: http://www.minminas.gov.co/minminas/kernel/usuario_externo_normatividad/form_consultar_normas_minas.jsp?parametro=1446&site=27 Acceso Junio 25/2014)

Cesión de derecho: La cesión de derecho es un negocio que se realiza entre particulares tal como lo establece el Código de Minas en su artículo 22, "La cesión de derechos emanados de una concesión, requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional. Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión. (Tomado de: http://www.minminas.gov.co/minminas/kernel/usuario_externo_faq/faq_minas.jsp?cabecera=%BFQu%E9%20es%20cesi%F3n%20de%20derecho%20en%20mine r%EDa?&optionSelected=consultar&codigo_categoria=587&id=598&flag=1&clase Panel=FilaC Acceso Junio 25/2014)

Concesión minera: Acuerdo celebrado entre el Estado y cualquier persona o empresa, en el que se fijan las condiciones para adelantar la actividad minera. El contrato incorpora las etapas de exploración, construcción y montaje, y

explotación. El Contrato tiene una duración de treinta años y puede ser prorrogado.

Código de Minas: Ley 685 de 2001. Código que gobierna la actividad minera en Colombia actualmente.

Consulta y consentimiento previos, libres e informados (CPLI): Instrumento jurídico internacional ratificado por Colombia (Ley 21/1991 de la Constitución Nacional) y basado en el Convenio 169 de la OIT. Según éste los pueblos indígenas y tribales (en Colombia incluye a comunidades afrocolombianas, raizales y rom) tienen el derecho de ser consultados y dar su consentimiento libre, informado y previo sobre planes, programas, proyectos y leyes que puedan afectar sus derechos o su modo de vida.

Contratos de operación (también llamados de explotación o de asociación): acuerdos legales entre la MGE y la MAPE, introducidos en el Código de Minas de 2001. Estos permiten que los mineros informales de la MAPE trabajen dentro de las áreas concesionadas o propias de la MGE. Obligan al minero a procesar y vender su mineral y su oro a la planta de procesamiento del titular, mientras que la empresa está obligada a garantizar el cumplimiento de los mineros MAPE con los requisitos de la autoridad minera.

Defensoría del Pueblo: entidad autónoma constitucional cuyo mandato es asegurar la promoción, práctica y divulgación de los Derechos Humanos y la Ley Internacional Humanitaria en Colombia.

Departamentos: El territorio colombiano está dividido en 32 unidades de gestión administrativa llamados departamentos, los cuales son administrados por Gobernadores. Los departamentos están divididos en municipios, administrados por alcaldes.

Devolución de títulos/áreas: los concesionarios mineros reciben extensas áreas para exploración, con la expectativa de que éstas retornen al Estado aquellas áreas sin interés económico luego de la exploración. El Estado también puede cancelar concesiones mineras cuando encuentre, mediante inspecciones, el incumplimiento con el plan de trabajo y obras acordado. No aplica para títulos RPP (Registros de propiedad Privada), anteriores al actual Código de Minas.

Glosario técnico minero: es el glosario oficial que define los términos de las leyes y reglamentaciones mineras. Disponible en:

<http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf> (Acceso Febrero 15 de 2015)

Licencia de exploración: en Colombia la exploración está incluida en el contrato de concesión minera, y no requiere licencia ambiental.

Minería aluvial de oro: lavado de arenas y sedimentos para extraer fragmentos y polvo de oro y otros metales. Usualmente se practica en los lechos de ríos o cursos de agua, terrazas y llanuras aluviales. Sus principales impactos ambientales son la deforestación, el aumento en la turbidez del agua por sólidos suspendidos y el uso de mercurio.

Minería de Hecho: concepto utilizado en el Artículo 58 de la Ley 141/1994 para diferenciar entre minería ilegal e informal. Se considera que el concepto de “minería de hecho”, en lugar del concepto de “minería ilegal”, refleja de una mejor manera la realidad social de las personas que ejercen esta actividad con cierto tiempo de antelación y como medio de subsistencia y que, en muchos casos, no han logrado regularizar o legalizar sus actividades debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades mineras y ambientales. (Defensoría, 2010:22)

Minería de subsistencia (barequeo): Minería desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia. Se denomina así a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, y a la extracción ocasional de arcillas, en sus distintas formas, y los materiales de construcción.

Minería ilegal: Es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia (Glosario Técnico Minero). Dado que esta definición no distingue entre minería informal y minería operada por grupos criminales, llamándolas ilegales a ambas, ello ha provocado numerosas protestas por parte de las asociaciones y federaciones de mineros de la MAPE y la MME.

Minería informal: además de operar sin título legal, minería informal se refiere a las condiciones generalmente precarias de la MAPE en materia

ambiental, técnica, de salud y seguridad, condiciones de empleo y de comercialización de mineral, y su exclusión, tanto de participar en la gobernanza del sector, como de recibir apoyo estatal. Según el Glosario Técnico Minero está constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables.

Minería subterránea de oro (de veta): la extracción de mineral aurífero de la roca madre mediante la construcción de túneles o socavones. El principal impacto ambiental de la extracción es el drenaje de aguas ácidas con metales pesados de los túneles y de los desmontes, colas y relaves al medio ambiente.

Mineros ancestrales: se refiere en Colombia a mineros afrocolombianos e indígenas quienes han practicado la minería con métodos manuales como un componente de economías tradicionales y diversificadas.

Páramos: ecosistemas de alta montaña que van desde Colombia hasta el norte del Perú. También existen pequeñas extensiones de páramo en Costa Rica y Panamá. Se ubican de modo discontinuo en el Neotrópico, desde altitudes de aproximadamente 3.000 msnm hasta la línea de nieves perpetuas, aproximadamente 4.300 msnm. Los páramos juegan un importante papel en la regulación del agua en los ámbitos regionales, ya que su vegetación esponjosa atrapa las aguas de deshielo de los glaciares y la lluvia, alimentando acuíferos de los cuales dependen ecosistemas de tierras bajas, acueductos rurales y centros urbanos.

Primero en el tiempo, primero en el derecho: originalmente una práctica social fundada en el principio de *res nullis* (tierra de nadie), según el cual “las cosas no son del dueño, sino del que las trabaja” (Pardo, 2013:145). A partir del Código de Minas (Ley 685/2001) el principio de ‘primero en el tiempo, primero en el derecho’ se interpretó como una forma de respetar el orden en tiempo de llegada de una solicitud de concesión minera, no obstante la presencia previa de mineros informales tradicionales en el área solicitada.

Registros de Propiedad Privada (RPP): son una herencia colonial. Representan derechos de propiedad privada permanente sobre suelo y subsuelo (incluyendo los minerales). Gozan de privilegios, como el pago de regalías del 0.4 por ciento.

Regalías: pago que hace el concesionario minero al Estado, por el usufructo de los recursos minerales que pertenecen al Estado. Se calculan en 4% sobre el valor de la producción en boca de mina para el oro y para la plata; la del oro

en aluvión en contratos de concesión, es del 6%, mientras que la del platino es del 5%. Para la liquidación de regalías, el valor de gramo oro, plata y platino en boca de mina, es del 80% del precio internacional promedio del último mes, publicado por la bolsa de metales de Londres (PM).

Registro Minero Nacional: Es un sistema de inscripción, autenticidad y publicación de los títulos mineros con el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo de acuerdo con el Código de Minas. Es gestionado por la Agencia Nacional de Minería.

Renta minera: comprende las regalías como compensación al Estado por el uso del recurso mineral, así como todos los impuestos relacionados con la actividad productiva y comercial de la minería, incluyendo el canon superficiero, el IVA, y otros, en los ámbitos municipal, departamental y nacional.

Reservas especiales de minería tradicional: Según el Glosario Técnico Minero, es la facultad del Gobierno Nacional que por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, por solicitud expresa de la comunidad minera a la autoridad minera o de oficio, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, deberá delimitar zonas en las cuales temporalmente no se admitan nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Esta concesión no será transferible en ningún caso. La política incluye el apoyo técnico y legal para la MAPE.

Sub-contratos de formalización: un acuerdo legal entre MGE y MAPE introducido en 2013, y atado a metas de eliminación de mercurio en la MAPE de oro. Permiten a los mineros de la MAPE trabajar legalmente dentro de un área de MGE, sin cesión de derechos, y con la posibilidad de que el concesionario retome dichas áreas una vez expire el contrato.

