

304

Decisiones en la integración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el uso minero del territorio

Panorama de la respuesta política y normativa

César Rojas* y Alexi Cusva*

EL USO MINERO DEL TERRITORIO JUEGA UN ROL FUNDAMENTAL EN LA GENERACIÓN DE SINERGIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ACCIONES RELACIONADAS CON EL USO SOSTENIBLE, PRESERVACIÓN, RESTAURACIÓN, Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.

Las relaciones entre biodiversidad y minería se han caracterizado por su insuficiente integración entre el marco normativo minero y ambiental; la persistencia de vacíos normativos; la limitada capacidad de control de las autoridades ambientales y mineras; el desconocimiento de las interrelaciones

Institución: * Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Citar como: Rojas, C. y Cusva, A. Decisiones en la integración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en el uso minero del territorio. En: Bello et al. (ed). Biodiversidad 2014. Estado y tendencias de la biodiversidad continental en Colombia. Instituto Alexander von Humboldt, Bogotá D.C., Colombia, 2014.



www.reporte.humboldt.org.co/biodiversidad2014/ficha/304

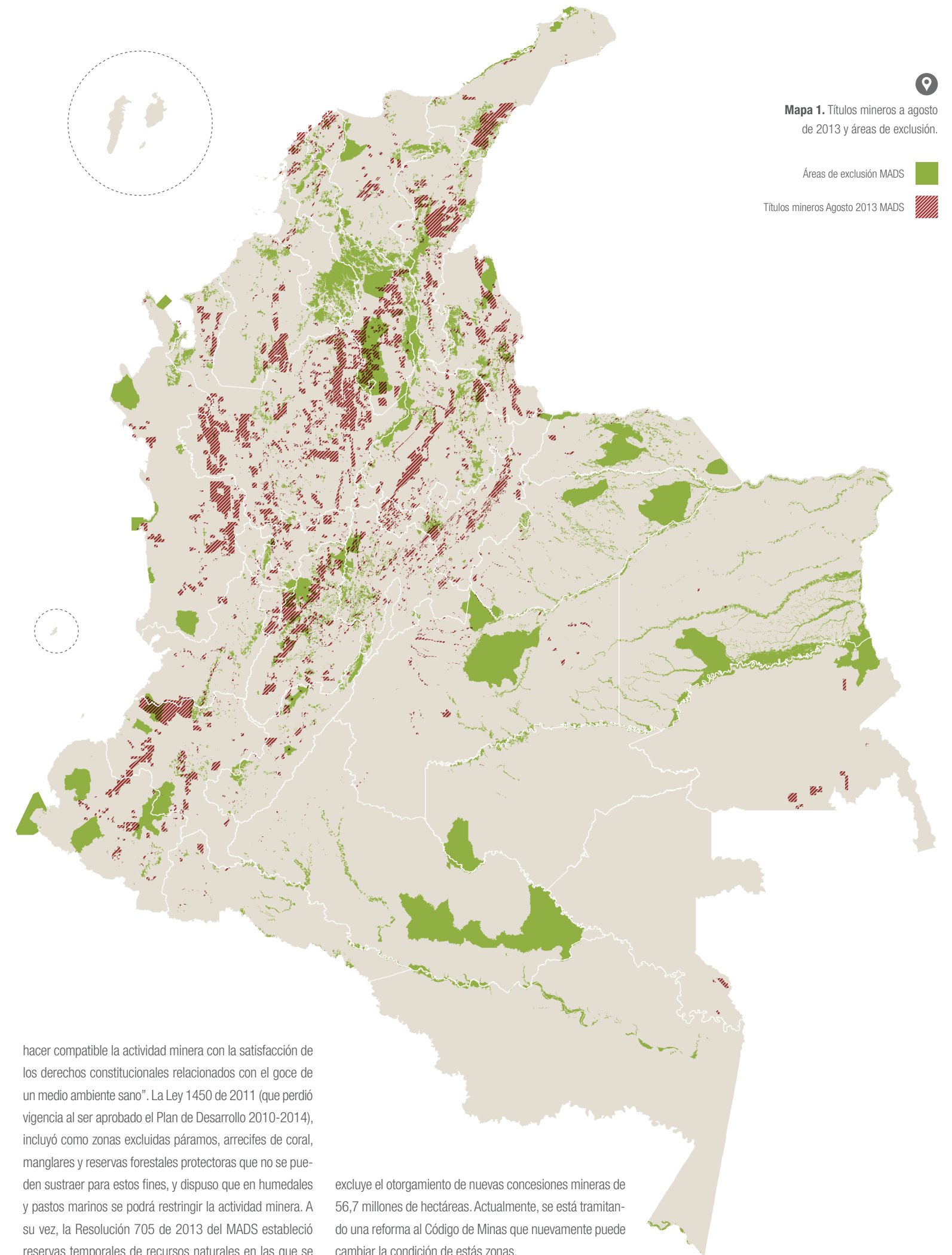


www.reporte.humboldt.org.co/biodiversidad2014/literatura/304



Gráfico 1. Área de títulos mineros a 2013 en km² por tipo de bioma.

En el nuevo modelo de asignación del uso minero del territorio, el país tiene como reto la **adecuada inclusión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, para garantizar la función ecológica y social del territorio.**



Minería en zonas de Parque Nacional Natural. La Constitución de 1991 determinó que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables lo que para la Corte significa que deben permanecer incólumes e intangibles (C-649 de 1997). Para la Procuraduría General, ello les otorga una protección absoluta que prohíbe toda actividad minera de exploración o explotación en su interior. La prohibición de minería en los parques nacionales, sin embargo, data de 1977 (Decreto 622). No obstante, lo anterior, en Parques Nacionales Naturales y otras áreas protegidas, existen títulos mineros correspondientes a 36.155 ha.

Incertidumbre en Zonas Excluidas de Minería. La declaración de inexecutable de la Ley 1382, por la Sentencia C-366 de 2011, señala que el Código Minero de 2001, hoy vigente, presenta vacíos para la protección ambiental de bienes constitucionales de primer orden, como zonas sensibles: páramos, reservas forestales y humedales. Allí la Corte advierte que "la exclusión de reglas de este carácter, implicaría la eliminación de condiciones ambientales necesarias para

hacer compatible la actividad minera con la satisfacción de los derechos constitucionales relacionados con el goce de un medio ambiente sano". La Ley 1450 de 2011 (que perdió vigencia al ser aprobado el Plan de Desarrollo 2010-2014), incluyó como zonas excluidas páramos, arrecifes de coral, manglares y reservas forestales protectoras que no se pueden sustraer para estos fines, y dispuso que en humedales y pastos marinos se podrá restringir la actividad minera. A su vez, la Resolución 705 de 2013 del MADS estableció reservas temporales de recursos naturales en las que se

excluye el otorgamiento de nuevas concesiones mineras de 56,7 millones de hectáreas. Actualmente, se está tramitando una reforma al Código de Minas que nuevamente puede cambiar la condición de estas zonas.

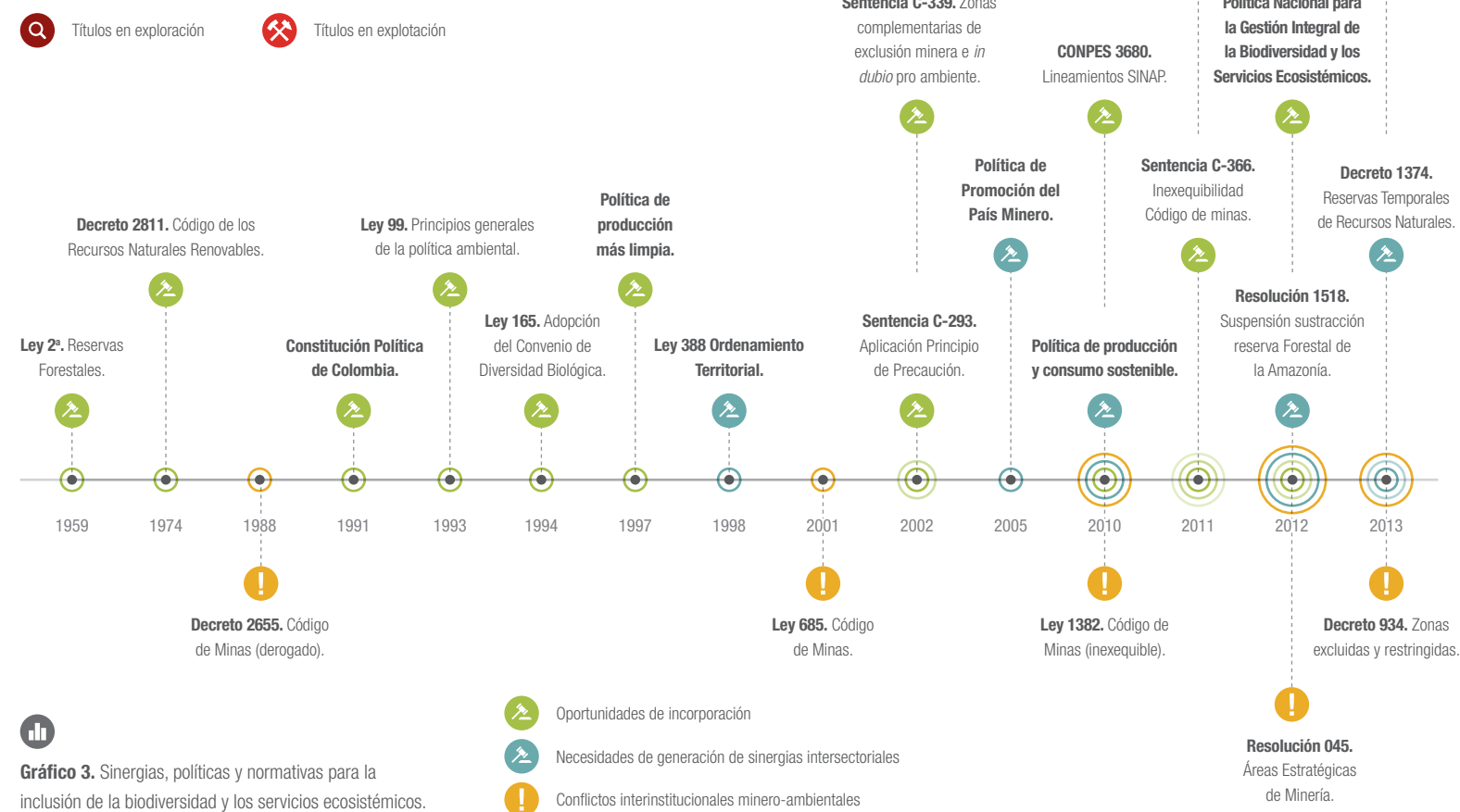
suelo-subsuelo; la carencia de efectiva participación de actores, entre otros. Los efectos individuales o combinados de estos aspectos son causa de importantes conflictos socioambientales^{1, 2, 3}. Por ejemplo, el Decreto 934 de 2013 limita las competencias de los municipios para excluir zonas de la minería, mientras que la Ley 388 de 1997 les ordena que a través de sus instrumentos de ordenamiento territorial, delimiten las áreas de protección de los recursos naturales y paisajísticos (Artículos 12, 13 y 14).

Minería en Zonas de Exclusión. El desarrollo de la minería implica importantes esfuerzos para incorporar decisiones de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Actualmente, existen títulos en biomas y ecosistemas fundamentales para garantizar la continuidad de la función ecosistémica y la oferta de servicios ecosistémicos del país.

Minería en zonas de páramo. La Ley 1450 de 2011 excluye la minería de las zonas de páramo, no obstante, el área titulada corresponde a 149.160 ha en 550 títulos para 2013.

Área protegida	Área (hectáreas)	Títulos en exploración	Títulos en explotación
Distritos regionales de manejo integrado	14.000 ha	11 títulos	19 títulos
Parque Nacional Natural	4.000 ha	0 títulos	4 títulos
Reserva Nacional Natural	1.000 ha	0 títulos	1 título
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	5.000 ha	1 título	5 títulos
Reservas Forestales Protectoras Regionales	6.000 ha	0 títulos	8 títulos

Gráfico 2. Títulos mineros vigentes (2012-2013) ubicados en áreas protegidas según el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP.



Mecanismos de participación. El uso de mecanismos de la democracia participativa previstos en la Constitución, como la consulta popular realizada en el municipio de Piedras (Tolima) donde el 98% de los participantes se opuso a las actividades mineras que se proyectaban realizar allí, implicaría el deber del alcalde de atender esta decisión popular. Sin embargo, desde el Gobierno nacional se argumenta que la propiedad de los recursos mineros y su regulación compete solo a la Nación y por tanto, los vecinos del municipio y el alcalde no tendrían la facultad de oponerse a su realización en un territorio. En este contexto, se limita la aplicación de instrumentos de participación local frente a decisiones sobre el uso del subsuelo.

Biodiversidad y minería. Una oportunidad para la articulación de actores. La toma de decisiones de minería se ha caracterizado por la desarticulación institucional minera y ambiental. Por ejemplo, la Resolución 0045 de 2012 de MinMinas declara y delimita 17,5 millones de hectáreas en la Amazonía, la Orinoquía y Chocó, entre otras, como áreas estratégicas de reserva minera. Posteriormente, la Resolución 1518 de 2012 del MADS, suspende los trámites de solicitud de sustracción de la Reserva Forestal de la Amazonía, para actividades mineras, hasta que se lleve a cabo su zonificación y ordenamiento. En consecuencia, se necesita la coordinación de actores para la integración de las acciones para la incorporación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos según

los principios orientadores del Consejo Internacional de Minería y Metales para el desarrollo de la minería.

Acciones estratégicas para la inclusión de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el uso minero del territorio. En el marco de los lineamientos estratégicos establecidos por la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos y la consolidación de las Metas Aichi para 2020, es necesario avanzar en los siguientes aspectos:

- Ordenamiento minero: inclusión de la biodiversidad como eje estratégico de ordenamiento territorial del

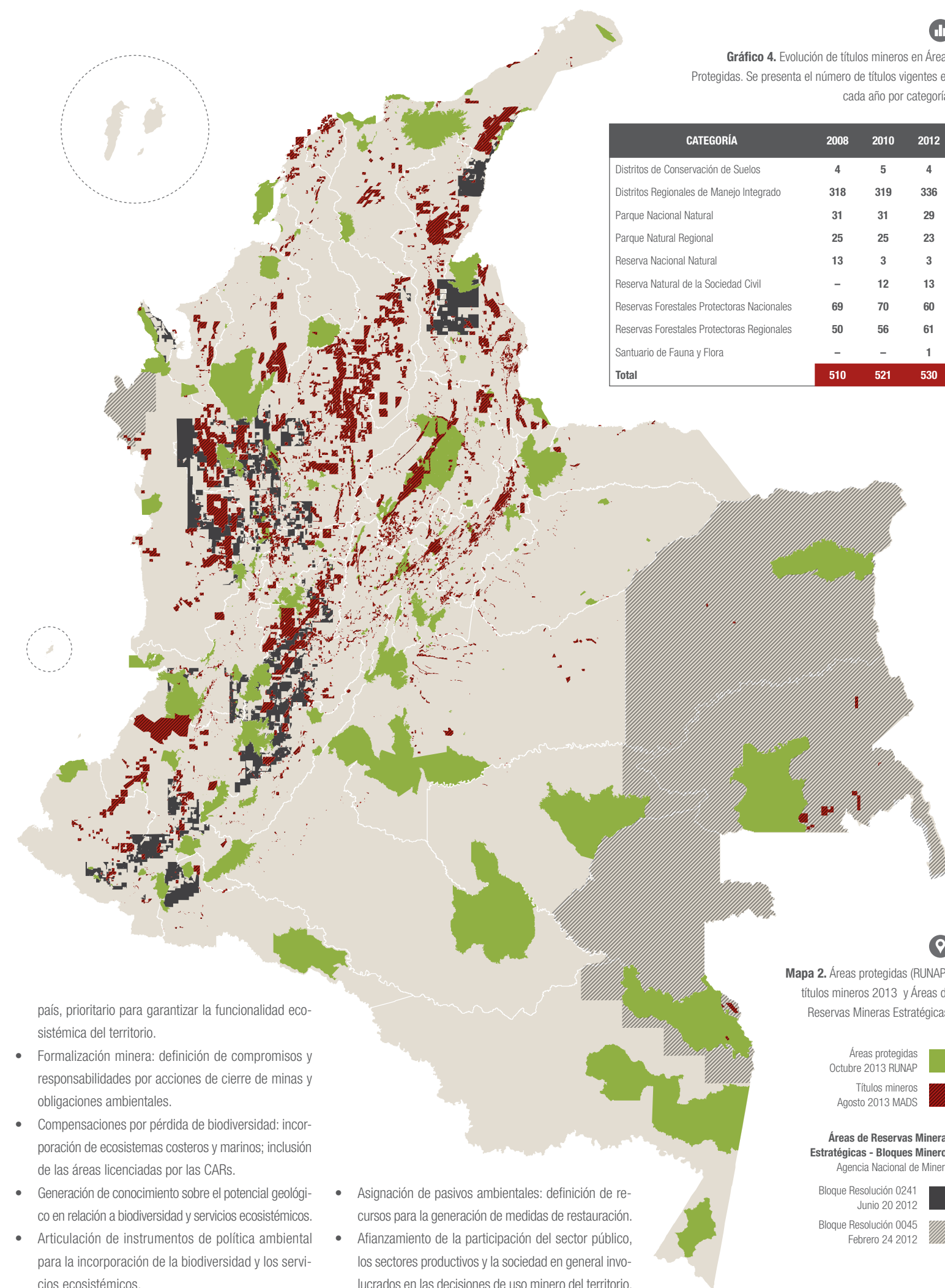


Gráfico 4. Evolución de títulos mineros en Áreas Protegidas. Se presenta el número de títulos vigentes en cada año por categoría.

CATEGORÍA	2008	2010	2012
Distritos de Conservación de Suelos	4	5	4
Distritos Regionales de Manejo Integrado	318	319	336
Parque Nacional Natural	31	31	29
Parque Natural Regional	25	25	23
Reserva Nacional Natural	13	3	3
Reserva Natural de la Sociedad Civil	-	12	13
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	69	70	60
Reservas Forestales Protectoras Regionales	50	56	61
Santuario de Fauna y Flora	-	-	1
Total	510	521	530

país, prioritario para garantizar la funcionalidad ecosistémica del territorio.

- Formalización minera: definición de compromisos y responsabilidades por acciones de cierre de minas y obligaciones ambientales.
- Compensaciones por pérdida de biodiversidad: incorporación de ecosistemas costeros y marinos; inclusión de las áreas licenciadas por las CARs.
- Generación de conocimiento sobre el potencial geológico en relación a biodiversidad y servicios ecosistémicos.
- Articulación de instrumentos de política ambiental para la incorporación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

- Asignación de pasivos ambientales: definición de recursos para la generación de medidas de restauración.
- Afianzamiento de la participación del sector público, los sectores productivos y la sociedad en general involucrados en las decisiones de uso minero del territorio.