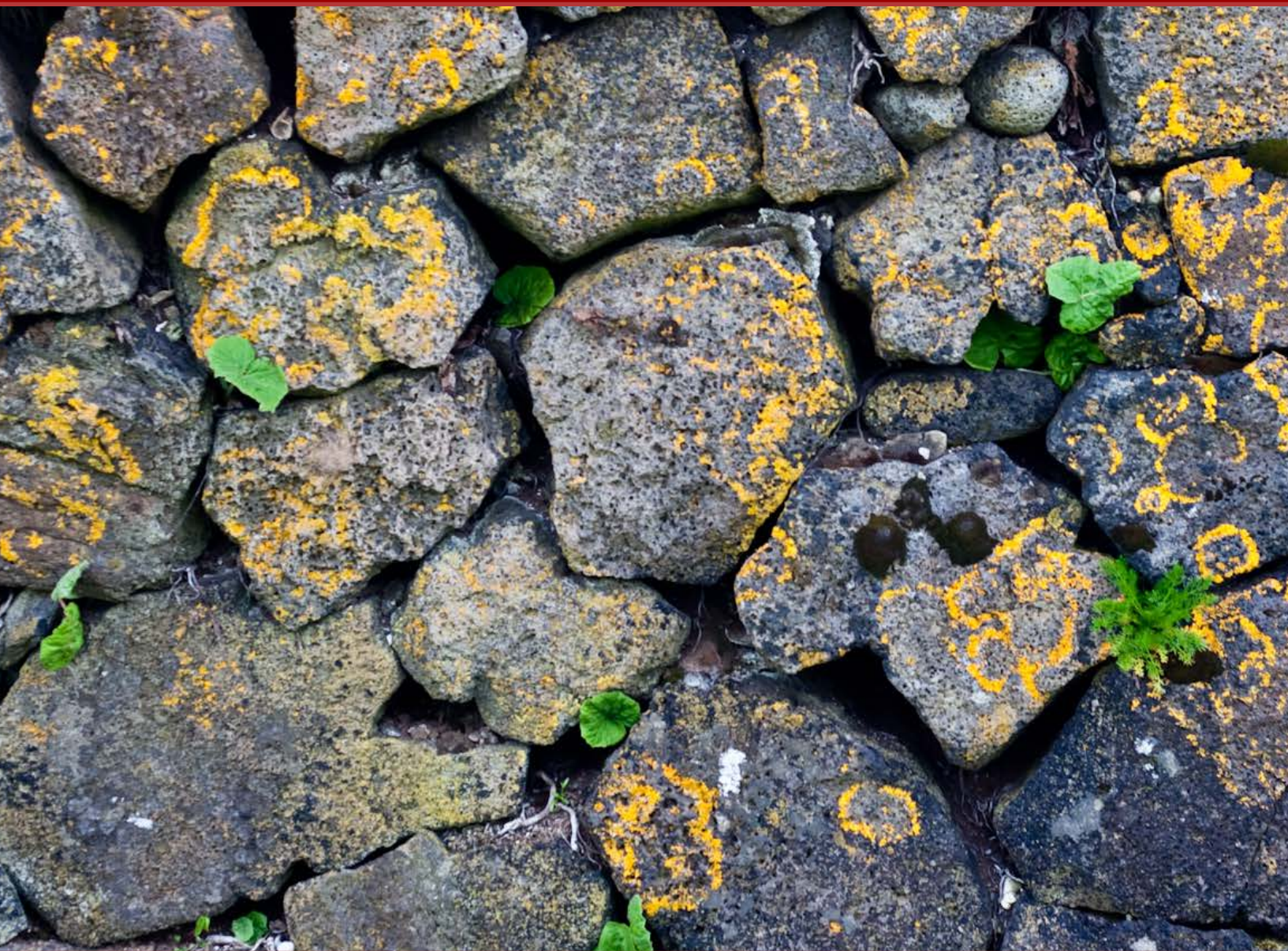


# EVALUACIÓN INTEGRAL SECTORIAL DE IMPACTOS EN DERECHOS HUMANOS

LA MINERÍA QUE NO SE VE



RESUMEN EJECUTIVO



Centro Regional de Empresas y  
Emprendimientos Responsables

Institute for Human Rights and Business







El **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER)** tiene como objetivo ser un eje regional y un centro Sur-Sur de aprendizaje, conocimiento e intercambio de experiencias. Como sede regional del **Institute for Human Rights and Business** en Latinoamérica, CREER está comprometido con:

- ❖ **Facilitar y fortalecer el diálogo informado entre empresas, gobiernos y sociedad civil.** CREER tiene la tarea de construir conocimiento que sea útil, público y compartido sobre las responsabilidades y deberes en la protección y respeto de los derechos humanos en actividades económicas específicas.
- ❖ **Asegurar comunicación efectiva entre distintos grupos de interés.** CREER propone espacios de diálogo caracterizados por: Confianza, Intervenciones de calidad, Pertinencia y Relevancia.
- ❖ **Fortalecimiento de capacidades** que agreguen valor a titulares de derechos, empresas y gobiernos con base en la eficiente gestión del conocimiento sobre ellos mismos, de manera que se traduzca en: Empoderamiento, Buenas prácticas y Políticas eficaces.

Todos los derechos reservados. CREER y IHRB permiten la libre reproducción de extractos de esta publicación siempre y cuando se de reconocimiento y se cite apropiadamente. Se requiere autorización por parte de CREER-IHRB para la reproducción y traducción de esta publicación.

#### **Director Ejecutivo de CREER**

Luis Fernando de Angulo

#### **Coordinación de proyectos**

Camila Miranda

#### **Elaboración de Contenidos**

Luis Fernando de Angulo, Camila Miranda, Blanca Llorente, Santiago Tobón, Natalia Torres Condía, María Alejandra Castillo, Margaret Wachenfeld, André Vianna, Viviana Arango.

**Centro Regional de Empresas y  
Emprendimientos Responsables**

Bogotá – Colombia

Mail: [creer@ihrb.org](mailto:creer@ihrb.org)

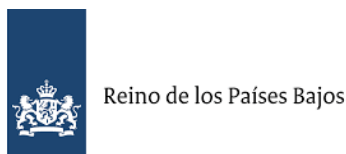
Web: [www.creer-ihrb.org](http://www.creer-ihrb.org)

JUNIO DE 2016  
ISBN 978-958-59572-3-7



## AGRADECIMIENTOS

La evaluación integral de impactos del sector minero – EISI se ha podido llevar a cabo por la generosa contribución de las embajadas del Reino de Noruega, de la Gran Bretaña, del Reino de los Países Bajos y de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME adscrita al Ministerio de Minas y Energía.



A todos agradecemos el apoyo económico y la consideración hacia la independencia en los análisis y procesos de investigación adelantados por CREER. A la UPME nuestro reconocimiento adicional por haber dado el paso ejemplar de integrar consideraciones de derechos humanos en la planeación del sector y por el apoyo en el suministro y acceso a información y la coordinación para poder acceder a numerosas entidades públicas en Bogotá y varias de las regiones donde se llevaron a cabo talleres y entrevistas.

Extendemos nuestro reconocimiento a la Consejería Presidencial de Derechos Humanos por invitar a CREER a participar en comentarios y observaciones al Plan Nacional de Acción – PNA y por las interacciones sobre acceso a remedio que en efecto se han transformado en un nuevo proyecto que en gran medida se origina en este EISI. También nuestro reconocimiento al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional Minera por las explicaciones e ilustraciones de la política minera y las acciones y programas del sector.

Nuestra deuda está con las comunidades mineras de ocho departamentos y ochenta y tres municipios, con las empresas que operan en varios de estos entornos a sus directivos y trabajadores por habernos ilustrado sobre los impactos, su relación con el sector y las políticas públicas. Esperamos que la información aquí recopilada y sus análisis sean útiles para el dialogo tripartito, indispensable para avanzar hacia una minería protectora y respetuosa de derechos y de alto valor social y económico para todos.

Agradecemos especialmente a todo el equipo de investigadores que realizaron la labor de recolección y análisis de la información: Natalia Zamudio, Leopoldo Gómez, Irma Cristancho, Federico Piñeros, Silvia Pabón, Juan S. Salgado, Thais Escobar, David Infante, Camilo Anzola y Gustavo Rincón. Así mismo a colaboradores que con su experiencia y trayectoria ayudaron en la elaboración de documentos e insumos para el estudio: Margaret Wachenfeld, Motoko Aizawa, Mauricio Ibañez, Isaac Beltrán, Germán Plazas, Jean Marc Van Hissenhoven, Oseas García, Angela Maria Vélez, Beatriz Duque y la Corporación Excelencia para la justicia.

Por supuesto todos los análisis y opiniones contenidas en el EISI son enteramente responsabilidad de CREER y no comprometen a ninguna de las organizaciones que lo han apoyado, a los participantes de las discusiones para validación metodológica, o a las instituciones, comunidades y empresas que suministraron su visión y opiniones.

## TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	7
Introducción.....	8
Ejes temáticos:	
1. La protección de derechos: Una oportunidad para articular el sector y el territorio.....	13
2. El reto adaptativo para lograr una minería ambientalmente sostenible.....	23
3. Retos para la provisión y acceso a la seguridad en los entornos mineros.....	35
4. Desafíos en el uso de recursos para el fortalecimiento de las economías locales.....	43
5. Las disparidades en contextos mineros para lograr condiciones de trabajo dignas.....	51
6. Dificultades para la atención de migraciones y reasentamientos asociados a la minería.....	57
7. Conflictos y acceso a remedio en entornos mineros...	65
Conclusiones.....	69





## PRESENTACIÓN

Esta Evaluación Integral de Impactos del Sector Minero es una aproximación propositiva, desde un enfoque de derechos humanos, a los mecanismos que pueden hacer sostenible el desarrollo de la actividad minera de oro, carbón y materiales de construcción en Colombia. Esto conlleva la identificación de los impactos de la minería en los territorios donde esta se desarrolla y, a partir de ello, la caracterización de los retos que enfrentan el Estado, las empresas y las comunidades para mitigar estos impactos.

Tanto el diagnóstico de impactos como la identificación de retos se construyen a partir de metodologías que combinan el análisis cualitativo de información primaria y secundaria en los territorios donde se desarrolla la minería, y un análisis cuantitativo complementario a nivel municipal. En la práctica, el análisis cuantitativo habilita la generalización de situaciones, y el enfoque cualitativo facilita la identificación de mecanismos de causalidad y actores involucrados. De esta forma, se logra construir evidencia suficiente para respaldar cada argumento, y generalizar sus resultados de una manera prudente y precisa. Además, la construcción de esta evaluación es un resultado en sí mismo. Es decir, la manera como se elabora el diagnóstico promueve espacios de diálogo que facilitan la reflexión acerca del cambio que cada uno de los actores: Estado, empresas y comunidades, debe asumir para abordar efectivamente la problemática de impactos.

Los derechos humanos se constituyen en el eje fundamental a partir del cual se desarrolla el diagnóstico y se construyen las recomendaciones. Este enfoque permite una comprensión más precisa de las diferencias en cada contexto y, en la medida en que los derechos son conquistas populares de estándares de protección que responden a las reglas lógicas de la vida social, permiten un análisis más completo de las acciones que el Estado y las empresas deben emprender para viabilizar la explotación minera.

Las recomendaciones derivadas del diagnóstico se construyen de forma que se facilite su implementación. Esto es, cada una de ellas identifica la problemática específica, los actores involucrados y las acciones que deben emprenderse para atender la situación de manera estructural. Estas recomendaciones se orientan tanto al gobierno como a las empresas. Las recomendaciones se encuentran enmarcadas en nueve categorías generales: (i) planeación sectorial con enfoque territorial; (ii) alineación institucional; (iii) coordinación para la protección de derechos; (iv) responsabilidad y mejor relacionamiento de las autoridades mineras; (v) gestión de la información para la prevención de impactos; (vi) atención al ciudadano para el acceso a remedio; (vii) protección de población vulnerable; (viii) relacionamiento efectivo entre empresas, emprendimientos y territorio; y (ix) contribuciones y oportunidades para la construcción de paz.



## INTRODUCCIÓN

La Evaluación de Impactos Sectoriales Integrales (EISI) procura identificar los factores que hacen sostenible la explotación de oro, carbón y materiales de construcción en Colombia. En efecto, este es el propósito que orienta las recomendaciones. En esta medida, es preciso apoyar dichas recomendaciones en un diagnóstico que caracterice los problemas e impactos estructurales que ponen en riesgo el ejercicio de derechos y, en consecuencia, la sostenibilidad de la actividad.

Para estudiar impactos en derechos humanos hay que entrar en la discusión del “no daño” y del sujeto que hace el daño. Así, el análisis de los impactos requiere una atribución a quién o qué es el originador del impacto. Además, los impactos pueden ser puntuales, pero en otros casos se acumulan o tienen un efecto sobre el desempeño del sector o sobre la situación regional en materia de derechos humanos. Bajo el precepto de caracterizar los problemas estructurales y especificar las situaciones que los generan, el diagnóstico del EISI se concentra en la identificación de impactos agregados, que son aquellos que están asociados con las causas raíz común a un conjunto de impactos y que manifiestan sus efectos en un ámbito geográfico y social mucho más amplio. Por su naturaleza, su gestión exige acciones intersectoriales y un marco institucional con capacidad de orientar estrategias en un nivel agregado y coordinar implementación en los niveles nacional y territorial.

Así, los capítulos de análisis del EISI se estructuran desde una perspectiva integradora y sistemática de derechos, de la que quedan excluidos los diagnósticos que neutralizan las diferencias y las fórmulas totalizadoras u homogeneizantes. El análisis sigue una lógica transversal, que parte de la interdependencia en el ejercicio, goce y protección de derechos. Sobre esta base, el análisis se organiza en siete bloques temáticos que confluyen en torno a factores intervinientes comunes a múltiples impactos: (i) articulación sector territorio; (ii) uso de los recursos locales; (iii) seguridad en los entornos mineros; (iv) migraciones y reasentamientos asociados a la minería; (v) gestión medioambiental; (vi) condiciones dignas y justas de trabajo; y (vii) conflictos y acceso a remedio en entornos mineros. Este enfoque facilita la construcción de recomendaciones, en tanto agregan el diagnóstico en función de causas comunes.

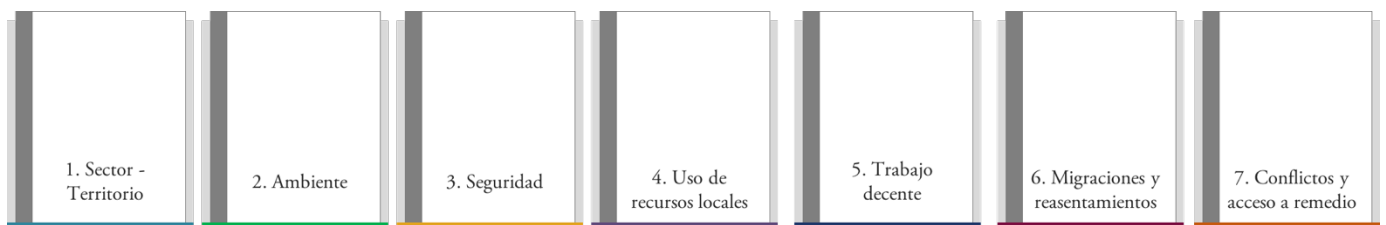
Como elemento predominante en todas las temáticas, en casi todos los capítulos se critican las políticas públicas del sector minero por su formulación en *talla única*. Una de las premisas para fundamentar esa crítica, es la existencia de una población vulnerable en el sector minero que merece atención diferenciada y protección reforzada de sus derechos. Esos derechos de la población vulnerable pueden entrar más fácilmente en colisión con los intereses corporativos y con los de otros actores, unos legítimos y otros al margen de la ley, en escenarios de debilidad estatal u opacidad de las reglas jurídicas. En consecuencia, la crítica a las políticas de talla única podrían resumirse en su terca negativa a atender la necesidad de activar dispositivos en contextos diversos para la protección reforzada de esos derechos.

## ESTRUCTURA DEL EISI - ¿Cómo leer este documento?

Los capítulos de análisis del EISI se estructuran desde una perspectiva integradora y sistemática de derechos. Esa estructura y todo el análisis son el fruto de una amplia investigación de campo, desde cuyos hallazgos se reorganiza y reinterpreta la literatura sobre el sector, para proponer ángulos críticos que funcionan como un instrumento de precisión para el diagnóstico y las consecuentes recomendaciones.

### Impactos agregados y transversalidad










Los siete bloques temáticos que ordenan el EISI tienen que ver con (i) la relación de las instituciones y el territorio, (ii) con el medio ambiente y la salubridad pública, (iii) con la perspectiva de seguridad y conflicto (iv) con el uso de recursos locales, (v) con las condiciones de dignidad que deberían darse en el desarrollo de la actividad minera, (vi) con los movimientos poblacionales o migratorios, y (vii) con los conflictos y las posibilidades de acceso a remedio en los escenarios mineros.



Temas muy importantes se abordan en esos capítulos, todos acercándose a los núcleos propios de cada bloque de análisis, con la idea de realizar diagnósticos certeros sobre los problemas con una visión marcada por los derechos específicos que cada aparte estudia –cuidando de no atomizarlos o separarlos de los demás-, sobre las intervenciones públicas para enfrentarlos y sobre sus consecuencias veces igual de problemáticas que los mismos problemas a los que responde. También cumple el propósito de identificar las posibilidades nuevas y viables para una gestión más adecuada del sector que lo establezca y le permita sostenerse de forma ponderada, sostenible y legítima dirigiéndose hacia los objetivos obligatorios que define la Constitución.

El propósito de las recomendaciones que surgen de cada capítulo y de aquellas que son transversales y que son formuladas desde lógicas que superan las específicas de cada tema, es aportar ideas para una adecuación institucional y jurídica que permita que la intervención estatal en el sector sea sistemática y coordinada. Para rastrear la conexión entre las recomendaciones generales y las específicas, haga uso de los iconos que se presentan a continuación, los cuales definen las **9 categorías de recomendaciones**.

## CATEGORÍAS DE RECOMENDACIONES

	Planeación del sector con enfoque territorial		Mejor relacionamiento de autoridades mineras y ambientales		Protección de población vulnerable en entornos mineros
	Alineación institucional		Gestión de la información para la prevención de impactos		Relacionamiento efectivo entre empresas y comunidades
	Coordinación interinstitucional para la protección de derechos		Atención al ciudadano para el acceso a remedio		Construcción de paz

Otro propósito de las recomendaciones que formula el EISI apunta a que la actividad corporativa de las empresas, incluso los pequeños y medianos emprendimientos<sup>1</sup>, sea regida por estándares obligados de debida diligencia en derechos humanos. Esto es posible cuando el sector motive la dinamización de mecanismos de prevención, atención y remedio oportunos, adecuados y eficientes frente a riesgos o perjuicios a los derechos y cuando el fortalecimiento del sector trae consigo la solidez y no el desajuste del sistema constitucional de derechos y distribución de competencias públicas. Por eso, ni los diagnósticos ni las recomendaciones se concentran y dirigen exclusivamente al Estado.

En ese punto, todos los capítulos apuntan a la reactivación y fortalecimiento de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control del Estado, como marcha atrás de la desregulación desordenada que ha desequilibrado la relación entre el Estado y los agentes dedicados a la producción minera en el territorio, y en consecuencia ha dejado desamparados a los sujetos de derechos en su protección y garantía, y se ha alejado la meta de superar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión de poblaciones centrales en la vida del sector minero.

En definitiva, la lectura de este trabajo invita a pensar el sector minero desde la obligación del Estado de hacer cumplir la constitución, con un enfoque práctico inspirado en los hallazgos de un trabajo de campo que recorrió 83 municipios mineros, en las discusiones con expertos y en la recolección y análisis de datos e información geo-referenciada. CREER, comprometido con la construcción de conocimiento compartido, de diálogos basados en la confianza y de procesos para el fortalecimiento de capacidades locales pone en su página web a disposición de todos los interesados los siguientes documentos que fueron insumo clave del análisis que aquí se presenta.

---

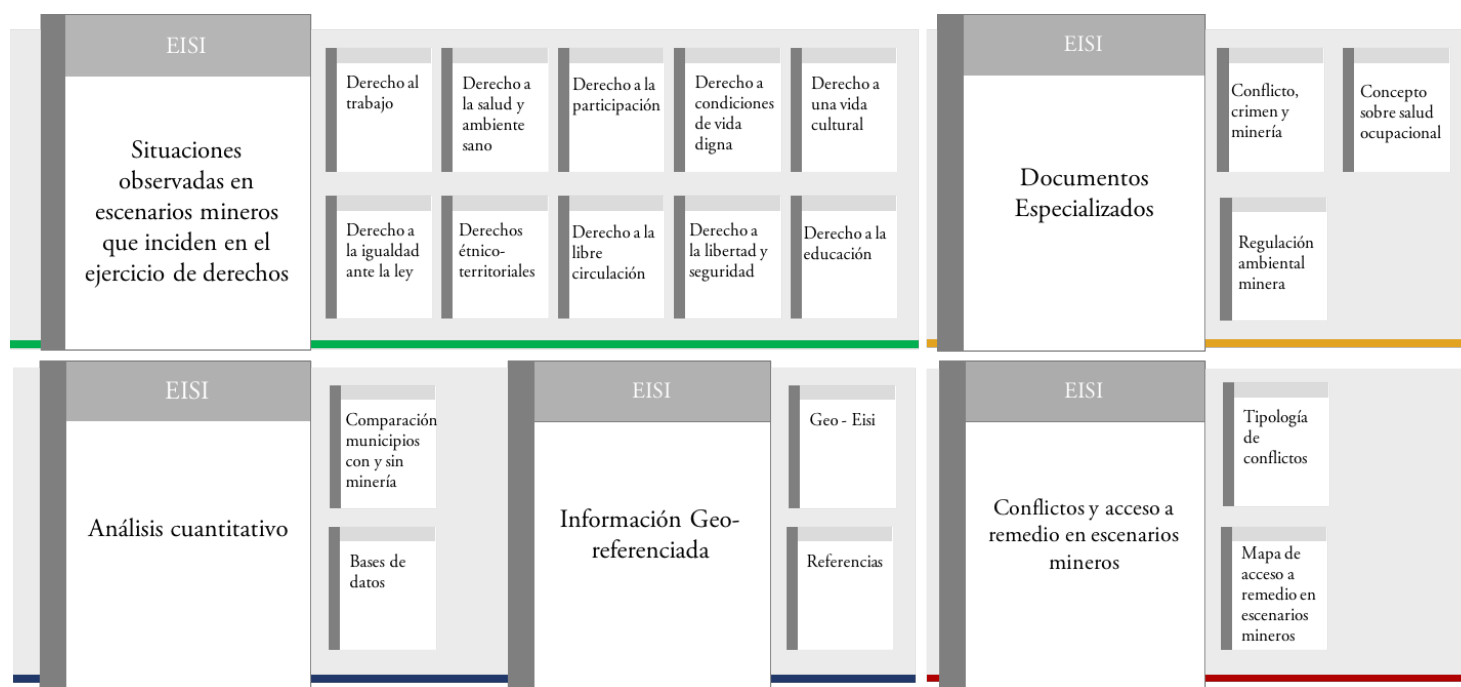
<sup>1</sup> En adelante, a menos que se indique lo contrario, cuando este documento haga referencia a empresas debe entenderse como el conjunto de actores dedicados a la producción minera con algún grado de organización, incluyendo las empresas de minería a gran escala, los pequeños y medianos emprendimientos.



En este orden de ideas, además de este resumen ejecutivo se pone a disposición el documento completo con sus siete bloques temáticos y adicionalmente, todos los insumos utilizados para la elaboración del mismo, como se muestra en la siguiente gráfica:

- (i) Diez documentos sobre situaciones observadas en escenarios mineros que inciden en el ejercicio de derechos.
- (ii) Tres documentos especializados sobre temas de alta relevancia para el sector minero.
- (iii) Los resultados del análisis cuantitativo del estudio.
- (iv) La información geográfica utilizada.
- (v) Dos documentos sobre el análisis de conflictos y acceso a remedio en escenarios mineros.

Disponibles en: <http://creer-ihrb.org/proyectos-eisi/>



Ejercicios de evaluación como el EISI contribuyen a insistir en que los derechos no sólo son el motor de las democracias, sino que su respeto por parte de las empresas y su protección y garantía por parte de los gobiernos, aseguran la estabilidad de un sector económico.





## ARTICULACIÓN SECTOR TERRITORIO

El EISI aporta evidencia sobre los múltiples factores generadores de conflictos en los escenarios mineros. Entre ellos, Los efectos de las políticas sectoriales que inciden en el ordenamiento del territorio; la ausencia de políticas enfocadas en la protección de población vulnerable; la debilidad en la oferta institucional para garantizar un tratamiento equitativo en las decisiones; y la ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y comunidades afectadas por el desarrollo de la actividad minera, son algunos factores generadores de conflictos en los escenarios mineros de los cuales la investigación obtuvo evidencia.

Un conjunto de impactos son atribuibles a la ausencia de un enfoque de derechos en las actuaciones y decisiones del Estado para el ordenamiento y funcionamiento de las actividades de extracción de minerales en el país. Entre estos impactos cabe mencionar el debilitamiento de la gobernanza local; la desprotección y aumento del riesgo de población vulnerable; las afectaciones al derecho a la igualdad material de población en riesgo de vulnerabilidad; los impactos y deterioro de los derechos de comunidades étnicamente diferenciadas; y dificultades para el acceso a mecanismos de remediación.

### 1. Desalineación de las políticas sectoriales

La desalineación de las políticas sectoriales con los territorios genera conflictos entre comunidad e institucionalidad y deslegitima las instituciones del sector, lo que a su vez tiene impacto en la gobernabilidad y gobernanza de los territorios<sup>1</sup>. La desalineación entre el sector y el territorio se manifiesta en al menos tres controversias de alta importancia e incidencia en la garantía, protección y respeto de los derechos humanos. En primer lugar, la desalineación de los ordenamientos territoriales y la planeación del sector. En segundo lugar, la desarticulación de los procesos de titulación y las realidades territoriales; y en tercer lugar, el distanciamiento de las autoridades del sector, lo cual afecta la gobernabilidad del mismo, y la gobernanza de los territorios.

<sup>1</sup> Esta investigación entiende estos conceptos como:

**Gobernabilidad** como las decisiones verticales (desde arriba hacia abajo) con las que el Estado hace uso de los recursos para atender problemáticas sociales, políticas, ambientales y económicas (Hufty, 2006)

**Gobernanza** como la multi-direccionalidad del poder político, que incluye a la sociedad civil como actor clave en la toma de decisiones y en la protección y respeto de los derechos individuales y colectivos (Cante & Trujillo, 2014)



## **2. Distanciamiento de las autoridades del sector con los territorios**

El distanciamiento de las autoridades del sector con los territorios y sus necesidades también se manifiesta en la debilidad de la oferta institucional para asegurar el derecho a la igualdad de los pequeños y medianos mineros. Especialmente en escenarios de minería de oro, se encuentra que el acompañamiento de las instituciones a estos mineros es precario, y el desarrollo de políticas integrales intersectoriales no es impulsado con el objetivo de asegurar que la pequeña minería es sostenible y rentable. En estas circunstancias no puede asegurarse ni la protección de derechos mineros, ni el respeto de los derechos de las comunidades dentro del área de influencia de sus actividades.

## **3. La política pública carece de un enfoque en derechos humanos**

La política pública y las actuaciones institucionales del sector carecen de un enfoque de derechos humanos lo que dificulta la prevención de impactos y pone en riesgo a las poblaciones más vulnerables. Se propone el enfoque de derechos humanos como un posible articulador del sector y los territorios. Es esta una aproximación analítica que permite conciliar los objetivos operativos, de desarrollo y de inversión con las obligaciones esenciales de protección de derechos que descansa exclusivamente en el Estado. La investigación encontró que la protección de derechos no se ubica en el núcleo de las políticas sectoriales y de las actuaciones institucionales, siendo entonces uno de los factores que dificulta, por un lado, la prevención de impactos, y por el otro, la atención diferenciada e integral de la población minera y no minera que se ve afectada por el desarrollo de las actividades en los territorios.

## **4. Ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y comunidades**

La ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y comunidades afectadas por el desarrollo de la actividad minera, pone en riesgo el derecho a remedio, además de elevar la conflictividad en los territorios. Las asimetrías en el acceso a información son fuente de conflictos y de obstáculos en el ejercicio de derechos, en los entornos mineros es recurrente la insatisfacción de las comunidades frente al acceso y calidad de la información disponible. Esto ha sido una causa originadora de conflictos entre comunidades y empresas porque se percibe que existe un desequilibrio en el acceso a la información en el cual. Las comunidades consideran que no cuentan con información legítima y suficiente sobre las afectaciones que las actividades mineras tienen en el ambiente, su salud y su bienestar social. Adicionalmente perciben que la institucionalidad favorece la producción de información para las empresas y no fomenta espacios para que las comunidades puedan validar sus quejas e inconformidades ante las empresas.

## RECOMENDACIONES

Los nueve tipos de recomendaciones formuladas a partir del análisis de la relación del sector con el territorio tienen la característica de ser transversales y de influir por distintas vías en el manejo de los impactos agregados en materia ambiental, de seguridad, de entornos de trabajo digno, o aquellos asociados con fenómenos migratorios y con el uso de contenido local. Por supuesto, también tienen incidencia en la posibilidad de reducción de conflictos y de crear un entorno institucional propicio para que los sujetos tengan un acceso efectivo a remedio.

Por eso, este conjunto de recomendaciones tiene un carácter general y los aspectos específicos relacionados con cada uno de los otros ejes temáticos se desarrollan en los siguientes capítulos se plantean en la sección correspondiente. Al reconocer el vínculo con las acciones específicas prescritas en los demás capítulos y las que aquí se presentan, los actores pueden contemplar cambios en políticas y prácticas tanto a nivel de sus macro-estructuras como de elementos más concretos y centrados en campos de influencia más reducidos, pero no por ello menos importantes. Para rastrear la conexión entre las recomendaciones generales y las específicas de cada uno de los otros impactos agregados, haga uso de los iconos guía que se presentan al frente de cada recomendación.

### 1. Planeación del sector con enfoque territorial para la protección de derechos humanos en entornos mineros.



**1.1 Fortalecer la participación territorial:** con el objetivo de asegurar que las políticas y actuaciones institucionales responden a las necesidades de los territorios, se considera indispensable que el Ministerio de Minas y Energía, en compañía de la Agencia Nacional Minera y otros ministerios relevantes (Ambiente e Interior) construya o fortalezca en los entornos mineros espacios de análisis y discusión de impactos encaminados a la construcción de estrategias territoriales para la protección de derechos.

Estos espacios de diálogo deben contar con la participación de comunidades y autoridades locales, se recomienda fortalecer la participación del Ministerio Público, en especial la Defensoría del Pueblo y personerías. Es necesario identificar en los territorios los mecanismos existentes, y asegurarse de no crear mecanismos adicionales, sino fortalecer los existentes.

**1.2 Concertación de criterios para la planeación de la minería en los territorios:** para dar respuesta a los pronunciamientos de la Corte sobre la necesidad de asegurar la articulación efectiva del territorio y el sector, se considera indispensable que se acate la orden de concertar, de manera conjunta

entre sector y autoridades territoriales, los criterios que permitirían la exclusión de la minería en un territorio.

Dicha concertación deberá incluir los planes de ordenamiento territorial, los planes de vida de las comunidades étnicas y otros mecanismos territoriales de planeación. Los procesos de exclusión deben iniciarse en la etapa más temprana posible del ciclo minero, incluyendo las opciones para que los territorios sean parte o no de los beneficios de la extracción del recurso.

### **1.3 Sustituir *primero en el tiempo, primero en el derecho* como principio de titulación minera:**

Para solventar muchos de los conflictos que surgen de la titulación minera, se considera necesario que se elimine el principio de *primero en el tiempo, primero en el derecho* como eje regulador y se considere retomar la estrategia detrás de las rondas mineras. Esta estrategia buscaba que en relación con las necesidades del título se diera la concesión al particular mejor calificado o que dadas las condiciones del territorio, se correspondiera de manera más adecuada con la explotación. En cuanto a las demandas de consulta previa que surgen frente a esta estrategia, se considera necesario que esta ocurra como parte de la tarea del Estado de conocer el territorio para buscar al concesionario más preparado, y pueda exigir a este el cumplimiento de las medidas y acuerdos a los que el Estado llegue con las comunidades en esos territorios.

Para hacer viable esta acción, la Agencia Nacional Colombia y el Servicio Geológico Colombiano, deben tener información completa para poder tomar decisiones informadas.

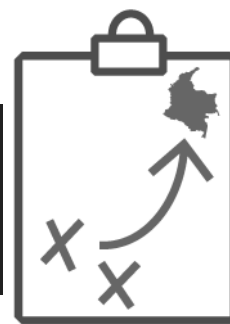
**1.3.1 Regulación del mercado secundario de títulos:** otro de los conflictos asociados a la estrategia actual de titulación minera es el mercado secundario de títulos, el cual dificulta el seguimiento y control de las autoridades del sector sobre el concesionario, eleva la desconfianza en los territorios, minimiza la posible ganancia del Estado en el otorgamiento de los títulos y habilita malas prácticas empresariales. Frente a esto se considera necesario que la Agencia Nacional Minera tome medidas para regular el mercado secundario de títulos.

Esta regulación deberá estar enfocada en:

- ❖ Monitoreo y control de las empresas junior, asegurando que cuentan con las capacidades apropiadas para prevenir impactos en derechos.
- ❖ Evitar la evasión y elusión tributaria.
- ❖ Garantizar las rentas que bajo ciertas circunstancias le deberían corresponder al Estado.
- ❖ Acumular y conservar la información técnica.



## 2. Alineación institucional para la planeación



**2.1. Mecanismo de interacción y alineación.** Como medida para atender la ausencia de políticas y mecanismos enfocados en la prevención de impactos en derechos, se recomienda al Ministerio de Minas y Energía diseñar un mecanismo de interacción y alineación con la Agencia Nacional Minera y Ministerios para la protección de derechos y otras agencias relevantes (DNP, DPS) que asegure acción continua de monitoreo preventivo de impactos en derechos.

Este mecanismo de interacción para la acción continua debe contar con un proceso reglado, estándares y parámetros objetivos para la prevención de impactos. Como lo son la comprensión de los entornos, la identificación de riesgos e impactos, el mapeo completo de actores, entre otros.

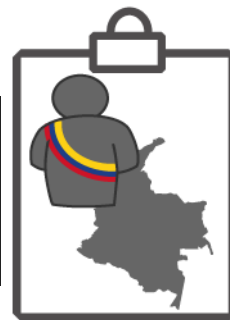
Como resultado de la puesta en marcha de este mecanismo, se espera que resulten alertas tempranas e información que permita al Ministerio de Minas y Energía solicitar la actuación oportuna de agencias y Ministerios para la protección de derechos en entornos mineros.

## 3. Coordinación interinstitucional para la protección de derechos en escenarios mineros



**3.1 Diseñar un modelo de gestión intersectorial.** Es necesario reducir la discrecionalidad en las instancias de coordinación. El Ministerio de Minas junto con el DNP deben liderar la construcción e implementación de este modelo que asigne la responsabilidad en primera instancia de prevención y acción al Ministerio de Minas, que sea transparente, activado por partes interesadas legítimas, replicable en los territorios, que constituya en sí mismo un mecanismo de seguimiento a las quejas y reclamos de las comunidades, que sea el mecanismo para activar escenarios de concertación entre el sector y los territorios.

## 4. responsabilidad y mejor relacionamiento de las autoridades mineras y ambientales con los entornos mineros



**4.1. Liderazgo estatal en la consulta de los títulos y proyectos mineros:** con el principal objetivo de garantizar que los procesos de consulta de un proyecto y/o emprendimiento minero ocurren siguiendo los mejores estándares de participación ciudadana, transparencia, oportunidad y relevancia, se considera necesario que el Estado, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, junto con Ministerio de Ambiente y Ministerio del Interior (y sus agencias adscritas), asuma el desarrollo de las siguientes tareas: difusión de la política, desarrollo de los censos y líneas base, ajustes a los planes de ordenamiento territorial y conciliación de los objetivos sectoriales y territoriales, entre otras, las cuales en la actualidad han sido delegadas como parte de las tareas que asume el concesionario y se considera deben ser objeto únicamente del Estado.

Todas aquellas medidas y acuerdos que el Estado considere necesarios, una vez ha llevado a cabo dichas tareas dentro de los procesos de consulta de un título y/o proyecto minero, podrán ser sujeto de cláusulas contractuales entre el Estado y el concesionario, para de esta manera asegurar mayor control y seguimiento sobre este.

## 5. Gestión de la información para la prevención de impactos y la atención a conflictos



**5.1 Gestión de la información para facilitar los procesos de formalización y asegurar la prevención de impactos:** los retos que enfrentan los pequeños mineros en proceso de formalización están mediados por la precariedad en la información disponible, lo que impide cumplir a cabalidad con los requisitos asociados a la elaboración de estudios técnicos. Si se retoma el objetivo de estos estudios como el de asegurar que se cuenta con información oportuna y relevante para diseñar estrategias de prevención y mitigación de impactos, se recomienda que el Estado, en cabeza de la Agencia Nacional Minera, asuma la gestión de la información y por lo tanto sea quien otorgue a cualquier concesionario y minero en proceso de formalización la información de contexto, censo y línea base.

Con esta medida se busca atender tres situaciones observadas: (i) el desperdicio de recursos en el desarrollo de estudios que no generan conocimiento acumulable; (ii) desincentivos para la formalización asociados a retos en el acceso a información; y (iii) asimilación de los estudios como requerimientos y no como herramientas para la gestión y viabilización del emprendimiento.

## 6. Atención al ciudadano para el acceso a remedio



**6.1 Creación de un sistema único de quejas del sector:** para atender y prevenir los conflictos que surgen, tanto de acciones u omisiones estatales, como de actuaciones empresariales, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, en colaboración con la Defensoría del pueblo, Personerías, entre otros, desarrolle un mecanismo para la atención de la población en entornos mineros en donde se asegure el acceso a información y se dé trámite a quejas y reclamos de manera accesible, transparente, predecible, oportuna y culturalmente apropiada.

**6.2 Cláusulas para la vinculación de los titulares mineros al sistema único de quejas del sector:** para poder hacer seguimiento preventivo a conflictos que surgen de las actuaciones empresariales, se recomienda a la ANM incluir dentro de los contratos de concesión cláusulas para asegurar que todos los titulares mineros provean información al sistema único de quejas del sector y faciliten su uso por parte de las comunidades en su área de influencia. Este sistema deberá asegurar la transparencia, dando acceso público a las quejas y reclamos recibidos, salvo en casos restringidos por la ley.

## 7. Protección de población vulnerable en entornos mineros



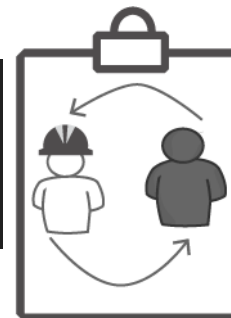
**7.1 Protección integral de población minera:** Se considera necesario que el Ministerio de Minas y Energía, como responsable de la sostenibilidad del sector y de la extracción responsable de los recursos, diseñe mecanismos de articulación integral con el DPS para desarrollar políticas para la protección de la población minera en riesgo de vulnerabilidad.

**7.2 Política de formalización con enfoque de derechos:** Dadas las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades que hacen minería en pequeña escala, las cuales en su mayoría se encuentran sin el amparo de un título minero, deben ser sujetos de políticas orientadas a la protección de derechos. Se considera necesario que el Ministerio de Minas y Energía incluya este enfoque dentro de la política de formalización para evitar que estas comunidades sean “blanco fácil” de grupos armados ilegales, y se les asegure la protección de derechos ya sea que logren formalizarse, sean objeto de reconversión o ninguna de las anteriores.



**7.3 Áreas disponibles para formalización:** Las áreas disponibles para formalización son tan escasas que se recomienda que la ANM ponga en marcha una estrategia más robusta para la devolución de áreas, ya que esta es una de las principales barreras del proceso. Esta recomendación también llama la atención sobre reevaluar los subcontratos de operación como la única opción, ya que la investigación encuentra resistencia y percepciones negativas a esta figura por parte de las comunidades mineras, que podrían desencadenar en conflictos en estos territorios.

## 8. Relacionamiento efectivo entre empresas, emprendimientos mineros, comunidades y territorio



**8.1. Fortalecimiento de las estrategias de relacionamiento de las empresas:** las empresas y emprendimientos mineros no cuentan con estrategias de relacionamiento con las comunidades que les permitan mitigar los efectos que generan. Por el contrario, en ocasiones estas prácticas generan efectos adicionales. Se recomienda a las empresas y emprendimientos mineros de cualquier tamaño, diseñar prácticas empresariales que consideren, por lo menos, los siguientes aspectos:

- ❖ Espacios de diálogo permanentes con las comunidades. Estos espacios deben garantizar, en la medida de las posibilidades, que las comunidades: i) se encuentren suficientemente informadas sobre cualquier aspecto que pueda afectarlos; ii) puedan manifestar solicitudes, quejas y reclamos de manera fácil; y iii) reciban de manera oportuna las respuestas que requieren.
- ❖ Espacios de diálogo con las autoridades locales y regionales, de forma que exista un suficiente nivel de involucramiento de las autoridades en aspectos de las empresas o emprendimientos mineros que sean de interés para el desarrollo local y regional.
- ❖ Mecanismos transparentes de comunicación de información relevante sobre sus acciones, como el pago de regalías e impuestos, los puestos de trabajo generados, los encadenamientos productivos en los territorios, entre otros.
- ❖ Estrategias de relacionamiento no transaccionales con comunidades y gobiernos locales y regionales. Esto conlleva la necesidad de contar con sistemas de control que eviten los conflictos de intereses cuando se construyen acuerdos con actores locales. En particular, deben establecerse controles específicos cuando las negociaciones involucren la creación de puestos de trabajo o pagos de contraprestaciones para las comunidades, y construcción de obras para la prestación de servicios públicos.
- ❖ Mecanismos sistemáticos de interacción con comunidades y gobiernos locales y regionales que faciliten un conocimiento amplio de los territorios afectados por las explotaciones mineras.

**8.2.** Las iniciativas como Guías Colombia, el Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos -CME, y Extractive Industries Transparency Initiative - EITI, entre otras, facilitan la mitigación y control de afectaciones en derechos para las empresas y emprendimientos vinculados. No obstante, son pocas las empresas y únicamente grandes empresas, las que se hacen parte de estas iniciativas. Se recomienda a las empresas y emprendimientos mineros de todos los tamaños, que estén explotando cualquier tipo de mineral, que participen de estas u otras iniciativas similares para facilitar la adopción de controles y sistemas de gestión que eviten la generación de afectaciones en derechos.

## 9. Construcción de paz



**9.1 Acceso a Remedio y Resolución de Conflictos.** Como lo muestra el capítulo de [conflictos y acceso a remedio](#), los conflictos de diversa índole entre actores de la minería y el Estado o las empresas carecen de mecanismos predecibles, accesibles, efectivos y creíbles para su resolución. Un gran parte de estos conflictos están asociados a actuaciones administrativas u omisiones en la ejecución de las mismas; otras están asociadas a la debida diligencia de las empresas y otras al acceso a la información, a la participación informada en procesos de proyectos mineros. La ausencia de mecanismos de acceso a justicia conlleva a una continua erosión de la legitimidad del Estado y a la suplantación del mismo por organizaciones criminales que asumen sus propias formas de resolución de conflictos y de impartir “justicia”.

Es necesario poner en marcha medidas de resolución de conflictos en escenarios mineros a través de la habilitación de mecanismos judiciales y no judiciales para que sus actuaciones puedan ser efectivas y pertinentes.

**9.2 Asegurar cobertura y accesibilidad a la reconversión** Sin perjuicio de los esfuerzos de formalización y apoyo a la minería artesanal los territorios mineros, en particular los de oro, encontrarán un límite a la capacidad para dar sustento a poblaciones dedicadas a la minería. Actualmente el agotamiento de oportunidades está derivando en estímulo a las migraciones en búsqueda de nuevas oportunidades de extracción que derivan en conflictos sociales en municipios receptores y fortalecimiento de estructuras criminales que someten a estas poblaciones vulnerables. En consecuencia, es indispensable dotar a la estrategia de reconversión de los recursos, el alcance y el compromiso institucional para que las poblaciones mineras no sostenibles encuentren opciones de actividad productiva.

**9.3 Construcción de confianza entre comunidades, empresas e instituciones del sector.** En los escenarios de gran minería es palpable una polarización y desconfianza entre empresas y comunidades

y de poca credibilidad en instituciones nacionales y en los gobiernos locales. Esto se origina en la ausencia o ineffectividad de los escenarios de diálogo, en asimetrías de información o en la limitada atención efectiva a las quejas y reclamos y sobre todo a que las oportunidades de participación e información se dan con ocasión de los procesos de licenciamiento y consulta previa y no como un recurso continuo de seguimiento, diálogo y validación de la gestión sobre los impactos. La ausencia de espacios de discusión y seguimiento a impactos contribuye a una continua e inconveniente confusión de las responsabilidades y obligaciones de empresas, instituciones nacionales y gobiernos locales. Es necesario establecer escenarios de diálogo, información e interacción entre empresas en los cuales se haga un seguimiento a impactos positivos y negativos y en donde los responsables de la administración de recursos originados en la minería (regalías) hagan una rendición de cuentas sobre su uso y manejo.

**9.4 Verdad y Reconciliación.** El conflicto armado no ha estado ausente en regiones de gran minería, también en ellas y en diverso grado se han dado procesos de desplazamiento forzado, despojo y crímenes contra la población civil. También las empresas han sido objeto de violencia así como trabajadores y sindicatos. Las regiones mineras y sus comunidades requerirán surtir procesos de construcción de verdad y de reconciliación para poder avanzar hacia la construcción de paz territorial. No es factible una transformación del clima de polarización sin que la ciudadanía, las instituciones y los actores económicos trabajen colegiadamente en la construcción de una narrativa de la verdad sobre el conflicto reconciliación y no repetición. Es necesario que sociedad civil, comunidades y empresas asistidos por órganos como la defensoría del pueblo inicien la construcción de procesos encaminados a aclimatar la paz territorial basados en los mecanismos de diálogo y claridad de responsabilidades señalados en el [punto 9.3 arriba](#).

## EL RETO ADAPTATIVO PARA LOGRAR UNA MINERÍA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Los impactos ambientales de la minería en los territorios están relacionados con debilidades en las políticas de ordenamiento del territorio, la excesiva confianza en los instrumentos de comando y control como reguladores de los recursos ambientales, fallas en el seguimiento a una actividad con altos niveles de informalidad y la limitada información sobre la magnitud y los responsables de los impactos acumulativos en contextos mineros. Además, estos impactos ambientales inciden en el ejercicio de otros derechos. Por ejemplo el vínculo que tienen con la salud de las comunidades es uno de los temas más frecuentemente mencionados en el trabajo de campo, entre los que a su vez, resalta la ausencia de información clara y oportuna sobre los impactos atribuibles a la actividad minera, como una de las mayores preocupaciones para las comunidades en los dichos entornos. Los cambios relacionados con el ambiente que trae la minería son de tal magnitud, complejidad y permanencia en el tiempo que exigen un gran esfuerzo y vencer inercias comunes en todas las organizaciones para lograr relaciones y entornos sostenibles. De ahí que aquí esta situación se configura como un reto adaptativo<sup>1</sup>.

### **1. Ineficacia en la aplicación de los instrumentos de ordenamiento ambiental se traduce en un obstáculo al enfoque preventivo en la protección de derechos**

Los instrumentos de ordenamiento ambiental existentes como los POMCA no han jugado un papel estratégico en la planeación del sector minero en el país. Como consecuencia de esto el sector ambiental y minero suelen actuar de forma divergente, dificultando la protección de los derechos de las comunidades. Esto se evidencia, por ejemplo, en las falencias en la gestión del agua que han conducido en algunos casos a alteraciones en la calidad, disminución de la disponibilidad y limitaciones en el acceso al recurso para su uso en otras actividades. Esto resulta de especial importancia en zonas donde ya existen condiciones de vulnerabilidad, como escasez de agua, pobreza y desnutrición.

---

<sup>1</sup> Heifetz, R. et al (2009) The practice of adaptive leadership, Cambridge Leadership Associates, Harvard Business Press.



## **2. Los instrumentos de seguimiento y control como ejes centrales de gobernanza ambiental existentes no son suficientes**

La atribución de las responsabilidades de gestión a instrumentos de comando y control como licencias ambientales y permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales no es suficiente para definir la conveniencia de una actividad en un entorno, no solo porque gran parte de la actividad minera no está cobijada por estos instrumentos (minería informal) sino que además:

- ❖ Los instrumentos de licenciamiento existentes son rígidos a la hora de adaptarse a la diversidad de los tipos de explotación minera presentes en el país. Los mismos requisitos que se exigen a una gran concesión minera son exigidos a los pequeños mineros, sin distinción de sus condiciones.
- ❖ Son insuficiente a la hora de visibilizar impactos acumulados, por ejemplo, a pesar de que cada proyecto minero cumpla con los requisitos exigidos, la contaminación del aire por material particulado, es reportada por las comunidades y por autoridades locales y regionales en Cesar, Guajira, Boyacá y Cundinamarca como uno de los mayores impactos ambientales de la minería de carbón y de materiales de construcción.
- ❖ La manera como están diseñados no permite asegurar las funciones de seguimiento y control de la autoridad ambiental. Por ejemplo, la complejidad de las operaciones del transporte de materiales de construcción en Boyacá y Cundinamarca exige un esfuerzo que excede la capacidad de las autoridades ambientales, debido a la dispersión geográfica y al número de unidades de producción involucradas.

## **3. Fallas en las actuaciones e interacciones entre autoridades generan un entorno de desconfianza**

Unos de los problemas más grandes a solucionar en los entornos mineros, y manifestado frecuentemente por las comunidades, es la falta de confianza en neutralidad de las actuaciones de las autoridades. Si bien, esto ocurre en todo el relacionamiento del sector con el territorio, en el tema ambiental se identificaron 5 causas de este entorno de desconfianza:

- ❖ Falta de interacción regular entre autoridades ambientales nacionales y regionales.
- ❖ Ausencia de las autoridades ambientales nacionales en los contextos locales.
- ❖ Controversias en coordinación de acciones entre agencias ambientales y mineras.
- ❖ Falta de claridad para las comunidades sobre los responsables del seguimiento ambiental.
- ❖ Falta de espacios o condiciones adecuadas para el diálogo entre empresas, comunidades y autoridades mineras y ambientales.
- ❖ Obstáculos para la construcción de información legítima.

#### **4. Ausencia de acciones para la atención a los pasivos ambientales de la minería**

Son muchos los casos en los que se observan vacíos para responder a las consecuencias de los pasivos ambientales. Por ejemplo, no existe una política de atención a los pasivos ambientales generados por inadecuadas prácticas para la remoción del suelo de actividades no licenciadas. La atención de los pasivos ambientales se dificulta por la complejidad de atribución de responsabilidades para establecer sanciones o hacer exigibles obligaciones. Además, el país ni siquiera cuenta con información sistematizada donde se encuentren identificadas y referenciadas las minas abandonadas que pueden ser consideradas como pasivos ambientales. Sin embargo, es claro que existe una importante acumulación de áreas mineras en estado de abandono en el territorio, que requieren la atención inmediata.

#### **5. La ausencia de información ambiental legítima para las comunidades que viven en entornos mineros obstaculiza el diálogo**

Uno de los principales hallazgos durante el diálogo con actores, tanto comunitarios como institucionales, independientemente de la región o tipo de minería, es la ausencia de información clara y oportuna sobre los impactos atribuibles a la actividad minera sobre el ambiente y las consecuencias que tienen sobre la salud de las comunidades. Si bien hay dificultades intrínsecas para la atribución de impactos a las actividades mineras<sup>2</sup> la manera cómo se gestiona la información ambiental presenta retos porque:

- ❖ Instrumentos como los EIA solo tienen información fragmentada sobre cada uno de los proyectos mineros. Además, los EIA no siempre identifican apropiadamente los impactos sobre los ecosistemas.
- ❖ Ausencia de integración entre la información ambiental de las diferentes entidades del Sistema Nacional Ambiental y de las entidades ambientales regionales.
- ❖ No existen líneas base regionales que describan de manera integral el contexto ambiental y social.
- ❖ Aunque hay algunos estudios sobre impactos ambientales y en salud, sus resultados no tienen credibilidad entre algunos grupos de interés.
- ❖ El acceso a la información pública se dificulta porque los trámites imponen costos excesivos a los interesados y no se educa al ciudadano para que acceda y utilice responsablemente esta información; esto es un obstáculo para el control apoyado en veeduría ciudadana.

---

<sup>2</sup> La identificación de atribuciones a la minería se dificulta porque: (i) la presencia de múltiples actividades mineras en una misma región impide establecer con claridad quiénes y en qué medida son los responsables de los impactos; (ii) la actividad minera coexiste con otras actividades productivas que también producen impactos; (iii) los impactos observables en los territorios pueden ser producto de actividades presentes o pueden ser legado de otras actividades previas

## RECOMENDACIONES

### 1. Respuesta intersectorial para la gestión de los impactos ambientales acumulativos



El manejo de los impactos acumulativos es uno de los mayores retos para proteger el derecho al ambiente sano, debido a su naturaleza multicausal, el horizonte de tiempo en el que ocurren y el alcance de sus efectos sobre el entorno natural y las comunidades que con éste interactúan. A continuación, se sugieren acciones específicas encaminadas al fortalecimiento de la acción protectora del Estado, de manera que se prevenga, mitigue y compense este tipo de impactos.

1.1 El Ministerio de Minas y Energía (MME), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y otras instituciones del Estado que tengan responsabilidades en esta materia deben:

1.1.1 Trabajar conjuntamente en el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial e incorporar en éste el Plan Nacional de Ordenamiento Minero con el fin de redefinir las áreas susceptibles de titulación con base en las vocaciones de las cuencas hidrográficas.

1.1.2 Definir, de manera concertada con los gobiernos en los territorios y con base en los Planes de Ordenamiento Departamental y Planes de Ordenamiento de las Cuencas Hidrográficas, las condiciones para evaluar la viabilidad de las actividades mineras en los entornos. Estas evaluaciones deben realizarse antes del otorgamiento de títulos y/o de la expedición de licencias ambientales.

1.1.3 Definir los lineamientos de participación ciudadana en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos, de forma que sean lideradas por las autoridades gubernamentales y ambientales regionales, bajo la supervisión del Ministerio de Minas y Energía, la ANLA y la Defensoría del Pueblo como organismos que aseguren la construcción colegiada de la línea base ambiental, la adecuada comprensión de los impactos y la participación en la formulación de medidas de manejo apropiadas.

1.1.4 Definir, con base en los diagnósticos colegiados de línea base, protocolos para que en los escenarios de formulación participativa de medidas de manejo se controle la injerencia de intereses particulares.

1.2 El MADS y la ANLA deben asegurar que el proceso de licenciamiento tome en consideración el estudio integrado de disponibilidad y calidad de agua por todos los usuarios del área de influencia del proyecto minero, y tenga en cuenta para los programas de seguimiento y monitoreo los límites para contaminantes individuales en aire, agua y suelo establecidos en las normas reglamentarias vigentes, de forma tal que sea posible visibilizar tanto los impactos acumulativos de las actividades mineras como otros factores de impacto sinérgico y acumulativo.





1.3 El MADS debe establecer un programa para desarrollar capacidades, conocimiento e investigación en restauración de ecosistemas afectados por la minería. Además, debe establecer protocolos de seguimiento a los procesos de reparación y restauración de dichas áreas, contenidos en los planes de manejo ambiental.



1.4 El MADS debe revisar y reestructurar el régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009) contemplando los siguientes aspectos:

1.4.1 Establecer pólizas de calidad de los EIAs y de cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Planes de Manejo en las Licencias Ambientales, de manera que las empresas puedan garantizar la ejecución de sus proyectos de manera ambiental y socialmente sostenible.

1.4.2 Dar mayor peso a las acciones orientadas hacia la compensación y reparación de impactos y remedio de los derechos ambientales y no a las multas y la sanción penal. Por ejemplo, estableciendo mecanismos para la suspensión de actividades causantes de impactos y la inmediata reparación de los daños como medida inicial de respuesta, con el fin de prevenir la extensión de los mismos mientras se abre el proceso de investigación correspondiente.

1.4.3 Establecer mecanismos para que las multas y sanciones se traduzcan en la intervención de la causa del impacto y la reparación efectiva del área afectada, de manera que bajo ninguna circunstancia dicha sanción sea interpretada como un permiso para generar nuevas afectaciones.

1.4.4 La naturaleza de la sanción debe ser disuasiva y los beneficiarios directos deben ser el entorno social y ambiental afectados.



1.5 El MADS, en coordinación con las autoridades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) debe diseñar mecanismos para la gestión directa de la restauración de ecosistemas afectados por la minería cuando los titulares incumplan con los requerimientos normativos vigentes o los compromisos establecidos en las licencias ambientales. Para ello se sugiere analizar y adaptar experiencias como los superfunds, herramienta que permite a la Agencia de Protección Ambiental en Estados Unidos (EPA) restaurar y limpiar áreas huérfanas, al tiempo que le otorga la capacidad de buscar e identificar a los responsables asegurando su cooperación. Esta cooperación puede darse atendiendo directamente las labores de limpieza o reembolsando a quienes hayan sido delegados para realizarlas. Este tipo de instrumentos permiten que la sanción se traduzca en reparación. Las pólizas que se exigen en los procesos de concesión deberían incorporar coberturas de estas contingencias.

1.5.1 Se sugiere que estos mecanismos de gestión contemplen procedimientos para actuar en el caso de los impactos ocasionados por la minería criminal.

1.5.2 La administración de este mecanismo de gestión directa puede darse en forma Coordinada por el SINA y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)



1.6 El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el MME deben desarrollar las acciones necesarias para implementar las estrategias previstas en las políticas de



salud laboral y salud pública, y desarrollar estudios de línea base epidemiológica para cada entorno minero. Además, estos dos ministerios junto con el SINA deben coordinar programas de monitoreo y seguimiento de riesgos ambientales en contextos regionales. Este monitoreo debe estar enfocado a la protección de la salud de la población local. Los resultados de los estudios epidemiológicos deben ser socializadas asegurando la adecuada comprensión en las comunidades, las autoridades locales y las unidades de producción minera.



1.7 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, debe desarrollar instrumentos para visibilizar impactos acumulativos. La implementación de estos instrumentos debe contribuir a mejorar el conocimiento acerca de los impactos combinados de diversas actividades económicas y a que dicha información se incorpore en la formulación y actualización de planes de ordenamiento y desarrollo territoriales.



1.8 El MADS debe definir protocolos de aplicación de la gradación normativa y el rigor subsidiario para evaluar, prevenir y resolver los conflictos en el uso del suelo, delegando en las autoridades ambientales regionales la capacidad de ser proactiva en la identificación y prevención de los mismos. En concordancia, el MME debe adoptar un enfoque preventivo para el cumplimiento de las normas ambientales en los procesos de titulación de áreas, con apoyo técnico de otras autoridades. La primera línea de prevención, supervisión y control deberá estar en el Ministerio de Minas, como responsable de la integridad (sostenibilidad social y ambiental) de los proyectos del sector. Para este efecto, este Ministerio debe implementar un programa de capacitación a las autoridades locales para identificar posibles conflictos de uso del suelo y armonización de actividades mineras con los ordenamientos del territorio.



1.9 El principio del rigor subsidiario debe ser desarrollado para asegurar que las intervenciones de las CAR en la evaluación de los EIA y PMA se rijan por estándares aplicables según las características, vulnerabilidades y vocaciones productivas de las macrocuencas que componen el territorio nacional.

## 2. El Estudio de Impacto y Plan de Manejo Socio-Ambiental como Herramienta de Planeación y Gestión

Los Estudios de Impacto Ambiental y sus correspondientes Planes de Manejo son herramientas fundamentales para la adecuada planeación de políticas, proyectos, obras y actividades. Además, constituyen una herramienta clave para los pequeños y medianos mineros realicen una planeación de su actividad y utilicen estos como instrumentos de gestión. Deben ser instrumentos participativos, articuladores y vinculantes en la prevención de eventuales impactos y la gestión transparente e inclusiva de las responsabilidades ambientales de las empresas. Por su parte, la licencia ambiental debe fortalecerse como un instrumento para el seguimiento y monitoreo y supervisión a las empresas por parte de la ANLA y las CAR para verificar que las empresas hayan integrado sus PMA y compromisos de las licencias en sistemas auditables de gestión de aseguramiento de calidad. En tal sentido se recomienda:



2.1 Hacer reingeniería al sistema y procedimientos de elaboración de estudios de impacto ambiental: actualmente los EIA son documentos rígidos de carácter académico-científico cuya evaluación se realiza en función de la calidad de su contenido y no de su funcionalidad en la planificación participativa. La construcción de tales documentos ha llevado a generar dificultades en la recolección de la información, no sólo a las empresas (especialmente las mineras de pequeña y mediana escala), sino también a los organismos de investigación científica y a la comunidad académica.



2.2 Con la presentación de un EIA más ligero y basado en la construcción colectiva de conocimiento regional en la que han participado la empresa, comunidades indígenas, comunidades campesinas, autoridades locales y autoridades ambientales regionales, sentar en la licencia ambiental las bases para el seguimiento y monitoreo al cumplimiento ambiental del proyecto y establecer programas de veeduría, auditoría y reportes de gestión.



2.3 Incorporar la información obtenida en los estudios de línea base del EIA, sumado a los reportes periódicos de seguimiento y monitoreo a las bases de datos del SIAC a fin de mantener un sistema integrado de datos sobre uso y aprovechamiento de recursos que permita tomar decisiones estratégicas sobre la viabilidad de programas adicionales de desarrollo extractivo, manufacturero o de infraestructura.



2.4 Independientemente del requerimiento o no de licencia ambiental como instrumento jurídico, toda política de desarrollo, plan de ordenamiento y tipo de proyecto debe realizar un estudio de impacto ambiental para usarlo como herramienta de planeación y armonización con las vocaciones del entorno ambiental y social.

### 3. Fortalecimiento de los sistemas de gestión para un acceso efectivo a la información



3.1 El requerimiento constitucional y legal de accesibilidad de información de interés público debe hacerse efectivo para que emprendimientos y empresas mineras, autoridades y comunidades interesadas puedan acceder a la información contenida en los planes de ordenamiento territorial, los planes de ordenación de cuencas, los planes de desarrollo y los procesos de licenciamiento y seguimiento de proyectos extractivos. Para este efecto es necesario asegurar acceso por vía electrónica, eliminar tramitología y ampliar el alcance del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).



3.2 El Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el IDEAM deben formular una estrategia para unificar el sistema de información geográfica nacional y asegurar información clara y de fácil acceso para los usuarios, y desarrollar protocolos y guías para que todos los estudios ambientales alimenten este sistema de información, de manera que contribuya a la gestión de los impactos ambientales acumulativos, que sea público y transparente y que permita

incorporar los estudios de línea base de los proyectos a fin de tomar decisiones informadas sobre titulación y/o licenciamiento.



- 3.3 El MADS, en coordinación con el SINA, debe hacer reportes periódicos de las trasformaciones en las capacidades de los servicios ecosistémicos que sirvan como referente privilegiado en las evaluaciones de impacto ambiental y para la actualización continua del PNOM por parte de la ANM sobre los escenarios priorizables para la minería, en concertación con los territorios.

## 4. Construcción de confianza a partir de información transparente

Con el propósito de fortalecer la legitimidad y transparencia de la producción de información de línea base y el análisis participativo de los impactos ambientales, se sugiere reconocer el riesgo de conflicto de intereses que surge debido a que el peticionario de licencia paga a la ANLA por el servicio de evaluación de los estudios de impacto ambiental y contrate la elaboración de los informes de cumplimiento. En esta medida convendría:



- 4.1 Reemplazar el pago por servicios de evaluación por la constitución de un fondo de aseguramiento de calidad del EIA, el cual sirva para financiar los ejercicios de participación ciudadana en la construcción de la línea base, la evaluación de impactos y la formulación del PMA bajo la supervisión de la CAR y la ANLA.



- 4.2 La ANLA debe modificar la metodología de evaluación de EIAs, para que evolucione de ser un proceso de evaluación de la rigidez técnica de un documento científico-académico a un proceso práctico y dinámico que, por la vía de la participación ciudadana, permita la construcción conjunta de procesos de seguimiento y monitoreo aplicables, realistas y diferenciados.





- 4.3 Establecer metodologías unificadas de producción, almacenamiento y uso de información de línea base que puedan ser incorporadas inmediatamente en el Sistema de Información Ambiental ([ver punto 3](#)), los POMCA y los Planes de Ordenamiento Territorial, a fin de agregar valor a la información ambiental preexistente.




- 4.4 Poner en marcha programas que incorporen actividades de educación y comunicación que promuevan el uso responsable de esta información como medio para empoderar a las comunidades e instituciones locales en el desarrollo participativo de Planes de Ordenamiento Territorial, POMCA y su actualización permanente.

## 5. Adopción de acciones prioritarias para proteger el derecho de acceso al agua

- 5.1  Con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) como herramienta fundamental de gestión, los procesos de toma de decisiones sobre permisos, concesiones y autorizaciones de uso y vertimiento de agua para los proyectos mineros deben estar orientados hacia la protección del derecho al acceso agua de las comunidades. Se recomienda que la ANLA y las CAR incorporen de manera explícita criterios que garanticen que las comunidades que viven en torno a los proyectos mineros tengan acceso a agua limpia, segura y saludable.

- 5.2  El SINA, con el liderazgo del IDEAM, debe establecer mecanismos integrales para evaluar la disponibilidad y adoptar criterios de asignación y límites en el uso del recurso hídrico en función de la época climática o los fenómenos cíclicos imperantes.

- 5.3  En áreas de jurisdicción de Corporaciones que aún no hayan elaborado los POMCA a su cargo, el 100% de la inversión forzosa (Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993) de la totalidad de los proyectos, independientemente del requerimiento de licencia ambiental, deberá destinarse a su elaboración. En las zonas que ya cuentan con POMCA, la inversión deberá aplicarse en las medidas de manejo indicadas en éstos.

## 6. Promoción de buenas prácticas ambientales en función de los diferentes tipos de minería

Los ejemplos exitosos de procesos organizativos en comunidades en varios departamentos destacan el potencial de políticas para el fomento de esquemas de asociatividad orientados a la mejora de las prácticas en dirección a procesos de formalización y mejoramiento continuo. El Estado en forma coordinada entre el MME, ANM y el SINA, deben establecer una cadena de incentivos positivos que faciliten este mejoramiento mediante la adopción de medidas como:



- 6.1 Establecer mecanismos de acceso gratuito a información ambiental confiable (IGAC, IDEAM, DANE, SIAC).



- 6.2 Establecer mecanismos de apoyo económico a la implementación asociativa de tecnologías limpias que conduzcan a la mejora de los procesos de explotación y procesamiento de minerales.





6.3 El acompañamiento de las CAR en los entornos mineros debe ser continuo, con enfoque preventivo y de manera coordinada con el SINA y las autoridades locales. El acompañamiento a las comunidades debe incorporar acciones para mejorar el tratamiento ambiental de impactos generados en múltiples actividades, además de la minería. Además, en estas intervenciones debe darse importancia a elementos de modificación de actitudes y comportamientos y mejora continua que se adapten a las condiciones de pequeños emprendimientos.



6.4 Ministerio de Ambiente, ANLA y CARs deben implementar un programa de servicios de apoyo para habilitar la consecución de las licencias, estableciendo requerimientos acordes con la complejidad de cada emprendimiento minero. El enfoque de estos servicios debe ser la promoción del mejoramiento continuo. Las acciones deben incluir el desarrollo de recursos de información y planeación de interés colectivo para que pequeños y medianos mineros puedan cumplir con requisitos ambientales.

## 7. Gestión enfocada a la cadena de valor de minerales



7.1 El Estado debe implementar programas eficientes y efectivos de control a la importación, manufactura y comercio de insumos para la minería que puedan ser utilizados inadecuadamente. Esta recomendación se complementa con lo sugerido en el [capítulo de Seguridad](#) sobre controles de los mercados de insumos.



7.2 Adicionalmente, deben establecerse controles estrictos en la importación y transporte de equipos y maquinaria que puedan ser utilizados para el ejercicio de la minería criminal.



7.3 Finalmente, se debe establecer una cadena de control a la comercialización de los minerales producidos y establecer normas técnicas de comercio justo para facilitar la exportación hacia los países que exigen su cumplimiento.

## 8. Gestión intersectorial para controlar el uso de mercurio



En Colombia la mayor parte de los mineros dedicados a la extracción de oro son conscientes de los efectos tóxicos del mercurio y por tanto, la respuesta de política no puede centrarse en informar sobre el riesgo del uso de esta sustancia. Por el contrario, los esfuerzos que exigen coordinación intersectorial deben encaminarse a otros

factores: el control sobre el comercio de mercurio y acciones de acompañamiento y de acceso a créditos para reconversión tecnológica.

## 9. Mejoramiento de la transparencia y equidad en los procesos de participación y socialización



9.1 El Ministerio de Minas, El Ministerio de Ambiente y la ANLA deben fomentar espacios de participación transparentes, inclusivos y simétricos en el acceso y uso de información para cada una de las etapas de los proyectos mineros, en los que participen la ANM, las autoridades ambientales pertinentes, las autoridades locales, el titular del proyecto y la comunidad



9.2 Las empresas extractivas y las instituciones del Estado deben adoptar las acciones necesarias para que los procesos participativos en el marco de la elaboración de estudios de impacto ambiental cumplan con requisitos de transparencia e inclusión, de manera integral y en cada etapa (desde las decisiones de política, la titulación, los PTO y el licenciamiento). Las empresas deben fortalecer prácticas que garanticen la transparencia en los espacios de socialización de impactos ambientales y de rendición de cuentas. El diálogo entre empresas, comunidades e instituciones debe permitir a las empresas comprender los entornos y sus rasgos culturales, sociales políticos y económicos. A su turno, debe permitir a las comunidades identificar y participar en las decisiones sobre la gestión de los impactos en función de sus vulnerabilidades. El Ministerio de Minas, la UPME y la ANM deben adelantar un programa de formación de capacidades en los entornos mineros para habilitar a las comunidades en:

- ❖ La comprensión de las políticas relevantes del sector minero
- ❖ La identificación y valoración de impactos ambientales de los proyectos mineros.
- ❖ Formación de veedurías ciudadanas



9.4 Con el fin de fortalecer el papel del Ministerio Público como garante de la transparencia e idoneidad de los procesos de socialización, éste debe definir cuáles son los procesos y resultados que deben ser visibles para que pueda validar actuaciones institucionales o empresariales de cara a la comunidad.



9.5 El encuentro de autoridades nacionales y regionales con las comunidades no debe estar supeditada a la existencia de proyectos mineros. Se recomienda que las autoridades ambientales, mineras y los gobiernos regionales establezcan programas de relacionamiento directo, autónomo y permanente con los entornos mineros, independientemente del desarrollo de proyectos y en función de los POT y POMCA.



9.6 La ANLA junto con las CAR debe poner en funcionamiento un sistema de quejas y reclamos que complemente los recursos de participación ciudadana existentes (audiencias públicas, veedurías y/o la figura del tercero interviniente). El sistema debe ceñirse a los atributos de los mecanismos de remedio señalados en los Principios Rectores de Naciones Unidas (Principio 31).

## 10. Adopción de mecanismos eficaces de coordinación institucional e intersectorial



10.1 En desarrollo del modelo de gestión intersectorial, se recomienda la reactivación del Consejo Nacional Ambiental y el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental (previstos en la Ley 99 de 1993) y establecer mesas de trabajo sobre aspectos ambientales del sector extractivo en los consejos territoriales de planeación



10.2 Con el fin de garantizar actuaciones oportunas por parte las autoridades y de los emprendimientos y empresas mineras, la política de ordenación ambiental y ordenamiento territorial de las unidades territoriales debe preceder a la de titulación y licenciamiento. Por ejemplo, en zonas consideradas estratégicas para la minería, se debe cotejar el uso y vocación productiva del suelo según la información territorial ambiental disponible. Lo anterior requiere fortalecer una visión integral de la política ambiental que involucre el subsuelo el suelo y las actividades sectoriales en los territorios incluyendo la minería y agricultura.

## 11. Adaptación al escenario planteado por el acuerdo de la COP21



Con miras a responder oportunamente a las consecuencias de la agenda de justicia climática (París 2015 COP21), el DNP en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe realizar una evaluación de los efectos de la sustitución del carbón por otras fuentes energéticas en la economía nacional y las economías regionales. Este análisis debe proveer insumos para generar una estrategia proactiva para la mitigación y construir planes nacionales y regionales que respondan a cambios en la entrada o salida de inversionistas en minería de carbón.

## SEGURIDAD EN LOS ENTORNOS MINEROS

Los entornos donde se desarrolla la actividad minera ofrecen unas características especiales, que comprenden una mayor exposición a la violencia, la intensidad del conflicto armado interno y la delincuencia común.

La seguridad comprende un conjunto de acciones dirigidas a proteger a las personas de las amenazas de terceros y esto exige el uso legítimo de la fuerza, bien sea como elemento disuasivo o para usarla cuando corresponde, de manera proporcional (ver por ejemplo Naciones Unidas, 2008). Vulneraciones al goce y ejercicio del derecho a la vida, la libertad y la seguridad se vinculan, de manera inmediata, a afectaciones de otros derechos. Por ejemplo, si una persona no puede desplazarse a su lugar de trabajo o estudio por limitaciones a su libertad de movimiento o tránsito, no está en la posibilidad de ejercer su derecho al trabajo o a la educación, respectivamente.

### 1. Confluencia de múltiples economías criminales en entornos mineros

En los entornos mineros confluyen diferentes economías criminales como el narcotráfico, la minería criminal, el lavado de activos, la extorsión y el secuestro, entre otros. Entre las evidencias que sugieren la existencia de esta relación entre minería y crimen, se destacan las declaraciones de (ex) funcionarios judiciales en el Cesar, en las que se afirma que se han encontrado casos asociados al cobro de vacunas sobre los sueldos a los trabajadores en minas de carbón. En Antioquia también se reportó el pago de vacunas de entre \$50 mil y \$100 mil pesos por draga, y entre \$300 mil y \$500 mil por dragón a las bandas criminales, además de pagos de hasta \$1 millón al mes a las FARC por una retroexcavadora. En cuanto al vínculo con el narcotráfico, el análisis cuantitativo desarrollado para este estudio sugiere que los municipios productores de oro tienen, en promedio, el doble de cultivos de coca relativo a municipios similares. Finalmente, en los municipios productores de oro se observa un mayor número de secuestrados del ELN (alrededor del doble) y en los municipios productores de carbón en el interior del país se observa un mayor número de secuestrados por el ELN (70%) y por las FARC (30%), relativo a los municipios similares de comparación.



## 2. Mayor presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado que ponen en riesgo la vida y libertad de las personas

La confluencia de economías criminales deriva en una mayor presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado que ponen en riesgo la vida y libertad de las personas. En particular, en el análisis cuantitativo desarrollado para este estudio se observa que los municipios productores de oro y los de carbón en el interior del país presentan mayor presencia de grupos armados. Este es un patrón que se repite, independientemente del grupo:

- ❖ El 16% de los municipios de comparación para oro reportaron presencia del ELN, en contraste con el 32% de los municipios productores que reportaron dicha presencia.
- ❖ El 35% de los municipios de comparación para oro reportaron presencia de las FARC, mientras que reportaron presencia de este grupo el 42% de los municipios productores.
- ❖ El 12% de los municipios de comparación reportaron presencia de las AUC, frente al 21% de los municipios con minería de oro
- ❖ El 27% de los municipios de comparación para carbón en el interior del país reportaron presencia de las FARC, mientras el 43% del grupo de municipios productores reportó presencia de este grupo armado.

## 3. Deterioro de las condiciones de seguridad en contextos mineros

Los riesgos asociados a la mayor presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado se manifiestan de diferentes formas. En particular, en los entornos mineros se observa una mayor tasa de homicidios, una mayor tasa de desplazamiento forzado por el conflicto interno, y un mayor número de víctimas de minas antipersonales. En el ejercicio cuantitativo desarrollado para este estudio, cuando se comparan los municipios productores de oro con un grupo de municipios de similares, los resultados sugieren un mayor número de desplazados por parte del ELN (cerca de 10 veces), un mayor número de desplazados por parte de las FARC (cerca de 5 veces), un mayor número de falsos retenes por parte del ELN (alrededor del triple), un mayor número de falsos retenes por parte de las FARC (1,3 veces), un mayor número de heridos civiles por minas anti-persona (alrededor de 4 veces), y un mayor número de masacres cometidas (40%). De manera similar, los municipios en el rango superior de producción de carbón en el interior del país, tienen más casos de falsos retenes por parte de las FARC (1,3 veces) y un mayor número de heridos civiles por minas antipersona (3 veces), respecto a su grupo de municipios de comparación. En cuanto a la tasa de homicidios, mientras los municipios de comparación para oro presentan 59 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios productores tienen 68. En el caso de carbón en el interior del país, mientras los municipios de comparación presentan 42 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios mineros presentan 48. Finalmente, en las regiones de Cesar y La Guajira, mientras los municipios de control presentan 53 homicidios por 100 mil habitantes, los municipios productores de carbón tienen 64.

## 4. Insuficiente provisión de fuerza pública para enfrentar el crimen

En los entornos mineros, el deterioro de la seguridad ciudadana y la confluencia de economías criminales, conlleva una insuficiente provisión de fuerza pública. Esto ocurre por las diferencias entre los riesgos esperados cuando se planea el despliegue de la fuerza (por ejemplo, cuando se planea cuántas estaciones de policía debe haber en un territorio, y cuántos hombres deben conformarla), y los que se manifiestan efectivamente. Sumado a una situación de alta informalidad, esto deriva en la desprotección de la propiedad privada. Así, los entornos mineros de oro y carbón exhiben mayor incidencia del hurto a personas, el hurto de autos y el hurto a comercios relativo a municipios similares de comparación. La informalidad tiene un papel determinante en esta situación, en tanto factores como los bajos índices de bancarización (Banca de las Oportunidades, 2014), facilitan la ocurrencia de crímenes contra la propiedad.

## RECOMENDACIONES

### 1. Política de seguridad y defensa diferenciada para entornos mineros



Los contextos mineros presentan una mayor vulnerabilidad frente al deterioro de la seguridad ciudadana por delincuencia común, y una mayor exposición al conflicto armado interno y a acciones del crimen organizado. En esta medida, se recomienda al Ministerio de Defensa Nacional, en colaboración con el Ministerio de Minas y Energía y otras agencias del Estado, diseñar una política de seguridad y defensa diferenciada para entornos mineros, encaminada a la protección de derechos, que considere por lo menos los siguientes aspectos:

- ❖ Instrumentos diferenciados para la minería criminal, lo que exige una definición clara de su naturaleza.
- ❖ Instrumentos que faciliten el desarrollo de acciones de inteligencia contra los insumos y factores de producción utilizados en la minería criminal, como mercurio y maquinaria.
- ❖ Elementos que reduzcan la discrecionalidad y brinden lineamientos claros para la intervención de fuerzas militares y de policía.
- ❖ Estrategias de contención, que cuenten con la participación de agencias del Estado como el Departamento para la Prosperidad Social, que mitiguen el riesgo de vinculación de miembros de las comunidades en actividades ilegales, en particular aquellas asociadas a la minería criminal. Estas estrategias pueden considerar, por ejemplo, el diseño de subsidios condicionados para incentivar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes en riesgo de vinculación a actividades ilegales. Ya existe un piloto del programa Familias en Acción que focaliza municipios mineros y su diseño podría revisarse a la luz de los resultados

obtenidos, para lograr impactos deseables no sólo en educación, sino como medida protectora frente a este efecto de la actividad criminal.

## 2. Formalización en las economías locales para el control territorial del Estado en entornos mineros



Los entornos donde se desarrolla la minería, como el resto de la Colombia rural, se caracterizan por una alta incidencia de la informalidad en todas sus dimensiones. Esta informalidad facilita el desarrollo de actividades delictivas. En este contexto, es recomendable un despliegue coordinado de agencias del Estado a cargo de diferentes actividades sujetas de ser formalizadas, con un enfoque diferenciado en los entornos mineros. En particular, son necesarias acciones del Ministerio de Minas y Energía para facilitar, de manera sostenible en el tiempo, estrategias de formalización y titulación minera; acciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de la Banca de las Oportunidades para promover la formalización bancaria; estrategias de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces para facilitar la formalización de tierras; y acciones del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud para promover la formalización laboral y en seguridad social.

## 3. Construcción de Estado en entornos mineros por acciones del post-conflicto



La mayor exposición a acciones delictivas y violentas en entornos mineros, así como la complementariedad que presenta la minería criminal con otras economías ilícitas como el narcotráfico, el lavado de activos y la extorsión, representan un riesgo para las acciones que en el marco del post-conflicto, se desarrollen en estos territorios. En este orden de ideas, se considera necesario que el Ministerio del Post-conflicto, el Ministerio de Defensa Nacional, y el Ministerio de Minas y Energía, coordinen entre sí acciones para la creación de institucionalidad y la ampliación de la presencia del Estado en los entornos mineros, soportándose en los recursos y las acciones del post-conflicto. Esta coordinación debe prestar especial énfasis en bienes públicos que eviten el remplazo efectivo del Estado por parte de grupos armados ilegales. Las necesidades inmediatas pasan, por ejemplo, por Casas de Justicia, Inspecciones de Policía y presencia de Fiscalía y Juzgados.

## 4. Recuperar el monopolio de la compra de oro para el Estado



La explotación criminal de minerales está mediada por las facilidades que brinde su comercialización. Esta situación requiere acciones del Estado en el control y trazabilidad al origen de los minerales comercializados. La problemática, como se evidencia en el diagnóstico, es más crítica para la explotación criminal de oro. De hecho, en la actualidad el mercado de oro se desarrolla sin controles, facilitando la minería criminal, el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Cualquier cambio que implique un mayor control por parte del Estado es deseable.

En este contexto, es recomendable que el Estado, a través del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda, recuperen el control en la comercialización de oro, convirtiendo de nuevo al Estado en el único comprador legítimo. Esto constituye un reto institucional en el establecimiento de controles, pero abre la posibilidad de implementar las medidas que el Estado considere necesarias en el control, situación que hoy no es posible considerar.

## 5. Mayores incentivos para el desarrollo de actividades económicas legales en entornos mineros



Los incentivos para renunciar al desarrollo de actividades ilícitas en entornos mineros están mediados, parcialmente, por los beneficios esperados de tomar parte en actividades legales. Estos beneficios pueden verse incrementados, como se propone en el diagnóstico, mediante la provisión de bienes públicos como vías que abaraten, por ejemplo, la producción agrícola o el desarrollo de minería legal. En esta medida, se recomienda que el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte, diseñen estrategias para la provisión de bienes públicos con un enfoque diferenciado en los entornos mineros, especialmente en aquellos con mayores vulnerabilidades frente a la delincuencia común, el conflicto armado interno y la presencia de crimen organizado.

Estas estrategias deberían contemplar, cuando menos, mayores facilidades en la administración de la titulación minera, distritos de riego, vías y otras obras de infraestructura, con un enfoque específico en disminuir los costos de entrada y producción en actividades económicas legales.

## 6. Evaluar alternativas incluyentes a los convenios de seguridad



El Estado enfrenta controversias de exclusión en el acceso a la seguridad por la existencia de convenios entre empresas y el Ministerio de Defensa, para la protección de activos estratégicos. Por esta razón, se recomienda al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda, diseñar un mecanismo de cobro y recaudo de tasas sobre las explotaciones mineras que permita al Ministerio de Defensa Nacional contar con recursos adicionales para ampliar la cobertura de sus acciones. Este mecanismo sustituiría los convenios. La destinación de los recursos debe ser específica a la seguridad en los mismos entornos.

De esta forma el Estado obtiene recursos para un mayor despliegue de fuerza pública para la protección de activos estratégicos de la minería. No obstante, asegura que la presencia de efectivos de fuerzas militares y de policía se destine a la protección de los entornos mineros y no a un proyecto en particular. Adicionalmente, facilitaría la provisión de seguridad pública a sub-sectores de la minería como materiales de construcción, que usualmente se ven marginados de los beneficios de protección asociados a convenios.

Finalmente, centralizar el recaudo de recursos provenientes de empresas mineras como aportes a la seguridad, permitiría al Estado ser más eficiente en el uso de los recursos para la ampliación de la cobertura en fuerzas de defensa y seguridad.

## 7. Valoración participativa de los riesgos de seguridad y derechos humanos

Ante las deficiencias en el análisis y valoración de riesgos de seguridad y derechos humanos en entornos mineros, se considera necesario que el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Minas y Energía, junto con las empresas mineras, rediseñen las metodologías para la valoración de riesgos de seguridad en dichos entornos. Este rediseño debe considerar por lo menos los siguientes aspectos:

**7.1. Asignación específica de responsabilidad y mecanismos de coordinación institucional para cada una de las partes: Estado, empresas y comunidades.** Debe darse además un papel preponderante al rol que tienen las comunidades, en la medida en que exhiben la mayor vulnerabilidad.







**7.2. Comprensión de impactos por parte de autoridades locales y comunidades** mediante mecanismos participativos, que involucren de manera explícita e informada sus consideraciones.



**7.3. Mecanismos de atención de quejas y reclamos** frente al desempeño de las fuerzas armadas, que protejan la identidad de los denunciantes.







## USO DE RECURSOS LOCALES

La extracción de los recursos mineros en un territorio puede constituirse en una fuente importante de oportunidades de desarrollo, especialmente en la economía local de los territorios. Sin embargo, estos efectos positivos sobre el desarrollo no solo deben medirse por el crecimiento económico de las regiones, sino también por el respeto y goce efectivo de los derechos de las comunidades. Si bien algunos casos ofrecen oportunidades de encadenamientos y estos son deseables, en otros casos dichos encadenamientos pueden no materializarse, o derivar en costos económicos y sociales no siempre previsibles. Por otra parte, el desarrollo productivo promovido por la industria minera no solo incide en la generación de empleo y los encadenamientos productivos en entornos locales. También tiene consecuencias para otras actividades productivas en el territorio.

Todos estos efectos son de una magnitud y capacidad de influencia por múltiples vías cuya dirección es difícil de controlar y, por tanto, tienen consecuencias en las condiciones para el goce y ejercicio de derechos en el ámbito local. Además, la gestión de los recursos financieros provenientes de la minería disponibles para los gobiernos locales, que podría jugar un papel positivo en el tratamiento de estos impactos, está sometida a una serie de obstáculos que dificultan su uso en función del desarrollo local. Por lo tanto, las prácticas alrededor del contenido local, las políticas y los programas de desarrollo productivo deben ir más allá de los encadenamientos directos, facilitando el crecimiento de los negocios locales y aumentando la autosuficiencia y sostenibilidad de las comunidades.

### **1. Ausencia estatal y debilidad institucional en contextos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas imposibilita la generación de encadenamientos productivos y desarrollo de la economía local en los territorios**

Por un lado, en el área de influencia de grandes proyectos mineros empresariales, la percepción de las comunidades frente a la falta de empleo y de encadenamientos productivos, ha hecho que estos grupos acepten las oportunidades de empleo que ofrece la minería, puesto que no sienten que las otras dinámicas productivas en el territorio sean sostenibles. Pero existe una gran diferencia en las posibilidades de nuevos puestos de trabajo según el tipo de minería. Así pues, las expectativas de las comunidades en contextos de minería a gran escala propician la percepción de un desbalance entre la relación costo - beneficio, debido a las limitadas oportunidades laborales que produce esta actividad en contraste con sus impactos no deseados. Por otro lado, la minería a pequeña y mediana escala, ofrece

una importante fuente de generación de empleo y de encadenamientos productivos, principalmente en las zonas rurales más apartadas y con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas. Sin embargo, ésta presenta grandes retos asociados a la formalización de pequeños y medianos mineros, en especial de mujeres y comunidades étnicas quienes realizan su actividad de manera informal por una multiplicidad de factores derivados de contextos socioeconómicos complejos, de una ausencia de reconocimiento de derechos colectivos y limitado acceso a recursos, entre otros.

En ambos casos, se hecha de menos una mediación eficaz del Estado para corregir los efectos negativos y potenciar las oportunidades de desarrollo que trae la minería consigo. Por ejemplo, una mayor y más oportuna articulación con planes educativos o de las políticas para el desarrollo de las microempresas. Tampoco se observa una aproximación sistemática a la prevención de los efectos en la actividad productiva local ante el eventual agotamiento del mineral o el retiro de las empresas mineras por cualquier otra circunstancia.

## **2. Los recursos provenientes de las regalías no responden a las necesidades de las comunidades por razones de ineficiencia y/o corrupción**

Tanto el gobierno nacional, como los gobiernos regionales y locales deben tener una orientación estratégica en los planes de desarrollo para contemplar las oportunidades del sector minero. Las negociaciones entre las empresas y los gobiernos deben enfocarse en un entendimiento común sobre los beneficios, riesgos, costos y responsabilidades relacionadas con el desarrollo del contenido local para sacar el máximo provecho de factores que inciden en el desarrollo como el pago regalías de las empresas. Así, en la medida en que los ingresos fiscales disponibles se maximizan, el gobierno puede invertir en infraestructura y otras iniciativas que impulsen el desarrollo y la expansión de la base de producción (Esteves, Coyne y Moreno, 2013). Durante el trabajo de campo los testimonios de comunidades e instituciones coincidieron en señalar que el monto de las regalías no responde al tamaño e impacto de la actividad y, en algunos casos, que la manera como se invierte desaprovecha oportunidades para atender las necesidades más urgentes de las comunidades, bien sea por razones de eficiencia o por problemas de corrupción.

La revisión documental y de indicadores fiscales proveniente de fuentes oficiales corrobora las falencias en los mecanismos de asignación de las regalías para que contribuyan a evitar el deterioro en calidad de vida en los municipios mineros. Esto sólo es posible cuando estos recursos se orientan a la mitigación de los impactos asociados con la actividad y apoyan acciones para la provisión de servicios del Estado. También podrían contribuir a financiar las estrategias para permitir la viabilidad de las regiones ante la eventualidad de un cese de la actividad minera. Pero el problema de las regalías no se limita a la carencia de directrices apropiadas para su asignación. En la gestión misma de las inversiones provenientes de las regalías se detectan dificultades asociadas con carencias en la capacidad institucional y problemas de corrupción. Estos son elementos estructurales que están presentes indistintamente en municipios

mineros y no mineros. No obstante, cuando estos factores coinciden con la presencia de una actividad que genera rentas importantes, se pone en peligro la posibilidad de que dichos recursos se traduzcan en acciones concretas para promover el desarrollo local.

### **3. Expectativas de generación de ingresos por la llegada de la minería y/o reducción de áreas y privatización de tierras deriva en desplazamiento de actividades económicas de subsistencia**

Las expectativas de generación de empleo, así como la nueva configuración del territorio, derivan en desplazamiento de las actividades económicas tradicionales, como la agricultura, la pesca y la ganadería. El deseo y necesidad de tener mejores salarios ha llevado a que muchas personas, principalmente la población joven, quiera trabajar en la industria minera, dejando a un lado su tradición campesina. Sin embargo, la percepción general de los actores entrevistados es que la oferta laboral de la minería a gran escala no es proporcional a las necesidades y demandas de la población. La disminución, y en algunos casos desaparición de prácticas tradicionales de subsistencia no se ha visto compensada con empleos en la industria minera. Por su parte, los cambios en la configuración del territorio como la reducción de áreas y la privatización de tierras también han alterado las dinámicas de subsistencia de las comunidades, amenazando su seguridad alimentaria. Por un lado, esto ocurre por limitaciones al acceso a zonas de uso colectivo “que constituían tierras cultivables y para el pastoreo, así como el hábitat de especies animales” y por otro lado, por el deterioro de recursos naturales: “Los recursos hídricos, el aire, el uso de los suelos y la flora y la fauna han sido transformados en función de la minería, reduciendo su disponibilidad para los habitantes de esos territorios” (CINEP, 2014: 52).

### **4. Transformaciones en el territorio por degradación ambiental de minería a pequeña, mediana y gran escala deriva en limitaciones en el aprovechamiento de recursos**

Las afectaciones al entorno producto de la actividad minera a gran, mediana y pequeña escala implican una degradación ambiental que limita el aprovechamiento de recursos naturales por parte de las comunidades e incide sobre el desarrollo de economías mixtas, prácticas sociales y culturales, así como sobre la salud de sus integrantes. En particular, la explotación a gran escala de materiales de construcción y carbón a cielo abierto ha dejado huellas en el territorio que se evidencian en los cambios del paisaje y las alteraciones de ecosistemas, biodiversidad, recursos hídricos, entre otros. Estos impactos, a su vez, han generado transformaciones en las dinámicas sociales, culturales y económicas de sus habitantes para quienes el acceso y aprovechamiento de recursos naturales se ha visto restringido, incidiendo de manera directa en su ejercicio de derechos, tanto individuales como colectivos. Al igual que ocurre con la minería a gran escala, la actividad minera a pequeña y mediana escala ha generado efectos negativos sobre los recursos naturales para la subsistencia. Particularmente, en la minería de oro la llegada de actores que explotan el mineral por medio de técnicas diferentes a las tradicionales como las



retroexcavadoras, las dragas o los dragones ha destruido las tierras, dejando el suelo estéril e inservible y el agua contaminada, afectando la supervivencia y coexistencia de las comunidades.

## RECOMENDACIONES

### 1. Encadenamientos responsables en entornos frágiles



Como parte de la estrategia para asegurar una articulación responsable entre proyectos y entornos, en donde se evalúe de forma balanceada la conveniencia de encadenamientos frente a la protección de las economías tradicionales, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía, con apoyo del DANE y el Departamento Nacional de Planeación –DNP- deben consultar a las entidades territoriales, incluyendo consejos comunitarios, resguardos indígenas, etc. para tener un conocimiento amplio sobre vocaciones productivas y uso del suelo, que permita fortalecer las vocaciones económicas locales, la competitividad y el desarrollo inclusivo no dependiente de la extracción minera.

En particular, los procesos de consulta previa deberán incluir la evaluación de impactos y oportunidades sobre las vocaciones y el uso de recursos de las comunidades étnicamente diferenciadas.

### 2. Valoración y monitoreo del uso de recursos locales



Con el fin de identificar, mitigar y prevenir los impactos socioeconómicos asociados al aprovechamiento de los recursos locales que se contemplan en instrumentos de planeación como Estudios de Impacto Ambiental, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, con apoyo del DNP, desarrollen indicadores que permitan medir e identificar los impactos reales y potenciales sobre el uso de recursos locales, como: el empleo de mano de obra local, la adquisición de bienes y servicios, los efectos sobre la disponibilidad y precios de factores de producción. Estos indicadores deben incorporar las actividades de monitoreo y seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental y de los planes de desarrollo local y departamental.

### 3. Estrategia para la reparación de pasivos



La prioridad de los recursos fiscales de la minería debe ser restituir a los territorios, la sostenibilidad económica y ambiental asociada con pasivos de minas no activas. En consecuencia, una aplicación prioritaria de regalías debe ser la mitigación de los impactos acumulativos. En aquellos casos donde el flujo actual de recursos provenientes de regalías sea insuficiente el Sistema General de Regalías, debe complementar los recursos necesarios para la recuperación de los territorios mineros. Se recomienda que el DNP desarrolle e implemente los mecanismos apropiados para direccionar los recursos a través del Sistema General de Regalías.

### 4. Integración de la minería en visiones locales del desarrollo



Para que la economía local se desarrolle en concordancia con las expectativas de las comunidades y se reconozcan las capacidades del capital humano y su participación y relevancia en el desarrollo local, es necesario que la formulación de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo local y regional y los Planes de Vida de Comunidades Étnicas, incorpore las valoraciones de los impactos y oportunidades de encadenamiento con las actividades mineras existentes o prospectivas.

Para este efecto, el Ministerio de Minas y Energía y el DNP deben construir un protocolo para asegurar idoneidad metodológica y facilitar el diálogo e interacción entre Estado y comunidades, empresas y autoridades territoriales, que reconozca las particularidades de los territorios, las características y necesidades propias de las comunidades y su importancia en el fortalecimiento de la economía local.

### 5. Debida diligencia para los encadenamientos



Las empresas, como parte de su debida diligencia, deben identificar los aspectos referentes al desarrollo local en su línea base. Para este efecto, las comunidades deben ser involucradas a través de mecanismos transparentes, incluyentes y desprovistos de riesgos de discriminación, para acceder a oportunidades de formación, generación de encadenamientos productivos y contratación laboral.

Para asegurar continuidad del compromiso, el proceso de debida diligencia relacionado con el uso de recursos locales debe ser integrado en las políticas y programas incluyendo procedimientos claros para su divulgación y adecuada interpretación por parte de los contratistas.

## 6. Programa de Gestión del Conocimiento

Se recomienda que la UPME desarrolle un programa de gestión del conocimiento para que:



6.1. La UPME caracterice los rasgos poblacionales, culturales y socioeconómicos de las comunidades en los entornos mineros para identificar desde las etapas más tempranas de la planeación minera las potencialidades para encadenamientos responsables.



6.2 La ANM incorpore los criterios de encadenamientos responsables en los Planes de Gestión Social, y concerte con los municipios las acciones para viabilizar las oportunidades deseadas. Para efectos de asegurar cumplimiento, trazabilidad y transparencia se recomienda que los Planes de Gestión Social se integren a los PTO y sean sujetos al mismo tratamiento que todos los demás aspectos de los mismos.

## 7. Desarrollo de políticas internas sobre contratación local



Con el objetivo de incentivar la vinculación de mano de obra local por parte de las empresas mineras, en los territorios donde operan, se recomienda que éstas adopten una política orientada a la contratación laboral de mano de obra local, con prioridad en las áreas donde se realiza la exploración y la explotación minera. Sólo cuando no exista suficiente mano de obra calificada en dichas áreas, las empresas deberían considerar la contratación de personal de municipios aledaños o del resto del país. En particular, las empresas deben propender por incentivar la contratación de población vulnerable como comunidades étnicas y mujeres, en los casos donde estas manifesten su voluntad y cuenten con la formación y los perfiles requeridos.

## 8. Prevención, identificación y mitigación de impactos en el aprovechamiento de recursos locales



Los impactos ambientales y la configuración del territorio producto de la actividad minera, así como los cambios en el paisaje, las alteraciones de ecosistemas, de recursos hídricos, entre otros, generan una restricción al acceso y aprovechamiento de recursos naturales. Por lo tanto, puede generarse un deterioro en el acceso a recursos para las labores tradicionales de las comunidades en los territorios. En esta medida, se recomienda que las empresas realicen diálogos conjuntos con los gobiernos locales y las comunidades para identificar y atender los principales impactos en la economía local que se desprenden de la actividad minera. Según esta identificación, las empresas, junto con los gobiernos locales, deben diseñar un plan de prevención y atención de las transformaciones en las dinámicas sociales, culturales y económicas de los habitantes, producto de la actividad.









## CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS DE TRABAJO

Estudiar los impactos en derechos en el lugar de trabajo es relevante para la comprensión de los efectos de la minería y para la identificación de debilidades en instancias distintas a la institucionalidad minera que limitan la capacidad de Estado de proteger y promover entornos laborales dignos. Los sujetos en este caso son las personas que participan directamente en la actividad, pero las instituciones del Estado responsables de gestionar y prevenir impactos en el ámbito laboral suelen estar por fuera del sector. Esta circunstancia dificulta el buen desempeño del rol estatal en condiciones de baja capacidad de coordinación y ejecución de políticas intersectoriales. En el trabajo minero se manifiestan los impactos en derechos por la intervención de dos tipos de factores:

- ❖ Las dificultades del Estado para ofrecer condiciones equitativas de protección social.
- ❖ Los obstáculos que surgen del entorno institucional y de las formas de organización de la producción que afectan la capacidad de las empresas y emprendimientos para promover una cultura de respeto a los derechos, o por lo menos de prevención del riesgo, en el lugar de trabajo.

### 1. Una política pública en transición a la protección efectiva de las condiciones dignas de trabajo

Las políticas públicas que enuncian los lineamientos para la protección social y la prevención de los riesgos en el lugar de trabajo<sup>1</sup> se encuentran en un proceso de transición y aspiran a ofrecer un marco más robusto para la protección de los derechos en el lugar de trabajo. Lo reciente de las reformas y la complejidad de su proceso de implementación hacen difícil sacar conclusiones sobre el efecto de las políticas en los entornos laborales mineros, sencillamente porque en muchos casos aún no son observables. Sin embargo, algunos de los elementos que persisten aún después de las reformas son factores mediadores que continúan limitando la capacidad del Estado.

- ❖ La Ley 1751 de 2015, establece un nuevo marco para la política de salud, en aspectos de relevancia para los impactos asociados con condiciones de trabajo dignas, tales como la autonomía médica, que permite atención más oportuna a las discapacidades laborales, o la

---

<sup>1</sup> Cabe destacar entre los instrumentos de política la Ley estatutaria de la salud (Ley 1751 de 2015), el nuevo Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (decreto 1443 de 2014) y el Plan Decenal de Salud, que sienta los lineamientos de las políticas de salud pública hasta el 2021.

exigencia de extender los servicios médicos a zonas marginales. La manera como se reglamenten estos y otros aspectos de la ley estatutaria determinará en qué medida puedan incidir positivamente en los factores intervinientes en situaciones de vulneración de derechos a trabajadores, por ejemplo, aquellos que sufren enfermedades ocupacionales.

- ❖ El 72% de las unidades de producción no cuentan con procedimientos o políticas de salud ocupacional y seguridad en el trabajo (Ministerio de Minas y Energía, 2016). Por otro lado, si bien hay avances muy importantes en la cobertura del aseguramiento en salud, el porcentaje de los mineros que cuenta con aseguramiento en riesgos profesionales sigue siendo bajo (Defensoría del Pueblo, 2015). La política minera enuncia el propósito de “generar mayores capacidades, de capital humano, tecnología y financiamiento” que entre otras cosas, contribuirían a promover entornos laborales saludables. No obstante, las acciones en este sentido aún están en proceso de diseño o tienen un corto tiempo de haberse puesto en marcha. Por otro lado, su capacidad para incluir a los grupos más vulnerables, en particular en entornos con presencia minería criminal, requiere acciones complementarias y un enfoque intersectorial cuya implementación real aún no es evidente.

## **2. Dificultades en el monitoreo y control de entornos laborales saludables**

Las instituciones responsables de la inspección vigilancia y control en el marco del sistema de gestión de riesgos en el lugar de trabajo no han logrado, a pesar de que este problema se reconoce de tiempo atrás y se han formulado recomendaciones para fortalecer la función de vigilancia, responder a su misión. En concreto, hay serias limitaciones en su capacidad de disuadir a los sujetos vigilados de asumir ciertos comportamientos que son riesgosos; de sancionar, cuando sus actuaciones así lo ameriten; de monitorear, con el fin de poder alertar a los entes encargados de contener o prevenir daños mayores para hacer una intervención oportuna. Además, tienen una limitada capacidad de acompañar, preparar a aquellos que requieren apoyo particular para cumplir con estándares de desempeño razonables.

En las prácticas de tercerización se manifiestan las dificultades en materia de monitoreo y control. Esta forma de contratación genera conflictos porque propicia inequidades, inestabilidad laboral y limitaciones a la participación en negociaciones colectivas o actividades sindicales. Es insuficiente la vigilancia sobre estos esquemas para asegurar la protección de derechos, a pesar de que las empresas de minería a gran escala realizan auditorías para asegurar el cumplimiento de las normas y estándares.

### **3. Limitaciones en gestión de la información afectan la capacidad de respuesta de las autoridades y promueven conflictos**

Un aspecto que incide en la eficacia del sistema de vigilancia y control es la limitada capacidad de las instituciones estatales para gestionar conocimiento acerca de la evolución de las enfermedades ocupacionales y reducir el problema de sub-registro de accidentes (esto último de especial gravedad en el caso de minas subterráneas de carbón). La carencia de estudios epidemiológicos independientes dificulta que la planeación de intervenciones preventivas para la población minera se base en evidencia, impide que se adopten criterios adecuados para priorizar acciones y no permite identificar avances que podrían estar ocurriendo en materia de salud en el lugar de trabajo (en ausencia de una línea base).

Este panorama incompleto del riesgo laboral debilita la capacidad de respuesta de las entidades estatales responsables de dirigir el sistema de riesgos laborales, porque:

- ❖ Impide planear oportunamente para destinar los recursos financieros y técnicos del sistema de salud que respondan a la realidad de este perfil epidemiológico.
- ❖ Se pierde la oportunidad de informar a los responsables de diseñar y ejecutar intervenciones de salud pública, tanto en el nivel central (Ministerio de Salud) como en el territorial (secretarías de salud, hospitales)
- ❖ Impide que empresas medianas y pequeños emprendimientos cuenten con datos confiables del comportamiento de estos eventos y por tanto debilita sus propias posibilidades de gestión de dichos riesgos y de medir su desempeño.

Por otro lado, esta situación crea un terreno fértil para que se arraigue aún más la desconfianza entre empresas y trabajadores.

### **4. Experiencia en la gestión integral de impactos desde las políticas para erradicar trabajo infantil**

El trabajo infantil ha sido una de las fuentes de mayor preocupación en materia de derechos humanos en pequeños y medianos emprendimientos mineros y ha sido objeto de atención por parte de las políticas públicas (DPS, 2015). La decisión de focalizar a regiones mineras en el programa de Familias en Acción es un ejemplo concreto de las intervenciones que se requieren para prevenir impactos en derechos por medio de:

- ❖ Una adecuada articulación de acciones intersectoriales.
- ❖ Intervenciones diseñadas a partir diagnósticos apropiados de los factores intervinientes en las dinámicas de los contextos mineros.

La estrategia de focalización, acordada en conjunto con el Ministerio de Minas, contempla en todos los casos a municipios con explotación de oro en donde hay fuerte presencia de minería criminal e ilegal y es un ejemplo concreto del tipo de acciones integrales que se requieren para abordar muchos de los impactos agregados asociados con la minería.

# RECOMENDACIONES

## 1. Fortalecimiento del enfoque preventivo en la actuación de las instituciones

1.1 Para atender oportunamente situaciones riesgo a la salud en el trabajo en el contexto de la minería informal, el Ministerio de Trabajo en colaboración con el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Minas deben:



- ❖ Fortalecer las capacidades institucionales para monitorear y dar lineamientos específicos para esta población a las agencias del Estado responsables de la implementación y vigilancia de intervenciones de promoción y prevención en el lugar de trabajo.
- ❖ Desarrollar la pesquisa activa de enfermedades ocupacionales en contextos mineros con presencia de pequeños emprendimientos con el fin de reducir el sub-reporte e informar oportunamente los planes en el marco del Sistema General de Riesgos Laborales.
- ❖ Es necesario que la reglamentación de la ley estatutaria de salud considere previsiones específicas para la minería, en particular sobre: disponibilidad de servicios en zonas marginadas, diseño y aplicación de criterios para la Política Farmacéutica Nacional.

1.2 El Ministerio de Salud debe liderar la reglamentación del artículo 9 de la ley 1751 de 2015, considerando las características particulares del sector minero y ajustar su modelo de gestión en concordancia. Este esfuerzo debe contemplar mecanismos de participación con mineros no empresariales en la identificación de determinantes sociales en salud.



## 2. Mejoras en la implementación de políticas para la promoción de entornos laborales saludables

Teniendo en cuenta que la salud de la población minera vulnerable está influenciada por determinantes sociales de la salud derivados de la propia actividad, es necesario tomar medidas diferenciadas para atender las necesidades de prevención, promoción y tratamiento de esta población:

2.1 El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección social deben formular estrategias unificar protocolos para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades profesionales, coordinando y armonizando las actuaciones de las ARL y EPS. Estas medidas deben contribuir a



agilizar la respuesta en los procesos de discapacidad y a monitorear las condiciones laborales de los trabajadores que deban ser reubicados.

**2.2** Frente a la situación de riesgos laborales en pequeños emprendimientos mineros, conviene que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social incorporen en el Sistema General de Riesgos Laborales lineamientos para:



- ❖ Implementar acciones de promoción y prevención orientadas al autocuidado, dando prioridad a los trabajadores mineros que se encuentren en condiciones de mayor vulnerabilidad.
- ❖ Contar con un seguimiento adecuado de estas intervenciones e incorporar de manera gradual acciones de inspección, vigilancia y control apropiadas para las capacidades y características de estos emprendimientos.
- ❖ El Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Salud deben crear una mesa de diálogo con mineros informales para asegurar que los mineros adoptan y participan en las decisiones de políticas de seguridad en el trabajo

### 3. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento en riesgos ocupacionales

**3.1** En el marco de la política para el manejo de la información en salud, según la define la Ley Estatutaria de la Salud, el diseño del sistema único de información en salud, a cargo del Ministerio de Salud, debe considerar la incorporación de datos que permitan caracterizar las dinámicas de salud-enfermedad en las personas que se dedican a la actividad minera. El sistema debe contemplar mecanismos que incorporen esta información en la definición de políticas de salud pública y que permitan:



- ❖ Analizar los determinantes sociales en salud en entornos mineros.
- ❖ Adoptar medidas diferenciales en intervenciones poblacionales respaldadas por evidencia epidemiológica para el sector minero.
- ❖ Abordar fuentes de temores de la comunidad y los trabajadores con información oportuna y clara.

**3.2** El Ministerio de Salud en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía debe desarrollar líneas base epidemiológicas con metodologías idóneas y cuyos resultados estén disponibles para todos los interesados acerca de la prevalencia e incidencia de enfermedades profesionales. La calidad y transparencia del proceso de producción y divulgación de la información epidemiológica debe contribuir a reducir la conflictividad sobre este tema entre empleados y contratistas.







- 3.3** El ministerio de Salud con el apoyo del Ministerio de Minas y DNP deben desarrollar un mecanismo que asegure los recursos - por ejemplo con un fondo parafiscal- que permita financiar estudios epidemiológicos en entornos mineros.

## 4. Protección frente a la discriminación por condiciones de salud del trabajador.



- 4.1** El Ministerio de Trabajo debe ajustar la regulación para dar indicaciones más claras a las empresas para no incurrir en prácticas de discriminación sospechosa en los procesos de vinculación de personal. Los lineamientos y procedimientos deben atender los principios mínimos fundamentales recogidos en el artículo 53 de la Constitución.



- 4.2** El Ministerio de Trabajo debe establecer lineamientos para acompañar a las empresas mineras en la tarea de adecuar sus procesos para evitar prácticas de discriminación en proceso de vinculación de personal, en particular en casos en que hay discriminación en la contratación por condiciones de salud.

## MIGRACIONES Y REASENTAMIENTOS ASOCIADOS A LA MINERÍA

Los impactos de fenómenos migratorios que surgen de contextos mineros por bonanza económica o por desplazamientos y desalojos por el desarrollo están mediados por la ausencia o atomización de regulación estatal y debida diligencia corporativa.

Las migraciones y reasentamientos asociados a la minería son relevantes para el estudio de los impactos en derechos humanos en tanto se asocian a contextos en los que una persona o grupos de personas pueden ser desalojadas o desplazadas forzosamente por proyectos de desarrollo que impactan el medio ambiente, la tierra, los recursos e incluso la seguridad de las personas. Estas migraciones pueden intensificar los conflictos sociales, la desigualdad y la segregación, y como resultado afectan a los sectores más vulnerables social y económicamente, especialmente a mujeres, niños, minorías y pueblos indígenas.

Además, las migraciones asociadas a la minería también se asocian a contextos en los que personas deciden migrar a otros territorios donde la minería ofrece oportunidades laborales y generación de ingresos por bonanza económica. En algunos casos, su migración puede considerarse forzosa, puesto que obedece a la carencia de oportunidades en sus lugares de origen. Este tipo de migración irrumpe en las dinámicas locales de tipo económico, social y cultural, que no siempre son compatibles con el contexto y sus actores. Esto sumado a la ausencia o debilidad institucional, limita la protección de los derechos de la población local, especialmente en contextos de vulnerabilidad y escasez.

### **1. Ausencia de marcos normativos para atención de migraciones por proyectos mineros en escenarios de debilidad institucional**

No existe un marco normativo específico para la atención a migraciones por causas distintas a las del conflicto armado como son los desplazamientos asociados con el desarrollo de proyectos o motivados por la búsqueda de oportunidades de ingreso en contextos mineros. Este vacío acentúa la vulnerabilidad de esta población migrante, y se manifiesta en la ausencia de herramientas que permitan atender las demandas que generan este tipo de migraciones en los territorios. Por eso, aun cuando Colombia cuenta con una política para la atención al desplazamiento forzado interno, esta política excluye acciones e instrumentos sobre la población migrante interna diferente a la desplazada por el conflicto armado.

## **2. Reasentamientos o desplazamiento por el desarrollo afectan el tejido social, los referentes identitarios y las prácticas culturales de las comunidades.**

Pérdida del territorio por causa de reasentamientos involuntarios y desplazamientos por el desarrollo de proyectos mineros deriva en fragmentación del tejido social, pérdida de referentes identitarios y ruptura de tradiciones étnicas y culturales tanto de comunidades receptoras como de comunidades migrantes. Para muchas de las comunidades reasentadas, los ríos, pozos, jagüeyes, sabanas comunales, entre otros, constituyen espacios de integración social o de trascendencia cultural dentro de la memoria colectiva de las comunidades. Estos espacios incentivan la cohesión social entre los miembros, al tiempo que son el escenario y herramienta que permite la transmisión del conocimiento de la comunidad a las nuevas generaciones. Así pues, la pérdida de estos espacios al trasladarse a un nuevo entorno, afecta sus propias dinámicas de desarrollo y compromete la continuidad de las prácticas culturales de las comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas. Además, las fragmentaciones en el tejido social de las comunidades se acentúan con la pérdida de redes con comunidades vecinas que hacían parte de este tejido, así como con los conflictos presentados entre sus integrantes durante los procesos de negociación con las empresas.

## **3. Déficit en la provisión de bienes públicos y desequilibrios del mercado laboral por crecimiento demográfico incentivado por la llegada de la minería a los territorios**

Aumentos o reducciones significativas en la demanda de bienes públicos por desplazamientos por el desarrollo o por migraciones en búsqueda de oportunidades de ingreso en contextos mineros, pueden derivar en un déficit de la provisión de dichos bienes y en desequilibrios del mercado laboral (tanto formal como informal). Aquellos municipios mineros con acelerado crecimiento demográfico no cuentan necesariamente con una administración pública sólida que sea capaz de responder con acciones oportunas para garantizar la cobertura de servicios básicos. Esto, sumado a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los territorios, deriva en la aparición de nuevas problemáticas sociales. Estos contextos han desbordado las capacidades de atención de las autoridades locales, que a la luz del vacío de política pública y la falta de instrumentos de atención coordinados desde el gobierno nacional, promueve un deterioro sistemático en el goce y ejercicio de derechos. Este tipo de impactos no solo da cuenta de las tensiones derivadas del asentamiento y práctica de la minería por parte de quienes no son oriundos del territorio, sino que además puede alimentar la estigmatización del migrante económico como un agente de peligro o indeseable, cuando en muchos casos ya ha sido víctima, en condiciones vulnerables que lo han obligado a migrar de su lugar de origen.

#### 4. Rupturas de las formas tradicionales de subsistencia por cambio de vocación productiva de una producción agropecuaria a una explotación mecanizada minera

Esta es una circunstancia manifiesta en el caso de las comunidades étnicas del Chocó. Allí la pobreza y otras características de vulnerabilidad que se presentan en medio de la itinerancia de la actividad minera de estas comunidades, no han tenido la respuesta estatal adecuada para sobrellevar los impactos. La llegada de actores que explotan el mineral por medio de técnicas diferentes a las tradicionales, como las retroexcavadoras, las dragas o los dragones, ha fomentado una ruptura en las costumbres en algunos municipios del Chocó. La itinerancia propia de estas labores en estas comunidades, genera rupturas respecto a las formas tradicionales de vida con el cambio de vocación productiva de la actividad agropecuaria hacia una explotación mecanizada minera. La necesidad de irse detrás de la retroexcavadora para continuar con el barequeo se explica por el deterioro causado por esta maquinaria. Los suelos quedan estériles e inservibles, el agua contaminada y la gente sin posibilidades de sustento, por lo tanto el panorama resultante es uno en el que prima la inseguridad económica y alimentaria.

### RECOMENDACIONES

#### 1. Diseño de una política pública para la atención de migraciones



La ausencia de una política pública y de instrumentos para atender las afectaciones que se desprenden de las migraciones por bonanza minera o por desplazamientos por el desarrollo, propicia la multiplicación de impactos en derechos humanos. Por esta razón, se recomienda que el Ministerio del Interior diseñe una política integral para atender movimientos poblacionales distintos al desplazamiento forzado por conflicto armado. Esta política debe estar basada en el principio de precaución y en el respeto a los derechos humanos.

#### 2. Sistema de alertas tempranas para migraciones relacionadas con la actividad minera



Como medida para prever las migraciones asociadas a la actividad minera y construir capacidades para atenderlas se recomiendan las siguientes acciones:

- 2.1 El Ministerio del Interior debe desarrollar un sistema de alertas tempranas que permita prever la manifestación de fenómenos migratorios diferentes a los asociados al conflicto armado interno.



2.2 La Agencia Nacional de Minería debe desarrollar y mantener actualizado un mapa de riesgos de migraciones asociados con actividades mineras, que alimente el sistema de alertas tempranas. Esto requiere, por ejemplo, la sistematización y la individualización de las comunidades que se dedican a la actividad itinerante de la minería aluvial de oro.



2.3 Las CAR y la ANLA deberán asegurar que la información que se recoge en los EIA y PMA, también se incluya como insumo del sistema de alertas tempranas.



2.4 El sistema de alertas tempranas debe interactuar con actores institucionales, tanto del orden nacional, regional y municipal, cuya acción sea necesaria para atender de manera proactiva los fenómenos migratorios.

### 3. Atención diferenciada a población vulnerable



Como medida de atención a la población particularmente vulnerable que se ve afectada por el fenómeno migratorio, como niños, mujeres y comunidades étnicas, se recomienda que los gobiernos municipales y departamentales desarrollen, bajo parámetros comunes liderados por la Defensoría del Pueblo, estrategias específicas de protección a esta población vulnerable. Estas estrategias deben garantizar que las autoridades municipales y departamentales involucren oportunamente a las instituciones de protección de estas poblaciones y organizaciones de atención humanitaria.

### 4. Prevención de estigmatización de población migrante



Reconociendo la posibilidad de estigmatización de población migrante en busca de oportunidades de ingresos y las problemáticas sociales que se derivan de dicha estigmatización, es preciso que la Defensoría del Pueblo en coordinación con las autoridades locales, desarrollen mecanismos de prevención y resolución de conflictos, que además permitan la inclusión de estas comunidades a las sociedades receptoras. Estos mecanismos se constituyen, a su vez, en acciones para la prevención de migraciones subsecuentes, en tanto la población migrante genera arraigo con el territorio receptor.



## 5. Priorización de acciones para poblaciones en riesgo de migración



Con el fin de que la población migrante por bonanza minera encuentre oportunidades de generación de ingresos y condiciones de vida digna, y no se vea obligada a salir de su lugar de origen, es necesario que el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo y otras agencias del Estado incluyan dentro de sus políticas de intervención una estrategia diferenciada para entornos mineros enfocada en generar condiciones de retención de población a través de programas de educación y generación de ingresos.

Para materializar esta estrategia en entornos potencialmente expulsivos de poblaciones, los municipios y las agencias del Estado mencionadas anteriormente, deben focalizar las acciones con base en los grupos identificados en el Sistema de Alertas Tempranas, y en los minerales que mayores vulnerabilidades presentan frente a este fenómeno, como el caso del oro.

### RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON REASENTAMIENTOS

## 6. Marco normativo para reasentamientos involuntarios



La ausencia de una política nacional específica para los reasentamientos involuntarios lleva a que no sea posible asegurar que estos se den en condiciones justas y, en efecto, logren redundar en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones reasentadas. Por ello, se recomienda que el Ministerio de Minas y Energía, en acompañamiento del Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente, diseñe un marco normativo que asigne de manera efectiva las responsabilidades entre las diversas agencias del Estado involucradas, y las empresas, para que se den los procesos de reasentamiento. Este marco normativo debe considerar, cuando menos, los siguientes aspectos:

- ❖ Procesos detallados de comunicación entre el Estado, las empresas y las comunidades, de forma que se garantice a la población sujeta del reasentamiento que cuenta con toda la información necesaria durante todo el proceso.
- ❖ Mecanismos de resolución de conflictos entre las empresas, el Estado y las comunidades.
- ❖ Sistemas de atención de quejas y reclamos transparentes, de acceso público y fácil para las partes interesadas.
- ❖ Mecanismos de verificación del proceso, con indicadores de proceso y resultado visibles para realizar el proceso de verificación.
- ❖ Adopción de estándares internacionales en materia de reasentamientos. En particular, se recomienda incorporar los estándares de la IFC-Banco Mundial.

## 7. Responsabilidad del Estado:

Entre las responsabilidades atribuidas al Estado en el marco normativo para reasentamientos involuntarios descrito en la recomendación 6, deben considerarse los siguientes puntos:



- 7.1 El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE, con el apoyo del Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, debe realizar y mantener actualizados censos de población en las zonas del país donde se considere probable la realización de asentamientos en el corto, mediano o largo plazo. Esto permitiría contar con una línea base consistente sobre la población a ser reasentada cuando en efecto se produzca el reasentamiento.



- 7.2 El Ministerio del Interior con el apoyo del Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente, deben responsabilizarse de un plan de transición para poblaciones reasentadas, que garantice la provisión de bienes y servicios públicos a estas comunidades en el período posterior a la salida de sus territorios y anterior a la llegada al sitio designado para el reasentamiento. Bajo ninguna circunstancia es aceptable que se vulneren los derechos a la vida digna, la salud, la educación, entre otros, en función de la desatención de las poblaciones en transición.



- 7.3 El Ministerio de Minas y Energía, con apoyo de la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades catastrales y la Superintendencia de Notariado y Registro debe armonizar los POT's y las necesidades de tierras y servicios en los territorios, para delimitar las tierras de origen y destino de los reasentamientos, garantizando que no se produzcan especulaciones en el mercado inmobiliario de tierras durante el proceso de reasentamiento.



- 7.4 Ante la necesidad de atender y prevenir los conflictos que surgen de reasentamientos involuntarios en contextos mineros, se recomienda que el Ministerio de Minas, en colaboración con la Defensoría del Pueblo, Personerías, y otras instituciones que sean relevantes según el caso, desarrolle un sistema de quejas y reclamos en entornos mineros, que considere la atención de población reasentada por la minería.

## 8. Responsabilidad de las Empresas



Entre las responsabilidades atribuidas a las empresas en el marco normativo para reasentamientos involuntarios descrito en la recomendación 6, deben considerarse por lo menos los siguientes puntos.

- ❖ Hacer pública y explícita la adopción de los estándares de la IFC-Banco Mundial.
- ❖ Afinar las políticas de reporte, de forma que sean eficientes y que se presente a la comunidad toda la información necesaria antes, durante y después del proceso de reasentamiento.
- ❖ Asegurarse que los PMA profundizan en los casos de potenciales reasentamientos, reportando al Ministerio de Minas y a otras agencias del Estado que considere pertinentes, toda la información sobre estos casos.
- ❖ Independiente de si las comunidades son étnicas o no, el trato de las empresas debe estar enfocado en garantizar sus derechos. Debe haber mecanismos de diálogo más efectivos entre empresas y comunidades.







## CONFLICTOS Y ACCESO A REMEDIO EN ENTORNOS MINEROS

El rápido aumento de la actividad minera, bien sea en regiones de tradición en este renglón de producción o en otros territorios que están volcando sus economías locales hacia la minería, ha llevado a un aumento de tensiones entre las empresas y emprendimientos mineros que operan en los territorios mineros y las comunidades que se encuentran en la zona de influencia. En particular, se han identificado: (i) conflictos asociados a actuaciones institucionales y a la efectividad y aplicación de las normas; (ii) Conflictos asociados con debilidades en la diligencia debida de empresas y emprendimientos y (iii) conflictos asociados con la ausencia o ilegitimidad de la información. Por otra parte, el trabajo permitió identificar los diferentes mecanismos de resolución de conflictos disponibles, tanto formales como informales, entre los que se destacan: (i) mecanismos de remediación judiciales estatales; (ii) mecanismos de remediación extra judiciales estatales; y (iii) mecanismos alternativos de solución de conflictos.

### 1. Conflictos asociados con actuaciones institucionales y a la efectividad y aplicación de las normas

El análisis de conflictos cotidianos en los territorios mineros, con presencia de explotaciones de oro, carbón o materiales de construcción, permitió identificar la ocurrencia reiterada de conflictos asociados a actuaciones institucionales y a la efectividad y aplicación de las normas. En particular, se identifica: (i) contradicción entre instrumentos y decisiones para el ordenamiento del territorio y las prácticas económicas, sociales y culturales de las comunidades; (ii) contradicción entre decisiones adoptadas por diferentes entidades sobre procesos individuales o colectivos; (iii) vacíos, disfuncionalidad o irrelevancia de la normatividad aplicada a los procesos de licenciamiento y formalización minera; (iv) ausencia o debilidad de garantías de seguridad para las libertades de opinión, expresión, participación y asociación frente a grupos interesados en el debilitamiento de organizaciones sociales; (v) ausencia de reglas claras y equitativas para la regulación de acuerdos y transacciones comerciales; y (vi) insuficiente capacidad de las autoridades locales para planear y atender fenómenos relacionados con las migraciones por las bonanzas mineras.



## **2. Conflictos asociados con debilidades en la diligencia debida de empresas y emprendimientos**

Por otra parte, se identificaron conflictos asociados a la falta de debida diligencia de empresas y emprendimientos mineros. Entre ellos, se destacan: (i) el incumplimiento de normas y regulaciones; (ii) el desconocimiento de las realidades, usos y nociones socio-culturales del territorio; (iii) carencia de acciones para tratar las asimetrías en el acceso a recursos naturales; y (iv) los tratos diferenciados, manifestados en actuaciones excluyentes y preferenciales que no están basadas en condiciones de vulnerabilidad, a sectores de la población.

## **3. Información insuficiente o no legítima como fuente de conflictos**

Además, el análisis evidenció la ocurrencia reiterada de conflictos asociados con la ausencia o ilegitimidad de información, entre los que sobresalen tres casos específicos: (i) la ausencia o ilegitimidad de la información sobre impactos en el ambiente y la salud; (ii) la información incompleta y falta de transparencia; y (iii) la ausencia de transparencia en la información en inconformidad de los convenios con la fuerza pública.

## **4. Mecanismos de remediación inmersos en procedimientos complejos y con un alcance limitado**

Por otra parte, el análisis identificó los mecanismos estatales para el acceso a remedio, que atienden las demandas ciudadanas cuando se presentan los conflictos detallados en los puntos 1 al 3. Es preciso señalar, no obstante, que estos mecanismos de remediación no siempre ofrecen una respuesta completa y de fácil acceso para las comunidades, y en ocasiones se traducen en procesos burocráticos complejos que difícilmente llevan a soluciones definitivas. Entre los mecanismos identificados se destacan: (i) mecanismos de remediación judiciales estatales: habeas data, derecho de petición, habeas corpus, acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular y acción de grupo; (ii) mecanismos de remediación extra judiciales estatales: Defensoría del Pueblo, puntos nacionales de contacto de la OCDE y oficinas públicas de reclamaciones, y mecanismos asociados a la participación ciudadana como las juntas de acción comunal y la justicia comunitaria, entre otros; y (iii) mecanismos alternativos de solución de conflictos: conciliación, amigable composición, arbitraje, jueces de paz, las socializaciones de los estudios de impacto ambiental, y las audiencias públicas ambientales, entre otros.

## RECOMENDACIONES

A continuación se mencionan una serie de recomendaciones que se consideran pertinentes para abordar los conflictos en los entornos mineros y asegurar un efectivo acceso a remedio. Estas recomendaciones no son necesariamente acciones inmediatas. Por el contrario significan cambios importantes al interior del Estado para que este responda adecuadamente con su deber de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos en entornos de operación empresarial.



1. Teniendo en cuenta la ausencia de un mecanismo estatal que permita identificar de manera temprana la ocurrencia de conflictos y quejas por parte de las comunidades en entornos mineros, se considera necesaria la creación de un sistema inter-institucional de atención de quejas y conflictos, que tenga los siguientes atributos: accesible, transparente, predecible en términos del proceso, culturalmente apropiado, legítimo, equitativo, compatible con los derechos fundamentales y sujeto a revisión periódica para su actualización y mejora frente a estos atributos.



2. Debido al desconocimiento que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento y alcance que tienen cada una de las entidades que conforman el Estado, es necesario contar con una Ventanilla Única para derechos de petición en materia de empresas y derechos humanos. El sentido principal de esta Ventanilla es evitar que los ciudadanos sin conocimientos específicos sobre la estructura y distribución competencial del Estado puedan elevar un derecho de petición escrito o verbal en una ventanilla única para atender asuntos de derechos humanos y empresas en todos los sectores intervenidos por el Estado.



3. Debido a la falta de articulación entre las diferentes entidades que reciben quejas o denuncias sobre posibles conflictos y afectaciones a los derechos humanos en entornos mineros, es necesario que se realice un proceso de consulta técnica con dichas entidades (Ministerio de Trabajo, Salud y Ambiente, ANLA, ANM, y Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras) con el objetivo de asegurar la cooperación institucional en el sistema, establecer criterios para el monitoreo del sistema y la definición de los criterios relevantes para diferenciar aquellas situaciones relativas a los derechos humanos de las que no están relacionadas con este tema.



4. Ante el aumento de conflictos entre comunidades y empresas del sector minero por afectaciones de éstas al goce efectivo de los derechos humanos, es necesario evaluar y diseñar 1) las posibles cláusulas pro-forma de resolución de conflictos en los acuerdos formales entre comunidades y empresas, y 2) las circunstancias, procedimientos y metodologías requeridas para acudir a mecanismos de conciliación, mediación, arbitraje y otros mecanismos propios de las tradiciones

socio-culturales de los entornos. Este ejercicio de evaluación debe contar con la participación de empresas, comunidades, autoridades locales y organismos del poder público a nivel local y regional.



5. Debido a que las comunidades que viven en entornos mineros prefieren acudir a las vías legales para acceder al remedio en casos de afectación a los derechos humanos y por lo tanto los Mecanismos Alternativos para la resolución de conflictos (MASC) no son considerados como un mecanismo adecuado para la solución de conflictos, es necesario fortalecer el trabajo de las casas de justicia, centros de conciliación y arbitraje, consultorios jurídicos, centros de convivencia ciudadana, juntas de acción comunal, entidades y funcionarios, en dos frentes: 1) dar a conocer los MASC y 2) identificar las oportunidades que estos ofrece para la resolución de conflictos en entornos mineros.



6. En consideración a la baja utilización de los MASC como mecanismos para la atención y resolución de conflictos relativos a la vulneración de derechos por la operación empresarial, es necesario desarrollar un programa de capacitación para los centros de conciliación, las casas de justicia, consultorios jurídicos y otros instrumentos que puedan aplicar los MASC sobre legislación minera, prácticas de minería responsable y casos de conflictos. Este programa debe contribuir a fortalecer la capacidad de estos centros para atender a las partes interesadas.

## CONCLUSIONES

La *Evaluación Integral de Impactos del Sector Minero*, más allá de las recomendaciones específicas a los actores involucrados en acciones o políticas relacionadas con el sector, permite identificar una serie de aspectos que determinan la naturaleza de las interacciones con el territorio de explotación de oro, carbón y materiales de construcción. También aporta una mejor comprensión de cómo estas se relacionan con las limitaciones para mitigar y evitar impactos en derechos humanos, y el tipo de contribución que pueden hacer para la construcción de paz territorial en el mediano y largo plazo. Cinco aspectos se destacan como elementos recurrentes en este diagnóstico:

**Desalineación entre las políticas mineras, las instituciones y los territorios.** En particular, se observa ausencia de espacios de diálogo informado entre empresas e instituciones, empresas y comunidades, e instituciones y comunidades. Además, las iniciativas de formalización minera no son mediadas por procesos participativos; las agencias mineras con presencia en los territorios no tienen capacidad de solución de problemas de manera efectiva; y la minería no se encuentra incorporada en los planes de desarrollo territoriales como un recurso para impulsar el desarrollo.

**Falta de políticas y programas orientados a proteger poblaciones vulnerables.** Esta situación se caracteriza por un vacío de responsabilidades entre las agencias estatales respecto a la protección de derechos de los mineros vulnerables, así como por la ausencia de un enfoque basado en la identificación de riesgos sobre procesos de migración y desplazamientos. Además, se observa la ausencia de un marco regulatorio completo para los reasentamientos involuntarios, lo que lleva a las empresas a implementarlos de la manera que consideren apropiada, sin atención a ningún lineamiento normativo. Finalmente, las políticas orientadas a la lucha contra la minería criminal se concentran en el uso de la fuerza, y no incorporan un enfoque de derechos para atender las demandas de poblaciones vulnerables que se ven involucradas en las acciones de grupos criminales.

**Rigidez y poca flexibilidad en el marco regulatorio de la minería.** Las políticas mineras adoptan un enfoque unitario, sin mayores esfuerzos diferenciados de acuerdo con las características de los entornos. En particular, se observa un marco regulatorio igual para todos los emprendimientos mineros, sin consideración de las condiciones y capacidades propias de los diversos tipos de unidades productivas y ni de las particularidades del entorno. En este mismo sentido, la regulación ambiental no se encuentra adaptada a cada contexto, lo que termina en una débil vigilancia a grandes explotaciones mineras y una muy exigente para pequeños emprendimientos, lo que eleva los costos de la formalización. Esto se ve agravado por la existencia de multas y sanciones que no logran derivar en acciones de remedio, que terminan constituyendo un des-incentivo para la formalización. Finalmente, la naturaleza de la clasificación de la minería, en particular casos de minería de subsistencia, termina representando una trampa de pobreza para los mineros, en tanto dejan de ser reconocidos por el Estado si desarrollan cualquier acción marginal de tecnificación que pueda mejorar sus ingresos.

**Limitaciones a las posibilidades de construcción de paz territorial, condicionadas por el acceso a mecanismos de mediación.** La mayoría de los conflictos en las zonas mineras se encuentran asociados con ciertas acciones administrativas o con la ausencia de ellas. Esta situación se ve agravada por carencias en la debida diligencia por parte de las empresas y asimetrías en el acceso a la información. Adicionalmente, se identifican deficiencias en los mecanismos de acceso a remedio, que resultan siendo insuficientes para atender los conflictos asociados a la minería. De hecho, las agencias del Estado no logran interactuar de manera consistente, predecible y coherente, de forma que logren facilitar el acceso a remedio. Otras limitaciones para la construcción de paz territorial pasan, primero, por la incapacidad del Estado para reconciliar las acciones de restitución de tierras, formalización de la propiedad y otorgamiento de títulos mineros; y segundo, por la falta de acción Estatal en escenarios donde se desarrolla la minería criminal, lo que deja a las comunidades expuestas a la violencia de los grupos criminales y al abandono y estigmatización de agencias gubernamentales.

**Desconfianza arraigada entre las empresas mineras y las comunidades.** Como aspecto complementario a las debilidades institucionales en los entornos mineros, la desconfianza entre empresas y comunidades resulta imposibilitando acciones efectivas de protección de derechos. En particular, se observa: (i) la ausencia de espacios confiables para el diálogo que permitan atender la vulneración de derechos; (ii) la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos; (iii) espacios confusos de roles y responsabilidades de empresas y Estado; (iv) mecanismos de quejas y reclamos insuficientes para el acceso a remedio; y (v) la percepción por parte de las comunidades de acciones coordinadas entre el Estado y las empresas.



JUNIO DE 2016  
ISBN 978-958-59572-3-7

**Centro Regional de Empresas y  
Emprendimientos Responsables**

Bogotá – Colombia

Mail: [creer@ihrb.org](mailto:creer@ihrb.org)

Web: [www.creer-ihrb.org](http://www.creer-ihrb.org)



**Centro Regional de Empresas y  
Emprendimientos Responsables**

Institute for Human Rights and Business