

Las siguientes instituciones y profesionales contribuyeron a la realización del estudio: MUNICIPIO DE GUAPI (CAUCA): MODELO INTEGRADO DE INFORMACIÓN PARA EL ORDENAMIENTO MINERO.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

Carlos Andrés Cante Puentes
Viceministro de Minas

Alonso Mayelo Cardona Delgado
Viceministro de Energía

Nohora Ordoñez Vargas
Asesora Despacho del Viceministro de Minas

Vanessa Coronado Mena
Jefe de oficina de Asuntos Ambientales y Sociales

UNODC
Bo Mathiasen, Representante en Colombia.
Hyalord Leonardo Correa, Coordinador Técnico.

ELABORADO POR:

Miguel Serrano López, Líder del área de Análisis Territorial.

Héctor Hernando Bernal Contreras, Líder área de análisis.

Ángela María Zamora Lesmes, Investigadora de apoyo con énfasis en política pública.

Alejandro Triana Sarmiento, Asistente de Investigación.

Germán Gabriel Abaunza Ariza, Investigador de apoyo con énfasis en medición económica.

Laura Angélica Castro Díaz, Investigadora de Análisis.

Sandra Constanza Rodríguez Castillo, Experta en Procesamiento Digital

Orlando González, Analista Senior en Procesamiento Digital

Germán Andrés Clavijo, Líder de área SIG

Lina Paola Arévalo, Analista e investigadora de apoyo

Zully Clara Sossa Suárez, Analista Senior en Procesamiento Digital

María Isabel Velandia Casallas, Analista Senior en Procesamiento Digital

Daniel Oswaldo León Prieto, Analista Junior en Procesamiento Digital

El contenido de esta publicación no implica compromiso ni refleja necesariamente las opiniones o políticas de UNODC, del Ministerio de Minas y Energía o de las organizaciones e instituciones que contribuyeron en su realización.

A menos que se especifique otra, todas las tablas, gráficas, ilustraciones y mapas de este informe tienen como fuente el Gobierno de Colombia dentro del contexto del sistema de monitoreo apoyado por UNODC.

Las denominaciones empleadas y demás material expuesto no comprometen la opinión de UNODC sobre la condición jurídica de algún país, territorio, ciudad o sus autoridades. Asimismo, los límites, fronteras, nombres y títulos utilizados no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

El estudio se realizó en el marco del Convenio de Cooperación Internacional Número 243 de 2017, establecido entre el Ministerio de Minas y Energía y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

AGRADECIMIENTOS

El equipo investigador agradece la colaboración de las siguientes entidades, que aportaron información clave para la realización de este estudio.

Alcaldía de Guapi:

Alex Fernán Bazán, Alcalde (e) del municipio
Jorge Wilson Ramírez Cuero, Secretaría de Gobierno
Hernán Valverde Valencia, Secretaría de Agricultura

Instituciones:

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (Coordinador sede Guapi)
Corporación Autónoma Regional del Cauca (Sede Guapi)
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)
Institución Educativa del Municipio de Guapi
Agencia Nacional de Minería (ANM)
Servicio Geológico Colombiano (SGC)
Ministerio del Interior

Fuerza Pública:

Policía Nacional de Colombia (Comandancia del Distrito de Guapi)
Armada Nacional de Colombia (Oficial de Operaciones de Guapi)

Participación de las comunidades:

Consejo Comunitario Guapi Abajo
Consejo Comunitario Alto Guapi
Consejo Comunitario del río Guajuí
Consejo Comunitario Río San Francisco
Comunidad Nueva Bellavista
Representantes de la Iglesia Católica del municipio de Guapi

CONTENIDO

Índice de tablas.....	8
Índice de ilustraciones	8
Índice de gráficas.....	9
Índice de mapas.....	9
Presentación	10

PRIMERA PARTE:

GEOGRAFÍA DE LA DINÁMICA TEMPORAL DEL FENÓMENO EVOA.....	13
Introducción	14
Metodología	16
Interpretación de coberturas.....	16
Dinámica de evoa	17
Análisis de afectación y sustitución.....	17
Hallazgos.....	18
Dinámica de evoa	18
Afectación de coberturas vegetales.....	22
Sustitución de coberturas	23

SEGUNDA PARTE:

CARACTERIZACIÓN DE LOS COMPONENTES DE PAISAJE, SOCIAL Y DE SUBSUELO DEL TERRITORIO AFECTADO EN EL MUNICIPIO DE GUAPI, COMO INSUMO DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO	27
Introducción	28
Alcance.....	29
Objetivos.....	30
Metodología	30
Investigación documental.....	30
Visualización permanente con tarjetas móviles y cartografía social.....	31
Dimensión social	33
Composición y distribución	33
De la población en el territorio	33
Niveles educativos y oferta institucional	37
Principales enfermedades de la comunidad y prestación del servicio de salud	38
Confianza en las instituciones.....	40
Conflictos conexos.....	41
Dimensión económica	43
Necesidades básicas insatisfechas (NBI) en Guapi.....	43
Situación de la producción agropecuaria en el municipio y usos del suelo	45

Actividades económicas en el municipio.....	47
Evolución del valor agregado en Guapi.....	48
Aproximación a la dinámica	50
Del mercado laboral en el municipio	50
Caracterización de la dinámica	51
Productiva asociada a la explotación de minerales	51
Dimensión de seguridad	56
Presencia de la fuerza pública	56
Presencia de grupos armados ilegales.....	57
Dimensión político-institucional	64
Índice de desempeño fiscal en Guapi.....	65
Prestación de servicios públicos en el municipio.....	70
Perspectivas interinstitucionales frente a la explotación de oro en el municipio	75
Dimensión cultural	77
Costumbres y prácticas sociales asociadas	77
A la explotación de oro en el territorio	77
Dimensión ambiental.....	80
Percepción sobre los impactos medioambientales de la explotación de oro.....	80
Acciones interinstitucionales para el fortalecimiento ambiental en el territorio	82
Plan todos somos pazcífico	84
Recomendaciones.....	86
En torno a la arquitectura y acción institucional.....	86
En torno a la inclusión de la dimensión minero - energética en el esquema básico de ordenamiento territorial (EOT)	87
En torno al plan de desarrollo municipal	89

TERCERA PARTE:

MODELO METODOLÓGICO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y LA TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE ASUNTOS MINEROS AL NIVEL MUNICIPAL.....	91
Agentes del proceso e interacciones.....	92
Punto de partida: información clave para el abordaje	94
Levantamiento de información en terreno	94
El reporte	98
Bibliografía.....	99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Participantes a los talleres	32
Tabla 2.	Actividades productivas por Consejo Comunitario	34
Tabla 3.	Principales organizaciones sociales constituidas en el municipio	35
Tabla 4.	Ánálisis del cierre de brechas en el sector salud	38
Tabla 5.	Área en bosques naturales, agropecuarios, no agropecuarios	45
Tabla 6.	Valor Agregado municipal, departamental y nacional 2011-2015	42
Tabla 7.	Volumen estimado de extracción de oro en Guapi	54
Tabla 8.	Clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala en etapa de explotación, o construcción y montaje	55
Tabla 9.	Clasificación de la minería a pequeña, mediana y gran escala según tipo de mineral en etapa de explotación	55
Tabla 10.	Volúmenes máximos de producción para la minería de subsistencia	56
Tabla 11.	Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal	66
Tabla 12.	Resultados índice de desempeño fiscal vigencia 2015	67
Tabla 13.	Límites del gasto de funcionamiento según categoría - Ley 617 de 2000	68
Tabla 14.	Presupuesto del municipio de Guapi	69
Tabla 15.	Gasto de inversión del municipio de Guapi	70
Tabla 16.	Suscriptores por tipo de servicio en Guapi 2015-2017	71
Tabla 17.	Cobertura de agua potable	74
Tabla 18.	Danzas culturales asociadas a la actividad minera	78
Tabla 19.	Impactos ambientales causados por actividades antrópicas en los territorios colectivos.	82
Tabla 20.	Preguntas orientadoras	96

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.	Densidad de EVOA (2010 – 2014 – 2016). Guapi (Cauca).	21
Mapa 2.	Territorios afectados por EVOA y/o cultivos de coca (2010 – 2014 – 2016). Guapi (Cauca).	25
Mapa 3.	Rutas de tráfico y comercialización departamento del Cauca.	61
Mapa 4.	Sistematización del taller con instituciones.	63

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Metodología análisis multitemporal de coberturas asociadas a EVOA	16
Figura 2.	Ejemplo dinámica de EVOA	17
Figura 3.	EVOA detectada en los periodos de estudio	18
Figura 4.	Dinámica de EVOA en los periodos de estudio	19
Figura 5.	EVOA en las Tierras de las Comunidades Negras	20
Figura 6.	Afectación de coberturas por EVOA	23
Figura 7.	Sustitución de coberturas en zonas de EVOA	23
Figura 8.	Talleres desarrollados en el municipio de Guapi (Cauca) del 17 al 19 de agosto 2017	31
Figura 9.	Dimensiones de análisis	32
Figura 10.	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Guapi	44
Figura 11.	Participación de áreas en bosques naturales, agropecuarios y no agropecuarios en Guapi	45
Figura 12.	Hectáreas sembradas con los principales productos agrícolas del municipio de Guapi 2007-2016	46
Figura 13.	Forma de tenencia de la tierra	47
Figura 14.	Participación en el volumen de producción de oro en Cauca	52
Figura 15.	Participación en el volumen de producción de oro en Cauca	53
Figura 16.	Evolución del índice de desempeño fiscal para el municipio de Guapi 2000-2015	67
Figura 17.	Manejo de basuras en el municipio	73
Figura 18.	Municipios priorizados Plan Todos Somos PAZcífico	84
Figura 19.	Agentes del proceso e interacciones	93
Figura 20.	Puntos de partida información clave para el abordaje	94
Figura 21.	Recomendaciones	98

PRESENTACIÓN

La incorporación apropiada de la dimensión minera en la planificación del uso del territorio al nivel municipal, es uno de los retos que debe afrontar el país para materializar el potencial de impacto positivo de la actividad minera sobre el desarrollo. En efecto, a pesar de los avances que en esta materia ha realizado el Ministerio de Minas y Energía en relación con la producción de herramientas metodológicas, persisten limitaciones para su uso en el territorio nacional que limitan su impacto de manera sustantiva, toda vez que una fracción significativa de los recursos del subsuelo se localizan en municipios con bajos niveles de desarrollo, y que no cuentan, con frecuencia, con los elementos fundamentales para realizar estos procesos de manera armónica.

Guapi: un municipio con grandes posibilidades de desarrollo en el ámbito de la explotación de los recursos auríferos.

Ahora bien, ¿cuáles son las principales limitaciones para que los entes territoriales, y particularmente los municipios, integren la dimensión minera en sus planes de ordenamiento territorial y en sus planes de desarrollo?. Encontramos aquí un amplio abanico de respuestas que incluye, de una parte, las debilidades en la arquitectura institucional municipal, que con poca frecuencia ha definido instancias especializadas que puedan ocuparse de la problemática minera de manera consistente; de otra parte, se encuentra que muchos de los municipios en los que se percibe urgencia en la realización de este proceso carecen de la información suficiente y adecuada para abordarlo, incluyendo dentro de esta información la cartografía básica y temática mínima necesaria, y también aquella información sobre los aspectos sociales y económicos que deben considerarse para que la incorporación de esta dimensión del desarrollo se realice de forma apropiada.

El presente estudio se ha definido en el marco del convenio de cooperación 243 del 2017 entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Minas y Energía, y quiere contribuir precisamente a definir un modelo integrado de información que permita satisfacer los requerimientos básicos de los municipios para el ordenamiento minero del territorio.

El oro constituye uno de los renglones de producción más importantes dentro del amplio universo de la explotación mineral en el país, siendo también uno de los que se asocia de manera más intensa con conflictos sociales y con la participación de actores armados ilegales. En particular

en la última década, la dinámica del precio del oro ha impulsado la explotación del mineral en muchas regiones del país, en muchos casos haciendo uso de métodos de extracción inadecuados con alto impacto ambiental y con fuertes repercusiones sociales. Por ello, constituye el punto central de interés de este estudio.

Este documento presenta, entonces, un modelo integrado de información para el ordenamiento minero al nivel municipal, en el cual se integra la visión reciente del impacto que ha tenido la explotación de oro de aluvión a cielo abierto junto con una caracterización de los componentes del paisaje y del subsuelo unidos a aspectos sociales relevantes para el ordenamiento y gestión del territorio, tomando como caso de análisis el municipio de Guapi (Cauca).

La selección del municipio de Guapi para la realización de este esfuerzo no es casual: se trata de un municipio con grandes posibilidades de desarrollo en el ámbito de la explotación de los recursos auríferos, en el que además la mayor parte del territorio corresponde a tierras de comunidades negras, y donde existen problemáticas sociales y limitaciones fiscales que hacen que la integración de la dimensión minera exija un esfuerzo superior. De este modo, la propuesta que aquí se presenta ha querido tomar como caso un escenario territorial de alta complejidad, de manera que los resultados que aquí se presentan tengan posibilidades de aplicación en otros municipios en los que las condiciones sean más favorables, o equiparables en el nivel de complejidad.

El estudio se divide en tres partes principales: en la primera, se analiza la dinámica histórica reciente de la evidencia de explotación de oro de aluvión a cielo abierto con uso de maquinaria en tierra, junto con la afectación de las coberturas vegetales y los procesos asociados de sustitución de coberturas. En la segunda, se caracterizan los componentes de paisaje y del subsuelo, y los aspectos sociales relevantes para el ordenamiento y gestión del territorio en el caso del municipio de Guapi. En la tercera, se concluye con la presentación del modelo metodológico para la recolección de información relevante para la toma de decisiones sobre asuntos mineros al nivel municipal.

El equipo de trabajo espera que este producto contribuya, por una parte, a facilitar el proceso de integración de la dimensión minera dentro del EOT del municipio de Guapi, y por otra, a definir una propuesta metodológica concreta, de fácil aplicación, que pueda replicarse en otros municipios del país con el mismo propósito.



PRIMERA PARTE

GEOGRAFÍA DE LA
DINÁMICA TEMPORAL
DEL FENÓMENO EVOA

INTRODUCCIÓN

El análisis multitemporal es una evaluación de tipo espacial que consiste en identificar, no solo los cambios que presenta el fenómeno de interés, sino la incidencia que éste tiene sobre las coberturas terrestres, a partir de observaciones que se hacen en diferentes períodos. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia, 2016).

La información proveniente del análisis multitemporal es útil para analizar tendencias territoriales con base en el seguimiento de la dinámica del fenómeno en el territorio, y en la estimación de los cambios que se presentan en el paisaje como consecuencia de éste, con el fin de establecer líneas de acción necesarias para revertir los efectos del fenómeno. En el caso de las Evidencias de Explotación de Oro de Aluvión (EVOA), los datos provenientes del análisis son un insumo para identificar las alteraciones de las condiciones en estado natural del área de estudio, y para determinar la naturaleza de los efectos de la actividad en las diferentes dimensiones (económica, social, ambiental y cultural), de manera que se disponga de herramientas para reorientar la actividad en el marco de la sostenibilidad.

La zona de estudio seleccionada para este análisis comprende 2.816,8 km², correspondientes al área total agregada entre el límite administrativo del municipio de Guapi (Cauca)¹ y la Sub-Zona Hidrográfica de la cuenca del río Guapi², ya que las coberturas del suelo obedecen a una dinámica biogeográfica y no a una jurisdicción territorial establecida por el hombre. El 88% del territorio analizado se encuentra en jurisdicción de Guapi, y dentro de la Sub-Zona hidrográfica del río Guapi.

En la región del Pacífico, la cuenca hidrográfica es la unidad geográfica primaria para la realización de actividades de explotación de oro de aluvión. Los ríos obran como ejes de conectividad entre zonas de explotación y sitios de abastecimiento, y se constituyen en el núcleo del avance del fenómeno.

Uno de los impactos de la explotación de minerales en terrenos aluviales es la pérdida de cobertura boscosa, puesto que para su explotación se requiere de la remoción de grandes áreas de tierra. Los efectos e implicaciones que tiene la pérdida de la cobertura

¹ Fuente IGAG (2016).

² Fuente IDEAM (2014).

vegetal en el medio ambiente incluyen la alteración del paisaje, erosión, fragmentación de hábitats, pérdida de corredores naturales, alteración de ecosistemas, pérdida de biodiversidad, y el aumento de las emisiones de carbono a la atmósfera que contribuyen al cambio climático, entre otros.

Estas actividades de explotación mecanizada, aparte de la pérdida de miles de hectáreas de bosques nativos, alteran significativamente la carga normal de sedimentos en suspensión en los cuerpos hídricos. La alteración de la turbidez del agua genera múltiples efectos sobre las condiciones y calidad del agua, y la perturbación física de las características hidráulicas de los cauces favorece las inundaciones y la pérdida de navegabilidad por reducción de la profundidad. También disminuye la penetración de luz en el agua, necesaria para los procesos de fotosíntesis, y por ende, en la producción de oxígeno; la fauna acuática se ve afectada por la obstrucción de las agallas de los peces por los sólidos suspendidos, lo que se traduce en reducción del crecimiento y mayor propensión a enfermedades.

La toma de decisiones en la gestión de ecosistemas estratégicos, como las cuencas hidrográficas, es un proceso muy complejo que debe integrar objetivos múltiples, conocimientos y experiencia de diferentes disciplinas, y las opiniones de múltiples actores sociales. En este sentido, contar con información proveniente del análisis multitemporal en relación al seguimiento de EVOA y los efectos sobre las coberturas vegetales, es un insumo básico para el diagnóstico de la situación actual del fenómeno.

Para el presente estudio, el análisis multitemporal de EVOA tiene como objetivos:

1. Identificar la dinámica de EVOA en el municipio de Guapi para el período 2010 – 2016.
2. Determinar y cuantificar las coberturas afectadas por la EVOA.
3. Determinar y cuantificar las coberturas sujetas de regeneración en zonas de EVOA que han sido abandonadas durante el período.

METODOLOGÍA

El análisis multitemporal (2010-2014-2016) de coberturas asociadas a las evidencias de explotación de oro de aluvión con uso de maquinaria en tierra (EVOA) comprende tres fases: i) interpretación de coberturas, ii) dinámica de EVOA y iii) análisis de afectación – sustitución.

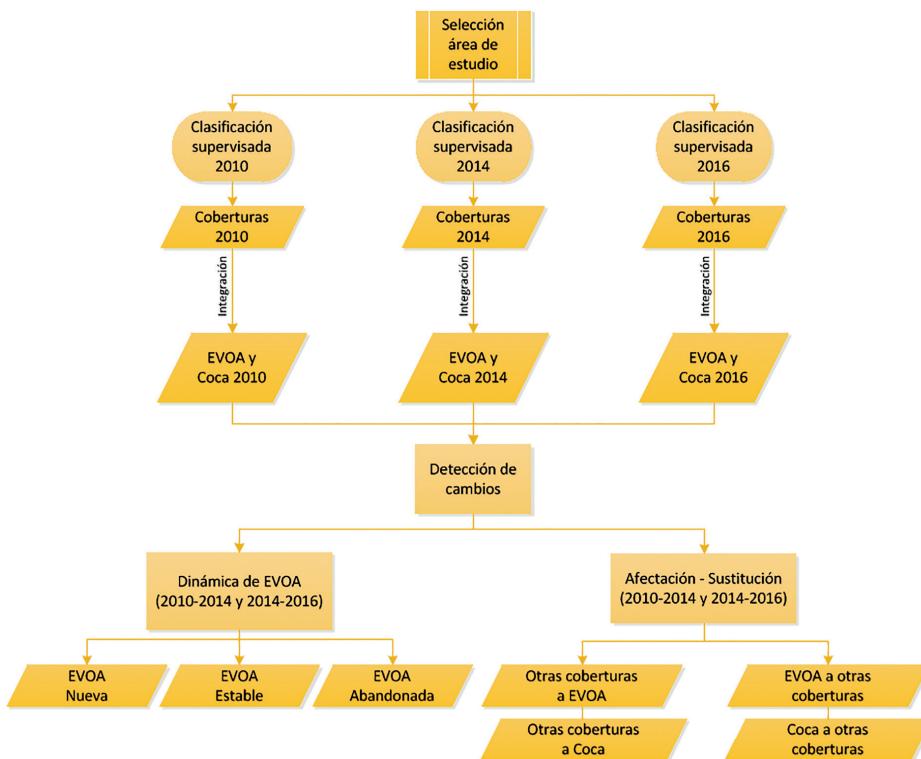


Figura 1. Metodología análisis multitemporal de coberturas asociadas a EVOA

INTERPRETACIÓN DE COBERTURAS

En esta etapa se realiza una clasificación supervisada de coberturas de la zona de estudio con posterior edición manual, correspondiente a la fecha del último corte del multitemporal (2016). Las coberturas de las otras dos fechas de corte (2010 y 2014) se toman de la base de interpretación de coberturas de Simci.

De este proceso se obtienen capas temáticas de coberturas para cada año de estudio, codificadas según la leyenda de coberturas Simci. A cada capa se le adiciona la información de EVOA³ y cultivos de coca de las respectivas fechas según las detecciones de Simci.

³ Para el período 2014 se tomó la EVOA de la línea base nacional, y para el 2010 se tomó la EVOA 2011 interpretada del estudio de caso de la dinámica espacial en la región Pacífico.

DINÁMICA DE EVOA

Esta fase corresponde a la obtención de la EVOA nueva, estable, y abandonada, entre dos fechas específicas; en este caso se analizan dos períodos de cambio (2010-2014 y 2014-2016). Esto se logra mediante geoprocесamiento de las capas temáticas de coberturas⁴ en cada lapso de tiempo, y por medio del cálculo de las áreas de las capas resultantes. A continuación se presentan las diferentes categorías para determinar la dinámica de EVOA en un periodo entre dos fechas:

EVOA Nueva: es el área con EVOA presente en el periodo actual (t1) pero no en el periodo anterior (t0).

EVOA Estable: es el área con EVOA presente de manera simultánea en el periodo actual (t1) y en el periodo anterior (t0).

EVOA Abandonada: es el área de EVOA presente únicamente en el periodo anterior (t0).

17

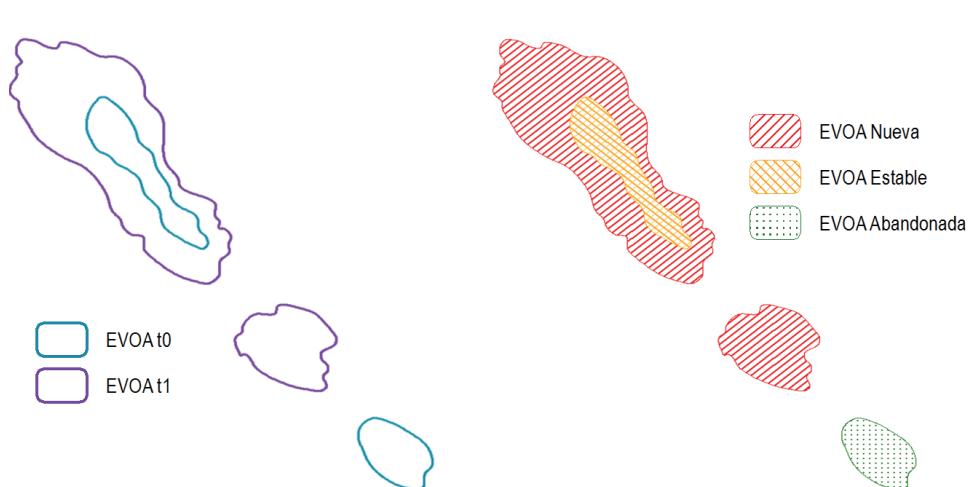


Figura 2. Ejemplo dinámica de EVOA

ANÁLISIS DE AFECTACIÓN Y SUSTITUCIÓN

Este análisis corresponde a la identificación de los cambios de las coberturas interpretadas entre los dos períodos establecidos para las fechas de corte (2010-2014 y 2014-2016); en esta fase se priorizan los datos de EVOA en relación con las demás coberturas.

⁴ Este proceso difiere de los datos calculados a nivel nacional de la dinámica de EVOA en razón que se hace por intersección de capas y no de grillas de 1km².

Se entiende afectación como el paso de cualquier cobertura a la cobertura de interés (EVOA) entre dos fechas determinadas, mientras que sustitución hace referencia al paso de la cobertura de interés (EVOA) a cualquier otra cobertura en el mismo periodo. Si la cobertura de interés no sufre cambios en el lapso de tiempo evaluado se considera como estable.

HALLAZGOS

DINÁMICA DE EVOA

En el año 2010, la EVOA cubría una extensión cercana a 38 hectáreas, y se localizó principalmente en las cuencas media y baja del río Guapi, específicamente sobre la margen de los ríos San Francisco, Anapachí, Napi y Guajuí.

En 2014, la EVOA alcanzó la cifra de 79 hectáreas, de las cuales el 94% corresponde a EVOA nueva que se expandió a través de los ríos, previamente mencionados, desde los puntos detectados en 2010. El aumento también obedece a la aparición de los primeros registros de EVOA en zonas más altas de la cuenca del río Guapi (ríos Yantin y Agua Clara). Sin embargo, en algunos sectores de la parte baja del río Guajuí donde se registró EVOA en 2010, no se registró EVOA en 2014, es decir, que algunas zonas fueron abandonadas.

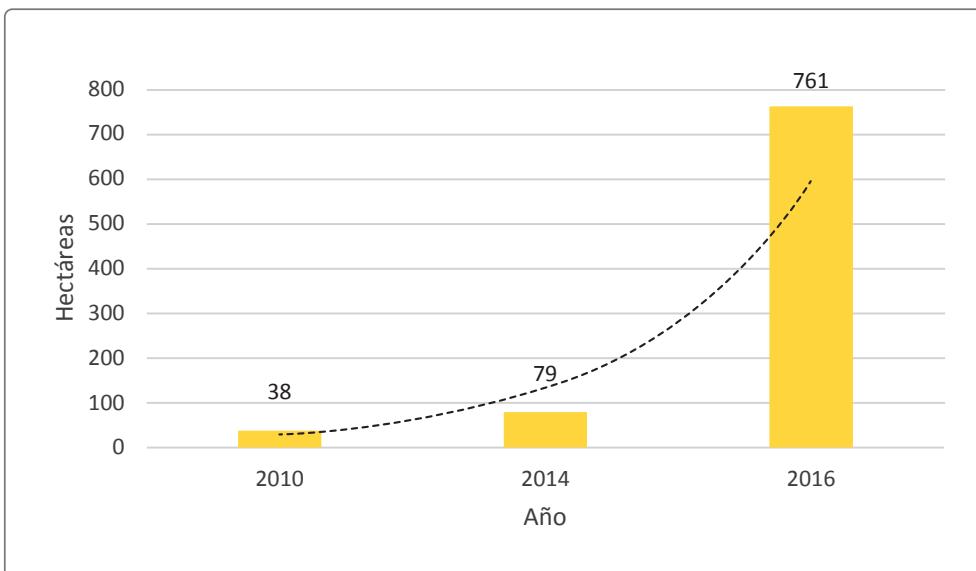


Figura 3. EVOA detectada en los periodos de estudio

Con respecto a la EVOA detectada en el 2010, el 89% se abandonó y el 11% permaneció estable mientras que para la EVOA detectada en 2014, el 27% se abandonó y el 73% fue estable.

La EVOA 2016 se incrementó 20 veces con relación a la de 2010. El aumento más representativo se registró en un lapso de dos años, entre 2014 y 2016, esta evidencia alcanzó una extensión aproximada de 761 ha, de las cuales el 93% corresponde a EVOA nueva. Ésta se estableció mayoritariamente en zonas donde ya se había registrado EVOA en 2010 y en 2014. Este comportamiento permite sugerir una tendencia de expansión del fenómeno a lo largo de los ríos Yantin, Guapi y Guajuí, tanto aguas arriba como aguas abajo de las zonas donde había presencia previa.

En el sector suroccidental de la cuenca alta del río Guapi, en 2016, la EVOA estaba en áreas próximas a los nacimientos de los primeros afluentes que abastecen esta unidad biogeográfica (Río Correntoso, Quebrada Arrastradas, Quebrada Canapi y Quebrada Balsitas). Otros afluentes de la cuenca media del río Guapi, como la Quebrada Grande, la Quebrada Brazo Torrentoso, Quebrada El Arenal, Quebrada El Loro y Quebrada Sabú, también registraron EVOA donde antes no se detectó.

19

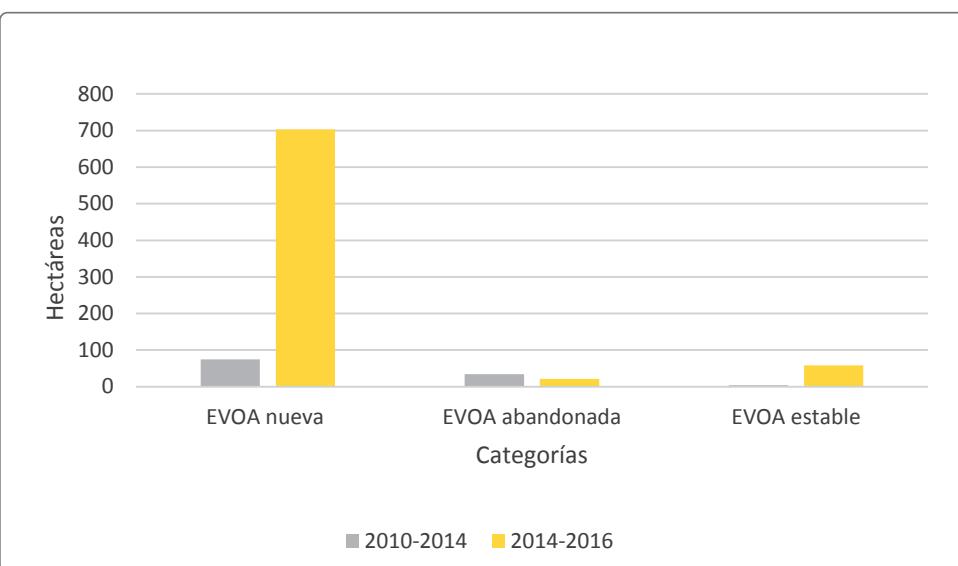


Figura 4. Dinámica de EVOA en los períodos de estudio

Uno de los principales hallazgos es que la totalidad de la EVOA detectada para los periodos de estudio se encuentra en "Tierras de las Comunidades Negras" (TCN). Al tomar como referencia el periodo 2014-2016, se observa que un porcentaje alto del área de EVOA corresponde a EVOA nueva para la totalidad de las TCN, lo que significa que durante este periodo hubo un incremento extraordinario del fenómeno, siendo los ríos más afectados el Alto Guapi y el Guajuí. Por otra parte, en las TCN "El Cuerval" y "Negros Unidos", el 100% de la EVOA 2016 es EVOA nueva.

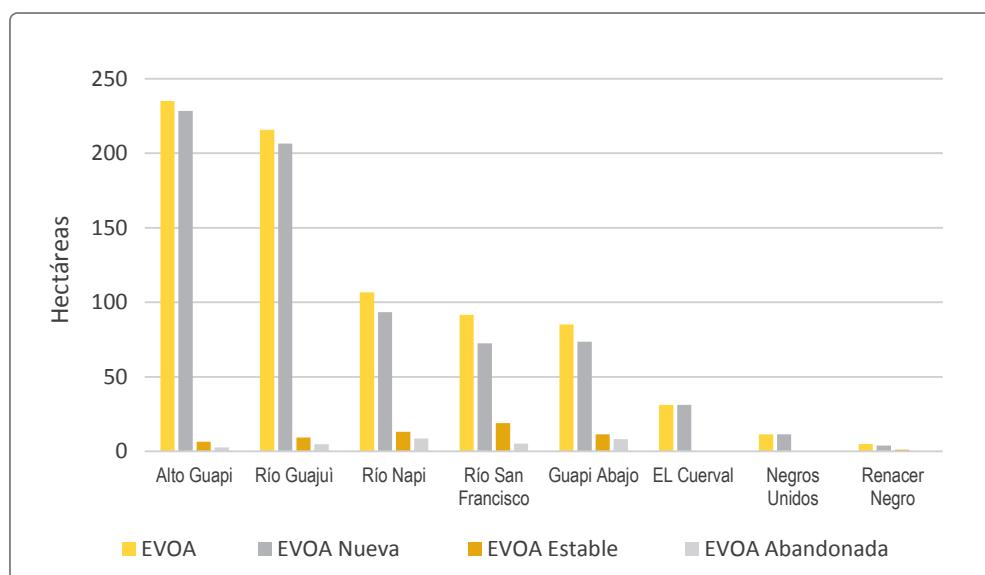
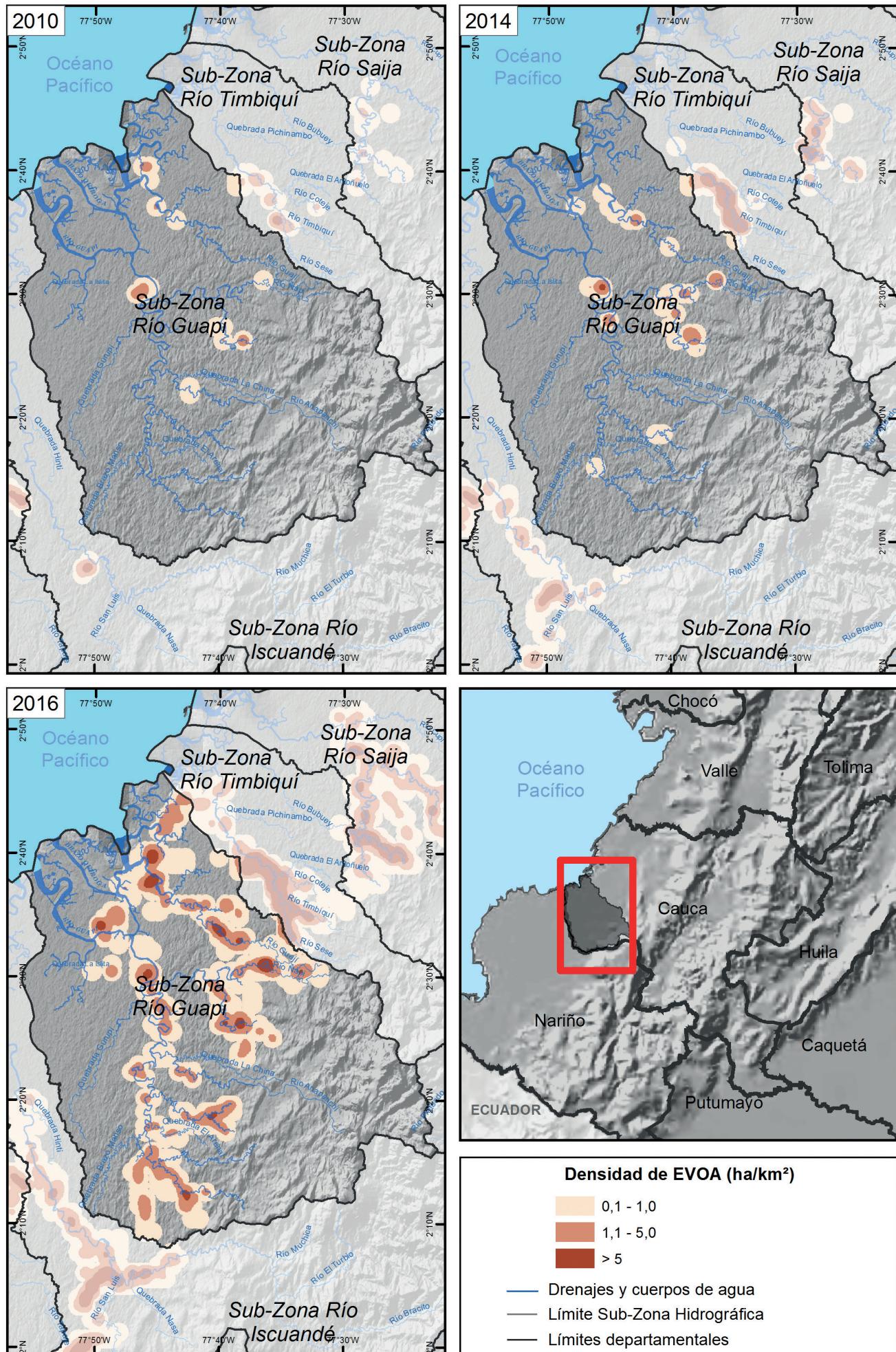


Figura 5. EVOA en las Tierras de las Comunidades Negras

Cabe señalar que las 761 ha de EVOA 2016 se encuentran representadas en 531 polígonos, de los cuales el 63% es menor a 1 ha, y solo uno alcanza el valor máximo de 48 ha; este polígono se encuentra ubicado en la TCN "Río Napi" y representa por sí solo el 45% de la EVOA detectada en este territorio.



Mapa 1. Densidad de EVOA (2010 – 2014 – 2016). Guapi (Cauca).

En cuanto a las TCN “Río Guajuí”, llaman la atención tres sectores consolidados de EVOA a lo largo del río, que en conjunto, representan el 90% de la EVOA de este territorio colectivo, mientras que para la TCN “Río Guapi” la ubicación de EVOA se da principalmente a lo largo de los ríos Guapi y Yantín.

De continuar la tendencia de incremento y ubicación de la actividad alrededor de los sitios previamente afectados, se vislumbra una expansión incontrolada río arriba en la cuenca a través de los ríos mencionados, lo que puede generar no solo afectación en las funciones y servicios de la cuenca sino, importantes costos ecológicos y sociales que se trasladaran a las generaciones futuras, además de los posibles problemas de salud asociados al uso del mercurio para el beneficio de la producción aurífera.

AFFECTACIÓN DE COBERTURAS VEGETALES

Los datos obtenidos del análisis multitemporal indican que la cobertura de principal afectación debido al establecimiento de la EVOA nueva, es la clasificada como *Cobertura de Alto Valor Ambiental* (CAVA). En efecto, para los periodos 2010-2014 y 2014-2016, el 89% (que corresponde a 56 ha) y el 73% (que corresponde a 519 ha), respectivamente, afectaron estas coberturas. Si bien el nivel de afectación en CAVA depende principalmente de la densidad de los sitios de EVOA, que son pocos hasta el momento, debe considerarse el efecto acumulado de la perdida de CAVA en la funcionalidad de la cuenca como mecanismo regulador del flujo hídrico y de sedimentos.

En 2016, el 9% de EVOA se ubicó en zonas con cobertura que se encontraban en pastos en 2014. Si bien este porcentaje es bajo, es importante tener presente que las zonas intervenidas y transformadas en esta cobertura ven reducida la capacidad productiva del suelo, atentando contra la viabilidad de la economía del campesino.

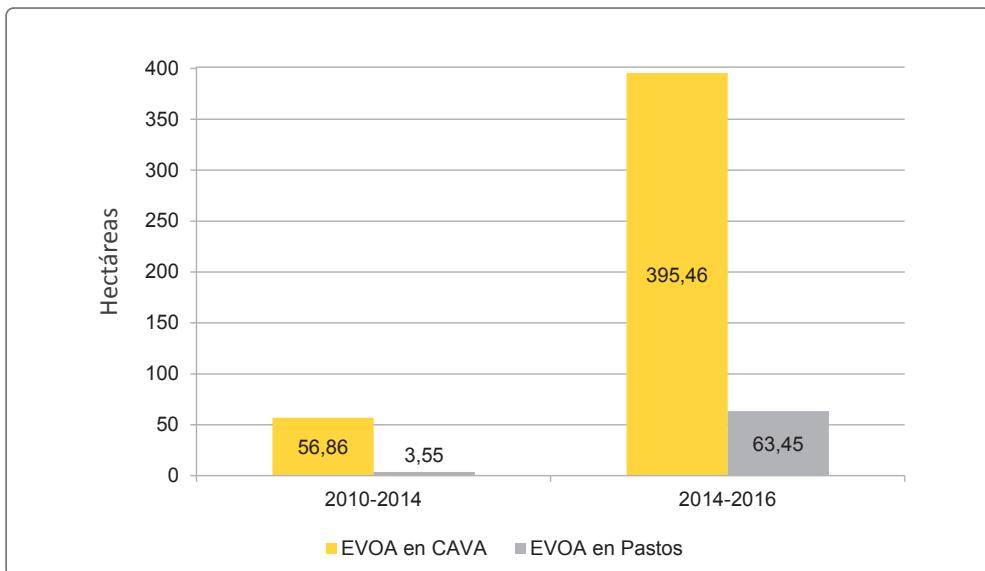


Figura 6. Afectación de coberturas por EVOA

23

CAVA: coberturas de alto valor ambiental

121 hectáreas de EVOA 2016 se encuentran en zonas sin información.

SUSTITUCIÓN DE COBERTURAS

Se deduce de la gráfica siguiente que en las zonas de EVOA abandonada ocurren procesos significativos de regeneración natural. Es así que la EVOA 2010-2014 abandonada tiene 33% de regeneración, mientras el 11% se mantiene en estados incipientes de coberturas de pastos. Es de aclarar que el 40% de la EVOA 2010 cayó bajo nubes de 2014.

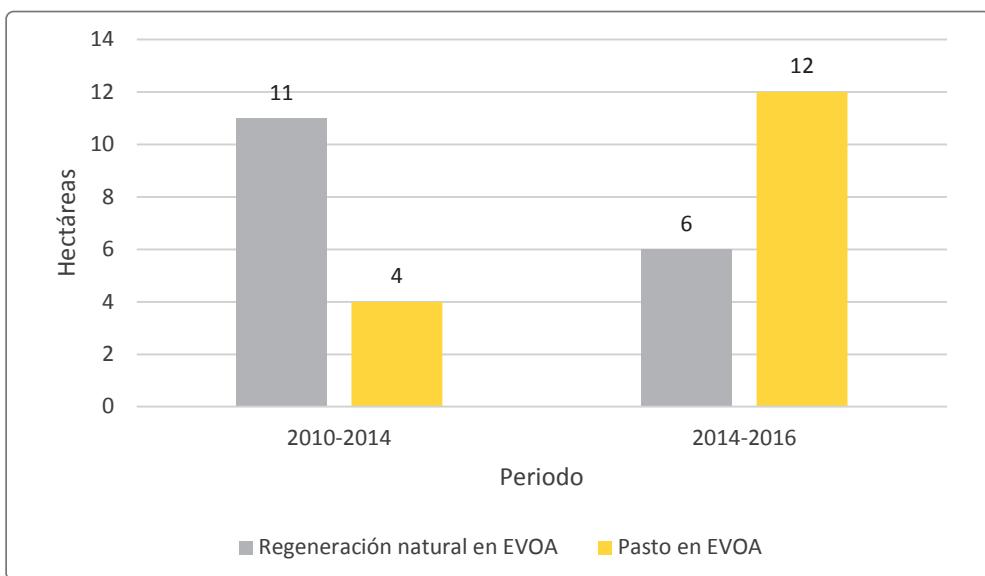
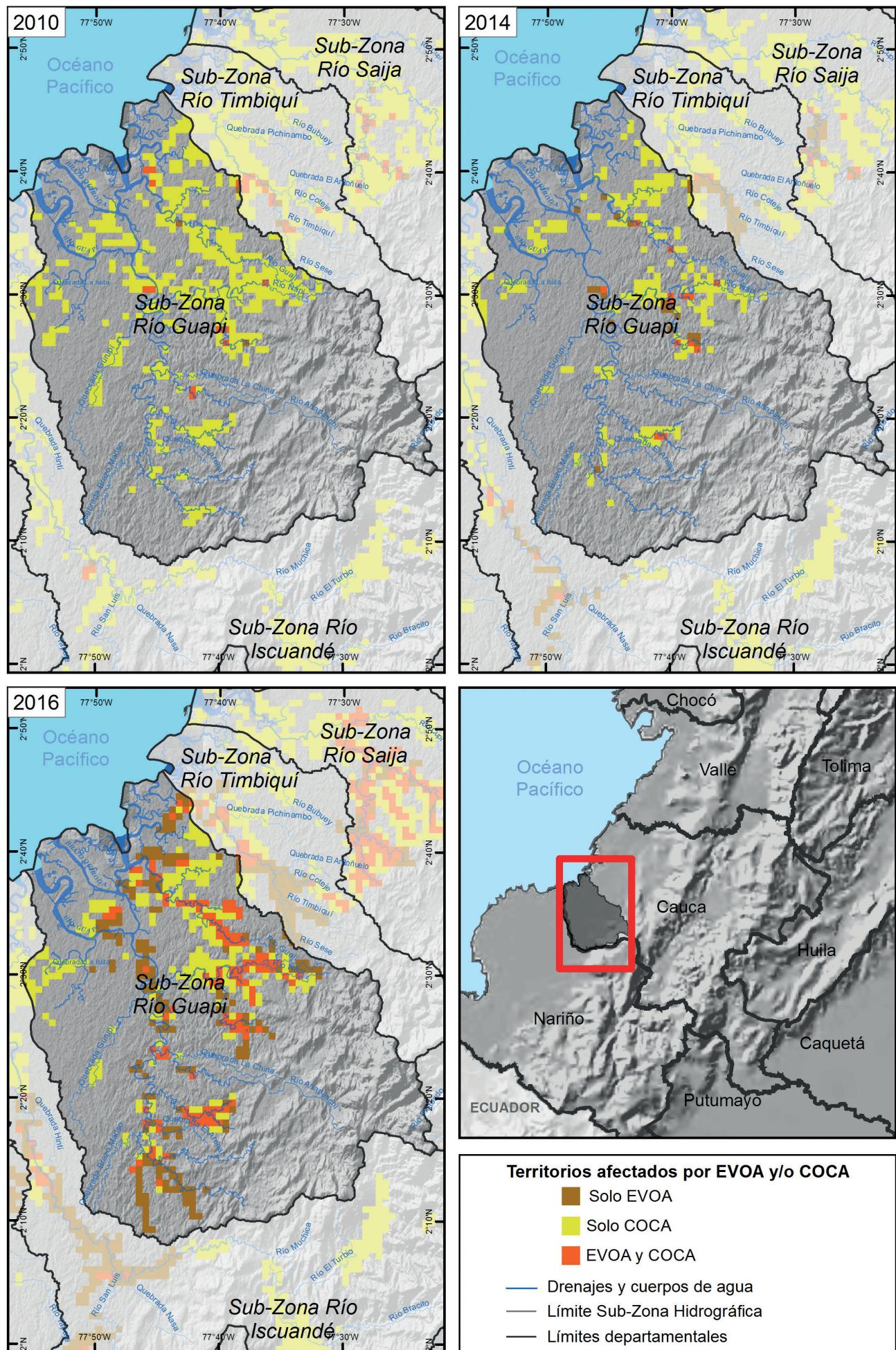


Figura 7. Sustitución de coberturas en zonas de EVOA.

De las 21 ha abandonadas en 2014-2016, 31% se encuentra en regeneración natural; esta regeneración se facilita por la alta concentración de CAVA que rodean los sectores de EVOA, es decir, se encuentra material de germoplasma cercano al sitio afectado, quien contribuye a una rápida regeneración de biomasa. Por otra parte, el 60% pasó a cobertura de pastos; con relación a este hallazgo, es importante hacer seguimiento a estas zonas que como resultado de la actividad seguramente son suelos contaminados y, a menos que estudios científicos digan lo contrario, estas tierras no deberían ser utilizadas para actividades agrícolas.

El análisis multitemporal también vincula la información referente a los cultivos de coca en el territorio, en razón a que existe un aumento en la coincidencia geográfica entre la EVOA y dichos cultivos. Lo anterior se puede evidenciar en el siguiente mapa, en el que se observa que en 2016 las áreas afectadas por ambos fenómenos se expandieron en relación con 2010 y 2014, y en general coinciden con las zonas con mayor densidad de EVOA.

Finalmente, la coincidencia espacial entre EVOA y cultivos de coca en Guapi pone de manifiesto que la explotación de oro de aluvión no es la única actividad que genera un impacto considerable sobre la dinámica ambiental del territorio. Al comparar los datos del análisis multitemporal de afectación y sustitución (sumando el área de EVOA y cultivos de coca), la coca representa el 44% del total de la afectación para el periodo 2010-2014, y el 42% del total para el período 2014-2016. Al tomar como referencia el área de sustitución en conjunto para los dos fenómenos, se encontró que la sustitución se presenta principalmente en el paso de cultivos de coca a CAVA (98% y 84%) en los mismos períodos referidos. De lo anterior, se deduce que la EVOA y los cultivos de coca generaron pérdidas de coberturas de alto valor ambiental, aunque en proporciones un poco mayores para la EVOA; pero la regeneración natural se presenta primordialmente en áreas afectadas previamente por cultivos de coca.



Mapa 2. Territorios afectados por EVOA y/o cultivos de coca (2010 – 2014 – 2016). Guapi (Cauca).



SEGUNDA PARTE

CARACTERIZACIÓN DE LOS
COMPONENTES DE PAISAJE,
SOCIAL Y DE SUBSUELO DEL
TERRITORIO AFECTADO EN EL
MUNICIPIO DE GUAPI, COMO
INSUMO DE ORDENAMIENTO Y
GESTIÓN DEL TERRITORIO

INTRODUCCIÓN

En este apartado se presenta la aplicación del modelo de investigación para la identificación de los rasgos más sobresalientes en las dinámicas asociadas a la explotación de oro, en sus diferentes dimensiones con un enfoque de ordenamiento territorial, en el municipio de Guapi. Este trabajo constituye el piloto a partir del cual se ha sintetizado una propuesta metodológica más precisa y delimitada para su replicación en otros municipios, la cual se presenta en el siguiente apartado.

Inicialmente se presenta la metodología aplicada, señalando los elementos que deberán considerarse para otros casos de investigación similares. A continuación, se presentan los elementos clave del análisis de las diferentes dimensiones consideradas en este estudio, iniciando con la dimensión social, en la que se examinan variables demográficas y aspectos organizativos de las comunidades, señalando también su percepción en relación con las instituciones y los conflictos que se presentan con los entes estatales.

En el apartado sobre la dimensión económica se presenta una síntesis de informaciones claves sobre las condiciones de vida y trabajo de la comunidad del municipio, y se aborda cuidadosamente la dinámica de explotación de oro. A continuación se examina la dimensión de seguridad, resaltando la presencia de la fuerza pública en el territorio, y la presencia de actores armados ilegales, los cuales se relacionan de manera estrecha con diversas formas de explotación ilícita del oro.

En el siguiente apartado se sintetizan los aspectos institucionales más relevantes, y posteriormente se presentan algunos elementos de interés para el análisis de las dimensiones cultural y ambiental, resaltando la percepción de las comunidades sobre el impacto de la explotación de oro en el territorio. Finalmente, el documento presenta un conjunto de recomendaciones para la incorporación de la dimensión minero - energética en el municipio de Guapi.

Uno de los aspectos a resaltar consiste en que, si bien las recomendaciones están dirigidas a la incorporación de la dimensión minero – energética dentro del EOT municipal, la investigación permitió identificar tres ejes principales de trabajo: el primero, efectivamente, apuntando directamente al ajuste del EOT; el segundo, dirigido a la incorporación de elementos específicos de trabajo dentro del Plan de Desarrollo Municipal, con el fin de avanzar desde la línea programática en la mejor integración de la problemática y las oportunidades de la explotación de oro en el municipio. Y en tercer lugar, pero no menos importante, algunas de las recomendaciones incluyen el componente

institucional, tanto al nivel del gobierno local como de algunas de las entidades corresponsables de ejercer control sobre el proceso de extracción lícita e ilícita de oro al nivel municipal.

El equipo de trabajo espera que este producto contribuya a facilitar el proceso de integración de la dimensión minero – energética dentro del EOT del municipio de Guapi.

ALCANCE

Este estudio tiene como propósito específico definir un modelo de investigación para la identificación de los rasgos más sobresalientes en la dinámica de explotación de oro al nivel municipal, con enfoque territorial, mediante un estudio de caso en el municipio de Guapi.

El objetivo superior al que contribuye este estudio, es establecer un procedimiento para la integración apropiada de la dimensión minero – energética dentro del Esquema Básico de Ordenamiento Municipal (EOT), a partir de la recopilación y procesamiento de la información pertinente, de manera que permita definir una ruta de trabajo precisa para el acompañamiento y la asistencia técnica que aportará el Ministerio de Minas y Energía junto con las distintas entidades concernidas.

En términos específicos, este proceso deberá aportar:

1. Un componente cartográfico que viabilice la realización de análisis comunitarios, institucionales y técnicos sobre la dinámica de explotación de oro en el territorio.
2. Un análisis de la situación del municipio de Guapi (Cauca) en torno a la explotación de oro, incluyendo las percepciones de las comunidades y las instituciones concernidas en las dimensiones de análisis.
3. Un conjunto de recomendaciones en torno a lo que sería pertinente hacer en el municipio de Guapi para integrar la dimensión minero – energética en el EOT.
4. Un modelo de investigación que permita la replicación de este proceso en otros municipios.

OBJETIVOS

Atendiendo al alcance definido para este estudio, el objetivo general consiste en caracterizar los componentes de paisaje, social y del subsuelo del territorio afectado en el municipio de Guapi (Cauca), como insumo de ordenamiento y gestión del territorio.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Desarrollar una metodología para la recolección de información primaria en el municipio de Guapi.
2. Analizar las dinámicas asociadas a la explotación de minerales en el municipio de Guapi.
3. Diseñar recomendaciones de las dimensiones de análisis para la integración en el EOT del municipio de Guapi.

METODOLOGÍA

Con la intención de abordar de manera integral los objetivos y alcances de la investigación, centrados en capturar información relevante entorno a las dinámicas de explotación de oro de aluvión (EVOA) en el municipio de Guapi (Cauca), se seleccionó la metodología de estudio de caso como el camino más idóneo para responder al objetivo propuesto. Dicha metodología se caracteriza por ser una estrategia de investigación cualitativa que tiene como fin ahondar de manera sistemática en una problemática o tema en particular en un contexto social definido, en este caso, la explotación de oro en Guapi.

El estudio de caso fue aplicado bajo el marco del enfoque territorial, el enfoque de ordenamiento, y la gestión del territorio. Lo anterior con el fin de contribuir con información que brindara una propuesta de ordenamiento y gestión del territorio, sin dejar de lado una lectura de los rasgos más sobresalientes de las dimensiones sociales, económicas, ambientales, culturales y de seguridad en torno a la explotación de oro.

Las herramientas de investigación seleccionadas fueron:

INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

La investigación documental fue la primera herramienta usada. Su aplicación se enfocó en la búsqueda de literatura relacionada con los impactos más sobresalientes de la dinámica de la explotación de oro en el territorio en los últimos cinco años. Sumado a esto, se realizó una búsqueda sistemática de los planes de ordenamiento territorial minero dispuestos en las políticas públicas y la jurisprudencia disponible.

VISUALIZACIÓN PERMANENTE CON TARJETAS MÓVILES Y CARTOGRAFÍA SOCIAL

Para la aplicación de estas dos herramientas, se desarrollaron dos talleres en el municipio de Guapi del 17 al 19 de agosto de 2017; el primer taller contó con la participación de las instituciones de gobierno y el segundo, con los líderes de los Consejos Comunitarios, representantes de Resguardos Indígenas y miembros de la Iglesia Católica.



Figura 8. Taller con instituciones

31



Figura 8. Taller con comunidades

Figura 8. Talleres desarrollados en el municipio de Guapi (Cauca) del 17 al 19 de agosto 2017.

Los talleres fueron realizados por un equipo de trabajo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y representantes del Ministerio de Minas y Energía. En la tabla 1 se presentan los participantes en cada uno de los talleres realizados:

Tabla 1. Participantes a los talleres

PARTICIPANTES	
Taller con instituciones	Taller con comunidad
Alcaldía de Guapi	Consejo Guapi Abajo
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP)	Consejo Comunitario Alto Guapi
SENA (Coordinador sede Guapi)	Consejo comunitario del río Guajuí
CRC (Equipo técnico)	Consejo Río San Francisco
Institución Educativa del municipio de Guapi	Comunidad Nueva Bellavista
Policía Nacional de Colombia (Comandancia del Distrito de Guapi)	Iglesia Católica del municipio del Guapi
Armada Nacional de Colombia (Oficial de Operaciones de Guapi)	

La información resultante de la aplicación de las tres herramientas metodológicas se presenta a lo largo del documento. En cada dimensión se hace una distinción entre la información primaria captada en los talleres y la información secundaria localizada en la investigación documental (Figura 9).



Figura 9. Dimensiones de análisis

DIMENSIÓN SOCIAL

Con el propósito de tener un panorama general de la estructura y dinámicas sociales del territorio en torno a la explotación de oro, la dimensión social presenta información relacionada con la composición y distribución de la población, las organizaciones y asociaciones establecidas en el territorio, los niveles educativos, la percepción de confianza en las instituciones estatales por parte de las comunidades, las principales enfermedades que se manifiestan en los guapireños, la prestación de los servicios de salud y los conflictos conexos relacionados con la actividad minera en el territorio.

COMPOSICIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO

Con base en las proyecciones del DANE, el municipio de Guapi cuenta con aproximadamente 29.867 habitantes de los cuales el 61% (18.277 personas) se localizan en la cabecera municipal y el 39% (11.590) en las áreas rurales. Para 2015, la Alcaldía del Municipio identificó que del total de la población, 28.920 personas se reconocen como negras y 119 como indígenas que hacen parte de la comunidad Eperara Siapidara organizados en dos cabildos indígenas: Nueva Bellavista y Partidero.

La presencia mayoritaria de población afrodescendiente en el territorio ha permitido la organización de estas comunidades en Consejos Comunitarios constituidos mediante la Ley 70 de 1993 definidos como "unidades de administración territorial de las áreas tituladas colectivamente a las comunidades del sur del Pacífico colombiano"⁵ por parte del Estado colombiano. Esta presencia y organización de la población negra en el municipio resalta la importancia de entender a Guapi bajo el enfoque étnico diferencial donde confluyen los principios de defensa de los Territorios Colectivos, el respeto por las tradiciones culturales, la protección al medio ambiente y la explotación de los recursos naturales de manera responsable y equitativa para toda la población.

A continuación se presenta la tabla 2 con las principales características de cada Consejo Comunitario:

⁵ Organizaciones y Consejos Comunitarios del sur del Pacífico, MinMinas-IIAP (2015), "Guía de Relacionamiento de las Comunidades Negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el Sector Minero Energético", p. 25.

Tabla 2. Actividades productivas por Consejo Comunitario

Consejo comunitario	Corregimientos	Veredas	Superficie (Ha)	Actividad productiva	Productos
Consejo Comunitario de la comunidad negra del Alto Guapi	Balsitas, Las Juntas, El Naranjo, San Vicente, Santa Clara, El Rosario, Yantín	San Agustín, Caimito	103.742	Producción agrícola. Minería	Mussáceas (plátano, banano, chivo) Arroz, Chontaduro, Oro y platino
Consejo Comunitario Guapi Abajo	Boca de Napi, Temuey, Chamón, Parcelas, La Sabana	Calle Honda, Partidero, La Pampa, Codicia, Sansón, Penitente, El Carmen, Santa Rosa, Chamocito, Playa de Obregones (Almejal)	43.196	Producción agrícola. Pesca	Coco, Arroz, Musáceas (plátano, banano, chivo), Camarón munchillá, Sábalo, Sabaleta, Cubo, Mojarra, Pelada, Sierra, Corvina.
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Río Napi	Soledad, Belén, San Agustín, Calle Larga, Chaure, San Antonio	Boca de San Francisco, Playa del Medio, Isla de Tomás, Santa Gertrudis, Pinulpi	47.007	Producción agrícola. Minería	Plátano, Oro y Platino
Consejo Comunitario Río San Francisco	Cascajero, Santa Ana, La Calle	El Roble, Pascualero	26.232	Producción agrícola. Minería. Pesca	Arroz, Plátano, Chontaduro, Oro, Platino, Camarón munchillá y Gazapo, Sábalo, Sabaleta, Cubo, Mojarra
Consejo Comunitario de la comunidad negra de la Jurisdicción del Río Guajúí	Concepción, Santa Ana, José de Gaure, El Carmelo, Limones	Santa Rosa, Quiroga, Joanico	35.735	Producción agrícola. Minería. Pesca	Coco, Musáceas (plátano, banano, chivo), Arroz, Oro, Platino, Camarón Langostino tigre y tití, Ñato, Sabaleta y Sábalo
Consejo Comunitario de Chanzará	Firme Bella Vista, Firme San José	Vuelta Larga, Micaelita, El Bagrero	3.144	Producción agrícola. Pesca	Coco, Musáceas (plátano, banano, chivo), Camarón (langostino, tití y tigre), Carduma (Producción de Harina de pescado, fabrica transformadora de Chanzará), Piangua, Chorga, Cangrejo, Jaiba, Barbudo, Ñato, Alguacil, Pelada, Sierra, Corvina.

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2014. Ministerio del Interior, 2011.

ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES COMUNITARIAS

Junto a los Consejos Comunitarios en el municipio, algunas de las organizaciones más representativas que se localizan en el territorio son:

Tabla 3. Principales organizaciones sociales constituidas en el municipio

Organización	Misión
Cooperativa de mujeres productivas de Guapi – COOPMUJERES	Organización que nace como resultado de la unión de las mujeres negras en 1992 y busca la solución de los problemas sociales y económicos de ellas.
Pastoral Social del Vicariato de Guapi	Evangelización y formación cristiana. Acompañamiento a las comunidades en el desarrollo de obras sociales.
Asociación de Consejos de Guapi – ASOCONGUAPI	Defensa de los intereses y solución a las problemáticas de los Consejos Comunitarios del municipio.
Fundación Chiyangua	Rescate de prácticas culturales, equidad y género en el alto y bajo Guapi.
Empresa comunitaria de mujeres rurales de Guapi “Ríos Unidos”	Fortalecimiento organizativo y proyectos productivos de las mujeres en el municipio.
Asomanos negras	Trabajo etnicopolítico (opera en el Río Nari, San Francisco, Alto Guapi, Bajo Guapi).

La conformación de estas organizaciones resalta el poder asociativo de las comunidades en torno a problemáticas y temas de interés de la población relacionados principalmente en la defensa de los derechos de las comunidades negras, apropiación del territorio desde una perspectiva de género por parte de las mujeres, defensa y propagación de los principios de la comunidad católica, y en general, la creación de organizaciones sociales que permitan generar canales de comunicación con las instituciones locales.

Es importante resaltar que en el tema de enfoque de género y el poder de asociatividad de las mujeres, la Alcaldía Municipal revela que el 60% de la población femenina se encuentra vinculada a organizaciones de mujeres, esto es algo que destaca el poder de asociación de las mismas en los temas de su interés. Sumado a esto, la Alcaldía informa que a la fecha se adelantan cinco proyectos en el área de emprendimiento para la generación de ingresos con enfoque de género y que el 50% de la población femenina participa en organizaciones de base y ejecución de proyectos de la comunidad y de decisión política.

Por último, es importante mencionar que también existen diferentes organizaciones y asociaciones de jóvenes en donde se tratan temas propios de esta población como el desarrollo de iniciativas en temas culturales y de deportes. Según informa la Alcaldía Municipal, existen 350 jóvenes vinculados a organizaciones juveniles.

• ***Visión institucional de la composición y organización de las comunidades en torno a la explotación de oro***

Frente a la relación de la explotación de oro y la composición y organización de las comunidades en el territorio, las instituciones aseguraron que el desarrollo de esta actividad ha venido generando enfrentamientos entre algunos de los Consejos Comunitarios y organizaciones del territorio, ya que existen posiciones a favor y en contra de la extracción del oro en el municipio. A modo de exemplificación de dicho enfrentamiento, las autoridades mencionaron que existe un conflicto entre las comunidades de Soledad, Río Guajuí y Renacer Negro.

Sumado a lo anterior, las instituciones también identificaron conflictividades con comunidades vecinas como es el caso de la comunidad de Renacer Negro ubicada en Timbiquí, la cual quiere desarrollar la actividad minera en el río Guajuí localizado en Guapi.

• ***Percepción de las comunidades sobre la composición y organización social entorno a la explotación de oro***

En el desarrollo de los talleres, las comunidades coincidieron con las visión de las instituciones entorno a que la explotación de oro está generando conflictividades y tensiones relacionadas con los ciudadanos que se encuentran a favor y en contra de esta actividad, al uso de maquinaria especializada para una práctica cultural que no hacía uso de estos vehículos, así como, a la pérdida del principio de cuidado y respeto a la naturaleza.

Este cambio en la organización del territorio y en la explotación de los recursos naturales ha conducido a que las comunidades alteren las costumbres de los medios de subsistencia, ya que la minería ha desplazado el desarrollo de las tradiciones agrícolas y ha reducido la disponibilidad de los peces como consecuencia de la intervención y contaminación de los ríos. Asimismo, la caza como tradición ancestral ha disminuido debido a que la modificación del entorno ha impedido el desarrollo de actividades productivas primarias.

Por último, las comunidades manifestaron su preocupación referida a que algunas de las instituciones de gobierno local y departamental que tratan el tema de la explotación minera no tienen conocimiento sobre la legislación y jurisprudencia asociada a este tema, ni a las disposiciones normativas relacionadas con las Tierras de las Comunidades Negras. Frente a esto, los asistentes resaltaron la importancia de tener mayor conocimiento sobre este tema, ahondando por ejemplo en la Ley 70, y otras normatividades, con la finalidad de adelantar plan de ordenamiento minero que responda a las particularidades del territorio.

NIVELES EDUCATIVOS Y OFERTA INSTITUCIONAL

En cuanto al tema de educación, el Ministerio de Educación informa que la tasa de cobertura neta en educación preescolar para el 2016 en el municipio fue del 51,6%, ligeramente superior al guarismo departamental (48,4%). La tasa de cobertura neta en educación primaria para el mismo año fue del 84,5% en el municipio, y apenas un punto superior en el departamento.

La tasa de cobertura neta en educación secundaria para el mismo año fue del 36,7%, en contraste con el 65,5% del departamento. La tasa de cobertura neta en educación media fue del 15%, siendo del 33,5% en el departamento del Cauca para 2016 y, la tasa de cobertura neta en educación básica de Guapi fue del 84,3% frente al 85,9% del departamento para el mismo año.⁶

El municipio cuenta con cuatro instituciones públicas de educación:

- Instituto de concentración Manuel de Valverde
- Instituto Educativo San José
- Instituto Educativo San Pedro y San Pablo
- Instituto Normal Superior

Algunas de las problemáticas más sobresalientes del sistema educativo en el municipio se centran en la falta de institutos educativos para todo el territorio; el mejoramiento de las instalaciones ya existentes; la falta de dotación e insumos para las clases; una mayor capacitación de los docentes; la ampliación en la cobertura de los transportes de los estudiantes, principalmente los de las zonas rurales; la ampliación

⁶ Dirección Nacional de Planeación. Fichas de caracterización territorial Departamento del Caucás y Municipio de Guapi.

de los servicios de alimentación; y, la adquisición de tecnologías de la información que faciliten impartir los programas educativos en los estudiantes.⁷

A estas problemáticas se suma la constante solicitud de la restructuración del modelo de educación que se estaba implementando en las instituciones educativas oficiales, ya que éste modelo no responde a las costumbres y características culturales del territorio. Es por lo anterior, que las comunidades han solicitado la inclusión de un enfoque etnoeducativo que propague las tradiciones del territorio sin dejar de lado los programas establecidos en educación a nivel nacional.

- ***Visión institucional y percepción de la comunidad sobre la educación en el municipio y su relación con la explotación de oro***

En el desarrollo de los talleres con las autoridades de gobierno y la comunidad, las partes coincidieron en su preocupación relacionada con los altos niveles de deserción escolar de la población infantil y joven. De acuerdo con los participantes, la explotación de oro constituye uno de los factores impulsores de la deserción escolar, por cuanto los menores se insertan en actividades productivas desde temprana edad.

PRINCIPALES ENFERMEDADES DE LA COMUNIDAD Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD

En los temas de salud, la Alcaldía Municipal brinda información relacionada con algunos de los principales indicadores asociados a este tema en comparación con el departamento del Cauca:

Tabla 4. Análisis del cierre de brechas en el sector salud

Indicador	Guapi	Departamento
Afiliación al régimen subsidiado a corte enero de 2017	92%	64%
Tasa de mortalidad infantil 2014 (fallecidos por 1000 nacidos vivos)	28,8	19,30
Cobertura vacunación en 2014	100%	87%

Fuente: elaboración propia con base en las fichas de caracterización territorial del Departamento Nacional de Planeación para el municipio de Guapi y el departamento del Cauca

⁷ PNUD y Ministerio del Trabajo. "Perfil productivo del Municipio de Guapi. Insumo para el diseño de las estrategias y alternativas para la generación de empleo a las víctimas de la violencia. (2013)". Bogotá, p. 29.

Frente a estos datos, es importante resaltar el alto porcentaje de mortalidad infantil en el municipio en contraste con el departamento; sin embargo, es de destacar la cobertura total en vacunación de toda la población, un rasgo representativo de la gestión en materia de salud de las autoridades departamentales y locales.

A pesar del alto número de población del municipio y el difícil acceso algunas zonas del territorio, Guapi cuenta con dos centros de salud públicos:

- Empresa Social del Estado Guapi ESE
- Centro de Salud Corregimiento Limones

A estos centros de salud recurren no solo los habitantes del municipio sino parte de las comunidades de Timbiquí. Los problemas identificados en la prestación de los servicios de salud se concentran en la necesidad de ampliar la oferta institucional en el municipio, mejorar las instalaciones de los centros de salud ya existentes, aumentar los insumos y tecnología usados en los procedimientos médicos, así como la ampliación de los profesionales de la salud, en especial, profesionales especializados en las necesidades del territorio.

Frente a este último punto, es importante mencionar que en Guapi las principales causas de enfermedad y de mortalidad son las complicaciones parasitarias intestinales (enfermedades diarreicas agudas), las enfermedades respiratorias y de hipertensión, así como las infecciones de las vías urinarias según información reportada por la Alcaldía Municipal.

• *Visión institucional y percepción de la comunidad sobre la salud en el municipio y su relación con la explotación de oro*

Según los asistentes, la explotación minera ha generado daños ambientales a los ríos relacionados con la contaminación con mercurio y con desechos de la extracción en las fuentes hídricas; esta problemática ha afectado el consumo del líquido vital en la población, generando problemas de salud como brotes en la piel y enfermedades diarreicas agudas.

Junto a lo anterior, la construcción de piscinas de procesamiento del mineral en las riberas de los ríos ha potencializado la proliferación de zancudos, serpientes y roedores en el territorio, lo que ha generado

nuevos riesgos en la salud, ya que los zancudos operan como vectores de enfermedades, los roedores contaminan el agua y los alimentos de las comunidades, y las serpientes pueden poner en peligro la vida de las personas, especialmente de la población infantil.

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Las tensiones entre las comunidades guapireñas en el territorio se han centrado principalmente en: la disposición, uso y explotación de la tierra y el territorio; los impactos y dinámicas del conflicto armado; el establecimiento de conflictos urbanos; la explotación minera; el establecimiento de cultivos ilícitos y, la crisis de gobernabilidad.⁸

En cuanto a la tenencia de la tierra en Guapi, existen tensiones que se asocian a la disputa por la propiedad entre los grandes propietarios y las exigencias por el uso del territorio de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Por su parte, los grupos armados ilegales, aprovechando las tensiones entre comunidad – Estado y el vacío de poder en algunas zonas del departamento, se posicionaron en Guapi generando un nuevo escenario para el desarrollo del conflicto armado, una tensión histórica que ha padecido el municipio.⁹

De otra parte, la construcción histórica de realidades diferenciadas entre la ruralidad y los cascos urbanos del territorio, condujo al establecimiento de conflictos urbanos por temas propios del territorio, como por ejemplo, los choques culturales entre indígenas, afrodescendientes y campesinos. Asimismo, los guapireños se enfrentan a las consecuencias del establecimiento de la minería ilegal, que no solo genera la presencia de grupos armados ilegales y acciones violentas contra la población, sino también fracturas y divisiones sociales entorno al establecimiento de esta actividad económica de forma ilícita.¹⁰

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Consultado en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caucaconflictividades-2015.pdf?download>, 2015, p 19.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Consultado en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caucaconflictividades-2015.pdf?download>, 2015.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Consultado en: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-caucaconflictividades-2015.pdf?download>, 2015.

A la explotación ilegal de oro se suma el establecimiento y producción de cultivos ilícitos, específicamente de los cultivos de coca, los cuales han generado un cambio en las prácticas agro culturales propias del territorio y a un escenario de vulnerabilidad de las comunidades que quedan en medio de los operativos de lucha contra los cultivos de las autoridades y la defensa de estos por parte de los grupos ilegales.

Estas tensiones propias del territorio y de las interacciones sociales, se han convertido en elementos que profundizan y dificultan la gobernabilidad de las instituciones en el municipio.

• ***Percepción de la comunidad sobre la confianza a las instituciones en torno a la explotación de oro***

En contraste a la visión de las instituciones de gobierno frente a las tensiones que surgen con la comunidad, en el desarrollo de los talleres los participantes aseguraron que una tensión latente es la falta de claridad en las políticas relacionadas con la actividad minera en los territorios por parte del Ministerio de Minas y Energía frente a la explotación de oro en el municipio.

Asimismo, los participantes aseguraron frente a las acciones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), que dicha entidad no cumple con su misión relacionada con hacer seguimiento y control al territorio. En cuanto a la Alcaldía Municipal, las comunidades expresaron que se han registrado hechos de corrupción relacionados con la falta de control ante el ingreso ilegal de la maquinaria usada para la extracción ilícita de oro en el municipio.

CONFLICTOS CONEXOS

La transformación de la extracción mineral tradicional a la de uso de maquinaria en tierra en el municipio, trajo consigo un sin número de impactos y conflictos sociales asociados al control por el negocio y a los réditos económicos que conllevaba. Este cambio en la concepción de dicha actividad respondió, entre otros factores, a la presencia de grupos armados ilegales en el territorio, quienes se interesaron en el control de esta actividad como medio de generación de rentas.

La presencia de estos grupos generó, entre otras afectaciones, cobro de tributos ilícitos a los pequeños y medianos mineros, amenazas y asesinatos selectivos de líderes sociales defensores de la minería tradicional, el desplazamiento de comunidades donde se encontraban grandes yacimientos de oro, y en general, la generación de temor y pérdida de apropiación del territorio.

Adicionalmente, la bonanza de la minería dio lugar al establecimiento de lugares de prostitución y al incremento en el consumo de alcohol y drogas en los territorios circundantes a las zonas de explotación, situación que ha profundizado los conflictos urbanos en el territorio.

- ***Visión institucional y percepción de la comunidad sobre los conflictos conexos relacionados con la extracción de oro***

Tanto las comunidades como las instituciones del territorio coincidieron en que la actividad minera ha formado conflictos conexos en el territorio, como el establecimiento de lugares donde se ejerce la prostitución, así como sitios de ocio asociados al consumo de alcohol y drogas. Sumado a esto, la explotación de oro de forma ilícita ha generado impactos asociados a la presencia de grupos armados ilegales, los cuales han realizado agresiones y hechos de violencia sexual, situación que se agrava debido a que estos hechos no son denunciados por temor a posibles represalias.

Por último, los participantes al taller aseguraron que si bien en Guapi existe una tendencia al desplazamiento forzado como consecuencias de las dinámicas del conflicto armado, en los últimos años se ha evidenciado un fuerte vínculo entre este hecho victimizante con la explotación ilícita de oro, ya que los grupos ilegales han desplazado a la población para el desarrollo de esta actividad. Asimismo, se ha presentado una migración económica masiva, ya que los réditos de esta actividad han permitido que los habitantes del municipio se desplacen a otras zonas del país en búsqueda de una mejor calidad de vida.

DIMENSIÓN ECONÓMICA

En esta dimensión se pretende suministrar información económica de Guapi relacionada con el uso del suelo, comportamiento en la economía regional, principales actividades económicas en el municipio y necesidades básicas insatisfechas (NBI), entre otros aspectos que permiten caracterizar y presentar un diagnóstico de la situación económica del municipio.

Un aspecto a resaltar en esta dimensión, según lo informado por la administración local, es que la actividad minera ocupa una posición importante de aprovechamiento económico, particularmente en las zonas medias y altas de los ríos, donde se destaca la explotación de oro y platino.

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) EN GUAPI

43

- **¿Qué es el NBI?**

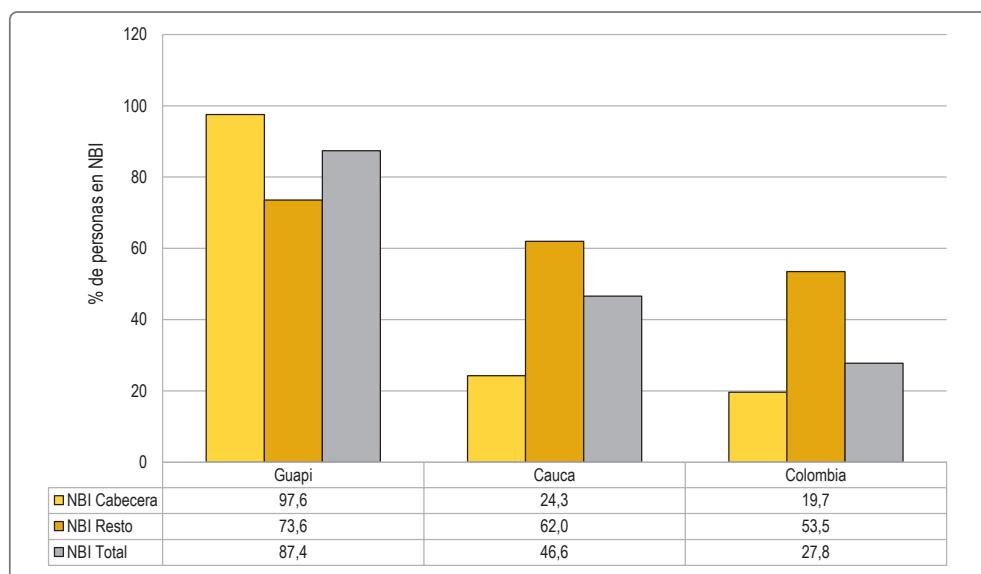
De acuerdo con el DANE, "el NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: *viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela*. Este indicador es calculado cada vez que se realiza un censo poblacional"¹¹.

- **NBI en Guapi**

El municipio de Guapi registra uno de los más altos porcentajes de NBI del departamento: en zonas rurales de Guapi es del 73,6% siendo considerablemente mayor al resto de los municipios y al comportamiento nacional, y la zona urbana fue del 97,6% superior al nacional y al departamental. En cuanto al NBI (total) de Guapi, fue considerablemente superior al resto de los municipios del departamento y al total nacional. En términos prácticos, esto indica que las necesidades de carácter material por solventar en Guapi son muy elevadas tanto para la zona urbana como rural.

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Consultado en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf

En los resultados del censo de población del 2005, los indicadores de NBI para la gran mayoría de los municipios del departamento de Cauca fueron superiores a la media nacional. Según el Dane (2005), el 46,6% de la población del departamento del Cauca presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI). Para la zona urbana del departamento del Cauca se ha establecido el indicador de NBI en 24,3 % y para el área rural en 62,0%. Las cabeceras municipales de Argelia, Piamonte, Guapi, Santa Rosa y Timbiquí, presentan valores significativamente altos comparados con el promedio departamental; particularmente, Guapi fue uno de los municipios con el NBI más alto, alcanzando a ser 3,1 veces la media nacional.



Fuente: DANE, NBI municipales con estimación a 2012.

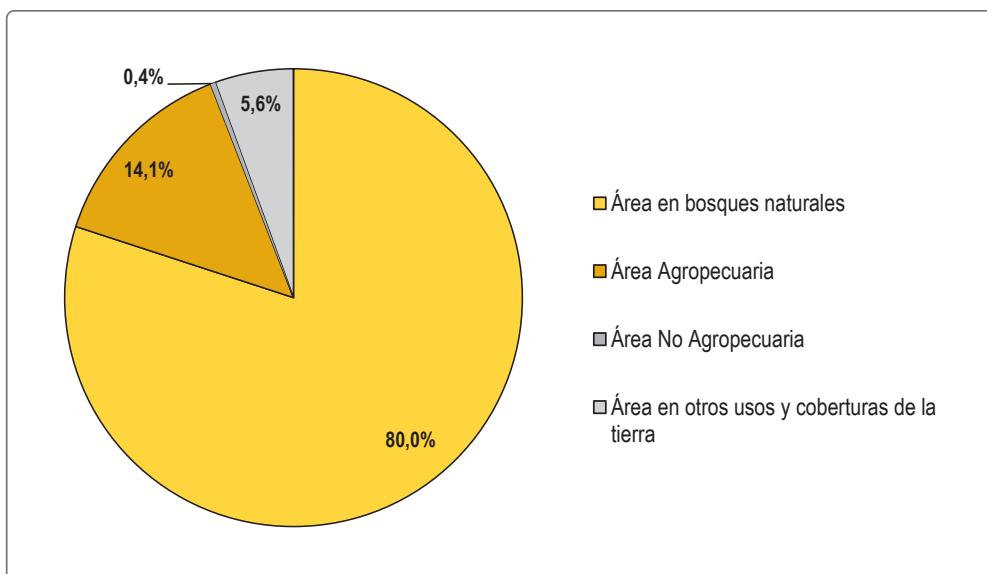
Figura 10. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Guapi.

Adicionalmente, de acuerdo al Plan de Desarrollo 2012-2015, el 32,5 % de la población del municipio de Guapi vive en la extrema pobreza, más concentrada en la zona rural, con un 36,8%, y en el área urbana con 29,2%. Se estima que más del 85,6% de los hogares no alcanza a cubrir los gastos básicos¹²

¹² Ministerio de Trabajo – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2013 Estudio de Perfil Productivo Rural y Urbano del Municipio de Guapi.

SITUACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN EL MUNICIPIO Y USOS DEL SUELO

De acuerdo con los resultados arrojados por el Censo Nacional Agropecuario, el 80% de la tierra en el municipio corresponde a bosques naturales, el 14,1% corresponde a área agropecuaria y al 5,6% se le dan otros usos (véase figura 11). En cuanto al uso del suelo con fines agrícolas, vale la pena anotar que los cultivos son itinerantes, es decir, que se realiza una rotación de los mismos para dejar descansar los suelos. La producción agropecuaria en el municipio es principalmente para autoconsumo y los pocos excedentes son llevados a la cabecera para su comercialización.



Fuente: DANE - 3er CNA 2014.

Figura 11. Participación de áreas en bosques naturales, agropecuarios y no agropecuarios en Guapi.

Tabla 5. Área en bosques naturales, agropecuarios y no agropecuarios

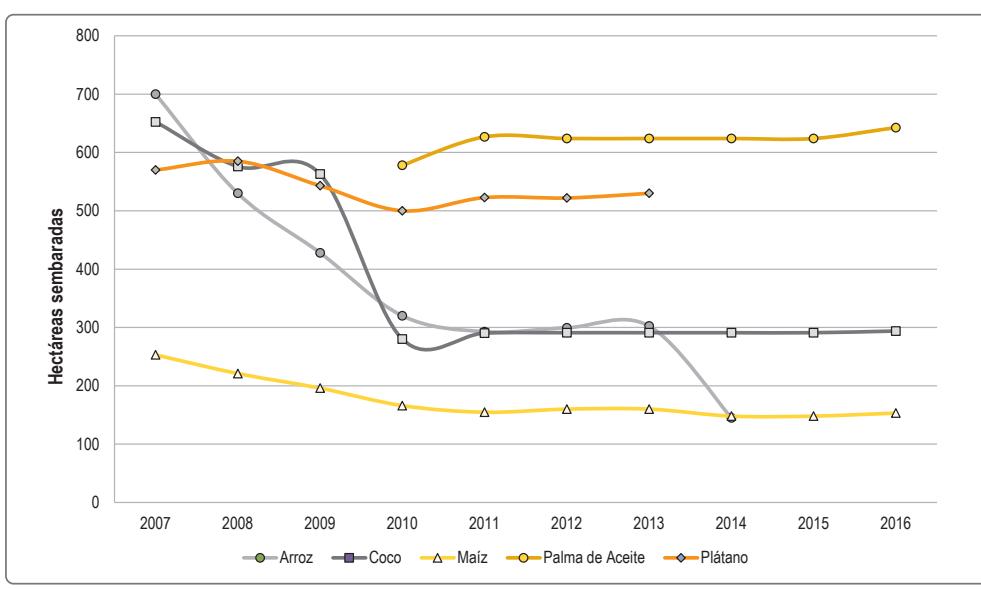
Municipio	Área en bosques naturales (ha)	Área agropecuaria (ha)	Área no agropecuaria (ha)	Área en otros usos y coberturas de la tierra (ha)
Guapi	199.144,1	35.022,7	881,5	3.819,8

Fuente: DANE - 3er CNA 2014

En términos generales, se observa que se ha reducido significativamente la cantidad de hectáreas sembradas para los principales productos agrícolas del municipio de Guapi. Esto puede estar asociado a la configuración de nuevas dinámicas en el territorio, como son cambios en el uso del suelo y al desarrollo de actividades de explotación de minerales, particularmente de oro, lo que ha permitido una disminución en el área agrícola.

De acuerdo con las Evaluaciones Agropecuarias (EVA) municipales realizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), en cuanto a las hectáreas sembradas de los productos agrícolas con mayor participación en el municipio, se observa que en el caso de la palma de aceite, ha mantenido un promedio de 621 hectáreas sembradas desde el 2010. Por su parte, las hectáreas sembradas con plátano para el periodo 2007-2013, presentaron un promedio de 539ha, para años posteriores no hay registro de la cantidad de hectáreas.

En cuanto a los cultivos de coco, se observa que la cantidad de hectáreas sembradas registradas de este producto en el 2016 fueron de 294ha, reduciéndose prácticamente a la mitad en comparación con los niveles registrados en 2007 (653ha). Al parecer las hectáreas sembradas con arroz no fueron ajena a esta dinámica, según la última información disponible, presentó una reducción al pasar de 700ha registradas en 2007 a 145ha en 2014. De igual manera, las hectáreas sembradas para la producción de maíz han presentado una tendencia a su disminución en los últimos seis (6) años comparado con los niveles registrados en 2007.

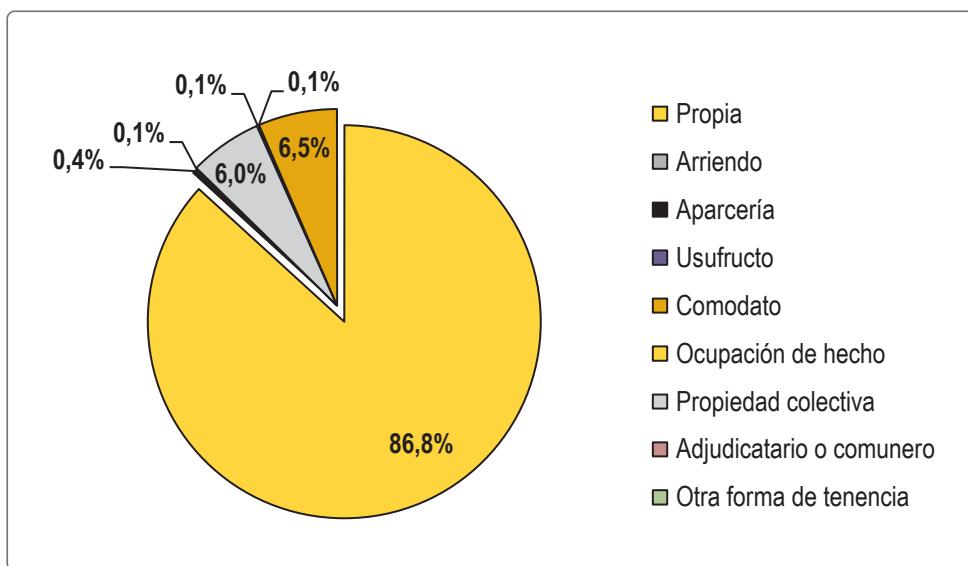


Fuente: MADR-EVA.

Figura 12. Hectáreas sembradas con los principales productos agrícolas del municipio de Guapi 2007-2016.

En cuanto a la estructura de la propiedad, el 97% del área municipal se encuentra asociada a tierras de comunidades negras, establecidas en 5 consejos comunitarios, como se mencionó anteriormente.

De otra parte, según los resultados del Censo Nacional Agropecuario, el 86,9% de las Unidades Productoras Agropecuarias (UPA) manifestó que cuenta con vivienda propia, y sólo el 6% del territorio constituye propiedad colectiva¹³. Vale la pena anotar que los datos mencionados corresponden únicamente al régimen de tenencia para el total de las UPA en el área rural dispersa censada de Guapi (ver figura 13).



Fuente: DANE - 3er CNA 2014.

Figura 13. Forma de tenencia de la tierra.

47

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL MUNICIPIO

Las características geográficas del municipio como son la presencia de ríos navegables y su cercanía al mar y con una amplia variedad de especies, hacen que la pesca sea una práctica básica de subsistencia, aunque también existe la pesca con fines comerciales en menor escala (camarón, piangua y pesca blanca, entre otros).

¹³ De acuerdo con el DANE, la propiedad colectiva es una Forma de propiedad inembargable, imprescriptible e inalienable legalmente reconocida por el Estado a una comunidad étnica de acuerdo con la Constitución y la Ley a los Pueblos Indígenas y a las Comunidades Negras

Otra actividad que ha venido ocupando un renglón importante en la economía del municipio es la explotación de minerales, particularmente oro y platino; la cual es desarrollada principalmente en las zonas medias y altas de los ríos. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo (2015), “el 30% de las familias guapireñas trabaja en la minería artesanal, sus ingresos son variables en el año, oscilan entre \$500.000 y \$ 600.000 al mes, por familia. Semanalmente, se extraen 20 gr, con un valor del gramo que actualmente se acerca a los \$60.000”. No se cuenta con información de seguimiento a los precios del oro en el municipio.

Otra actividad económica destacada en el municipio es el aprovechamiento forestal tradicional, desarrollado principalmente por nativos de la región, quienes realizan sus labores sin ningún grado de tecnificación; la madera cortada es transportada en mula a los sitios de embarque y posteriormente es llevada por vía fluvial para su comercialización dentro del municipio, o hasta Buenaventura (cuando se vende a empresas madereras)¹⁴.

En cuanto a la producción agrícola, los cultivos con mayor participación son: caña biche (23,17%), plátano (19,07%) y coco (17,93%), la papa china (10,60%) y el chontaduro (8,25%), pero también se destacan cultivos tradicionales como la caña y los estípes de naidí¹⁵. Las limitadas opciones de comercialización han dado lugar a una reducción significativa de la producción en años recientes.

Por último, gracias a las condiciones especiales de alta biodiversidad que ofrece la región Pacífico y la cercanía a la reserva natural de Gorgona, el ecoturismo constituye otro de los medios de generación de recursos para el sector hotelero y de servicios. No obstante, el desarrollo en sector hotelero ha sido lento.

EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO EN GUAPI

Desde que entró en vigencia la Ley 1551 de 2012, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha sido el responsable de calcular el indicador de importancia económica municipal, cuyo objetivo principal es dar a conocer la estructura del valor agregado por municipio para la planeación y el desarrollo económico regional y para dar cumplimiento a la ley mencionada.

¹⁴ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. 2016 Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico.

¹⁵Ministerio de Trabajo – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. Estudio de Perfil Productivo Rural y Urbano del Municipio de Guapi.

En este sentido, según la ley “se entiende por importancia económica, el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los municipios dentro de su departamento”. No obstante, debe tenerse en cuenta que como no es posible hacer una cuantificación del PIB por municipio, se ha empleado el concepto de “peso relativo” a la distribución del valor agregado del departamento entre cada uno de sus distritos y municipios ubicados en su jurisdicción.

Para el periodo comprendido entre 2011-2015, el peso relativo del municipio en el valor agregado departamental no supera el 2%, presentado el mayor peso en 2012 con el 1,9% mientras que para el 2015 participó con el 1,4%; en cuanto al grado de importancia económica del municipio¹⁶ para el periodo de análisis se encontró en grado 6, con excepción del último año donde fue grado 5.

49

Tabla 6. Valor Agregado municipal, departamental y nacional 2011-2015.

Consejo comunitario	2011	2012	2013	2014	2015
Valor agregado (Miles de millones de pesos)	102	168	147	149	183
Valor agregado Departamental (Miles de millones de pesos)	7.814	9.021	10.595	11.252	12.722
Peso relativo municipal en el valor agregado departamental (%)	1,3	1,9	1,4	1,3	1,4
Grado de Importancia Económica	6	6	6	6	5

Fuente: DANE- Cuentas Departamentales

¹⁶ Según el DANE, el grado de importancia económica municipal corresponde a un ordenamiento jerárquico de siete categorías que describe la posición de un municipio con base al nivel de su valor agregado y de su peso relativo. Es mutuamente excluyente (un municipio pertenece a un único grado de importancia económica) y colectivamente exhaustivo (todos los municipios deben tener un grado de importancia económica).

APROXIMACIÓN A LA DINÁMICA DEL MERCADO LABORAL EN EL MUNICIPIO

- En términos generales, la economía del municipio se caracteriza por los altos niveles de informalidad, puesto que el 60% de la población encuentra en esta modalidad la única fuente de ingreso, lo que es acorde con el alto índice de desempleo, el cual alcanza el 40,1%. En el municipio cobra importancia la compra y venta de especies marinas, a pesar de su baja calidad dada las condiciones de los ríos, pero que son de alta relevancia en la dieta diaria de los guapireños por su precio más que por su contenido nutricional¹⁷.
- Según la última información disponible se evidencia un predominio de la Población en Edad de Trabajar (PET) en Guapi, dado que la proporción de población adulta (11-64 años) pasó del 50% en 2005 al 54% en 2013, y la población joven (0 -10 años) presentó una reducción en cinco puntos porcentuales, toda vez que era del 43% al inicio del periodo analizado¹⁸.
- Según el Ministerio de la Protección Social (2015), un porcentaje significativamente alto de la población se encuentra afiliada a salud; aproximadamente 85% de las personas están afiliadas al régimen subsidiado, mientras que cerca del 10% de las personas se encuentran en el régimen contributivo. El 1% pertenece al régimen especial y tan solo en 4% no cuenta afiliación a salud¹⁹.
- De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los consejos comunitarios denuncian altos niveles de desempleo en el municipio, lo que ha generado no solo una disminución en el poder adquisitivo y ha impulsado la migración. En lo que respecta a la cabecera municipal, se observa que el comercio y las actividades informales son la fuente de subsistencia de sus habitantes. Las pequeñas y medianas empresas son casi inexistentes, resaltando solo unas pocas dedicadas a la elaboración de artesanías. En la ficha municipal elaborada por la Federación Colombiana de Municipios se registra que la población

¹⁷ Ministerio de Trabajo – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estudio de Perfil Productivo Rural y Urbano del Municipio de Guapi. 2013. Pág.19

¹⁸ Ibíd, Pág.23

¹⁹ Ibíd. Pág.33.

económicamente activa se dedica en un 2,15% al sector industrial, en un 2,02% al sector comercial y en un 0,17% al sector de servicios²⁰.

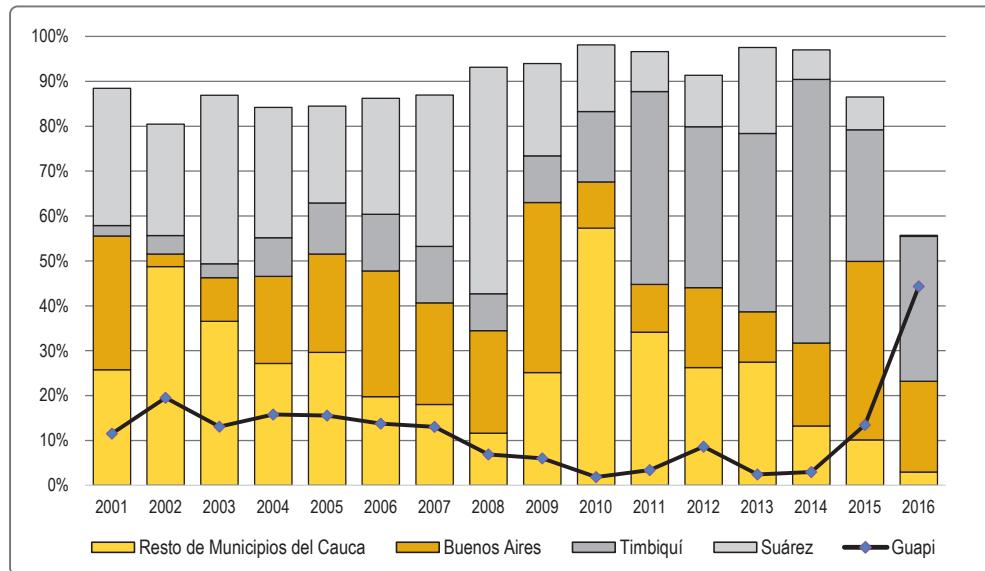
CARACTERIZACIÓN DE LA DINÁMICA PRODUCTIVA ASOCIADA A LA EXPLOTACIÓN DE MINERALES

Señala la Agencia Nacional de Minería que la producción minera del departamento del Cauca proviene principalmente de los municipios de Timbiquí, Buenos Aires, Guapi, Suárez, Santander de Quilichao, El Tambo, Patía y López de Micay en oro; Buenos Aires, Timbiquí, Bolívar, El Tambo; Guapi y La Vega en plata; Guapi, Buenos Aires, Santander de Quilichao, El Tambo, Timbiquí, Suárez y La Sierra en platino²¹.

De acuerdo con la misma fuente, para el periodo 2001-2016, el municipio de Guapi ha aumentado significativamente su participación en la producción de oro, comparado con municipios como Buenos Aires, Timbiquí y Suárez. Para el periodo comprendido entre 2001 hasta el 2007, con una participación promedio del 15%, posteriormente entre el 2008 al 2014, se reduce con un promedio del 5%, para luego en los últimos años volver a aumentar, al pasar del 13,5% en 2015 a 44,3% en 2016. De acuerdo con los registros existentes, el municipio de Guapi aumentó su producción de 717,98 kg en 2015 a 1658,76 kg en 2016, con un crecimiento del 131%; debe anotarse que las cifras anteriores no dan cuenta del oro extraído en Guapi que se comercialice en otros municipios, puesto que no se cuenta con registros de extracción, beneficio y comercialización confiables a este respecto.

²⁰ Defensoría del Pueblo. Informe estructural de riesgo por conflicto armado en la costa Pacífica Caucana Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Abril. 291. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/IERCostaPacificCaucana2014.pdf> pag 26

²¹ Agencia Nacional de Minería. Caracterización de la Actividad Minera Departamental. Departamento del Cauca. Recuperado de: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_cauca_01-06-2017.pdf



Fuente: Banco de la República, Ministerio de Minas y Energía, Minercol, Ingeominas (2004-2011), ANM (2012 en adelante). Nota: datos actualizados a diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.simec.gov.co/>

Figura 14. Participación en el volumen de producción de oro en Cauca.

Siguiendo con la dinámica de producción de oro en Guapi, se observa que en el periodo 2001-2008 el volumen promedio de producción de oro fue de 53,2 kg; posteriormente en 2009 registró un comportamiento significativamente alto con 139,3kg, situación que coincide con la dinámica departamental, la cual paso de 621,54 kg en 2008 a 2.316,77kg en 2009. Precisamente en junio del 2009, el precio internacional del oro toca su máximo histórico a 981 dólares la onza. Otro suceso que se destaca, es que en diciembre del 2009, el precio del oro vuelve a superar máximos históricos con 1.212 dólares la onza.

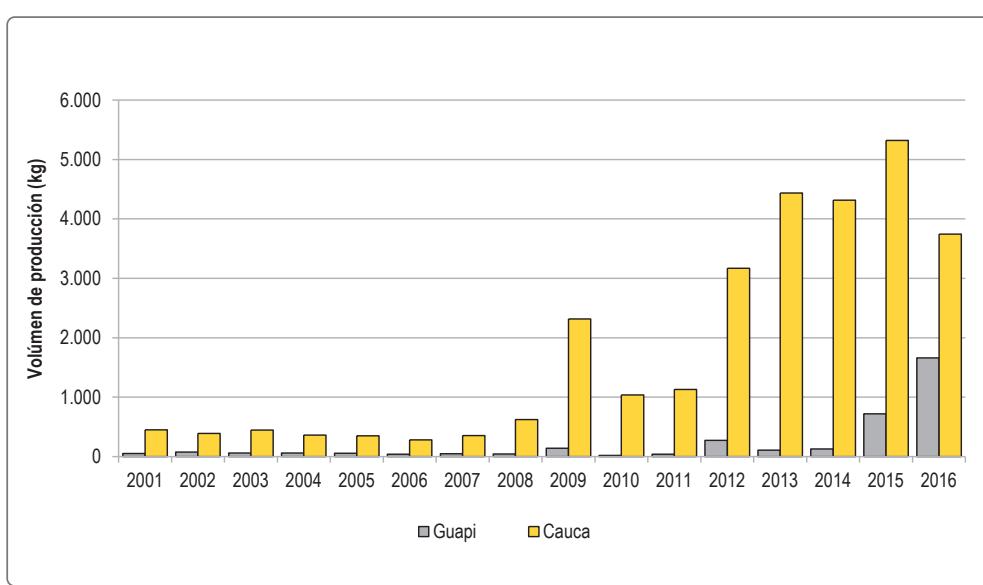
Luego de este período de auge en la producción de oro en el municipio, en los años 2010 y 2011 se registra un volumen de producción considerablemente bajo comparado con los niveles del periodo 2001-2009. Vale la pena recordar que, durante el periodo 2009-2010, los portafolios financieros buscaron refugio en los metales preciosos, dada la crisis internacional (2008-2012). Es decir, dada la pronunciada devaluación del dólar, muchos inversionistas migraron hacia el oro y la plata.

A partir del 2012, la producción del mineral se empieza a recuperar alcanzando los 273,2kg, lo que coincidió con el comportamiento en el precio internacional del oro, en donde el precio estuvo por encima de los U\$ 1.500/Onza Troy. Precisamente, en este año la compra de oro por parte de los bancos centrales representó un 12% comparado con el 10% en 2011.

No obstante, dicha recuperación no es sostenida. En 2013, se presenta una reducción en el volumen de producción de oro del municipio comparado con el año inmediatamente anterior, hecho que coincidió con la baja cotización del oro en los mercados internacionales, el precio promedio bajó a U\$1.410/Onza Troy y durante ese año se situó en un promedio de U\$1.290/Onza Troy. Posteriormente, en el año 2016 el volumen de producción fue 1.658.764,39 gr de oro, es decir que duplicó su producción respecto de lo registrado en el 2015 en el municipio.

De acuerdo con estos datos, se evidencia como el desarrollo de la actividad de explotación de oro en el territorio ha cambiado ostensiblemente su dinámica en comparación con lo registrado antes del 2009. Estos resultados ratifican la enorme necesidad de que en los Planes de Ordenamiento Territorial sea uno de los aspectos considerados clave para su actualización, puesto que esta actividad está aumentando su participación en la producción de riqueza, el empleo, y las problemáticas asociadas a la explotación.

53



Fuente: Banco de la República, Ministerio de Minas y Energía, Minercol, Ingeominas (2004-2011), ANM (2012 en adelante). Nota: datos actualizados a diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.simec.gov.co/>

Figura 15. Participación en el volumen de producción de oro en Cauca.

Otras actividades económicas en el territorio son la pesca artesanal, la agricultura, y el comercio (formal e informal)²². La economía del

²² Ministerio de Trabajo – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013 Estudio de Perfil Productivo Rural y Urbano del Municipio de Guapi. 2013. Pág.17.

municipio se caracteriza porque sus sistemas productivos se articulan en la parte alta de los ríos con las actividades agrícola y forestal, mientras que en las partes bajas la agricultura se desarrolla en paralelo con actividades pesqueras. Al interior del municipio, también existe un conjunto de actividades comerciales que se destacan, pero con un alto componente de informalidad.

• ***Visión institucional sobre la dinámica productiva en el municipio***

En cuanto a la explotación de minerales, se extrae el oro que proveen los ríos Guapi, Guajuí y sus afluentes, bajo métodos no tecnificados, aunque también existen explotaciones a mayor escala para lo cual utilizan maquinaria en tierra (retroexcavadoras); las cuales han generado un fuerte impacto ambiental como se explicará más adelante en la dimensión ambiental.

Las instituciones estiman que hay aproximadamente 35.000 habitantes en el municipio de Guapi, de los cuales se calcula que alrededor del 20-25% obtiene recursos de la explotación de minerales (como su principal actividad económica). De acuerdo con lo informado por las instituciones, los volúmenes de extracción de oro estimados en Guapi para la minería de subsistencia y la mediana se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 7. Volumen estimado de extracción de oro en Guapi

Clasificación	Cantidad (g/mes)
Subsistencia	5-40 g/mes
Mediana minería	50 - 200 g/mes

Un aspecto importante a señalar es que durante el proceso de carnetización para la minería de subsistencia realizado por el Municipio, se inscribieron un total de 6.811 personas. No obstante, las instituciones del municipio coincidieron en afirmar que ha sido el establecimiento de las actividades de mediana y gran minería, las que han generado aumento en el costo de vida para la comunidad.

• ***Clasificación de las actividades de explotación minera según el marco normativo***

El Decreto 1666 de 2016, se clasifican las actividades mineras en: minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. En cuanto a la minería de subsistencia, se define como la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la

industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque.

En cuanto a la clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala en etapa de exploración, construcción y montaje; los títulos mineros que se encuentre en dichas etapas se clasificarán con base en el número de hectáreas otorgadas en respectivo título, acorde con la siguiente tabla:

Tabla 8. Clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala en etapa de explotación, o construcción y montaje.

Clasificación	Número de hectáreas (ha)
Pequeña	Menor o igual a 150 ha
Mediana	Mayor a 150 ha pero menor o igual a 5.000 ha
Grande	Mayor a 5.000 ha pero menor o igual a 10.000 ha

Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de explotación, con base en lo aprobado en el respectivo documento técnico, se clasificarán en pequeña, mediana o gran minería de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9. Clasificación de la minería a pequeña, mediana y gran escala según tipo de mineral en etapa de explotación

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN ESCALA	
	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto
Metales preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (m ³ /año)	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m ³ /año	>15.000 hasta 300.000 Ton/año	>250.000 hasta 1.300.000 m ³ /año	>300.000 Ton/año	>1.300.000 m ³ /año

Fuente: Decreto 1666 de 2016

Nota: para el caso de metales preciosos y minerales metálicos en *minería subterránea*, los valores establecidos en la tabla corresponden al *total de toneladas de material útil removido*. Para *minería a cielo abierto*, corresponde al *total de metros cúbicos de material útil y estéril removido*.

De igual forma, mediante la Resolución 40103 de 2017, el Ministerio de Minas y Energía estableció los volúmenes máximos de producción para la minería de subsistencia, valores por encima de los establecidos califican como otra categoría e implican el requerimiento de título y licencia ambiental. En la siguiente tabla se establecen los volúmenes de producción mensual y anual para la minería de subsistencia:

Tabla 10. Volúmenes máximos de producción para la minería de subsistencia

Mineral y/o Materiales	Valor Promedio Mensual	Valor Máximo de Producción Anual
Metales Preciosos (Oro, Plata, Platino)	35 gramos (g)	420 gramos (g)

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, la Resolución 40103 de 2017.

DIMENSIÓN DE SEGURIDAD

La dimensión de seguridad tiene como finalidad presentar un panorama general sobre la presencia que ejerce la Fuerza Pública, la localización de grupos armados ilegales y el establecimiento de rutas de tráfico y comercio ilegal en el municipio.

PRESENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA

Considerando el límite con el océano Pacífico y la alta presencia de ríos en el municipio, la seguridad del territorio por parte de la Fuerza Pública se concentra particularmente en la Armada Nacional, que tiene jurisdicción hasta 20 km de la línea de costa y opera con el Batallón Fluvial de Infantería de Marina N°42 que hace parte de la Segunda Brigada Fluvial de Infantería de Marina²³, la cual ejerce control en las costas del Pacífico. Por su parte, el Ejército Nacional hace presencia con la Vigésima Novena Brigada a través de la Unidad Táctica del Batallón de Infantería N°56 Francisco Javier González²⁴. La Policía Nacional opera con una estación localizada en el casco urbano y, si bien la Fuerza Aérea no tiene presencia específica en el territorio, dispone del aeropuerto Juan Casiano para el desarrollo de operaciones militares y humanitarias.

²³ Armada Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/es/content/brigada-fluvial-de-infanter%C3%ADA-de-marina-no2>, 2017.

²⁴ Ejército Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=277481>, 2017.

- **Visión institucional sobre la presencia de la Fuerza Pública en el territorio**

A pesar de la delimitación en las áreas de control por parte de la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Policía Nacional en el territorio, las autoridades de gobierno consideran que debe brindarse una mayor presencia y control por parte de la Fuerza Pública, ya que su accionar no se debe limitar solo a operaciones puntuales sino a un control constante que responda al nuevo escenario que ofrece la desmovilización de las Farc como grupo armado, y por ende, a la reacomodación de los grupos al margen de la ley que actualmente operan en la región.

- **Percepción de las comunidades sobre la presencia de la Fuerza Pública en el territorio**

La comunidad considera de manera unánime que, por una parte el Ejército Nacional tiene una presencia esporádica en el territorio para el desarrollo de operaciones específicas, pero no de manera permanente, lo cual genera espacios para el desarrollo de actividades ilegales. Por otra, los asistentes perciben que no existe la suficiente presencia de miembros de la Policía Nacional, ya que solo se localizan en la cabecera municipal y no tiene alcance a las veredas. Por último, las comunidades consideran que la Infantería de Marina no está aplicando controles eficaces frente al control de la explotación de oro ilegal y afirman que las máquinas usadas para esta actividad pasan por los controles militares sin ninguna restricción.

PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES

Guapi es uno de los municipios con mejor posicionamiento al occidente del departamento del Cauca. Su límite al norte con el océano Pacífico y Timbiquí, al sur con el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño), al oriente con Timbiquí y Argelia, y al occidente con el océano Pacífico, le permite tener acceso a la región pacífico conectando al sur con Nariño para seguir hacia la frontera con el Ecuador y al norte para enlazar con el Valle del Cauca, sin olvidar su salida clave al océano.

A esta localización geoestratégico se suma la alta riqueza natural, caracterizada por paisajes de serranía, llanura y cerros, la localización en el mar del Parque Nacional Natural Isla de Gorgona y Gorgonila y las grandes extensiones de ríos donde se destaca el Añapi, Guapí, Napi, Pilpe, San Francisco, entre otros, los cuales constituyen las vías principales de transporte para los pobladores. Esta riqueza natural ha permitido que, históricamente, se desarrolle una alta explotación agrícola, de minería de oro, de maderas, y la siembra de cultivos de coca.

La ubicación estratégica del territorio, sumado a su riqueza natural y a la ausencia de vías terrestres, entre otros factores, generó un alto interés en los grupos armados ilegales para posicionarse en Guapi, a fin de ejercer control territorial, usar el municipio como retaguardia frente a los operativos de la Fuerza Pública y explotar los recursos naturales, siendo la extracción del oro y la siembra de cultivos de coca su mayor interés. Dichos grupos se posicionaron desde mediados de los años sesenta con la llegada de guerrilleros de las Farc y el ELN, en los noventa con grupos paramilitares y, a mediados de la primera década de los dos mil, con grupos post desmovilización.

• **Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (Farc – EP)**

La primera guerrilla que hizo presencia en el Cauca a mediados de los años cincuenta fue la de los grupos de autodefensas campesinas en el municipio de El Tambo, que dieron origen posterior a las Farc-EP a mediados de los sesenta. Con el empoderamiento de esta guerrilla y el recrudecimiento del conflicto armado entre los años ochenta y noventa, las Farc lograron extender sus frentes en el departamento, lo que dio pie a la conformación y posicionamiento del Frente 29 en Guapi. El auge en los noventa no solo de las Farc sino del ELN condujo a que ambas guerrillas controlaran el municipio a través del sometimiento de la población, usando el narcotráfico como su mayor fuente de financiación. Para los años dos mil, el Frente 29 mantuvo sus operaciones delincuenciales en el municipio financiándose principalmente de la coca y la explotación ilícita de oro; sin embargo, estas acciones fueron altamente combatidas por las Fuerzas Militares bajo la política de seguridad democrática.

Como consecuencia del establecimiento de la mesa de conversaciones en La Habana para poner fin al conflicto con esta guerrilla, las operaciones militares por parte de la guerrilla y la Fuerza Pública desescalaron notablemente en el municipio en 2014. A pesar de esto, el conflicto siguió activo hasta la finalización de los diálogos en 2016, presentándose acciones armadas importantes por parte de las Farc, como el ataque nunca antes visto a la Isla Gorgona, o los bombardeos de la Fuerza Pública en búsqueda de cabecillas de esta guerrilla en el territorio. Estos escenarios de violencia con las Farc finalizaron con la firma del acuerdo, lo cual condujo a la desarticulación del Frente 29 en Guapi y al desplazamiento de los guerrilleros a las zonas veredales transitorias de normalización dispuestas en el departamento.

• **Ejército de Liberación Nacional (ELN)**

La presencia del ELN en el Cauca data desde mediados de los años ochenta, cuando dicho grupo se posicionó en el municipio de Buenos

Aires y en el alto y bajo Naya. Con el paso de los años el grupo se localizó en Suarez, Morales y Cajibío, donde pudo tener control de la vía Panamericana, y de allí, acceder a los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Estos territorios fueron dominados por el ELN para el descanso de sus tropas, como retaguardia de los operativos militares de la Fuerza Pública, y para la explotación de recursos naturales.

El ELN mantuvo su posicionamiento en las zonas costeras y en cercanías al río Naya a finales de los años ochenta; sin embargo, en la década de los noventa y los dos mil la disputa territorial ejercida con los grupos paramilitares, sumado a los avances militares de las Fuerzas Militares, condujo a que esta guerrilla disminuyera considerablemente su accionar. A pesar de esto, con el surgimiento de grupos post desmovilización en la primera década de los dos mil, el ELN creó alianzas con estos nuevos grupos a fin de retomar el control del municipio y continuar desarrollando actividades relacionadas con la explotación ilícita de oro y el control de los cultivos ilícitos.

Con el retiro de las Farc como grupo armado en el marco de la implementación de los acuerdos de La Habana, el ELN ha centrado su atención en tomar el control de las zonas abandonadas para continuar con su accionar ilegal. A la fecha, esta guerrilla opera en el municipio con el Frente Guerreros del Sindagua.²⁵

• **Grupos paramilitares y grupos post desmovilización**

Como consecuencia de la acción contrainsurgente contra las guerrillas del ELN y las Farc, en el 2002 los paramilitares se posicionaron en el municipio con el Bloque Libertadores del Sur, el cual hacia parte del Bloque Central Bolívar. La entrada al territorio se dio en las zonas altas de los ríos Guapi y Napi con hombres localizados estratégicamente a las orillas de los ríos.

La presencia del bloque paramilitar permitió el desarrollo de actividades ilícitas asociadas a la producción de cocaína y al cobro de extorsiones como formas de sostenimiento de la agrupación. Tal fue el auge de este grupo ilegal en la zona costera del Cauca, que para 2005 se estableció en el territorio el Frente Pacífico de las Autodefensas Unidas de Colombia. A pesar de esto, en el mismo año se dio inicio al proceso de desmovilización, que permitió la desarticulación de las estructuras paramilitares; sin embargo, en 2006 surgieron grupos post desmovilización o bandas criminales llamadas Rastrojos y Águilas Negras

²⁵ Revista Semana. Consultado en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/eln-su-poderio-y-su-dificultad-para-negociar/461166>. 2017.

que ejercieron control territorial hasta el año 2008. Dichas bandas fueron desplazadas, desarticuladas o extinguidas por las operaciones militares de la Fuerza Pública, pero también, por las presiones militares que ejercieron las guerrillas del ELN y las Farc. A la fecha, las autoridades no reportan la presencia de grupos post desmovilización asociadas a antiguas estructuras paramilitares.

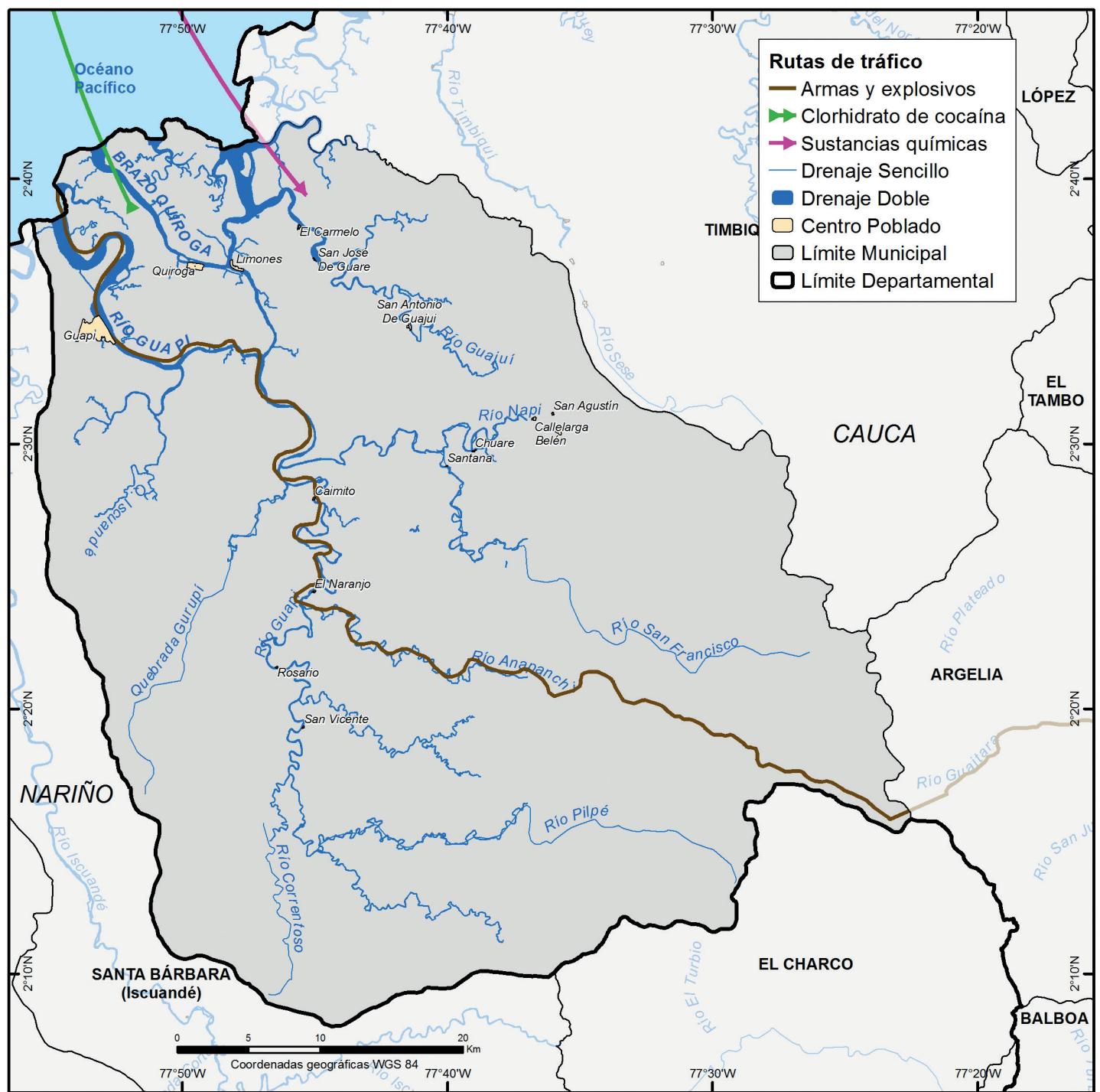
• **Rutas de tráfico y comercio ilegal en el territorio**

La Dirección Antinarcóticos - DIRAN de la Policía Nacional identificó en 2016 rutas de tráfico ilegal de productos que pueden estar asociados a la presencia de guerrillas en el municipio. Por una parte, las autoridades observaron que en la costa de Guapi ingresan armas y explosivos que siguen su ruta hacia el municipio de Argelia; por otra, descubrieron una ruta para el ingreso de sustancias y productos químicos usados en la producción de clorhidrato de cocaína, así como una ruta para la salida de cargamentos de cocaína hacia Centroamérica.

• **Destinos principales del tráfico ilegal de oro en el territorio**

Con base en información que obtuvo UNODC en entrevistas realizadas a mineros del municipio en espacios previos al desarrollo de la presente investigación, se pudo identificar que el oro extraído de manera ilegal se comercializa en las ciudades de Cali y Medellín vendido en lugares denominados "fundiciones" que tienen como propósito fundir y vender este metal. Las "fundiciones" son lugares que conservan su estatus de legalidad a pesar de la compra de oro extraído ilegalmente.

La integración de la información reportada por la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional relacionada con algunas de las rutas de tráfico y comercio ilegal en el territorio se presenta en el siguiente mapa:



Fuente: Elaboración por cartografía social con DIRAN, 2017

Mapa 3. Rutas de tráfico y comercialización departamento del Cauca.

• **Visión institucional sobre la presencia de grupos armados ilegales, rutas de tráfico y comercio ilegal en el territorio**

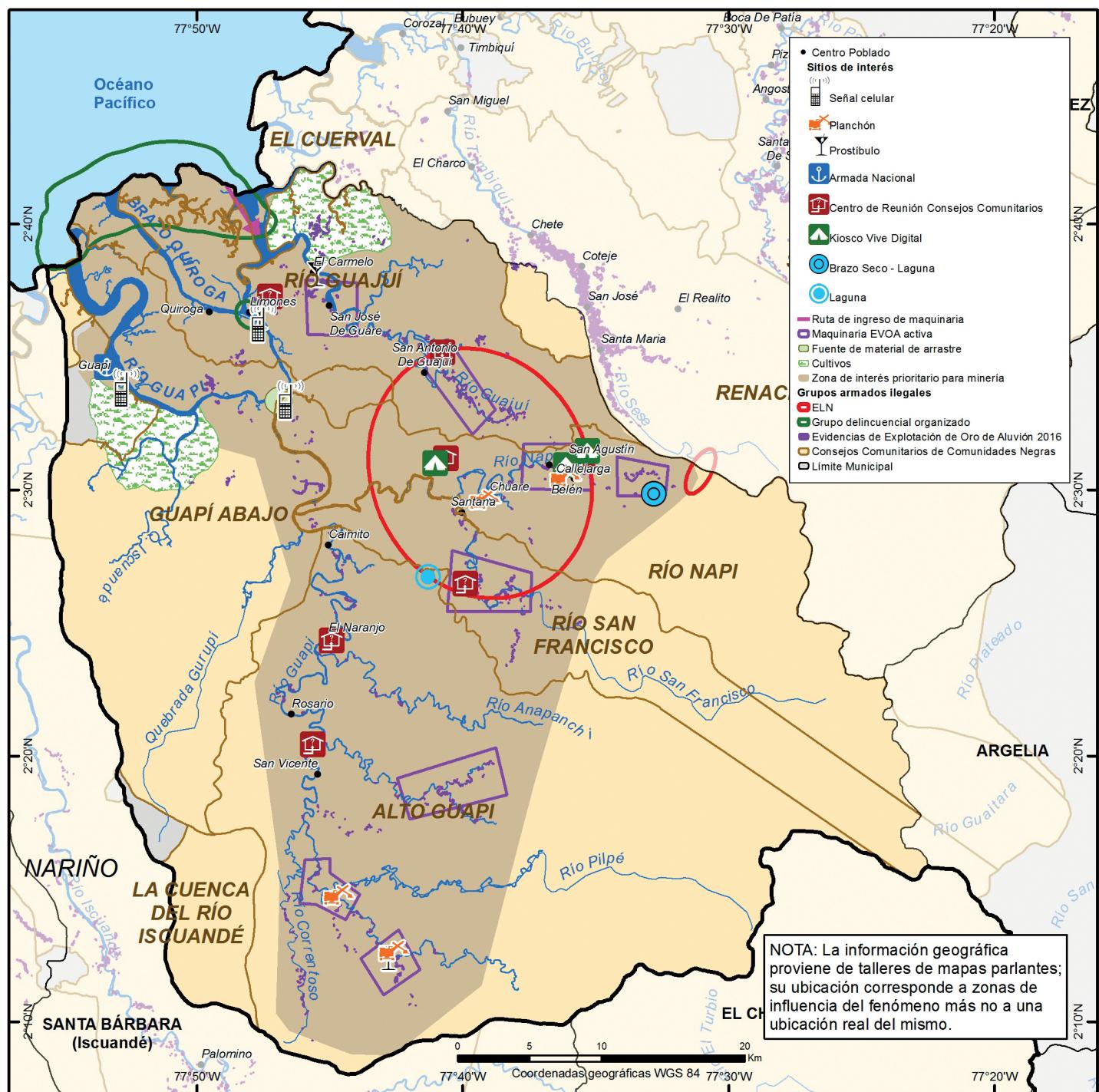
Como resultado del taller con las instituciones del municipio en torno a la presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico y comercio ilegal que se establecen en el territorio, se pudo identificar que efectivamente ya no se percibe la presencia del Frente 29 de las Farc en el territorio; en contraste, las autoridades aseguraron que la presencia de la guerrilla del ELN se ha acrecentado en las zonas abandonadas por las Farc, debido al persistente abandono estatal, puntualmente de la Fuerza Pública.

El posicionamiento del ELN se identificó en la zona donde confluyen los ríos Guajuí y Napi, en donde también se localizan los dos kioscos Vive Digital con los que cuenta el municipio, cuatro de los siete centros de reunión de los Consejos Comunitarios y tres zonas de explotación de oro de aluvión con maquinaria activa. Dicha coincidencia geográfica afecta el desarrollo de las dinámicas sociales de la comunidad y podría generar un control sobre la explotación de oro debido a la intimidación del grupo armado sobre la población. Sumado a esto, los asistentes también identificaron un punto de posible asentamiento de esta guerrilla en la frontera con el municipio de Timbiquí.

Adicionalmente, las instituciones identificaron la presencia de un grupo delincuencial organizado que se localiza en la zona costera del municipio y en dos de los tres puntos de señal para telefonía celular, lo que posiblemente facilita las comunicaciones de dicho grupo para adelantar acciones ilegales. En opinión de los funcionarios, estos grupos delincuenciales no se encuentran asociados a la guerrilla del ELN, expresiones de disidencia de las Farc o grupos post desmovilización que hayan hecho presencia en el territorio.

Asociado a la presencia de grupos ilegales, las autoridades hicieron referencia al establecimiento de una ruta de tráfico ilegal en las costas del municipio por donde ingresa maquinaria usada en la explotación de oro. Dicha ruta se localiza en el mismo punto donde ejerce control un grupo delincuencial organizado no identificado, el cual podría estar lucrándose de dicha actividad.

La integración de la información reportada por las instituciones en el taller realizado por UNODC se presenta en el siguiente mapa:



Fuente: UNODC/SIMCI. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas

Fuente: participantes al taller realizado por UNODC el 18 de julio de 2017

Mapa 4. Sistematización del taller con instituciones.

- **Percepción de las comunidades sobre la presencia de grupos armados ilegales y rutas de tráfico y comercio ilegal en el territorio**

Al momento de abordar los temas propuestas en la dimensión de seguridad, el equipo de UNODC pudo observar una actitud reacia en los asistentes al momento de dialogar sobre la presencia de grupos armados en el territorio, lo cual puede responder, entre otros factores, al posible desconocimiento de información sobre este tema, pero también, al escenario de incertidumbre y temor que ofrece el proceso de reorganización y reacomodación de los organizaciones que actualmente operan en la zona.

A pesar de esta situación, algunos de los asistentes pusieron de presente las amenazas a líderes comunitarios que se encuentran en contra de la explotación minera en el territorio, situación que los preocupa sobremanera, ya que sienten vulnerada su seguridad en el municipio. Sumado a esto, las comunidades mencionaron que la maquinaria usada en la extracción ilegal de oro proviene de Buenaventura e ingresa custodiada por los grupos ilegales a través de los ríos de Guapi.

DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Este apartado pretende brindar información concerniente a la dinámica institucional del municipio del Guapi, para lo cual se hará un análisis de los principales elementos que deben tenerse en cuenta para la adecuada formulación de un Plan Básico de Ordenamiento Territorial, para lo cual se han definido como indicadores clave: (a) administración de los recursos del municipio, (b) desempeño fiscal del municipio, (c) nivel de dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, (d) niveles de inversión en el municipio y (e) generación de recursos propios.

Se han seleccionado estos indicadores en la medida en que el Ordenamiento Territorial se entiende como un proceso que exige responsabilidad fiscal y que pretende lograr una adecuada organización político-administrativa en los territorios.

- **Visión institucional en cuanto al desempeño de las finanzas públicas del municipio**

El Plan de Desarrollo Territorial del municipio de Guapi 2016-2019²⁶, ha señalado que en su territorio se presentan múltiples problemáticas en lo social, en lo económico, lo ambiental y lo institucional. En este último

²⁶ Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019. 2016 "Yo amo a Guapi".

punto destaca la difícil situación de déficit fiscal en la que se encuentra actualmente el municipio. En este sentido, indican que por situaciones atípicas durante la vigencia 2012-2015, el municipio se enfrentó a diferentes cambios de administraciones lo cual generó grandes dificultades en el desempeño y procesos de la Alcaldía municipal.

ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL EN GUAPI

Concepto:

El Índice de Desempeño Fiscal sintetiza un conjunto de aspectos en un indicador integral, dentro de los componentes del índice se señalan: (1) autofinanciación de los gastos de funcionamiento, (2) respaldo del servicio de la deuda, (3) dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías (SGR), (4) generación de recursos propios, (5) magnitud de la inversión y (6) capacidad de ahorro.

La metodología precisa la clasificación de las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente de operaciones efectivas de caja. A partir de los cálculos de los indicadores relacionados con la gestión financiera, se hace una agregación convirtiéndolo en un indicador sintético. Este indicador mide el resultado fiscal al cierre del año, en una escala de 0 a 100, donde los valores cercanos a cero se traducen en un bajo desempeño fiscal mientras que los valores alrededor del 100 evidencian²⁷:

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
- Altos niveles de inversión
- Adeuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

²⁷ Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2013. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- Grupo de Estudios Territoriales. Bogotá.

• Rangos de calificación

Los rangos clasifican a los gobiernos en las distintas unidades territoriales, de acuerdo con los resultados del indicador, entre las más débiles (más riesgo) o las más avanzadas (solventes) de acuerdo con el lugar que ocupen en la evaluación fiscal, dichos rangos son:

Tabla 11. Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal

Niveles de desempeño fiscal Materiales	Solvente	Sostenible	Vulnerable	Riesgo	Deterioro
Rangos del desempeño	≥ 80	≥ 70 y < 80	≥ 60 y < 70	≥ 40 y < 60	< 40

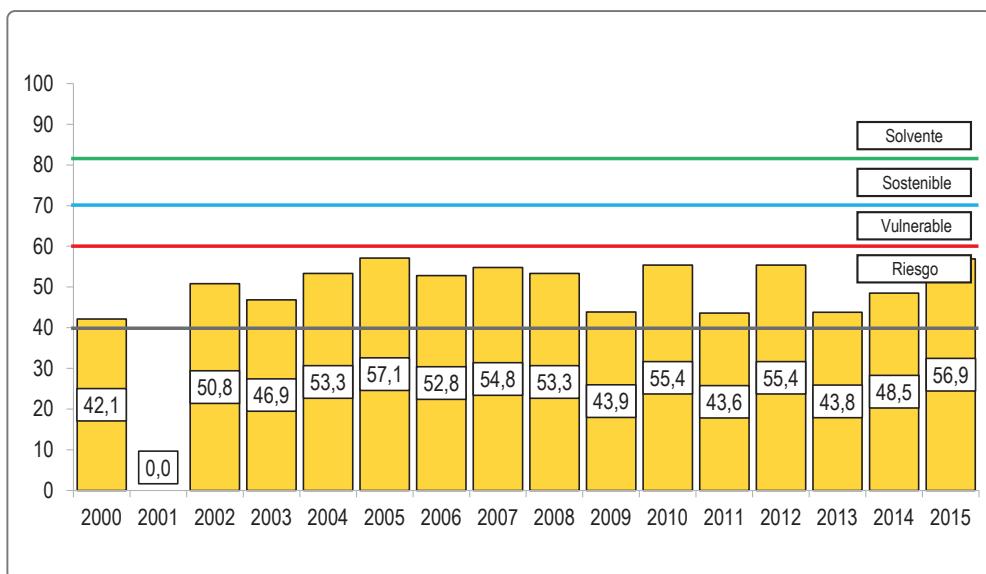
Fuente: DNP

• Resultados Guapi (2015)

Según el índice de desempeño fiscal de Guapi en 2015, el municipio alcanzó el 56,9%. En cuanto a la posición del municipio (ranking territorial del índice de desempeño para 2015), Guapi ocupa el puesto 1.054 de 1.101 en el país, el puesto 169 de 178 en la región Pacífico, y en el departamento (Cauca) ocupa el puesto 39 de 42. El índice de la región Pacífico, registró un porcentaje promedio de 67,23%; particularmente el departamento del Cauca obtuvo un índice del 68,14% mientras que Guapi se encuentra en un nivel comparativamente bajo contra los resultados de la región y el departamento.

El índice de desempeño fiscal para Guapi, ha presentado un comportamiento relativamente constante pero no favorable durante los últimos años, oscilando entre 40 y 60 puntos; ubicándose en la categoría de riesgo. Como se observa en la gráfica, para el periodo 2000-2015, la gestión fiscal presenta un alto deterioro y riesgo explicado fundamentalmente por el bajo nivel de recursos propios, dependencia de las transferencias de la Nación y, en consecuencia, nula capacidad de generar ahorros propios y recursos para inversión (Ley 617 del 2000). El municipio enfrenta grandes dificultades para garantizar su solvencia financiera en el largo plazo. No obstante, mejoró su calificación al pasar de 48,5 % en 2014 a 56,9% en 2015.

De acuerdo con información proporcionada por la Alcaldía de Guapi, la administración del municipio tiene conciencia de esta situación y ha buscado estrategias para mejorar el comportamiento fiscal y salir de esta categoría.



Fuente: DNP

Figura 16. Evolución del índice de desempeño fiscal para el municipio de Guapi 2000-2015.

67

• **Análisis de los resultados del Índice de Desempeño Fiscal en Guapi (2015)**

A continuación se presentan los resultados del desempeño fiscal del municipio de Guapi de la vigencia 2015, según los criterios de evaluación establecidos por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El análisis de estos indicadores se explica en detalle a continuación:

Autofinanciación de los gastos de funcionamiento	83,40
Respaldo del servicio de la deuda	0,00
Dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías	95,84
Generación de recursos propios	31,46
Magnitud de la inversión	82,36
Capacidad de ahorro	30,57
Indicador de desempeño Fiscal	56,91

Fuente: DNP

• **Autofinanciación de los gastos de funcionamiento:** este indicador mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial²⁸. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con esta ley durante cada vigencia fiscal los gastos de los distritos y municipios no podrán superar la proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 13. Límites del gasto de funcionamiento según categoría - Ley 617 de 2000

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y Sexta	80%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este sentido, Guapi se encuentra en la categoría sexta de la mencionada ley y para la vigencia 2015 obtuvo una calificación de 83,40 superando el límite establecido. Vale la pena anotar que el municipio presentó incumplimiento para este indicador durante ocho vigencias consecutivas²⁹. No obstante, el municipio ha procurado mejorar su calificación y se encuentra realizando una reestructuración de sus pasivos³⁰. En la vigencia de 2013 registró 127,05%, pasando a 93,64% en 2014, al 83,04% en 2015.

²⁸ Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios.

²⁹ Gobernación del Cauca. Informe de Viabilidad Fiscal de los municipios del departamento del Cauca, vigencia 2014. Recuperado de: http://www.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/informe_viability_fiscal_municipios_departamento_del_cauca_vigencia_2014.pdf

³⁰ El municipio de Guapi obtuvo un indicador superior al 80% explicado por el incumplimiento en anteriores vigencias. La Asamblea Departamental, mediante ordenanza No 061 del año 2013, le ordenó adoptar un programa de saneamiento, pero debido a su situación fiscal adelantó el proceso para acogerse a un acuerdo de reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999).

• **Dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías:** indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos, y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial³¹. El municipio registra un valor muy cercano al 100%, evidenciando que la entidad territorial financia sus gastos mayoritariamente con recursos de transferencias de la Nación y regalías.

• **Generación de recursos propios:** en términos prácticos, este indicador mide el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de los ingresos corrientes. El municipio registró un indicador muy por debajo del 50%, lo que se traduce en escasas rentas tributarias propias.

De acuerdo, con el plan de desarrollo del municipio de Guapi, más del 90% de los ingresos no tributarios corresponden a transferencias y solamente el 7% de los ingresos son tributarios.

	Miles de pesos	
	Presupuesto definitivo	Recaudo efectivo
Ingresos totales	\$ 7.593.105	\$ 5.584.851
Ingresos corrientes	\$ 7.593.105	\$ 4.976.535
Tributarios	\$ 532.500	\$ 362.760
No tributarios	\$ 7.000.605	\$ 4.613.775
Transferencia	\$ 6.444.204	\$ 4.612.442
Otros ingresos tributarios	\$ 556.401	\$ 1.333
Ingreso de capital	\$ 60.000	\$ 608.316

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019 - Yo amo a Guapi

• **Magnitud de la inversión:** el resultado del indicador demuestra que más del 80% del gasto se está destinando a inversión, que se traduce en formación bruta de capital fijo e inversión social. De acuerdo con el plan de desarrollo municipal 2016-2019, el 64,7% de los gastos de inversión son destinados al sector salud, seguido por un 20,4% para educación y un 4,5% para fortalecimiento institucional.

³¹ Departamento Nacional de Planeación. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios.

Tabla 15. Gasto de inversión del municipio de Guapi

Rubro	Valor (miles de pesos)
Total inversión	26,824,690
Educación	5,464,253
Salud	17,364,261
Agua potable y saneamiento básico	966
Deporte y recreación	188
Cultura	207
Agropecuario	46
Transporte	429
Centro de reducción	173
Prevención y atención de desastres	86
Promoción del desarrollo	13
Atención a grupos vulnerables	593
Fortalecimiento institucional	1,212,066
Justicia y verdad	85

Fuente: Plan de Desarrollo Territorial

- **Capacidad de ahorro:** corresponde al balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. El indicador muestra una baja capacidad de ahorro, lo cual está asociado directamente con el comportamiento de los otros indicadores explicados a lo largo de este documento.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO

• **Diagnóstico de la situación de los servicios públicos en el territorio**

De acuerdo con la Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto de Guapi³², este municipio es un Prestador Directo (MPD)³³ de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo desde el año 2012. No obstante, los servicios presentan considerables deficiencias en cuanto a la calidad y continuidad de dichos servicios, razones por las cuales el municipio perdió su certificación en el 2.011, a pesar de la pérdida de certificación continúa prestando el servicio como MPD.

³² Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca). Bogotá, Abril de 2017. Rescatado de: <http://www.superservicios.gov.co/Ciudadanos/Estratificacion-Socioeconomica/Decretos-Zona-Urbana2/Cauca/GUAPI>

³³ La Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios del municipio de Guapi se creó a través del Decreto N°0.047 de 2012, para la prestación de servicios, públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

- El MPD informó que al mes de febrero de 2017, se atienden a 2.328 suscriptores. No obstante, la mayoría de los habitantes tienen instaladas en sus viviendas tanques de almacenamiento de agua lluvia.
- El prestador del servicio de alcantarillado en el municipio informó que al mes de febrero de 2017, se atienden a 1.504 suscriptores (menos suscriptores que en el servicio de acueducto); señaló que la cobertura es del 49% en el casco urbano. No obstante, el municipio no cuenta con sistema de tratamiento para las aguas residuales que se generan. Las viviendas que no se encuentran conectadas a la red de alcantarillado utilizan pozos sépticos como solución individual, y otras realizan descargas directas a fuentes superficiales.
- En términos generales, se observa un incremento en la cantidad de suscriptores al servicio de acueducto con una variación del 44%, seguido por el servicio de alcantarillado, con el 11%, y finalmente, el servicio de aseo, con un incremento del 14%. Particularmente, en el servicio de aseo se observa una disminución en la cantidad de suscriptores residenciales en los estratos 2 y 3.

Tabla 16. Suscriptores por tipo de servicio en Guapi 2015-2017

Estrato/uso	Acueducto		Alcantarillado		Aseo	
	2015	2017	2015	2017	2015	2017
Estrato 1	1.049	1.515	642	715	2.217	2.801
Estrato 2	181	261	254	267	459	290
Estrato 3	91	137	128	138	247	147
Uso Comercial	231	372	308	348	254	447
Uso Oficial	19	43	24	36	52	35
Sin estratificar	44	---	---	---	---	---
Total	1.615	2.328	1.356	1.504	3.256	3.720

- El prestador del servicio no realiza análisis ni controles a la calidad de agua que distribuye. Actualmente, no se conoce la calidad del agua distribuida en el municipio. El prestador tampoco cuenta con un Programa de uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA).

Una inspección realizada por Superintendencia delegada de acueducto, alcantarillado y aseo en marzo de 2017, presentó un diagnóstico de la situación de la prestación de los servicios en el municipio, en el que se destaca que³⁴ :

- Hay una falta de organización en el ejercicio contable de conformidad con la Ley 142 de 1192, en la cual se establece que *"cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la contabilidad de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Adicionalmente, la contabilidad debe distinguirse entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad"*. En resumen, no se ha logrado identificar la realidad financiera de la unidad prestadora del servicio.
- El prestador de servicios en el municipio no ha realizado reportes de información para los servicios a cargo en el Sistema Único de Información (SUI).
- La falta de cultura de pago es uno de los mayores obstáculos para continuar prestando eficientemente el servicio.
- Los residuos sólidos generados se utilizan como relleno en una zona de expansión del municipio que no cumplen con las condiciones técnicas que dispone la Resolución 1096 de 2.000 y el Decreto 1077 de 2.015. Se tiene conocimiento de una Acción Popular instaurada por una Autoridad Judicial Ambiental en contra del municipio de Guapi, concerniente a la disposición inadecuada de residuos en el perímetro urbano del municipio; la cual afirma que se ha convertido en un botadero a cielo abierto y que se ha venido utilizando para relleno de vías de algunos barrios³⁵. Actualmente, se recolectan aproximadamente 210 toneladas de residuos sólidos al mes. En razón de lo anterior, se tiene planeado construir una celda de contingencia para la disposición de sólidos de la cabecera municipal de Guapi.

³⁴ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca). Bogotá, Abril de 2017.

³⁵ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca). Bogotá, Abril de 2017. Pág. 6

- Los residuos son depositados en lugares no aptos para el cumplimiento de dicho propósito; a menos de 1.000 metros del área urbana, muy cerca al área de influencia directa de la población. De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos, el actual sitio no cumple con las especificaciones técnicas para ser catalogado como celda, celda transitoria o relleno sanitario, sumado a que no tiene permisos ambientales.



Fuente: El Tiempo y Diario virtual El Informativo.

Figura 17. Manejo de basuras en el municipio.

- Actualmente, la Gobernación del Cauca, en conjunto con la Alcaldía de Guapi, se encuentran realizando trámites con el Banco Mundial para la ejecución del plan maestro de acueducto y alcantarillado y para la solución al manejo y disposición final de los residuos sólidos en el municipio.
- Existen problemas relacionados con la generación permanente de energía; aún no ha llegado la interconexión eléctrica en su totalidad. En el territorio, los hogares utilizan energía con combustible y el alumbrado público es insuficiente.

• Visión institucional del municipio sobre la prestación de servicios públicos

La cabecera municipal tiene problemas relacionados con la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. Carece de planta de tratamiento de agua potable y de aguas residuales, sumado a que no hay una adecuada disposición de los residuos sólidos, lo que ha traído consigo una afectación en la salud de los habitantes, disminuyendo la calidad de vida de la población y facilitando la contaminación del río Guapi.

El agua potable y saneamiento básico son los servicios públicos de menor cobertura en el municipio; la cobertura de acueducto es del 17,2%, siendo significativamente baja comparada con el departamento y la región, los cuales son del 62,8% y 78,8% respectivamente. El municipio se ha planteado como objetivo en el corto plazo incrementar su cobertura alrededor del 82%.

Tabla 17. Cobertura de agua potable

	Municipio	Departamento	Región	Resultado esperado 2018
Cobertura acueducto	17,2 %	62,8%	78,8%	81,6%

Fuente: Plan de Desarrollo de Guapi 2016-2019

En esta medida, a continuación se señalan algunos impactos ambientales derivados de la presencia de residuos en las zonas urbanas³⁶:

- * **Contaminación del suelo**, por acción directa de los residuos sólidos, así como por infiltración de lixiviados generados durante el proceso de descomposición de los residuos.
- * **Contaminación de cuerpos de agua** superficiales por residuos y lixiviados, que son arrastrados por el agua lluvia y drenados hacia los drenajes naturales, especialmente el río Guapi y la Quebrada El Barro.
- * **Afectación de la calidad del aire** por emisiones de gases asociados al proceso de descomposición de los residuos.
- * **Afectación del paisaje**, debido a la presencia de residuos sobre las vías, predios y junto a las viviendas.
- * Desde el punto de vista socio-económico, la presencia de residuos afecta el **valor de uso del suelo** y las viviendas, genera malestar e inconformidad de la población hacia sus autoridades locales, genera costos adicionales durante el desarrollo de obras públicas, favorece la proliferación de vectores causantes de enfermedades hacia la población y contamina las redes de acueducto y/o suministro de agua de la población.

³⁶ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZífico. Pág.107.

PERSPECTIVAS INTERINSTITUCIONALES FRENTE A LA EXPLOTACIÓN DE ORO EN EL MUNICIPIO

El Gobierno municipal de Guapi es consciente de la problemática de la actividad de explotación de minerales, razón por la cual en su Plan de Desarrollo Municipal ha planteado que se deben buscar alternativas innovadoras de mejoramiento y solución a los problemas de extracción mineral de manera que favorezcan a la población minera del municipio, para lo cual se ha creado el programa de *Desarrollo Minero*³⁷.

El objetivo de dicho programa es propiciar el mejoramiento de las condiciones de la extracción minera en el territorio, para lo cual se han planteado los siguientes productos asociados al programa:

- * Caracterización de las zonas mineras del municipio de Guapi
- * Elaboración de un plan minero-ambiental para trabajar una minería sostenible
- * Construcción de una agenda de socialización del código de minas en Consejos Comunitarios
- * Acompañamiento técnico al desarrollo productivo minero
- * Gestionar la formalización de la actividad económica minera
- * Implementación de programas de minería sostenible
- * Capacitación e implementación de procesos organizativos empresariales de minería artesanal y a pequeña escala
- * Estudio de la minería de material de arrastre en la zona
- * Plan de minería ecológica y sostenible como solución de problemas ambientales

Según lo establecido en el Decreto 1791 de 1996 que reglamente la formulación de los planes de ordenación forestal, en el Cauca, solo el consejo comunitario de Guapi Abajo cuenta con su plan, no obstante, los representantes de los consejos desconocen la existencia de estos instrumentos; ninguno de los instrumentos de definición de las categorías de uso del suelo han sido debidamente consultados con los consejos comunitarios³⁸.

³⁷ Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019. Abril de 2016. "Yo amo a Guapi". Unidad 3. Componente estratégico.

³⁸ Organizaciones y Consejos Comunitarios del sur del Pacífico, Minminas-IIAP (2015). 2016 Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el sector minero energético.

Tensiones Comunidad-Estado³⁹

Las instituciones que hacen presencia en Guapi, expresaron que la comunidad se ha acostumbrado a una “cultura de ilegalidad” en el territorio, y que por ello actuar bajo las normas establecidas en la reglamentación vigente en relación con la explotación de minerales, no se percibe como prioridad al interior de las comunidades. No obstante, los Consejos Comunitarios que hacen presencia en el territorio plantean que, contrario a lo que afirman las instituciones, todo obedece a un desconocimiento de la normatividad vigente relacionada con la actividad de explotación de minerales así como de otros impactos que trae consigo la actividad aparte de los percibidos por la comunidad.

Sumado a lo anterior, hay un desconocimiento de la Ley 70 de 1993 acerca de las prácticas de producción tradicional. En dicha Ley se establece que “el Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos (zonas mineras de comunidades negras) en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros”⁴⁰. Adicionalmente, *“los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de riesgo que se deriven de la actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales relacionados”*.

Otro de los aspectos que ha generado tensión en la relación Comunidad-Estado, es lo relacionado con temas de seguridad. Particularmente en aquellos territorios donde se desarrolla la actividad de explotación de oro, las comunidades dicen que el Ejército hace presencia con acciones puntuales (por lo general, destrucción de maquinaria) pero que se hace necesaria su presencia de manera permanente en el territorio. Y finalmente, en cuanto al ingreso de la maquinaria a los territorios para la extracción del oro, la comunidad expresa que no se están realizando los controles ni medidas adecuadas para evitar su ingreso, siendo este otro de los motivos que ha generado desconfianza en las comunidades hacia las instituciones encargadas del control.

³⁹ Este apartado se construyó con base en la información recolectada en los talleres participativos en el municipio, empleando la metodología descrita al inicio del documento. No reflejan la opinión de los autores del documento.

⁴⁰ Ley 70 de 1993. Capítulo V. Recursos Mineros. Artículo 26.

DIMENSIÓN CULTURAL

El establecimiento de las comunidades negras e indígenas en el territorio ha permitido la construcción histórica de una riqueza cultural invaluable para el país. Es por lo anterior, que la presente dimensión brinda una aproximación a algunas de las prácticas culturales relacionadas con la extracción de oro, como un elemento esencial a tener en cuenta en el desarrollo de la actividad minera en el municipio.

COSTUMBRES Y PRÁCTICAS SOCIALES ASOCIADAS A LA EXPLORACIÓN DE ORO EN EL TERRITORIO

Dentro de la construcción identitaria y cosmovisión comunitaria de las comunidades negras en el municipio, se suman labores tradicionales asociadas a la minería, como el barequeo para la extracción del oro. El barequeo es una actividad y arte comunitaria popular que ha sido ejercida históricamente para la búsqueda de oro en los ríos del municipio como medio de subsistencia; en esta actividad mujeres y hombres se reúnen en los ríos, cantan, danzan, hablan y construyen un vínculo alrededor de esta actividad. Algunas de las prácticas que hoy se conservan entorno a esta actividad son:

Tabla 18. Danzas culturales asociadas a la actividad minera.

<p>Tradición Oriplayando</p> <p>Tipo: danza de minería Ritmo: juga Canción: La batea Participantes: cuatro parejas</p>	
<p>Descripción</p> <p>En esta danza se recrea la actividad de tambar la tierra o, en otras palabras, de realizar la extracción artesanal del oro. En el proceso se usa una batea redonda y poco profunda para recoger los residuos que quedan después de raspar la peña con la pica o el azadón.</p> <p>En la batea se echa la tierra con la pala y se lava a la orilla del río haciendo movimientos circulares. De esta manera se saca la arena y van quedando pepitas de oro.</p> <p>Tradición El socavón</p> <p>Tipo: danza de minería Ritmo: bunde Canción: El socavón Participantes: seis o más parejas</p> <p>Descripción</p> <p>El socavón es un hueco profundo que se hace en las peñas de las montañas donde se extrae el oro. Este baile muestra cómo nuestros ancestros rompían la peña con picas y barretones.</p> <p>Para bailarlo, las mujeres llevan faldas anchas y largas, y blusas con boleros. También llevan bateas. Los hombres van con ropa de trabajo, picas, azadones, barretones y palas.</p>	

Fuente: elaboración propia con base en el informe del Ministerio de Educación "Danzas Guapireñas. Comunidad educativa de Guapi (Cauca), 2017.

Con la transformación de la minería como expresión cultural a un nuevo paradigma enfocado primordialmente a las ganancias económicas, el barequeo se ha constituido como una de las únicas formas de subsistencia en el territorio. Esta situación ha quebrantado la defensa comunitaria del territorio basada en el cuidado del medio ambiente, la explotación de los recursos naturales sin alterar el valor cultural del territorio y la distribución equitativa de la riqueza. A pesar de esto, el barequeo y la minería ancestral se sigue practicando especialmente por las mujeres, quienes se han convertido en las principales defensoras de esta práctica como expresión y apropiación cultural de su territorio.

- ***Visión institucional de las tradiciones culturales y la explotación de oro.***

Frente a la relación entre las tradiciones culturales y la explotación de oro en el municipio, las instituciones expusieron su preocupación frente a la perdida de la cultura del territorio asociado a la perdida de la identidad cultural que significaba para los ancestros la extracción de oro, ya que la minería actual se está realizando a gran escala con un interés único de lucro olvidando la relación histórica que existe con la identidad y biodiversidad cultural de las comunidades; a esto se suma que los ríos, fuente de movilidad en el territorio colectivo, están perdiendo su significado cultural ya que pasaron de ser el medio de transporte, el lugar de encuentro de las mujeres y hombres, el medio para consumir agua y pesca, y un símbolo de tradición del territorio, a un espacio exclusivo para la extracción de oro que se contamina con mercurio y residuos de la actividad minera.

Asimismo, los participantes identificaron que el significado de cuidado colectivo del territorio ha perdido su vigencia, ya que la minería se ha establecido en zonas de protección ambiental y de alto significado cultural para las comunidades; esta situación ha generado divisiones al interior de las comunidades y de las autoridades de los Consejos Comunitarios, ya que existen sectores que defienden la minería y otros que se oponen a la forma en la que esta actividad se lleva a cabo. A esto se adiciona que las ganancias del oro han generado desplazamiento de los jóvenes a las grandes ciudades, situación que ha generado una pérdida de los conocimientos y herencia ancestral cultural en el entendido en que las tradiciones se propagan de generación en generación.

- ***Percepción de las comunidades acerca de las tradiciones culturales y la explotación de oro.***

Las comunidades hicieron referencia a dos puntos centrales que asocian a las tradiciones culturales y la explotación de oro. Por una parte, los participantes hicieron mención a que la minería está generando contaminación en las fuentes hídricas del municipio, situación que no

solo afecta la calidad de vida de las comunidades sino que rompe con la relación cultural que tienen los ríos. Por otra parte, las comunidades mencionaron que las costumbres ancestrales de la extracción necesaria del oro para la subsistencia mutaron a una extracción masiva con un ánimo de lucro exacerbado que conduce no solo al gasto desmedido del recurso, olvidando el futuro de las nuevas generaciones, así el cambio en las enseñanzas comunitarias de ver el oro como una práctica que iba más allá de las ganancias económicas.

DIMENSIÓN AMBIENTAL

Guapi está ubicado en una zona con potencialidad de explotación de oro y que ha incrementado sus volúmenes de producción en los últimos años. El desarrollo de esta actividad trae consecuencias importantes a nivel ambiental. El siguiente apartado pretende proporcionar información relevante acerca de los impactos medioambientales que ha traído explotación de oro en el territorio, independientemente del grado de formalización de la actividad.

PERCEPCIÓN SOBRE LOS IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES DE LA EXPLORACIÓN DE ORO

• **Visión institucional acerca de la situación ambiental del municipio.**

Las diferentes instituciones presentes en Guapi, plantean que el municipio cuenta con una riqueza enorme en, recursos ambientales, como sus bosques y fuentes hídricas. No obstante, muchos de estos recursos no son empleados de manera eficiente y han sido explotados de formas inapropiadas, lo que ha generado una gran afectación al medio ambiente. Particularmente, la extracción mineral ha causado la contaminación de ríos por el uso del mercurio para la extracción de oro, así como el uso de maquinaria en tierra (retroexcavadoras).

Dentro de las principales problemáticas que señalan las instituciones se encuentran:

- Contaminación de aguas
- Pérdida de fuentes hídricas (desviación y desaparición de cauces)

- Acumulación de sedimentos en los cauces que provoca inundaciones en época de lluvias
- Deforestación⁴¹ (Pérdida de coberturas vegetales de interés ambiental por actividades de explotación de oro)
- Pérdida de la estructura de los suelos (erosión) y de la fertilidad de los mismos
- Pérdida de fauna en la selva y especies ictiológicas de consumo ancestral por las comunidades
- Aumento de los roedores y enfermedades, por la acumulación de desechos al margen de los ríos y en los campamentos de trabajadores (caseríos)
- El uso de mercurio en grandes cantidades para la extracción del oro, representa una amenaza por el consumo de especies contaminadas por la bioacumulación del mercurio

• Percepción de la comunidad acerca de la situación ambiental del municipio.

Las comunidades expresaron su percepción acerca de los efectos que ha traído la explotación de oro en su territorio, las cuales se señalan a continuación:

- **Contaminación de ríos:** la comunidad expresó su preocupación acerca de la contaminación del río Guají; manifiestan que las personas ya no pueden bañarse en el río. Este escenario se encuentra generalizado para todas las corrientes principales del municipio.
- **Destrucción de la tierra:** se pierde el uso productivo de la tierra; donde se ha desarrollado la explotación del oro, el suelo no se puede usar para otros fines.

⁴¹ Término expresado por las instituciones en los talleres realizados en Guapi (17 al 19 de julio de 2017). Difiere del concepto de deforestación empleado por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMYBC) del IDEAM.

• **Impactos ambientales en los territorios colectivos**

En la siguiente tabla se resumen los impactos medioambientales en las tierras de las Comunidades Negras más recurrentes. Esta información fue tomada conforme a las manifestaciones comunitarias expresadas en los talleres para la elaboración de la guía de relacionamiento entre las comunidades negras del Pacífico colombiano y el sector minero-energético⁴².

Tabla 19. Impactos ambientales causados por actividades antrópicas en los territorios colectivos

Componente	Actividad	Impacto	Consecuencia
Suelo	Minería de oro con maquinaria pesada	Pérdida de la capa vegetal, aumento del riesgo de desastres naturales en poblaciones ribereñas, contaminaciones y/o esterilidad del suelo, destrucción de parcelas y cultivos.	Inseguridad alimentaria, cambio de cauces en las fuentes hídricas, desarrollo de vectores causantes de enfermedades endémicas.
Agua	Vertimiento de mercurio	Modificación de las características fisicoquímicas de las aguas	Afectación de la salud, cambios en los métodos tradicionales de aprovechamiento minero.
Aire	Quema de amalgamas	Contaminación del aire	Afectación de la salud (enfermedades respiratorias)

Fuente: adaptación Ministerio de Minas y Energía – IIAP.

ACCIONES INTERINSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO AMBIENTAL EN EL TERRITORIO

El municipio reconoce que enfrenta grandes dificultades para el aprovechamiento sostenible del recurso ambiental, sumado a la falta de organización por parte de las comunidades y de las instituciones y una falta de seguimiento a la problemática. Por lo anterior, ha creado en su plan de desarrollo municipal, el programa de “Fortalecimiento

⁴² Ministerio de Minas y Energía, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. 2015. Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño en el sector minero energético”.

⁴³ Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019. “Yo amo a Guapi”. Unidad 3. Componente estratégico. Abril de 2016.

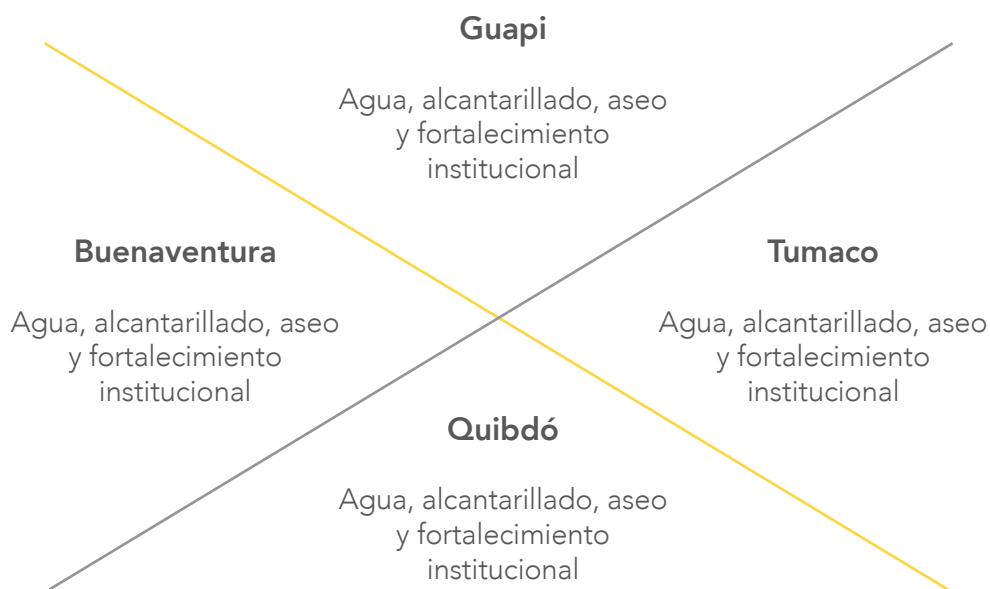
Ambiental”⁴³. El objetivo de este componente consiste en proteger y promover el cuidado del medio ambiente para garantizar el desarrollo sostenible del municipio, para lo cual se han contemplado los siguientes ejes estratégicos:

- Fortalecimiento de las prácticas ambientales y mecanismos de control
- Acompañamiento a la implementación de los planes de manejo ambientales y minero-ambientales en los territorios colectivos
- Acompañamiento a la aplicación de las tasas retributivas (quien contamina-paga)
- Acompañamiento a la formulación del Plan de Manejo de fauna silvestre amenazada en territorios colectivos
- Ampliación de la cobertura y mejoramiento de las técnicas para la recolección de residuos sólidos en el área urbana
- Campañas de sensibilización comunitaria para el buen manejo de basuras
- Evaluación de la calidad ecológica del agua en las cuencas de los ríos
- Identificación de riesgos y vulnerabilidades de la población asentada en la cuenca de los ríos
- Concertación con Parques Nacionales Naturales para acuerdos de manejo del ambiente marino y áreas de amortiguación
- Apoyo en el diseño y puesta en marcha de mecanismos de control para la actividad pesquera artesanal e industrial
- Articulación interinstitucional para minimizar los impactos causados por el derrame de desechos sólidos a fuentes hídricas (residuos peligrosos) a plantas DISEL
- Articulación interinstitucional y concertaciones comunitarias para detener la deforestación⁴⁴ y enriquecimiento del bosque o reforestación
- Gestión del estudio de especies hidrobiológicas de interés comunitario presente en la zona
- Gestión de programas de reforestación con especies en la zona
- Gestión de programas de aprovechamiento sostenible de la madera
- Formulación del plan de educación ambiental

⁴⁴ Término expresado por las instituciones en los talleres realizados en Guapi (17 al 19 de julio de 2017). Difiere completamente al concepto de deforestación empleado por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMYBC) del IDEAM.

PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO

El gobierno nacional ha creado el Plan Todos Somos PAZcífico - PTSP para cerrar las brechas existentes en la región Pacífico y al interior de sus franjas (Litoral y Andina), a partir de un desarrollo socioeconómico con equidad, de la integración del territorio con sus fronteras y el resto del país, y teniendo como principio la sostenibilidad ambiental. Las actividades del Plan beneficiarán a los municipios de Tumaco (Nariño) y Guapi (Cauca); ambos municipios carecen de servicios de agua y saneamiento básico confiables, y en el caso particular de Guapi, los residuos sólidos se eliminan en lugares al aire libre y en ocasiones, cerca de casas o de los cuerpos de agua, lo que causa problemas ambientales y riesgo para la salud pública⁴⁵.



Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Figura 18. Municipios priorizados Plan Todos Somos PAZcífico.

• Descripción general del proyecto

El proyecto incluye el mejoramiento y optimización del sistema de acueducto, construcción de nuevas redes de alcantarillado sanitario, construcción de nuevos rellenos sanitarios. La implementación de estas obras beneficiará a una población del orden de 20.000 habitantes en el

⁴⁵ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico. Octubre 2016. Pág.10

Municipio de Guapi. De igual forma, se incluye actividades de asistencia técnica dirigidas a fortalecer y asegurar la prestación del servicio de una forma efectiva y eficiente⁴⁶.

De acuerdo con el documento CONPES 3847, para el caso del municipio de Guapi - Cauca se tienen previsto cumplir con los siguientes objetivos específicos⁴⁷:

- Estructurar e implementar esquemas eficientes y sostenibles en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Realizar las inversiones necesarias en infraestructura, con el propósito de lograr una cobertura en agua potable del 95% en la cabecera urbana y una continuidad de 12 horas diarias, en alcantarillado una cobertura del 90%, y disminuir los 13 vertimientos directos.
- Implementar un sitio de disposición final adecuada, así como barrido y recolección del 100% de cobertura en residuos sólidos.

El plan no ha sido implementado hasta el momento.

⁴⁶ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico.

⁴⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico

RECOMENDACIONES

EN TORNO A LA ARQUITECTURA Y ACCIÓN INSTITUCIONAL

- **Inclusión formal de la actividad minera en la estructura de gobierno municipal:** es muy recomendable la creación de una secretaría de minas en el gobierno municipal, o la ampliación formal de las competencias de la actual secretaría de agricultura, junto con la contratación de personal idóneo para este cargo; el desarrollo exhaustivo de la actividad de explotación en el territorio demanda mayores esfuerzos por parte del gobierno local, en la medida en que debe brindar un continuo acompañamiento a la población para el adecuado desarrollo de la actividad de explotación de minerales.
- **Delimitación conjunta entre las Fuerza Pública y el Gobierno Municipal de las zonas de cobertura en seguridad:** Se sugiere la construcción de un plan estratégico de seguridad con el gobierno local, que delimite zonas de cobertura con base en las jurisdicciones y la capacidad operativa del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional.
- **Priorización de zonas en materia de seguridad:** Definir zonas priorizadas para reforzar la presencia del Ejército y la Armada Nacional a fin de generar confianza en los ciudadanos para la apropiación de su territorio. Dichos puntos, teniendo en cuenta la información recolectada en el territorio, podrían centrarse en zonas de interacción social como los puntos de Vive Digital y los centros de reunión de los Consejos Comunitarios donde a la fecha se localizan grupos ilegales. Algunos de los puntos clave podrían ser las zonas de expansión de EVOA y las nuevas zonas de explotación identificadas.
- **Reforzamiento del control en las bocas de los ríos:** considerando la importancia para la comunidad de los ríos como canal principal de transporte, se sugiere reforzar la presencia de las autoridades en las bocas de los ríos con el fin de brindar mayor confianza de las comunidades para la movilización en el territorio, y de reforzar el control del paso de maquinaria pesada que se destina a actividades de extracción ilícita de oro.
- **Ampliación de la presencia de la Policía Nacional:** con la finalidad de evitar las acciones delictivas de la delincuencia común y como apoyo para la resolución de conflictos entre las comunidades, es conveniente la ampliación de la presencia de la Policía Nacional en puntos clave del territorio, particularmente en las zonas de mayor

concentración poblacional. Un criterio inicial para la selección de las zonas es la localización de los centros poblados que se han establecido alrededor de los principales núcleos de extracción de oro, identificables por mayor densidad de EVOA.

- **Programa de atención de denuncias de la comunidad:** con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos, se propone la construcción de una ruta segura de denuncias de delitos y hechos violentos por parte de las comunidades. Esto facilitaría y propagaría el trabajo conjunto entre el gobierno local, la Fuerza Pública y las comunidades para dar respuesta efectiva a los hechos de intimidación y violaciones a los derechos humanos en el municipio, así como al establecimiento de núcleos de explotación ilícita de oro.
- **Fortalecimiento de capacidades del gobierno local y de los Consejos Comunitarios en torno a normas y jurisprudencia asociada a la minería:** se sugiere capacitar a los agentes del gobierno local en torno a las disposiciones normativas de la actividad minera y su relación con los elementos particulares del municipio.
- **Socialización de las políticas y programas asociados a la actividad minera:** ante el desconocimiento de la normatividad y las políticas de desarrollo de la actividad minera entre la comunidad del municipio, se sugiere realizar un programa de divulgación y aclaración de los alcances de la normatividad, de las competencias institucionales, y de las oportunidades de regularización y formalización para las comunidades que realizan aprovechamiento del recurso aurífero municipal.

EN TORNO A LA INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN MINERO - ENERGÉTICA EN EL ESQUEMA BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (EOT)

Teniendo en cuenta los análisis presentados para cada una de las dimensiones, a continuación se enumeran algunas de las principales recomendaciones en esta materia que podrían ser incluidas en el Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT) para el municipio de Guapi:

- **Delimitación de usos del suelo considerando las actividades económicas en el territorio:** En los planes de ordenamiento territorial, todas las actividades productivas del sector primario deben ser tenidas en cuenta para evitar conflictos relacionados

con el uso del suelo; en el caso de Guapi, deben establecerse y delimitarse zonas para silvicultura, pesca, desarrollo agropecuario, ecoturismo y minería.

- **Determinación de zonas de exclusión de explotación minera por provisión de agua y desarrollo turístico:** con el fin de proteger los recursos naturales y diversificar la economía del municipio, se recomienda determinar aquellas zonas que son de vital importancia para la conservación del patrimonio e identidad cultural. La determinación de las zonas de exclusión minera deberá considerar dos ámbitos territoriales:
 - Zonas de exclusión municipales.
 - Zonas de exclusión en tierras de comunidades negras.
- **Determinación de zonas prioritarias de desarrollo minero y formalización de la extracción minera:** dado que la explotación aurífera es uno de los principales renglones de actividad económica en el territorio, se deben establecer las zonas prioritarias de desarrollo la actividad. Esta definición de zonas debe ir acompañada de un proceso de regularización y formalización gradual, en el cual los mineros tradicionales puedan acogerse a la normativa y beneficiarse de ella.
- **Delimitación de las zonas mineras de comunidades negras:** con el propósito de delimitar las zonas mineras de las comunidades negras en el territorio, se sugiere realizar un proceso participativo que integre las instituciones de gobierno local y los Consejos Comunitarios.
- **Determinación de zonas para el establecimiento de planta de tratamiento de agua potable y disposición de residuos sólidos conforme a la normatividad:** dadas las enormes dificultades que presenta el municipio para la disposición final de residuos sólidos, es clave definir aquellas zonas para el establecimiento de la planta que cumplirá con dicho propósito, en concordancia con lo estipulado por la normativa vigente. Los proyectos de acueducto y alcantarillado se ubicarán en la zona urbana, pero debe cuidarse de que no generen afectación negativa sobre los manglares.
- **Definición de zonas prioritarias de recuperación ambiental por afectación minera:** Delimitar las zonas afectadas por actividad minera, principalmente en los cauces de los ríos, que hayan sido

deteriorados por (a) remoción de la vegetación, (b) movimiento de tierras (generalmente, ocasionados por excavaciones), (c) uso de sustancias químicas para la extracción de minerales.

EN TORNO AL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Con base en los análisis y resultados de los talleres presentados para cada una de las dimensiones, a continuación se enumeran las principales recomendaciones para la incorporación de la actividad de explotación minera en la formulación de futuros planes de desarrollo en Guapi.

En torno a la actividad extractiva de oro

- **Formalización de las compras de oro locales para promover rentas públicas:** en el territorio se observa que hay varios establecimientos dedicados a la compra de oro sin importar la modalidad de extracción, pero que no se encuentran formalizados y que por lo tanto no tributan.
- **Dar curso a lo previsto en el Plan de Desarrollo Municipal en torno a la actividad minera:** realizar el acompañamiento a la implementación de los planes de manejo ambientales y minero-ambientales y a la formulación del Plan de Manejo de fauna silvestre amenazada en territorios colectivos, así como en el acompañamiento técnico al desarrollo productivo minero, la formalización de la actividad económica minera, la implementación de programas de minería sostenible y la capacitación e implementación de procesos organizativos empresariales de minería artesanal y a pequeña escala. Para dar curso a lo anterior, se sugiere el apoyo técnico del Ministerio de Minas y Energía y de las demás autoridades concernidas.
- **Actualización del censo de minería de subsistencia:** regularizar el procedimiento e informar a la comunidad sobre la actualización del censo de minería de subsistencia entre las comunidades y las autoridades locales.
- **Impulso a programas de responsabilidad social empresarial en zonas tituladas para integrar alternativas de proyectos locales en zonas de explotación:** como una estrategia de integración en el territorio de un proyecto de explotación minera, se propone que las empresas asociadas a esta actividad establezcan en zonas tituladas de explotación programas de responsabilidad social empresarial que contribuyan a la solución de las demandas sociales e impulse los proyectos locales de la comunidad.

- **Ampliación de las redes de comunicación:** como elemento clave de la seguridad del municipio, se propone crear planes de mejoramiento en las comunicaciones, ampliando la infraestructura necesaria para las nuevas tecnologías de la información. A esto se suma la pronta recuperación por parte de la Fuerza Pública de los puntos donde hay señal de telefonía celular en el territorio y en los puntos de Vive Digital.
- **Definición de zonas de desarrollo de infraestructura y prestación de servicios educativos y de salud en zonas de concentración poblacional asociadas a la explotación de oro:** teniendo en cuenta las demandas en educación y salud en zonas de concentración poblacional asociadas a la explotación de oro, se propone la definición conjunta entre el gobierno local y las comunidades de un plan estratégico que delimite puntos donde se deben implementar proyectos en infraestructura física y capacitación profesional para la prestación idónea de estos servicios.
- **Fortalecimiento de la identidad cultural del territorio en torno a la actividad minera tradicional:** con el propósito de fortalecer las costumbres culturales del territorio como elemento clave se propone el impulso y apoyo para que las comunidades fortalezcan su identidad y cultura como elemento central de su poder de asociación de cara a la construcción conjunta con las instituciones de gobierno de una propuesta para el desarrollo de la actividad minera en el municipio.
- **Inclusión del enfoque diferencial étnico y de género en la actividad minera:** se sugiere diseñar e implementar un programa de apoyo integral a la minería de subsistencia realizada por las mujeres, incorporando elementos técnicos, de apoyo empresarial, y de rescate de la tradición cultural asociada a la actividad extractiva.

En torno a las finanzas públicas

- El municipio de Guapi debe procurar el saneamiento de sus finanzas públicas, específicamente en temas relacionados con la generación de recursos propios y capacidad de ahorro. La situación fiscal actual del municipio limita sus intervenciones en todos los ámbitos, y reduce el potencial de impacto de los programas del gobierno local.

TERCERA PARTE

MODELO METODOLÓGICO
PARA LA RECOLECCIÓN DE
INFORMACIÓN Y LA TOMA DE
DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA
SOBRE ASUNTOS MINEROS AL
NIVEL MUNICIPAL

El modelo metodológico que se presenta en este apartado constituye el producto de la sistematización de la experiencia en el municipio de Guapi, con miras a su replicación en otros municipios del país en los que se considere pertinente. Presenta de manera sintética el esquema básico de ejecución, junto con las principales herramientas metodológicas para su realización en terreno.

AGENTES DEL PROCESO E INTERACCIONES

El modelo tiene como fundamento la cooperación entre el gobierno municipal, las comunidades, las empresas y los entes del orden nacional, con un propósito común: Impulsar el desarrollo social y económico de la población que habita el territorio, por medio de la incorporación adecuada de la dimensión minera en las diferentes herramientas de planificación de la acción pública, con consideración de lo establecido por la normatividad en torno a los requerimientos de los territorios colectivos y la participación de las comunidades.

Por lo anterior, los agentes involucrados en el modelo metodológico son los siguientes:

1. Gobierno local: Alcaldías municipales, incluyendo a las secretarías especializadas en asuntos mineros, o aquellas que actualmente están cumpliendo con dichas funciones. Junto con éstos, la fuerza pública local. La participación del gobierno local en el proceso es fundamental. Si bien pueden existir posturas muy diversas en torno a la pertinencia de la actividad extractiva en el territorio, los gobiernos locales tienen competencias insoslayables al nivel de la planificación del territorio y de la realización de algunas de las actividades de control sobre la explotación de minerales, y son además los entes que tienen el mayor nivel de proximidad y contacto con las comunidades, por lo que son determinantes en el proceso de definición de políticas públicas relacionadas con el territorio y con la activación de la acción de las entidades de supervisión y control en el municipios.
2. Comunidades del municipio: Incluye a las organizaciones sociales (asociaciones, corporaciones, etc.) que participan de la actividad minera, y las comunidades de los territorios colectivos (tierras de comunidades negras y resguardos indígenas) y sus entes de gobierno propio.
3. Empresas mineras: Incluye al conjunto de empresas que realizan actividades mineras formalizadas en el municipio. Este conjunto abarca aquellas empresas que se encuentran en las diferentes etapas del proceso, desde la fase exploratoria hasta el cierre de minas.

4. Entidades nacionales de regulación, supervisión y control: Incluye tanto al Ministerio de Minas y Energía, como a la Agencia Nacional de Minería, a las corporaciones regionales encargadas de asuntos ambientales, y a los representantes de la fuerza pública y demás entidades que participan de las acciones de control de la actividad extractiva en el territorio.

Los agentes integrados en el modelo realizan interacciones múltiples. En el caso de los gobiernos locales, no sólo son los agentes con mayor nivel de relación con las comunidades locales, sino que también operan como agentes articuladores para las empresas mineras formales al nivel territorial, y tienen competencias al nivel de control derivadas de su relación con los entes nacionales del sector minero – energético.

93

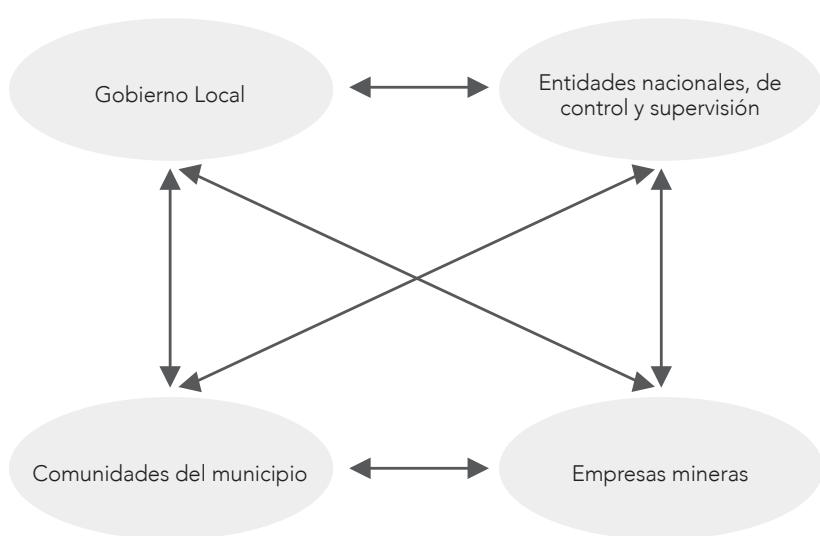


Figura 19. Agentes del proceso e interacciones.

Por su parte, las comunidades establecen relaciones con las empresas mineras en el territorio. De una parte, por medio de la vinculación laboral encuentran una alternativa de generación de ingresos, pero con alguna frecuencia son también las protagonistas de varias de las tensiones sociales con las empresas y con las entidades de control, particularmente en lo referido a las intervenciones de las autoridades para la regularización de la actividad extractiva.

Se trata entonces de un entramado de relaciones en el cual es clave la consideración de los intereses de cada una de las partes, teniendo como base el marco normativo existente para la regulación de la actividad.

PUNTO DE PARTIDA: INFORMACIÓN CLAVE PARA EL ABORDAJE

La información clave para el abordaje de la integración de la dimensión minera en el marco de los planes de ordenamiento del territorio es de dos tipos:

1. Cartografía básica y temática: Permite contar con un referente espacial que facilita la localización de los procesos extractivos en el espacio, tomando en cuenta las restricciones establecidas por las zonas de manejo especial, los territorios colectivos, etc.
2. Información secundaria: Permite contar con un referente de la situación del municipio al nivel de desarrollo, así como valorar la participación del sector minero dentro de la agregación de valor del municipio.

Se presentan a continuación los elementos específicos de información que se consideran relevantes como punto de partida para la integración de la dimensión minera dentro de los planes de ordenamiento territorial.

PUNTO DE PARTIDA	
<p>Cartografía básica y temática (de acuerdo con disponibilidad):</p> <ul style="list-style-type: none"> * Límites municipales * Localización de centros poblados * Hidrografía y relieve * Vías terrestres * Uso del suelo * Potencial minero * Solicitudes, Propuestas y Títulos mineros * Áreas de exclusión minera * Áreas de restricción minera * Territorios colectivos (resguardos, tierras de comunidades negras) * Presencia de cultivos de coca (último año) * Evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA) (Histórico, áreas activas, en expansión y nuevas) * Estaciones de servicio 	<p>Información secundaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Situación de NBI y pobreza * Presupuesto municipal y ejecución presupuestal del último período * Plan de desarrollo municipal * EOT municipal * Uso del suelo * Estudios sectoriales con énfasis en sector extractivo * Composición del valor agregado municipal * Análisis de seguridad * Dinámica histórica de afectación por cultivos ilícitos y EVOA

Figura 20. Puntos de partida información clave para el abordaje.

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN EN TERRENO

El levantamiento de información en terreno es el segundo momento metodológico del proceso, y tiene como objetivo generar y recopilar aquellos datos e informaciones de carácter estrictamente local, que sólo es conocida por las comunidades y las instituciones en el terreno, como las problemáticas de seguridad y la presencia de actores armados ilegales, las zonas de aprovechamiento tradicional de minería de subsistencia, etc. Para ello, se hace uso de las siguientes herramientas metodológicas:

a. Abordaje por dimensiones temáticas: Con el propósito de ordenar el proceso de investigación y de facilitar la síntesis de los hallazgos, se consideraron las siguientes dimensiones temáticas en el estudio:

- Social
- Cultural
- Ambiental
- Seguridad
- Económica

b. Talleres participativos que utilizan visualización permanente con tarjetas móviles:

método usado para la captura de información primaria referente a un tema específico a través de talleres con un grupo social determinado. La herramienta se aplica con grupos focales, y fue seleccionada para el trabajo con el fin de tratar el tema de la explotación de oro y su relación con los temas sociales, económicos, ambientales, culturales y de seguridad del territorio, teniendo cuidado de establecer espacios independientes para el análisis con las instituciones y con las comunidades, dado que existen tensiones importantes en relación con la problemática en estudio.

c. Cartografía social (Mapas parlantes): método de análisis del territorio que le permite a los participantes identificarse con su entorno y realidad, con base en la utilización de cartografía anotada. La herramienta fue seleccionada para su aplicación en los mismos espacios donde se pensó el desarrollo de los talleres con instituciones y comunidades, como medio complementario para que los participantes identificaran principalmente las zonas donde se desarrolla la explotación de oro, y en general, las dinámicas asociadas a dicha actividad.

d. Observación participante: Método de recolección de información que implica acompañar algunas de las actividades que realizan las comunidades y las instituciones en el terreno, de manera que puedan identificarse los procedimientos de actuación, y una visión clara de los factores que facilitan o dificultan una actividad en particular.

e. Entrevistas semiestructuradas o en profundidad a agentes claves:
Consiste en la definición de entrevistas con personas que tienen algún nivel de conocimiento particular sobre un aspecto específico de la problemática, y con quienes es pertinente tener una visión detallada y de primera mano de la situación objeto de estudio.

Para el levantamiento de información se han definidos algunas temáticas y preguntas claves en relación con cada uno de los agentes participantes. En el siguiente esquema se presentan las preguntas clave para cada una de las áreas temáticas, de manera que se facilite el proceso de recolección de información.

Tabla 20. Preguntas orientadoras

Agente participante	Ejes Temáticos	Preguntas guía
Gobierno local	Arquitectura institucional	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe una secretaría municipal de minas? • ¿Cuántos son los recursos asignados anuales para su operación?
	Capacidad institucional en torno a la explotación minera	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuenta con por lo menos un ingeniero de minas en la nómina del municipio? • ¿El equipo responsable está actualizado en la normatividad minera? • ¿Está actualizado el registro de minería de subsistencia? • ¿El gobierno municipal cuenta con la cartografía básica y temática? • ¿Se cuenta con un censo minero municipal? ¿De qué año?
	Planes y programas en torno a la explotación de oro	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un plan, programa y/o proyecto de impulso a la actividad minera, la regularización y la formalización minera? • ¿Cuántos recursos tiene asignados, y cuántos ha ejecutado?
	Análisis de riesgos por explotación de oro y programas de mitigación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se encuentran delimitadas las áreas de interés ambiental, cultural y de desarrollo ecoturístico en el municipio? • ¿Se encuentran identificadas las zonas de riesgo por desastres de origen natural? • ¿Se ha realizado un análisis del impacto de la actividad minera sobre el ambiente en el municipio? ¿En qué año? • ¿Se ha realizado un análisis del impacto de la actividad minera sobre la salud de la población? ¿En qué año? • ¿Cuáles son los tres principales problemas sociales asociados a la explotación de oro en el municipio?
Comunidades del municipio	Aprovechamiento de los recursos auríferos por parte de las comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los métodos de explotación, beneficio y comercialización de los recursos auríferos? • ¿Qué porcentaje de la población del municipio participa en la actividad extractiva?
	Conflictos asociados a la actividad minera en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales tensiones Comunidad – Empresas mineras? • ¿Cuáles son las tensiones Comunidad – Fuerza pública? • ¿Cuáles son las tensiones Comunidad – Gobierno local? • ¿Se han establecido acuerdos municipales y/o consultas populares de restricción o prohibición de la actividad minera en el municipio?
	Organizaciones sociales relacionadas con la actividad minera en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales organizaciones sectoriales que se ocupan de la minería en el municipio? (Asociaciones de productores, plataformas regionales, etc). • ¿Cuáles son las principales organizaciones étnico – territoriales en el municipio? • ¿Existen títulos mineros que se localizan total o parcialmente en territorios colectivos? • ¿En cuáles de estos casos se han realizado procesos de consulta previa libre e informada? • ¿Existen Zonas Mineras de Comunidades negras o indígenas? ¿En qué estado se encuentran (delimitadas, solicitadas, en trámite, aprobadas)?

Agente participante	Ejes Temáticos	Preguntas guía
Empresas mineras	Áreas de interés para explotación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Dónde se localizan los títulos mineros y en qué etapa se encuentran? (Exploración, construcción y montaje, explotación, cierre y abandono) • ¿Tiene propuestas o solicitudes vigentes y dónde se localizan? • ¿Las áreas propuestas y/o solicitadas se encuentran en territorios colectivos de comunidades negras o pueblos indígenas?
	Tensiones Empresas – Comunidades – Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales tensiones Empresas – Comunidades? (Precisar actores, zonas geográficas, y solicitudes de compensación) • ¿Cuáles son las principales tensiones Empresas – Gobierno local? (Precisar actores y zonas geográficas)
	Programas de responsabilidad social empresarial	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las empresas cuentan con programas de RSE? ¿Qué cobertura y población objetivo han tenido? • ¿Cuántos recursos invierten anualmente en programas de RSE? • ¿Qué proyectos de RSE están en ejecución y dónde se localizan?
Entidades de regulación, supervisión y control	Identificación de vacíos de control territorial	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Dónde operan los grupos armados ilegales? • ¿Las jurisdicciones de las fuerzas actualmente presentes cubren las zonas de expansión y las nuevas zonas de actividad extractiva? • ¿Dónde se encuentran las estaciones de policía y las bases militares en el municipio?
	Frecuencia de acción de las entidades de fiscalización y control	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cada cuánto se realizan visitas de la corporación regional responsable del control ambiental a las zonas de explotación de oro de aluvión? • ¿Cada cuánto se realizan las visitas de fiscalización minera por parte de la ANM o su delegado a los títulos mineros? • ¿Cuándo fue la última visita de representantes de la Alcaldía municipal a las zonas con EVOA nueva o en expansión? • ¿Cuándo fue la última visita de acompañamiento, capacitación o asesoría de una entidad del orden nacional para el sector minero al municipio?
	Mecanismos de acción contra actores armados ilegales asociados a la explotación de oro	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuántos complotel existen y dónde se localizan? • ¿En qué zona entra la señal de telefonía celular? • ¿Existe un plan de seguridad que identifica zonas prioritarias de prevención y control de actores armados ilegales? • ¿Se tienen identificadas las rutas de acceso de la maquinaria amarilla, el combustible y los explosivos?

EL REPORTE

El reporte es el producto final de la investigación, y además de la presentación sistemática de la información recopilada –tanto secundaria como primaria-, presenta el conjunto de recomendaciones que se derivan de la valoración de las condiciones específicas del territorio para la integración de la explotación de oro al nivel municipal. Las recomendaciones son habitualmente de dos tipos:

Recomendaciones a los agentes: Son aquellas que atienden particularmente a los modos de hacer de los distintos agentes que intervienen en la actividad, y tiene como propósito facilitar la identificación de líneas de mejoramiento de la acción institucional y comunitaria.

Recomendaciones para la integración de la explotación aurífera en los instrumentos de planificación del territorio: Están dirigidas específicamente a orientar las disposiciones que permitirán hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial y a los planes de desarrollo municipal. En el primer caso, atienden a asuntos de definición de usos del suelo y restricciones para la actividad extractiva; en el segundo caso, atienden a la identificación de posibles mejoramientos en la acción pública local asociada a la extracción de oro en el territorio.

Junto a lo anterior, el reporte incluye también un “atlas” municipal en el que se compila la cartografía básica y temática, con comentarios que ilustren la situación específica en el territorio.



Figura 21. Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de Minería. Caracterización de la Actividad Minera Departamental. Departamento del Cauca. Recuperado de: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_cauca_01-06-2017.pdf

Alcaldía de Guapi. Plan de Desarrollo Territorial 2016-2019. 2016 "Yo amo a Guapi".

Armada Nacional República de Colombia. (21 de Agosto de 2017). Armada Nacional República de Colombia. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/es/content/brigada-fluvial-de-infanter%C3%ADa-de-marina-no2>

Defensoría del Pueblo. Informe estructural de riesgo por conflicto armado en la costa Pacífica Caucana Municipios de Guapi, Timibiquí y López de Micay. Abril. 291. Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Censo de población 2005. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_nbi_censo_2005.pdf

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2014). "Resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario", Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible- Grupo de Estudios Territoriales. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. 2016. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios. Bogotá, Colombia.

Ejército Nacional de Colombia. Tercera División del Ejército Nacional. Recuperado el 21 de Agosto de 2017 de: Obtenido de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=277481>

Gobernación del Cauca. Informe de Viabilidad Fiscal de los municipios del departamento del Cauca, vigencia 2014. Recuperado de: http://www.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/informe_viability_fiscal_municipios_departamento_del_cauca_vigencia_2014.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Guía metodológica 2: Incorporación de la Actividad Minera en los Procesos de Ordenamiento Territorial. Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial. Bogotá.

Ministerio de Educación. (2007)."Danzas Guapireñas. Comunidad educativa de Guapi (Cauca). Bogotá.

Ministerio de Trabajo – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). Estudio de Perfil Productivo Rural y Urbano del Municipio de Guapi.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. (2016). Colombia, Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota. Bogotá.

Organizaciones y Consejos Comunitarios del sur del Pacifico, MinMinas-IIAP (2015). "Guía de Relacionamiento de las Comunidades Negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el Sector Minero Energético.

PNUD y Ministerio del Trabajo. (2013) "Perfil productivo del Municipio de Guapi. Insumo para el diseño de las estrategias y alternativas para la generación de empleo a las víctimas de la violencia". Bogotá, p. 29.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2014). Cauca: Análisis de conflictividades y construcción de paz. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2014). Cauca: Análisis de conflictividades y construcción de paz. Bogotá.

Revista Semana. (21 de Agosto de 2017). Revista Semana. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/eln-su-poderio-y-su-dificultad-para-negociar/461166>

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). (2017). Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca). Bogotá.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) & Presidencia de la República de Colombia. (2016). Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico.