

LA PEQUEÑA MINERÍA EN COLOMBIA: UNA ACTIVIDAD NO TAN PEQUEÑA

SMALL SCALE MINING IN COLOMBIA: NOT SUCH A SMALL ACTIVITY

LEONARDO GÜIZA

Abogado, Biólogo, M Sc. Profesor, Universidad del Rosario, Colombia, leonardo.guiza@urosario.edu.co

Recibido para revisar Diciembre 05 de 2012, aceptado Mayo 17 de 2013, versión final Agosto 27 de 2013.

RESUMEN: Este artículo presenta los resultados de un estudio que recabó información de gran parte de las autoridades ambientales y mineras de orden territorial y nacional del país con el objeto de realizar una caracterización cuantitativa y cualitativa de los principales aspectos sociales, económicos, ambientales y de política pública que rodean la pequeña minería en Colombia. Al respecto se encontró que el 72% de las minas del país corresponden a pequeña minería y dentro de este porcentaje, el 66% es ilegal. Respecto a las minas ilegales se logró determinar que el 39% lleva más de 10 años de explotación minera por lo cual pueden ser consideradas como minería tradicional no legalizada. También se destaca el papel de la mujer y de los grupos étnicos en la pequeña minería. Finalmente, se hacen evidentes los fracasos que ha tenido el Gobierno nacional para legalizar y formalizar esta actividad.

PALABRAS CLAVE: minería en pequeña escala, formalización, política pública, grupos étnicos, mujer.

ABSTRACT: This article shows the results of this study that solicited information mostly from environmental and mining authorities on both the territorial and national level of the country in order to perform a quantitative and qualitative characterization of the main social, economic, environmental and public policy aspects that surround small mining in Colombia. To that respect we found that 72% of the country's mines correspond to small mining and within this percentage, 66% is illegal. In regards to illegal mines we were able to determine that 39% has more than 10 years of mining exploitation whereby they can be considered non-legalized traditional mining. The role of women and ethnic groups on small mining is also underlined. Finally, failures that the national Government has had to legalize and formalize this activity are evident.

KEYWORDS: small-scale mining, formalization, public policy, ethnic groups, women.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la pequeña minería existe desde antes de la época de la Conquista [1] y se ha mantenido hasta nuestros días. Para dimensionar esta actividad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó en el año de 1999 que la minería en pequeña escala empleaba en América Latina de 1.4 a 1.6 millones de personas [2]. Sin embargo, se considera que esta cifra hoy en día puede ser mucho mayor dado el incremento en el valor de algunos minerales como el oro y el carbón, además de que representa una oportunidad única para las personas en situación de pobreza del mundo [3] principalmente en las zonas rurales más apartadas y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas [4].

A pesar de la importancia de este nicho de la minería, a partir de la promulgación del actual Código Minero (Ley

685 de 2001) se eliminó la estratificación de explotación minera por escalas con lo cual, los mismos requisitos que se le exigen a una gran concesión minera para obtener sus permisos ambientales y mineros, son exigidos a los pequeños mineros que desarrollan esta actividad como medio de subsistencia. Esto, aunado a que el Gobierno nacional no ha ofrecido oportunidades efectivas de formalización a los pequeños mineros, ha conllevado a que hoy en día se hagan estimaciones de que alrededor de la mitad de las unidades de explotación minera en el país son ilegales. Adicionalmente, la pequeña minería ha sido estigmatizada como una minería criminal y depredadora lo que ha generado vulneraciones a los derechos humanos de quienes la llevan a cabo y diferentes tipos de conflictos que son motivados con el objeto de reivindicar la actividad [5-6].

Es así como uno de los principales inconvenientes que tiene esta actividad es que no se ha dimensionado,

caracterizado y regulado con suficiencia, lo cual la hace más vulnerable frente a quienes buscan su erradicación. Por esto, a través de un convenio entre la Defensoría del Pueblo y la Universidad del Rosario se llevó a cabo una investigación con el fin de documentar una línea base sobre los principales aspectos sociales, económicos, ambientales y de política pública que rodean la minería en pequeña escala en Colombia y cuyos resultados se exponen a través de este artículo.

Finalmente, la presentación de este artículo se ha estructurado en varias temáticas que en su conjunto buscan caracterizar la actividad. Entre ellas se encuentran, el concepto, la dimensión, las condiciones de trabajo, la participación de comunidades étnicas y de la mujer, los impactos ambientales y las políticas públicas de la pequeña minería en Colombia.

2. METODOLOGÍA

Este proyecto se realizó gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo en el marco de un convenio realizado con la Universidad del Rosario que tiene entre sus objetivos aportar a la reflexión de los derechos humanos y los conflictos mineros y configurar una línea base sobre los aspectos sociales, económicos, ambientales y de política pública sobre la pequeña minería Colombia. Para la recolección de esta información, se utilizaron tres fuentes:

1. A través de una encuesta semi-estructurada remitida por la Defensoría del Pueblo a los alcaldes de los municipios de mayor tradición minera en el país, se les preguntó, entre otras cosas, sobre la situación actual de la pequeña minería en el área de su jurisdicción. En total se le solicitó información a 247 municipios de los 1.119 que tiene Colombia (22%), priorizados como los municipios de mayor tradición minera según un estudio previo desarrollado por la misma Entidad [5]. De esta muestra, se recibió información de 224 de ellos (90% de la muestra). La fecha de corte para la recepción de la información fue el 13 de julio de 2012.

2. De igual forma, a través de una encuesta semi-estructurada remitida por la Defensoría del Pueblo a las autoridades ambientales territoriales del país, se les indagó, entre otros aspectos, sobre la situación actual de la pequeña minería en el área de su jurisdicción.

En total, se le solicitó información a 36 autoridades territoriales del país, y se recibió información de 17 de ellas (48% de la muestra). La fecha de corte para la recepción de la información fue el 13 de julio de 2012.

3. Finalmente, a través de una solicitud realizada por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Minas y Energía, se obtuvo la información del censo minero del país en formato Excel que recogió información de 14.357 unidades de explotación minera de las cuales legales e ilegales del país y en el cual se analizaron 323 variables de cada mina. Esta información fue remitida el 25 de mayo de 2012.

El procesamiento de los resultados se realizó a través de la triangulación entre el análisis de la información suministrada a partir de los tres ítems anteriores, el análisis de las políticas públicas e instrumentos legales que rigen el tema en los 21 países de América Latina y las teorías encontradas en la revisión bibliográfica. Estos datos permitieron realizar una caracterización de la pequeña minería en Colombia y el análisis de las políticas públicas que la direccionan.

3. CONCEPTUALIZACIÓN

Uno de los principales inconvenientes que ha tenido la reivindicación de los derechos de los trabajadores mineros en pequeña escala es la multiplicidad y aplicación indistinta de los diferentes términos que se utilizan para describir la actividad. Entre este argot de términos se encuentran la minería artesanal, la minería de subsistencia, la tradicional, la informal, la de hecho y la ilegal. En vista de lo anterior es conveniente aclarar cada uno de estos conceptos.

En torno al término de *minería en pequeña escala o pequeña minería*, lo primero que hay que decir es que la legislación minera vigente en Colombia no hace ningún tipo de discriminación o estratificación entre las diferentes escalas de explotación minera, por lo cual los mismos requisitos que deben cumplir las grandes concesiones mineras para obtener las correspondientes autorizaciones mineras y ambientales los debe cumplir el pequeño minero.

En Colombia, la única referencia que se hace al respecto la trae el Glosario Técnico Minero [7] en el que se

estipula que se consideran explotaciones pequeñas las que “*se realicen con herramientas e implementos simples de uso manual, accionados por la fuerza humana, y cuya cantidad extraída no sobrepase en ningún caso a las doscientas cincuenta (250) toneladas anuales de material*” pero esta definición no tiene ninguna implicación jurídica. De acuerdo con lo anterior, la pequeña minería incluye la realización de la actividad de una manera rudimentaria lo que comporta que sea un tipo de *minería artesanal* la cual ha sido definida como el conjunto de actividades mineras que se desarrollan de manera rudimentaria, anti-técnica e instintiva, es decir, sin la utilización de las técnicas convencionales de exploración geológica, perforación, reservas probadas, o de estudios de ingeniería [8]. Sin embargo cabe aclarar que la minería artesanal también puede llevarse a cabo a mediana y gran escala.

Así mismo, la pequeña minería también puede ser una forma de *minería tradicional* la cual ha sido definida como aquellas explotaciones de minas de propiedad estatal sin título minero y que acrediten los siguientes dos requisitos: a) que los trabajos mineros se hayan adelantado en forma continua durante cinco años y b) una existencia mínima de diez años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010 (Decreto 2715 de 2010, art. 1).

Así mismo, la pequeña minería puede ser catalogada como una forma de *minería de subsistencia* la cual se lleva a cabo por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que generan ingresos de subsistencia [7]. Por su propia definición, la minería de subsistencia siempre será una minería de pequeña escala.

De otra parte, *la minería informal* es aquella que está constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables [7]. En el mismo sentido, *la minería ilegal* es la minería desarrollada al margen de la ley, es decir, sin el correspondiente título minero y también ha sido catalogada como una forma de minería artesanal e informal [7]. Otro concepto similar es el de *minería de hecho* que fue establecido en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 para referirse de igual forma, a las personas que sin título minero llevan a cabo actividades mineras pero que son sujetos de procesos de formalización.

De acuerdo con lo anterior, podemos establecer que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, la pequeña minería no está reconocida formalmente, se define por el tamaño de su producción y puede ser considerada también como minería artesanal, ilegal, informal, de hecho, de subsistencia y tradicional, pero esto no se aplica en todos los casos.

En América Latina, a partir de un análisis de las legislaciones mineras de los 21 países que la conforman, se logró establecer que solo nueve reconocen explícitamente la pequeña minería y por ende realizan estratificación minera: Bolivia (Código Minero, art. 21), Brasil (Código de Mineração, art. 70), Chile (Código Minero, art. 142), Cuba (Ley de Mina, art. 46), Ecuador (Ley de Minería, art. 138), México (Reglamento de la Ley Minera, art. 9), Nicaragua (Ley especial sobre exploración y explotación de minas, art. 40), Paraguay (Ley N° 3180 de Minería, art. 16), Perú (Ley General de Minería, art. 91) y Venezuela (Ley de Minas, art. 64).

En estas legislaciones se utilizan principalmente dos criterios para definir la pequeña minería: el tamaño de la explotación y la cantidad de producción. En cuanto al tamaño de la explotación, no debe ser superior a 10 hectáreas en Paraguay y Venezuela. Sin embargo en Perú se estima que pueden tener hasta 2.000 hectáreas. En cuanto a la producción, en Ecuador no debe sobrepasar de 800 ton/día, en México entre 100 y 400 ton/día, en Nicaragua de 15 ton/día y en Perú de 350 ton/día. Para el caso colombiano, según la definición del Glosario Minero [7], se establece que la pequeña minería no debe pasar de 0.7 ton/día aunque es importante reiterar que esta indicación no tiene ninguna implicación jurídica ya que en Colombia no existe estratificación minera.

4. DIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD

La minería en Colombia, aún es muy incipiente y se lleva a cabo principalmente en pequeña escala. De acuerdo con el censo minero 2011, del total de minas existentes en el país (14.357), 10.384 minas son pequeñas, 3.749 son medianas y 208 son grandes. La siguiente ilustración nos muestra con mayor detalle la proporción de la pequeña minería frente a las demás escalas de producción minera:

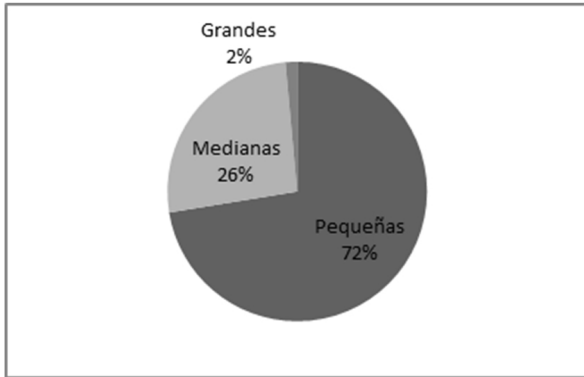


Figura 1. Porcentaje de unidades de explotación minera discriminado por escalas de producción.

De acuerdo con el censo minero, los departamentos con mayor número de minas en pequeña escala son Boyacá (2.024 minas), Antioquia (1.395 minas), Bolívar (967 minas), Santander (954 minas), Cundinamarca (764 minas) y Magdalena (505 minas) como se puede apreciar en la figura 2.

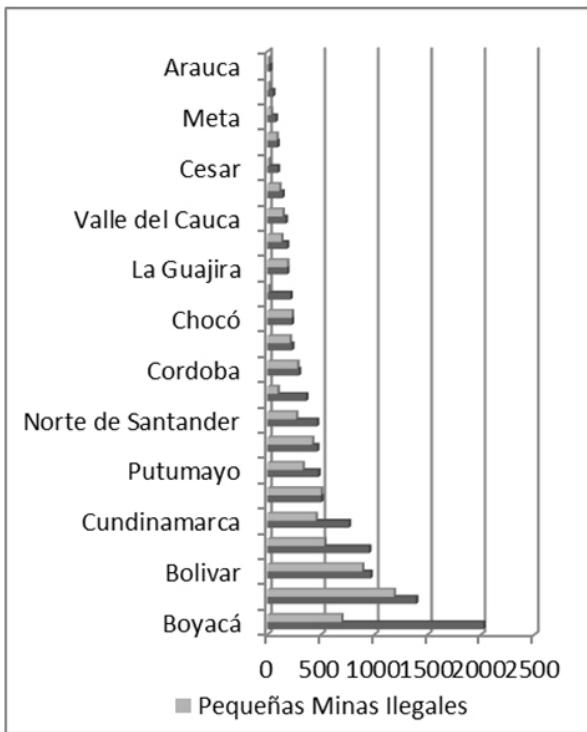


Figura 2. Número de pequeñas unidades de explotación minera por Departamentos. Las barras claras indican el número de pequeñas minas ilegales.

Gran parte de esta pequeña minería no cuenta con el correspondiente título minero. Actualmente hay 6.813

pequeñas minas ilegales es decir el 66% de la actividad. Los departamentos que tienen mayores porcentajes de ilegalidad minera en pequeña escala son Chocó (100%), La Guajira (100%), Magdalena (100%), Córdoba (95%), Bolívar (92%), Atlántico (91%), Risaralda (91%), Cauca (90%) y Antioquia (85%). Como se puede apreciar, en estos departamentos son pocos los esfuerzos que se han hecho por legalizar la pequeña minería. La siguiente figura (fig. 2) nos presenta esta proporción en todos los departamentos del país:

Con el fin de establecer las posibilidades de legalización de las pequeñas minas sin título minero, se logró identificar que 3.147 minas tienen menos de 5 años de explotación, 990 tienen entre 5 y 10 años de explotación y 2.676 tienen más de 10 años de explotación. En conclusión, el 39% de las pequeñas minas ilegales del país llevan más de 10 años explotación minera por lo cual pueden ser consideradas como minería tradicional que no ha sido formalizada. Esto deja entrever que uno de los derechos que más ha sido vulnerado a los pequeños mineros ha sido el derecho a la propiedad ya que en la mayoría de los casos no se les ha reconocido un título sobre los recursos minerales que por más de una década han explotado. Este tema se ampliará en la última parte de este artículo.

De otra parte se estableció que los minerales extraídos en la pequeña minería son piedras preciosas (2%), carbón (15%), oro (30%) y materiales de construcción (53%), cómo se aprecia en la siguiente figura (fig. 3).

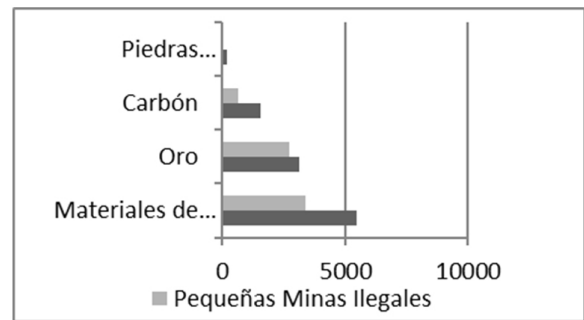


Figura 3. Proporción de los tipos de minerales explotados en la pequeña minería. Las barras claras indican el número de pequeñas minas ilegales por tipo de mineral.

En esta figura discriminada por minerales se evidencia que el mayor porcentaje de ilegalidad en la actividad minera de pequeña escala lo tiene el oro (86%), seguido de los materiales de construcción (61%). Por su parte

el carbón tiene una ilegalidad del 42% y las piedras preciosas del 16%.

5. LAS CONDICIONES DE TRABAJO

De acuerdo con la información recabada de los alcaldes, la minería en pequeña escala normalmente se lleva a cabo para la subsistencia y opera con la utilización intensiva de mano de obra y en algunos casos, con máquinas y herramientas simples, portátiles y rudimentarias. Esta característica la convierte en una importante fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos principalmente en las zonas rurales más apartadas y con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas [9].

De 141.887 empleos que genera la minería en Colombia, las minas sin título minero emplean 74.906 personas, lo que indica que el 53% del empleo que provee la minería en Colombia tiene su fuente en la minería ilegal. Cabe señalar que la pequeña minería ilegal provee 28.992 empleos lo que equivale a decir que el 20% de los mineros del país son pequeños mineros ilegales.

En la pequeña minería ilegal en promedio trabajan 3 personas en cada unidad de explotación minera y devengan 1,2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Sin embargo para Siegel & Veiga [3] sus ingresos podrían estar entre 3 y 5 veces por encima del estándar salarial en el caso de la minería aurífera.

En cuanto a la cobertura de seguridad social en salud, el 76% de los trabajadores de las minas en pequeña escala sin título minero se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud, lo que en la práctica indica que no se están reportando como empleados de las minas y por lo tanto el Estado los subsidia por su condición de desempleados. De igual forma, cabe destacar que en el 15% de las minas ilegales, los trabajadores no se encuentran afiliados a ningún sistema de salud. Así mismo, sólo en el 7% de las minas en pequeña escala ilegales tienen afiliados a sus trabajadores al sistema de seguridad social en pensión y riesgos profesionales.

Finalmente, esta escala de minería suele ser llevada a cabo con medidas de seguridad deficientes [14]. De acuerdo con la información suministrada por las alcaldías municipales de mayor tradición minera del

país, en el 25% de estos municipios se reportó que la minería sin título minero no cumple con ningún tipo de norma de seguridad industrial. En el 60% de los casos, las condiciones son apenas aceptables y en el 15% restante son buenas.

6. PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

En la actualidad existen comunidades étnicas que realizan actividades mineras como parte de su estilo de vida y derivan su sustento de esta actividad [10]. Muestra de lo anterior es que en las 9.041 minas ilegales o sin título minero del país trabajan 1.048 indígenas y 6.870 afrocolombianos. De estos, aproximadamente el 30% trabajan en pequeñas minas y el restante 70% trabajan principalmente en minería a mediana escala al lado de las explotaciones maquinizadas sobre los depósitos de desechos mineros (desmontes, relaves, colas de minas y escoriales) como en el caso de las mujeres chatarreras en el pacífico colombiano o lo que en otros países se ha denominado pallaqueo (Perú y Bolivia), jancheo (Ecuador) o barranquilleo (Bolivia).

Los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes del país han configurado sus economías con base en diferentes ocupaciones y fuentes de sustento tradicionales entre las que se encuentra la minería. Estas ocupaciones están relacionadas con el conocimiento profundo que tienen sobre el entorno natural que han adquirido por la transmisión de conocimientos generación tras generación lo que les ha permitido la prolongación de su cultura y su independencia económica [11].

Sin embargo, como lo muestran las cifras, la realidad es que las comunidades indígenas y negras no cuentan con garantías o medidas que les permitan obtener un reconocimiento de su labor minera y de los derechos derivadas de esta. De aquí que gran parte de esta actividad hoy en día la tengan que desarrollar en la clandestinidad.

El derecho de los grupos étnicos a ejercer sus ocupaciones tradicionales está protegido por el derecho internacional, la Constitución Política y las leyes y se concreta para el caso minero en el derecho de prelación en cabeza de las comunidades indígenas y negras. Este derecho consiste en aquella prelación que se les proporciona a los grupos étnicos en el otorgamiento de

la concesión sobre los yacimientos mineros que estén ubicados en una zona minera indígena, en el evento que se presenten solicitudes de concesión por parte de particulares (Ley 685 de 2001, arts. 124).

Sin embargo, el derecho de prelación no se aplica de manera directa a las comunidades indígenas y negras ya que las zonas requieren una declaración previa por parte del Ministerio de Minas y Energía y la realización de estudios técnicos y sociales (Ley 685 de 2001, art. 122), los cuales suelen ser trámites muy lentos y que dependen de la discrecionalidad de las autoridades mineras.

7. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

De acuerdo con el censo minero, en Colombia el empleo de la mujer en la minería sólo representa el 5% del total de empleos directos que genera la actividad. En contextos como el del departamento de Chocó donde la minería de oro es una actividad ancestral que les permite a las mujeres cierta autonomía en los procesos de subsistencia, este dato se aleja de esta cifra, pues el trabajo de campo de la investigación que en la actualidad adelanta el grupo de trabajo GOMIAM, sugiere que la participación femenina es del 28% para el caso del municipio de Condoto y del 26% en el municipios de Tadó [20].

Adicionalmente, se pudo establecer que a nivel nacional el 8% de las mujeres trabajan en labores ejecutivas, el 45% en servicios administrativos y el 47% en labores operativas. El 72% de las mujeres mineras que lleva a cabo labores operativas, la realiza en pequeñas minas sin el correspondiente título minero, lo que indica que la gran demanda de trabajo para la mujer en el sector se produce en la pequeña minería ilegal.

De acuerdo con la información suministrada por los alcaldes municipales, se desprende que muchas de las alcaldías no tienen registros de la participación de la mujer en la actividad minera ya que un 20% mencionó que no tenía conocimiento al respecto, lo que imposibilitó la realización de un análisis mucho más completo sobre el tema.

Dentro de aquellos municipios que reportaron datos, se evidenció que la mujer no suele intervenir en el ejercicio de esta actividad, y cuando lo hace, se

desempeña en gran medida en trabajos accesorios a la actividad minera como aseo y alimentación.

Lo anterior demuestra la discriminación de género latente en las dinámicas propias de la minería, pues la participación de la mujer se encuentra prácticamente ausente en esta actividad, lo cual parece estar generalizado en toda América Latina [15].

Sin embargo, algunos estudios demuestran que para el caso particular de los municipios de los municipios del departamento de Chocó en los que se realiza minería artesanal de oro, las mujeres participan en la producción través de las técnicas de mazamorreo – batea-, zambullidera, chorro y minería de socavón [20].

8. CONFLICTOS ENTRE LA PEQUEÑA Y LA GRAN MINERÍA

En Colombia gran parte de las áreas que ocupan los pequeños mineros se encuentran sobrepuestas a las áreas concesionadas. Se ha estimado que el 90% de las zonas ya se encuentran bajo un contrato de concesión, lo cual limita las posibilidades de una efectiva legalización [12].

Al respecto el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 menciona que si el área en el que se está ejerciendo la minería ilegal se encuentra concesionada, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato. Luego de verificar la autoridad minera que el titular de la concesión se encuentra al día en todas las obligaciones correspondientes, mediará entre los pequeños mineros y éste para que lleguen a acuerdos como la suscripción de contratos de asociación y operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional (Ley 1382 del 2010, art. 12). Estos acuerdos deben permitir la explotación de las minas tanto de los titulares de la concesión como de los mineros tradicionales.

Cabe señalar que esta norma fue declarada exequible a través de la Sentencia C-983 de 2010 con el argumento de que esta disposición no riñe en ningún sentido con el derecho al debido proceso administrativo (Constitución Política, art. 29) ni con los derechos adquiridos

(Constitución Política, art. 58) porque con esta norma está acorde con los principios constitucionales consagrados en los artículos 332, 334 y 360, en los cuales se establece que el Estado además de ser propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables puede intervenir en su explotación para racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. De acuerdo con lo anterior, el Estado puede intervenir en las reglas de juego que regulan la explotación de recursos naturales con el fin de mejorar las condiciones de las personas que se encuentran en condiciones de desfavorabilidad en la actividad como lo son los pequeños mineros.

Sin embargo, la ley no obliga a las partes a una coexistencia en un mismo territorio, como tampoco modifica el área objeto de concesión, sino que se limita a facilitar la relación entre los interesados en pro de que el minero tradicional, que ha explotado el área desde antes de la concesión, continúe con la explotación de manera legal [5]. De acuerdo con los reportes de las autoridades municipales, ambientales y mineras hasta la fecha no se ha logrado ningún acuerdo de este tipo.

9. IMPACTOS AMBIENTALES

Según el censo minero de 2011, el 95% de las pequeñas minas ilegales no cuentan con ningún tipo de permiso o autorización ambiental, lo que está generando graves impactos ambientales en el país [21-22-23]. Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Contraloría General de la República [13], el Estado no tiene establecida una política para la identificación y manejo de los pasivos ambientales derivados de la actividad minera, pese a los diferentes problemas ambientales derivados de los impactos acumulativos, residuales y sinérgicos que ha traído la actividad minera en diferentes regiones del país, no sólo asociados a la minería ilegal, sino también a aquellos emprendimientos mineros de gran escala.

De igual forma, como es sabido, uno de los principales impactos ambientales que genera la minería son los producidos por el manejo de estériles, que hay que decirlo, de inocuos no tienen nada [19]. En promedio una mina sin título minero extrae 732 metros cúbicos al mes de material estéril y una con título minero extrae

en promedio 307 metros cúbicos al mes. Respecto a las pequeñas minas, las que tienen título minero extraen en promedio 31 metros cúbicos al mes y las que no lo tienen extraen 152 metros cúbicos al mes. Lo anterior nos permite concluir que una explotación minera ilegal produce entre cuatro y cinco veces más material estéril que una mina legal.

Finalmente, las cifras anteriores nos indican que la definición de pequeña minería que trae el Glosario Minero [7] no está acorde con la realidad de este eslabón de la minería ya que se supera hasta 150 veces lo que puede explotar un pequeño minero en la práctica, por lo cual se debería tomar los criterios que se utilizan en México o Perú los cuales se acercan más a la realidad de la pequeña minera nacional.

10. EL RETO: FORMALIZAR

Las políticas de formalización minera en el país han sido un total fracaso. El primer indicador de lo anterior es que el 62% de las unidades de explotación minera del país son ilegales, de las cuales, 2.676 son pequeñas minas que tienen más de 10 años de llevar a cabo la actividad. En segundo lugar, en los últimos 15 años el Gobierno ha ofrecido tres oportunidades de legalización para los pequeños mineros a través de las Leyes 141 de 1994, 685 de 2001 y 1382 de 2010. Pasados siete años después de la segunda oportunidad de legalización minera (Ley 685 de 2001), de 3.631 solicitudes presentadas solo se legalizaron 23 minas lo que equivale a menos del 1% de efectividad de dicho programa [16]. En tercer lugar, en el censo minero 2011 se evidencia que de las 9.041 minas ilegales, sólo 382 se encuentran bajo un programa de legalización minera, lo que equivale al 4% del total solo en proceso de legalización. En cuarto lugar, los municipios con mayor tradición minera del país (247 municipios) reportaron 310 minas en proceso de formalización minera lo que evidencia una cifra parecida a la anterior. Finalmente, según el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación [17] en virtud del seguimiento al programa de programa de pequeñas asociaciones mineras formalizadas, se aprecia que entre julio de 2011 y octubre de 2012 no se ha logrado formalizar ninguna pequeña asociación minera en el país.

En vista de lo anterior, el gran reto que tiene el Estado es la formalización de la pequeña minería, entendida

cómo su reconocimiento dotándola de legalidad, lo cual trae beneficios no sólo para las comunidades que dependen de esta actividad sino para el propio Estado. Para los mineros, en primer lugar, los ayuda a tener claras sus obligaciones con el Estado lo que les evita ser objeto de chantajes y persecuciones y segundo lugar, les da la oportunidad de reivindicar sus derechos sobre los recursos mineros que explotan [3]. Para el Estado, porque la formalización ayuda a asegurar que los efectos sociales y ambientales negativos del sector estén mejor gestionados y permite capturar mayores contraprestaciones económicas de la actividad. Lo anterior implica incrementar el gasto público del Gobierno. Lo más conveniente para eliminar la pobreza, la desigualdad y prevenir el conflicto entre la minería formal y la ilegal es extender los derechos de propiedad a aquellos que están en la economía informal para así absorberla y tener una economía capitalista estable. Un nuevo enfoque para el sector y para la formalización es la consideración de las minerías ilegales y de pequeña escala como un bien económico.

Sin embargo, hay una serie de razones por las cuales los mineros de pequeña escala siguen operando en el sector informal. Ellos suelen carecer de conocimiento sobre los requisitos legales, lo que puede verse agravado por la exigencia de trámites burocráticos que a menudo se requieren para ser y seguir siendo una operación formal. Cuando las comunidades tradicionalmente han operado fuera del sector formal, pueden ser reacios a legalizarse, sobre todo cuando no existen incentivos obvios para hacerlo y donde la legalización implica el pago de impuestos que de otra manera no pagan. La falta de capacidad por parte del Gobierno para hacer cumplir las sanciones y para proporcionar los beneficios, los cuales deben estar relacionados con la legalización, actúa como un desincentivo adicional a los mineros para su legalización [18].

11. CONCLUSIONES

Resulta paradójico que casi las tres cuartas partes de la actividad minera en el país se desarrolla a través de la pequeña minería y que la mayor parte de las normas y políticas mineras sólo auspician y benefician a la gran minería. Las cifras aquí presentadas evidencian que es totalmente inadecuado pensar en una política pública que fomente la gran minería sin que se reconozcan los derechos de los pequeños mineros que

mayoritariamente son mineros tradicionales que llevan a cabo la actividad como medio de subsistencia en las zonas rurales.

Así mismo, es contraproducente para el país tener cifras tan altas de ilegalidad minera principalmente aportadas por la pequeña minería ya que esto trae como consecuencia graves impactos ambientales y detrimentos fiscales por el no pago de las contraprestaciones económicas que se derivan de la actividad.

En el país, las políticas públicas no han sido coherentes con la necesidad de formalizar la pequeña minería por lo que los avances en la materia han sido muy precarios lo que se traduce en altos índices informalidad en el sector.

Es importante destacar que buena parte de los grupos étnicos del país que llevan a cabo actividades mineras, también lo hacen en la ilegalidad debido a las dificultades que tienen para acceder a los títulos mineros.

Finalmente, a nivel nacional se evidenció un problema de discriminación de género en la actividad ya que la participación de la mujer es reducida y que gran parte se desarrolla en la pequeña minería ilegal. Sin embargo, en las explotaciones auríferas del departamento del Chocó, la participación de la mujer es muy activa en la extracción del mineral debido a razones ancestrales.

REFERENCIAS

- [1] West, R.. La minería de Aluvión en Colombia durante el periodo colonial, Melo Jorge (trad.) Bogotá: Imprenta Nacional, 1972.
- [2] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT–. Los problemas sociales y laborales en las explotaciones mineras pequeñas. Ginebra: OIT, 1999.
- [3] Siegel, S. and Veiga, M., Artisanal and small-scale mining as an extralegal economy: De soto and the redefinition of “formalization”. *Resources Policy*, 34(1-2), pp. 51-56, 2009,
- [4] Fisher, E., Mwaipopo, R., Mutagwaba, W., Nyange, D. and Yaron, G., The ladder that sends us to wealth: Artisanal mining and poverty reduction in Tanzania: *Resources Policy*, 34(1-2), pp. 32-38, 2009.

- [5] Güiza, L., *La Minería de Hecho en Colombia*: Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2010. disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>.
- [6] CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR –CINEP–. *Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia*. Bogotá, CINEP, 2012.
- [7] MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. *Glosario Técnico Minero*, Bogotá, 2003.
- [8] Veiga, M., *Introducing New Technologies for Abatement of Global Mercury Pollution in Latin America*: Rio de Janeiro, UNIDO/UBC/CETEM/CNPq, 1997.
- [9] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT –IIED–; World Business Council for Sustainable Development. *Abriendo brecha: minería, y desarrollo sustentable: el informe del Proyecto MMSD*. Capítulo 13. *Minería Artesanal y en Pequeña Escala*. London, IIED, 2002. Disponible en:] <<http://pubs.iied.org/pdfs/G00687.pdf>>. [citado el 10 de septiembre de 2011].
- [10] Matsuo, M. 2009. *Lengua y etnicidad: una relación con matices*. Disponible en: http://www.icesi.edu.co/revista_cs/images/stories/revistaCS3/articulos/04%20Matsuo.pdf [citado el 8 de abril de 2012].
- [11] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *BOLETIN 2008 Pueblos Indígenas y Tribales*, 2008. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/normes/documents/publication/wcms_100552.pdf [citado el 6 de abril de 2012]
- [12] Delgado, A., *Revista Cien días No. 76* septiembre-noviembre de 2012. Disponible en: http://www.cinep.org.co/archivoscinep/Ciendias_76_pdfs/13.pequenaygranmineria.ciendias76.pdf [citado el 24 de noviembre de 2012].
- [13] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.. *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2010-2011*. Bogotá,, 2011..
- [14] Sousa, R., Veiga, M., Meech, J., Jokinen, J. and Sousa, A., *A simplified matrix of environmental impacts to support an intervention program in a small-scale mining site*. *Journal of Cleaner Production*, Volume 19, Issues 6–7, April–May, Pages pp. 580–587, 2011
- [15] Bermudez, R. Rodriguez T., Roa T. *Mujer y minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres*. CENSAT, Bogotá, 2012.
- [16] SISTEMA DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS METAS DEL GOBIERNO –SIGOB–, Programa de Legalización de Minas. Departamento Nacional de Planeación, 2007.. Disponible en: <http://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=122> [citado el 4 de octubre de 2010].
- [17] SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS –SINERGIA–, Programa de Pequeñas asociaciones mineras formalizadas. Departamento Nacional de Planeación, 2012. . Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>. [citado el 26 de noviembre de 2012].
- [18] Hruschka, F.: *SDC experiences with Formalization and Responsible Environmental Practices in Artisanal and Small-scale Gold Mining in Latin America and Asia (Mongolia)*. SDC, 2011.
- [19] Güiza, L., *Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia*. *Opinión Jurídica*, edición especial, julio-diciembre. pp. 123-140, 2011,
- [20] GOMIAM. *Fact sheet □ case study Oro Verde Program in the municipalities of Condoto and Tadó, Chocó, Colombia*. Disponible en: <http://www.gomiam.org/content/images/stories/pdf/colombia%20case.pdf> [citado el 1 de agosto de 2013].
- [21] Restrepo, C., *El Sistema Karstico de la Danta (Sonsón - Antioquia) Colombia*. *Dyna rev.fac.nac.minas v.78 n.169* Medellín oct. 2011.
- [22] Güiza, L. and Aristizabal, J., *Mercury and gold mining in Colombia: a failed state*. *Universitas Scientiarum*, , Vol. 18 (1): pp. 33-49, 2013
- [23] Londoño, B., Güiza, L. y Muñoz, L., *Conflictos ambientales en Colombia: Retos y perspectivas desde un enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2012.