

Minería de oro en el marco de la inseguridad normativa, los grupos de interés y las zonas de exclusión*

Luisa Fernanda Alzate Gómez**

Recibido: noviembre de 2014

Evaluado: abril de 2015

Aprobado: agosto de 2015

RESUMEN

En este artículo se aborda el tema de la minería en zonas excluibles, por medio de una revisión bibliográfica de la legislación vigente, y se ejemplifican dos casos icono que se han presentado en Colombia en relación con la minería de oro en áreas de protección: el Parque Nacional Yaigójé-Apaporis y el Páramo de Santurbán. En ambos casos se evidencia la falta de coordinación entre las autoridades mineras y ambientales, y el vacío legislativo especialmente en la fase exploratoria, que, además de causar serios impactos ambientales y vulnerar los derechos de minorías étnicas y la población en general, crea inseguridad normativa y grandes costos a las empresas mineras. En un primer momento se describe el panorama jurídico que rige la explotación minera en Colombia, seguido de un contexto técnico del ciclo minero y de las implicaciones desde el punto de vista jurídico de este tipo de explotaciones en áreas protegidas. Luego, se presenta una cronología de los estudios de caso de la minería en un área protegida del sistema de Parques Nacionales y otra de carácter regional, concluyendo que la falta de coordinación entre instituciones deja al sector en un limbo jurídico.

Palabras clave: minería de oro, áreas de protección, legislación ambiental, fase exploratoria.

* Trabajo de grado, especialización Derecho Ambiental, Universidad de Medellín, 2014.

** Ingeniera ambiental, especialista en Derecho Ambiental, cuatro años laborando en el sector minero para Gran Colombia Gold. E-mail: alzateluisa@yahoo.com

Gold mining within the framework of regulatory insecurity. Stakeholders and exclusion zones.

ABSTRACT

This article addresses the subject of mining in excludable zones by means of a bibliographic revision of the current legislation, and two iconic cases that have occurred in Colombia are exemplified with regard to gold mining in protected areas: the Yaigojé-Apaporis National Park and the Santurbán paramo. Both cases demonstrate the lack of coordination among the mining and environmental authorities and the legislative gap especially in the exploratory stage that, besides causing serious environmental impacts and violating the rights of both ethnic minorities and the general population, creates regulatory insecurity and generates considerable costs for the mining companies. First, the juridical outlook that governs the mining exploitation in Colombia is described. Then, the article provides a technical context of the mining cycle and the implications from the juridical standpoint of this type of exploitations in protected zones. Finally, the articles presents a chronological line of the case studies on mining activities in a protected zone of the National Parks system and another one in a regional context, concluding that the lack of coordination among the institutions leaves the sector in a juridical limbo.

Key words: gold mining, protected zones, environmental legislation, exploratory stage.

INTRODUCCIÓN

En Colombia la minería es una industria creciente. Durante el gobierno del presidente Santos (2010-2014) el modelo de desarrollo, se basó en la extracción de minerales para dinamizar la economía de los demás sectores: agricultura, transporte, infraestructura, vivienda e innovación (Ponce, 2012). Si bien esta sinergia se considera una fuente importante para financiar los proyectos de interés para el Estado, también tiene unos altos costos sociales y ambientales (Saldarriaga, Vilegas, & Arango, 2013). La legislación minera colombiana no establece diferencias para la pequeña y gran minería; por lo tanto, deben cumplir los mismos requisitos. Para el presente artículo se van a adoptar las definiciones del Glosario Técnico Minero (Ministerio de Minas y Energía, 2003): la minería ilegal como la desarrollada sin título minero, es decir, al margen de la ley, y la cual puede ser informal o artesanal; la minería informal, la constituida por unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables y la minería artesanal como aquella que es hecha de manera rudimentaria. De acuerdo con Güiza (2013), el 62 % de unidades de explotación minera del país son ilegales, pues no se cuenta con ningún tipo de permiso o autorización ambiental, lo que genera enormes impactos ambientales, entre ellos pérdida de biodiversidad, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, sedimentación en cuerpos de agua, aumento de la fragilidad y vulnerabilidad de ecosistemas sensibles al cambio climático como los bosques andinos,

los humedales y los páramos, erosión, disminución de la acidez y fertilidad de los suelos, producción de partículas atmosféricas contaminantes, alteración del paisaje, inestabilidad de taludes, deforestación, desplazamiento de fauna, entre otros (Fierro, 2012).

Aunado a este panorama de impactos ambientales no deseados y uso insostenible de los recursos, se encuentra un sistema jurídico de difícil aplicación. El Código de Minas vigente (República de Colombia, Ley 685 de 2001, 2001) exige, tanto al pequeño como al gran inversionista, complejos requisitos legales, se incurre en el pago de impuestos y el esquema contractual (contrato de concesión) que implica cumplimiento de lineamientos de guías minero-ambientales, plan de trabajos y obras, y estudio de impacto ambiental. Esto deja en desventaja al pequeño minero al incurrir en altos costos para ejercer su actividad aumentando la brecha de desigualdad (Giraldo & Muñoz, 2012).

De otro lado, más del 27 % del territorio colombiano se encuentra titulado teniendo en cuenta solo los metales preciosos (principalmente oro), materiales de construcción y carbón, de acuerdo con el informe de Contraloría (2012), lo que propicia que los terrenos baldíos se conviertan en atractivos para las nuevas solicitudes. Por esto no es de extrañar que gran parte de la minería se lleve a cabo en el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, y zonas de reserva forestales (zonas excluibles, artículo 34, Ley 685 de 2001 de Colombia). A pesar de la reciente legislación con fines de

establecimiento de zonas de protección y exclusión de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, la poca coordinación entre los ministerios de Minas y Ambiente, y Desarrollo Sostenible, se han presentado conflictos de solicitud minera en áreas que generan servicios ecosistémicos como abastecimiento de agua para millones de colombianos. Además, gran parte de estas áreas de protección, especialmente en la Amazonia colombiana, tienen superpuesta la figura de resguardos indígenas, haciéndolas más vulnerables a la erosión de las costumbres y al conocimiento tradicional de los diferentes grupos étnicos asentados en estas zonas.

En este artículo se aborda el tema de la minería en zonas excluibles por medio de una revisión bibliográfica de la legislación vigente y se ejemplifican dos casos icono que se han presentado en Colombia en relación con la minería en áreas de protección: PNN Yaigójé-Apaporis y Páramo de Santurbán, en un contexto de falta de planeación y desarticulación de los diferentes grupos de interés. Cabe aclarar que ante la inestabilidad jurídica del sector minero-energético, se ha dificultado la depuración de bibliografía, por lo cual este artículo presenta las principales falencias, desde el punto de vista ambiental, social y cultural de este sector tan controvertido.

1. ASPECTOS JURÍDICOS

Los derechos colectivos y ambientales tienen rango constitucional, por lo tanto están por encima del derecho minero.

El marco jurídico para minería se rige principalmente por el Código de Minas en el cual declara a esta industria como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo (artículo 13, Ley 685 de 2001 de Colombia). La protección al derecho de propiedad se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del Estado; pero la protección de ese derecho no es absoluta dado que también está prevista la expropiación como instrumento para garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular (Salamanca, mayo de 2013). En 2010 se realizó una modificación parcial a este Código con Ley 1382 de 2010 (República de Colombia, 2010), en que se prohibía la actividad minera en zonas como los páramos y los humedales Ramsar, y contenía normas más garantistas en materia ambiental (Rubiano, 2012). Sin embargo, fue declarada inexecutable ya que no se realizó la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-366 de 2001, 2001). Si bien se gesta en el Congreso el proyecto de ley para modificar el Código Minero vigente, aún no hay consenso sobre cuáles deberían ser los mecanismos para conciliar los intereses mineros y el ordenamiento ambiental del territorio nacional (Romero, 2014).

Con el fin de evitar los impactos negativos en ecosistemas frágiles o estratégicos, el Gobierno del presidente Santos incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo con vigencia 2010-2014 el blindaje minero en páramos, arrecifes de coral, manglares, humedales Ramsar y las áreas de reserva forestal. Sin embargo, esta medida cautelar es solo temporal. Si bien la Sentencia C-339 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 2002) declara que además de las zonas de exclusión previstas por la Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental, estas deben estar claramente delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 de Colombia.

El Decreto 1374 de 2013 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013A) y la Resolución 0705 de 2013 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013B) establecieron unas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales, cuyo fin es excluir la actividad minera para nuevas concesiones y/o autorizaciones de actividades mineras en estas zonas. Esta fue una medida de acuerdo al principio de precaución que tiene vigencia mientras se adelantan o avanzan los procesos de delimitación y declaración definitivos con un plazo de un año, el cual podrá ser prorrogado por un año más.

La Corte reconoció en la sentencia C-595 de 2010 (Corte Constitucional de Colom-

bia, 2010) el carácter vinculante del principio de precaución ambiental dentro de nuestro ordenamiento jurídico y conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Estas actuaciones administrativas surten, además, efecto en el artículo 34 de Ley 685 de 2001 (República de Colombia, 2001), debido a que, aunque se pueden declarar zonas de exclusión para la actividad minera, es necesario que previamente se alindere el área para su delimitación geográfica con base en estudios técnicos, sociales y ambientales para que puedan producir tales efectos, lo que no se hizo para las actuaciones mencionadas.

Ciclo minero

El marco jurídico para minería ha sido estructurado según las etapas propias de esta actividad: prospección, exploración, construcción y montaje, explotación y cierre y abandono (figura 1).

En la **prospección** minera se definen los tipos de minerales a aprovechar, y con esta información se buscan las similitudes y características especiales de determinado tipo de yacimiento. Los principales métodos de prospección son geológico, geoquímico y geofísico. Esta prospección es libre, excepto en los territorios definidos como zonas mineras para minorías étnicas, bienes de uso público de dirección general marítima y derechos exclu-

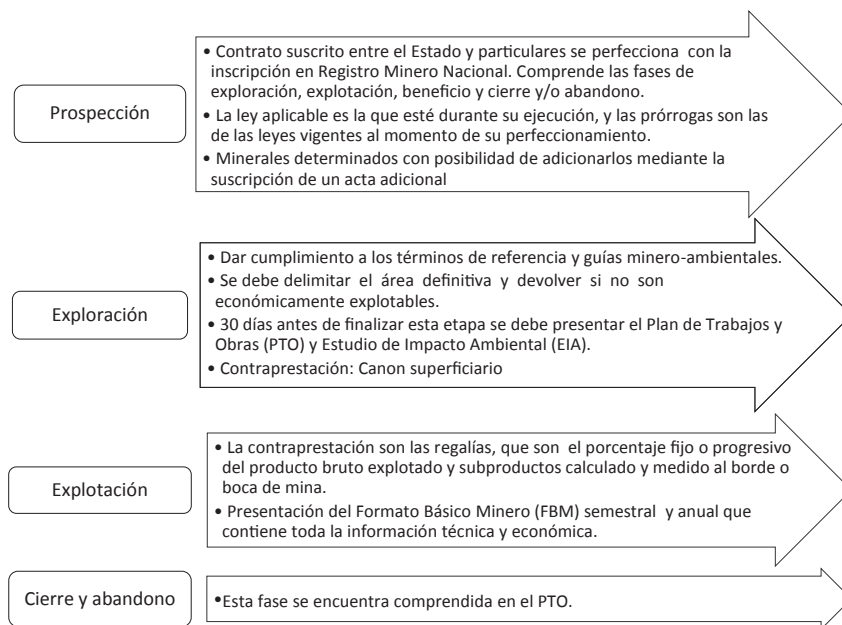


Figura 1. Etapas del ciclo minero

Fuente: elaboración propia

sivos, como títulos mineros, Registros de Propiedad Privada (RPP) y Registros Mineros de Canteras (RMC) (artículo 39 y 40 de la Ley 685 de 2001 de Colombia). Al confirmar el potencial de minerales, los interesados proceden a presentar a las autoridades mineras una propuesta de contrato de concesión minera y el anexo técnico que describe los trabajos de exploración (artículo 18 Ley 1382 de 2010 de Colombia, Resolución 180666 del 22 de abril de 2010 de Ministerio de Minas y Energía).

Una vez suscrito el contrato entre el Estado y un particular, este se perfecciona con la inscripción en Registro Minero Nacional y es efectuado por cuenta y riesgo del particular (artículo 50 y 331, Ley 685 de 2001 de Colombia). El contrato de concesión

comprende, dentro de su objeto, las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de minerales y el cierre o abandono. La ley que aplica para cada contrato es la vigente durante su perfeccionamiento (artículo 46, Ley 685 de 2001) y su duración es por 30 años prorrogable hasta por 20 años más (artículo 70, Ley 685 de 2001).

La etapa de **exploración** se basa en la información recolectada en la etapa de prospección y se encarga de confirmar las hipótesis allí planteadas. Aquí se realizan los estudios detallados, trabajos y obras para determinar la existencia y ubicación del mineral, geometría del depósito, viabilidad técnica y cantidad y calidad económicamente explotables. Las actividades de exploración en minería de oro incluyen

excavaciones para toma de muestras, las cuales han demostrado generar un alto impacto ambiental muchas veces irreversible, como acidificación de las aguas, inestabilidad de taludes, deforestación y apertura de accesos que generan pérdida de hábitats, biodiversidad y afectación de ecosistemas (Fierro, 2012).

Cabe mencionar que de acuerdo con el Código Minero vigente, no se requiere licencia ambiental para la etapa exploratoria de minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 2041 de 2014, 2014), la cual puede durar de 3 hasta 11 años. En esta etapa se hacen grandes inversiones, lo cual es un riesgo económico alto debido a que no hay garantía de otorgamiento de la licencia ambiental (una vez concluida esta etapa y aprestados para explotar el mineral), perdiendo así todos los recursos invertidos; los accesos excavados quedarían, además, disponibles para posibles invasores de mineros ilegales. Si bien en esta etapa se tiene como único requisito la presentación de informes trimestrales a las corporaciones autónomas regionales o grandes centros urbanos de acuerdo con las guías minero-ambientales (artículo 9, Decreto 1728 de 2002, Ministerio del Medio Ambiente), estas guías solo orientan conceptual y metodológicamente la gestión ambiental, pero no son jurídicamente vinculantes.

Al finalizar la etapa exploratoria se debe presentar simultáneamente el Plan de Trabajos y Obras (PTO) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) (artículo 84,

85 y 281, Ley 685 de 2001 de Colombia) para iniciar la etapa de **construcción y montaje**, en la cual se deberán ajustar los diseños del PTO, y se realiza la apertura y desarrollo de frentes mineros y obras e infraestructura para el beneficio y transformación, y se llevan a cabo las obras civiles. Una vez aprobada el PTO y obtenida la licencia ambiental, se inicia la etapa de **explotación**, para así iniciar con la extracción y captación de minerales yacientes en el suelo y subsuelo, llevarlos al punto de acopio, realizar el beneficio y poder comercializarlo (artículo 95 Ley 685 de 2001). En la etapa de explotación se generan los impactos ambientales más agresivos como son la alteración fisicoquímica de las aguas, sedimentación y afectación de la dinámica de los cuerpos de agua por el vertimiento de aguas residuales mineras; contaminación del suelo con estériles y colas, aumento de procesos erosivos y desestabilización del suelo por la remoción de cobertura vegetal; afectación de comunidades faunísticas, aumento de material particulado, gases y ruido, y alteración del paisaje (Contraloría, 2012).

El **Plan de cierre de mina (PCM)** busca prevenir, minimizar y controlar los efectos adversos que se puedan generar una vez finalicen las operaciones mineras, sobre la salud y seguridad de las personas, y el ambiente (Ospina & Molina, 2013). El PCM hace parte del PTO (artículo 84, Ley 685 de 2001 de Colombia) y la legislación existente no se encuentra unificada en un decreto, norma o ley, sino que se encuentra dispersa en diferentes leyes y decretos, resaltando principalmente el Decreto-Ley

2811 de 1974 (Congreso de la República, Código Nacional de Recursos Naturales, 1974), la Ley 99 de 1993 (República de Colombia, 1993), la Ley 685 de 1991 (República de Colombia, 1991) y Decreto 2820 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010);

2. ÁREAS PROTEGIDAS

Las **áreas protegidas** son las áreas geográficamente definidas que han sido reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (República de Colombia, Ley 165 de 1994, 1994). Están reglamentadas por el Decreto 2372 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010) en donde se establecen objetivos, criterios, directrices y procedimientos para selección, establecimiento y ordenamiento.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) está constituido por el conjunto de áreas naturales protegidas en sus diferentes categorías de carácter público o privado. Las áreas protegidas públicas son el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos y Áreas de Recreación; y como áreas protegidas privadas están las reservas naturales de la sociedad civil (artículo 10, Decreto 2372 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

El procedimiento para la declaratoria de áreas protegidas se hace con base en es-

tudios técnicos, sociales y ambientales en los cuales se aplican criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales (artículo 38, Decreto 2372 de 2010 del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial). Esta declaratoria, ampliación o sustracción de áreas protegidas es una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, por lo cual durante el proceso el Ministerio del Interior y de Justicia y con la participación del Ministerio Público deben generar instancias de participación y el proceso de consulta previa con las comunidades que habitan o utilizan el área que se pretende declarar como área protegida (artículo 42, Decreto 2372 de 2010).

En Colombia desde 1977 está prohibido desarrollar actividades mineras en las áreas del Sistema de Parques Nacionales (artículo 30, Decreto 622 de 1977 del Congreso de la República); sin embargo, de acuerdo con el informe del estado de los recursos naturales del ambiente de la Contraloría (2012), se encontraron inconsistencias como la expedición de títulos mineros superpuestos total o parcialmente en áreas restringidas o excluidas como son los parques nacionales naturales y ecosistemas de páramo. En total fueron 37 títulos mineros en el interior los parques nacionales naturales y 643 títulos en ecosistemas de páramo.

Para el presente artículo se van a tomar dos casos que sobresalen en la situación descrita anteriormente como son el Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis y Parque Regional Santurbán.

3. ESTUDIOS DE CASO

3.1. Conflicto minero en el PNN Yaigojé-Apaporis

El resguardo indígena Yaigojé-Apaporis se localiza en el límite de los departamentos de Amazonas y Vaupés, con una superficie de 1.056.023 ha. (Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, Resolución 2079 de 2009, 2009). En la búsqueda de una figura legal que los protegiera de los intereses de las empresas mineras, la Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigojé Apaporis –ACIYA–, solicitó al Estado colombiano la declaración de su territorio como Parque Nacional Natural, ya que es la única figura estatal que blinda el subsuelo contra la explotación minera (Defensoría del Pueblo, 2014). Dada la riqueza en biodiversidad y los

valores materiales e inmateriales de los pueblos indígenas que allí habitan, esta solicitud, sin precedentes, fue atendida el 27 de octubre de 2009, día en el cual este territorio fue declarado como Parque Nacional Natural. El Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis se rige bajo una figura de co-manejo en la que las comunidades indígenas tienen derecho a mantener sus actividades tradicionales y a participar en la toma de decisiones a través de sus autoridades indígenas, que actúan conjuntamente con las autoridades de la Dirección de Parques Nacionales Naturales (Territorio Indígena y Gobernanza, s. f.).

En diciembre de 2009 la Dirección Territorial de la Amazonia –DTAM– identificó el otorgamiento del título minero IGH-15001X con un área de 2010 ha en

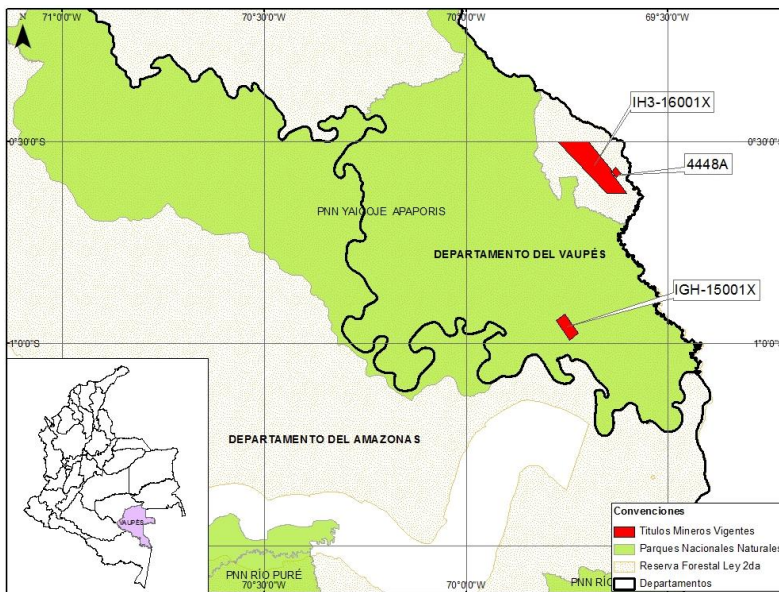


Figura 2. Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis

Fuente: SIGOT2014

el municipio de Taraira, en el interior del Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis (ver figura 2). La DTAM ofició a la autoridad minera el 31 de diciembre de 2009, señalando que la fecha de inscripción del título minero era posterior a la resolución de creación del parque, por lo tanto, este título no generaba derechos o efectos jurídicos de ninguna naturaleza.

Es claro que el otorgamiento del título minero implica una violación a la Constitución Política, al Código de Recursos Naturales y al Código de Minas, debido a que

es un área protegida de carácter nacional. Además, hace parte de un Resguardo Indígena, propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable (artículo 329 de la Constitución Política de Colombia de 1991). Esto implica que se requiere de consulta previa para cualquier proyecto que lo pueda afectar, según el Convenio 169 de la OIT, la cual no se tramitó ante el Ministerio del Interior.

Si bien existe normativa que tiene como fin proteger y conservar al parque en mención, hay una gran debilidad en su

Tabla 1. Síntesis del título otorgado en el PNN Yaigojé-Apaporis

Año	Hecho
1990	La Asociación de Mineros del Vaupés tiene interés en formalizar la explotación del oro del Taraira, por lo tanto solicita concesión a Ecominas (autoridad minera de la época)
1998	Se niega solicitud a la Asociación de Mineros del Vaupés
2002	Se otorga título a la Asociación de un área de 361 ha
2008	Las autoridades tradicionales rechazan toda actividad minera en su territorio y solicitan garantizar la protección de su cultura, sitios sagrados y territorio
2009 (Octubre)	Declarado PNN el día 27 de octubre de 2009 (Resolución 2079), con un área de 1.056.023 ha Dos días luego de la declaración del territorio como Parque, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) otorgó a la empresa minera canadiense "Cosigo Resources Ltda.", un título de autorización para explorar la presencia de minerales en el interior del Parque.
2009 (Diciembre)	El 3 de diciembre de 2009 se perfecciona el contrato de concesión de la multinacional en un área de 9973 ha en parte del PNN Yaigojé-Apaporis.
2009-2011	La multinacional hace exploración en la zona del PNN
2011 (Julio)	Ingeominas ordenó el retiro y desalojo de las actividades mineras en el área de contrato de concesión
2014	El título sigue vigente y la minera canadiense se está negando a dar por terminado de forma voluntaria el contrato de concesión, argumentando en defender su derecho adquirido.

Fuente: elaboración propia

aplicación. Además, la desarticulación institucional se ha evidenciado en el hecho de que el título fue otorgado a la multinacional, dos días después de ser declarado el Parque y que solo hasta julio de 2011 la autoridad minera ordenó la suspensión de las actividades, lo que indica que se estuvo haciendo exploración en un título que nunca debió haberse concedido. A pesar de lo anterior, la comunidad sigue reportando actividades mineras en el interior del área de conservación, no solo en el título mencionado sino en otras 26 solicitudes de títulos dentro del Parque Nacional Natural Yaigojé-Apaporis, de acuerdo con el informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012 de la Contraloría General de la Nación (Contraloría, 2012). Hasta la fecha la autoridad minera sigue otorgando títulos, en muchos casos, ubicados dentro de resguardos o territorios indígenas, sin cumplir con el requisito de consulta previa.

3.2. Santurbán

De acuerdo con la clasificación realizada por el Instituto Alexander Von Humboldt, en el Atlas de Páramos (2007), se ha denominado complejo Jurisdicciones-Santurbán al sistema paramuno ubicado entre Norte de Santander y Santander, que ocupa cerca de 82.664 hectáreas entre los 3000 y 4290 msnm (Contraloría, 2012). La importancia del páramo de Santurbán radica en que suministra y regula agua dulce superficial y subterránea a aproximadamente 2,2 millones de personas, provenientes de las ciudades de Cúcuta y Bucaramanga y más 30 municipios de la

zona; cuenta, además, con un potencial hídrico para proveer agua a 10 millones de personas, alberga biodiversidad endémica de los páramos, como los frailejones, y ayuda a mitigar el cambio climático al capturar carbono.

Greystar Resources (ahora llamada Eco Oro) es una multinacional canadiense con interés de explotar a cielo abierto un yacimiento en Santurbán, denominado Proyecto Angostura, el cual abarca un total de seis títulos mineros entre contratos de concesión minera y licencias de explotación. El área total otorgada por la autoridad minera comprendida por estos seis títulos mineros es de 14.902 ha, de los cuales el proyecto Angostura solo interviene 7,4 % (ver figura 3).

El 23 de diciembre de 2009, Greystar Resources presentó solicitud de licencia ambiental global para el proyecto de explotación de minerales auroargentíferos, la cual incluía dentro de su área ecosistemas de páramo. En el yacimiento a explotar, las concentraciones de oro, de acuerdo con lo establecido por Greystar (2009), eran de menos de una parte por millón, lo que significaba que para obtener un gramo de oro era necesario remover y tratar químicamente 1.3 toneladas de roca mineralizada (Contraloría, 2012). Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo consideró que esta actividad minera podría vulnerar, además de varias normas del ordenamiento jurídico interno, los tratados internacionales de derechos humanos relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el derecho humano al agua, el

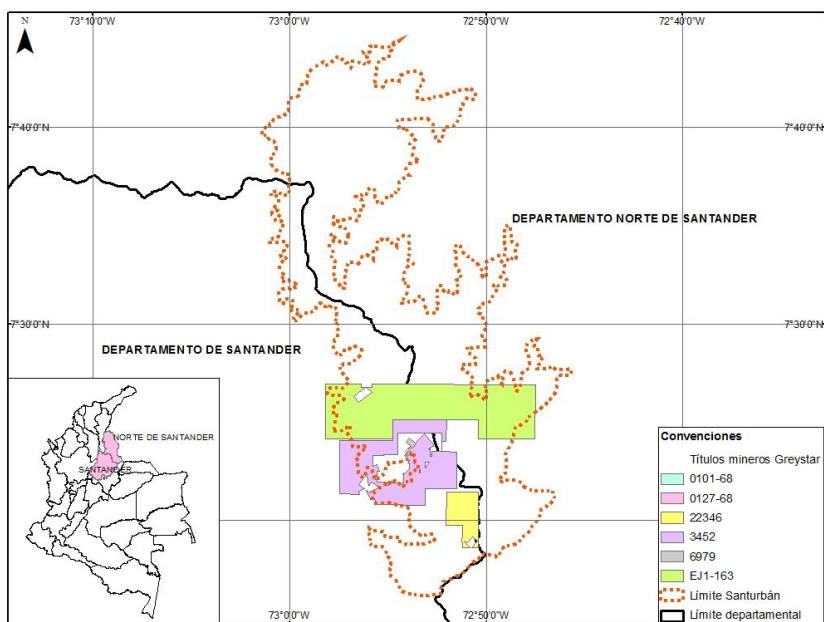


Figura 3. Mapa Parque Natural Regional Páramo de Santurbán y títulos mineros de Greystar

Fuente: SIGOT 2014

goco de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la conservación de áreas de especial importancia ecológica, entre otros.

Podría decirse que con el rechazo de la ciudadanía y la gran presión sobre los entes ambientales para frenar el proyecto, el caso de Santurbán detonó las alarmas para que el Gobierno se pusiera como meta prioritaria la definición de los límites precisos de los ecosistemas de páramo a escala detallada (1:25.000). Este proceso inició con la suscripción del convenio MAVDT-IAVH 06 de 2010 el cual generó la "Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia".

El 16 de enero de 2013 por medio del Acuerdo 1236 de Consejo Directivo de la

Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), se delimitó el Parque Natural Regional Páramo de Santurbán con un área de 11.700 ha, de las cuales se encuentran tituladas 9622 ha, lo que representa el 86,8 % del área de dicho Parque Natural. A continuación un recuento en el tiempo (tabla 2).

El páramo de Santurbán es un complejo ecosistémico muy importante en términos sociales y ambientales (AIDA, 2012); sin embargo a la fecha en que se solicitó la licencia ambiental por parte de Greystar, no pertenecía a ninguna categoría de conservación; por lo tanto, las herramientas jurídicas existentes eran insuficientes para garantizar su protección; caso contrario, si desde antes del otorgamiento del título se tuviera la certeza de que en esta

Tabla 2. Presencia de la Greystar en el páramo de Santurbán

Año	Hechos
1994	En la zona se desarrolla minería tradicional. La multinacional Greystar Resources llega al páramo de Santurbán.
2007	El Instituto Alexander Von Humboldt presenta los límites del páramo Santurbán en el Atlas de páramos de Colombia, escala 1:250.000
2009	El representante legal de la empresa Greystar Resources Ltda. presenta solicitud de licencia ambiental global para el proyecto de explotación de minerales auroargentíferos denominado "Angostura", localizado en jurisdicción de los municipios de California y Vetás, del departamento de Santander.
2010	El Código minero es reformado, se incluyen páramos en áreas excluidas de la minería; por lo tanto, el MAVDT decide que esta empresa debe presentar un nuevo estudio de impacto ambiental para analizar la viabilidad del proyecto minero Angostura, teniendo en cuenta que más de la mitad del proyecto está localizado en zonas de páramo. Greystar interpone recurso de reposición con base en violación de la confianza legítima, buena fe, debido proceso, legalidad y no aplicabilidad de la reforma del Código de Minas, retroactividad. Solicita otra licencia ambiental diferente para infraestructura complementaria.
2010	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continúa con evaluación de la solicitud. Se presentan dos audiencias públicas con intervención de la Contraloría, Procuraduría, Ministerio de Minas, terceros intervinientes, Sociedad Civil, Instituto Von Humboldt, Parlamento Andino. La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) pide que 12.267 ha de páramo se declaren como el Parque Natural Regional de Santurbán.
2011	Un amplio sector de la población de Bucaramanga protesta en contra de la extracción de oro en los alrededores del páramo. La minera Greystar desiste de explotar el oro en el páramo de Santurbán retirando la solicitud de licencia técnica y ambiental para desarrollar el proyecto Angostura. Sin embargo, el Ministerio de Ambiente emite una resolución en la que decide no aceptar esta solicitud y niega licencia ambiental global solicitada. Greystar cambia su nombre a Eco Oro y anuncia que solicitará nuevamente licencia en 2013 para operar en el páramo de Santurbán. CORPONOR inicia proceso de declaración del Parque Natural Regional.
2013	Se declara el Parque Natural Regional Páramo de Santurbán, con un área de 11.700 hectáreas, ubicado en la jurisdicción de los municipios de Suratá, California y Vetás en el departamento de Santander
2014	Se amplía de 11.700 a 42.000 hectáreas el área protegida del Parque Natural Regional Santurbán, en el Departamento de Santander. La nueva delimitación del páramo de Santurbán se aplicaría, según el Ministerio, entre 2016 y 2017.

Fuente: elaboración propia

área no estaba permitido explotar minerales que afectaran y pusieran en peligro la subsistencia de este ecosistema y de la población que depende de él.

En este caso se evidencia la importancia del requerimiento de licencia ambiental para iniciar con la fase exploratoria debido a que no solo se hacen cuantiosas inversiones por parte de los interesados en desarrollar actividades mineras, sino que se causan daños ambientales y se configuran pasivos ambientales. Una actividad preocupante en esta etapa es la construcción de túneles exploratorios, los cuales, una vez abiertos, promueven la explotación por parte de mineros ilegales y se forman aguas ácidas producto de la exposición de los minerales con el medioambiente.

La negativa de la licencia ambiental a Greystar debería traducirse en la caducidad de sus títulos debido a que no tienen derecho a explotar y no existe una razón para que los retuvieran y continuaran especulando con ellos. El único derecho que reconoce un título minero es que el Estado no puede conceder el área a un tercero, pero cuando la autoridad ambiental niega esta licencia, el derecho no se completa y se pierde.

CONCLUSIONES

En Colombia falta una mirada integral y coordinada del sector; existe una marcada debilidad institucional en la minería, en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial. El sector minero necesita claridad en la política minera colombiana,

reconociendo que el ambiente tiene rango constitucional y prima sobre la legislación minera.

Se requiere constituir un instrumento normativo más restrictivo desde la fase de exploración, tanto para las empresas mineras como para las autoridades ambientales, con el fin de que se pueda tener un control sobre los títulos otorgados y su estado, y así evitar pasivos ambientales en proyectos abandonados, lo que genera, por un lado, cargas a asumir por el Estado y, por otro, altas pérdidas económicas para las empresas en caso de que el proyecto sea económicamente viable. Finalmente es la autoridad ambiental la encargada de responsabilizarse de este tipo de consecuencias negativas que traen altos costos a la nación.

Actualmente, para la fase exploratoria se siguen las guías minero-ambientales, las cuales, según Rubiano (octubre de 2012), "poseen débiles estándares que no compensan la ausencia de una regulación estricta en materia ambiental". Siendo el único derrotero ambiental en la fase de explotación, estas guías se declaran como indispensables para solicitar y tramitar los permisos, autorizaciones y concesiones de los recursos naturales renovables a intervenir previo al inicio de la etapa (permisos de aprovechamiento forestal, ocupación de cauces, concesión de aguas superficiales, emisiones atmosféricas y vertimientos residuos líquidos). Por otro lado, no requerir licencia ambiental para iniciar la fase exploratoria como lo estableció el Decreto 1728 de 2002 (Ministerio del Medio Ambiente, 2002). Ello

implica que en ocasiones esta actividad se desarrolle en zonas excluidas de la minería, como son las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, los Parques Nacionales de carácter Regional y las Reservas Forestales (artículo 34, Ley 685 de 2001 de Colombia), debido a la falta de coordinación entre las autoridades mineras y las ambientales para esa etapa.

En las últimas décadas fueron entregados 37 títulos mineros a empresas y particulares en terrenos del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta irregularidad pudo deberse a la facilidad para acceder a estos permisos de exploración debido a que exigían poca información sobre quien solicitaba el título y sobre los lugares donde se otorgaban. Si bien en varias oportunidades, la Procuraduría y la Dirección de Parques Nacionales han pedido la terminación de los contratos de concesión que se encuentran en áreas protegidas, la Agencia Nacional de Minería (ANM) aún no resuelve el futuro de 28 de estos permisos (nueve ya fueron cancelados).

Las reservas temporales que excluyen la actividad minera establecidas por el Decreto 1374 de 2013 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Minas y Energía, 2013) y la Resolución 0705 de 2013 (2013) cuya duración es un año con otro prorrogable, llevan a los proponentes interesados en las concesiones que tengan sus propuestas superpuestas sobre estas zonas a quedar en un "limbo jurídico", debido a que la delimitación tiene una gran incertidumbre al haberse hecho sin estudios técnicos, sociales y ambientales.

La delimitación de los ecosistemas no debe reducirse a la identificación exclusiva de los arreglos espaciales de la vegetación o a un tipo de cobertura vegetal, sino que debe regirse por criterios que aborden los niveles de un socioecosistema. Tal como lo dice Rubiano (octubre de 2012), es muy problemático simplificar la complejidad de los ecosistemas a través de meras delimitaciones geográficas. Debe tenerse en cuenta la organización biológica, los procesos, funciones e interacciones entre organismos y su ambiente, así como las características estructurales y funcionales del paisaje, y debe considerar los modelados, la formación de los suelos, la hidrología superficial y subterránea, el clima regional y local, entre otros factores formadores (Sarmiento, Cadena, Sarmiento, & Zapata, 2013). De igual forma, posturas como la del Instituto Alexander Von Humboldt invitan a cambiar el punto de vista de la discusión, la cual no debería girar solamente en torno a cuáles son los límites de las áreas de especial importancia ecológica, sino en torno a cuáles deben ser los límites de la minería en un país megadiverso.

El derecho fundamental a la consulta previa con comunidades étnicas no se está exigiendo de manera previa al otorgamiento de títulos mineros, ni frente a la declaratoria de zonas mineras indígenas y de comunidades negras, ni de áreas estratégicas mineras en claro desconocimiento del Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad (Contraloría, 2012). En Colombia el concepto, alcance jurídico y aplicación de este instrumento de participación aún no

se utiliza correctamente, lo que desencadena graves conflictos sociales, entre las personas que están a favor y en contra de los proyectos por parte de terceros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIDA. (2012). *Por qué el Ministerio de Ambiente de Colombia debe delimitar la totalidad del páramo de Santurbán*. Obtenido de Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente: <http://www.aida-americas.org/sites>
- Congreso de la República (1974). *Decreto-Ley 2811 de 1974, por medio del cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Colombia.
- Congreso de la República (1977). *Decreto 622 de 1977, por medio del cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2.^a de 1959*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-366 de 2001*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-339 de 2002*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia C-595 de 2010*. Bogotá.
- Contraloría. (2012). *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Informe Defensorial "Explotación minera en Taraira, Vaupés"*. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Obtenido de <http://www.defensoria.org.co>
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. (I. L. alternativo, Ed.) Bogotá: Textos de Aquí y Ahora.
- Giraldo, J., & Muñoz, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit, Fundación Proantioquia.
- Güiza, L. (2013). *La pequeña minería en Colombia: Una actividad no tan pequeña*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Milanez, B., & Puppim de Oliveira, J. (2013). Innovation for sustainable development in artisanal mining: Advances in a cluster of opal mining in Brazil. *El Sevier - Resources Policy*, Número 38, pp. 427-434.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002). *Decreto 2372 de 2010, por medio del cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones*. Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). *Resolución 2079 de 2009, por medio de la cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Yaigoje Apaporis*. Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010). *Decreto 2820 de 2010, por medio del cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Minas y Energía. (2013A). *Decreto 1374 de 2013, por medio del se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos*

- naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones.* Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013B). *Resolución 0705 de 2013, por medio de la cual se establecen unas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones.* Colombia.
- Ministerio del Medio Ambiente (2002). *Decreto 1728 de 2002, por medio del cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental.* Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía. (2003). *Glosario técnico minero.* Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía (2010). *Resolución 180666 del 22 de abril de 2010, por medio de la cual se reglamentan los artículos 2, 18 y 29 de la Ley 1382 de 2010.* Colombia.
- Ospina, E., & Molina, J. M. (2013). *Legislación colombiana de cierre de minas. ¿Es realmente necesaria?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ponce, A. (2012). *¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia.* Bogotá: Random House Mondadori.
- República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993, por medio de la cual se expide el Código de Recursos Naturales.*
- República de Colombia. (1994). *Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.*
- República de Colombia. (2001). *Ley 685 de 2001, por medio del cual se expide el Código de Minas.*
- República de Colombia. (2010). *Ley 1382 de 2010, por medio de la cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de minas.*
- Romero, T. (2014). *Efectos de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1382 de 2010.* Obtenido de www.alianzawj.com
- Rubiano, S. (octubre de 2012). *La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al Proyecto de Ley de reforma al Código de Minas.* Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Salamanca, L. J. (mayo de 2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista.* Obtenido de www.colombiapuntomedio.com
- Saldarriaga, A., Villegas, C., & Arango, S. (2013). The public good dilemma of a non-renewable common resource: A look at the facts of artisanal gold mining. *El Sevier - Resources Policy*, Número 38, pp. 224-232.
- Sarmiento, C. E., Cadena, C. E., Sarmiento, M. V., & Zapata, J. A. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los paramos de Colombia: actualización de la cartografía de los complejos de paramo a escala 1:100.000.* Bogotá: Legis S. A.
- Territorio Indígena y Gobernanza. (s. f.). *Apaporis: un territorio donde los indígenas eligen la figura de área protegida.* Obtenido de http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col_14.html