

# Propuesta de política económica y social: Compensación para el desarrollo integral de comunidades y regiones mineras del Cesar y la Guajira, región Caribe de Colombia

Economic and Social Political Proposal:  
Compensation for Integral Development of Communities  
and Mining Regions of Cesar and La Guajira, Colombian Caribbean Region

Pedro Antonio Díaz Campo<sup>1</sup>, Gabriel Fernando Rengifo Luque<sup>2</sup>

Recibido el 5 de octubre de 2015

Aprobado el 12 de julio de 2016

## RESUMEN

En los departamentos del Cesar y La Guajira se asientan los proyectos mineros carboníferos de gran escala más importantes de Colombia y de Suramérica, financiados por una importante inversión extranjera cercana a los 3.000 (tres mil) millones de dólares estadounidenses al año. A pesar de los grandes recursos invertidos en la región por las empresas multinacionales mineras y de las compensaciones económicas que el Estado recibe en forma de regalías y contraprestaciones gastadas como inversión social, la región sigue sumida en la pobreza, la desigualdad social y el subdesarrollo debido a múltiples factores que desencadenan una compleja problemática ambiental, social, gubernamental y económica. El análisis integrado de la problemática de la región nos permite plantear una propuesta de desarrollo a través de una Política Económica y Social de largo plazo, delimitando la Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero que incluya las regiones de explotación de carbón y las zonas de transporte del mineral, con una reglamentación especial de

compensación y reparación, focalizando las inversiones y acciones de todos los estamentos estatales, integrando el ordenamiento territorial regional, así como ejecutando un programa de armonización, modernización y optimización del desarrollo.

**Palabras Clave:** Propuesta COMPES, compensación, desarrollo de zonas mineras, Departamentos del Cesar y La Guajira, minería de carbón a gran escala.

## ABSTRACT

The most important large-scale mining projects in Colombia and South America are located in the departments of Cesar and La Guajira, funded by a direct foreign investment reaching about three billion US dollars a year. Despite the huge resources invested in the region by mining multinational companies and the valuable compensations received by the State as royalties and worn restitutions represented in the form of social investment, the region remains mired in poverty, social inequality and underdevelopment, due to

<sup>1</sup> Master en Gestión Ambiental y Ecoauditorias, Ingeniero Metalúrgico. Secretario de minas del departamento del Cesar. Correo: [minas@cesar.gov.co](mailto:minas@cesar.gov.co)

<sup>2</sup> Geólogo. Profesional de la secretaría de minas del departamento del Cesar, Calle 16 No. 12-120, piso 4. Investigador y catedrático de la Fundación Universitaria del Área Andina Sede Valledupar. Correos: [grengifo@areandina.edu.co](mailto:grengifo@areandina.edu.co)—[gaborengifo@yahoo.com](mailto:gaborengifo@yahoo.com)

multiple factors triggering a complex environmental, social, government and economic series of problems. The integrated analysis of backwardness of the region, allows us to pose a development proposal to be implemented through a long term Economic and Social Policy, delimiting the coal area municipalities and coal transport zones within the departments of Cesar and La Guajira by means of a High Impact Coal Mining sub-region with a special regulation of compensation

and redress, targeting investments and actions of all state institutions, integrating the regional land use planning, executing a program of harmonization, modernization and development optimization.

**Key Words:** CONPES proposal, compensation, development of mining areas, departments of Cesar and La Guajira, large scale coal mining.

## INTRODUCCIÓN

Un documento CONPES materializa las decisiones que respecto a un tema de política pública toma el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Es de resaltar que el CONPES, es el organismo asesor principal del gobierno nacional en temas de desarrollo económico y social, actuando como coordinador e instancia de decisión en política pública, creado mediante la Ley 19 de 1958 y reformada a través del Decreto 627 de 1974. (DNP, 2013, pp.6,7).

El Decreto 2655 de 1988, por el cual se expidió el Código de Minas, definió algunas herramientas de desarrollo de las regiones, sin embargo estas políticas fueron insuficientes para impulsar el desarrollo regional en zonas de gran minería, generándose crecientes problemas sociales en departamentos como el Cesar y La Guajira. En respuesta, el Estado elabora una década después el documento CONPES 2898 de 1997, el cual formula una estrategia “que permita el desarrollo de la industria minera del país como herramienta de desarrollo regional”, pero no se plantean actividades para el desarrollo socioeconómico de esas regiones, a pesar de identificar su problemática.

Para el siglo XXI, los problemas estructurales y administrativos del sector desencadenaron la creación de un nuevo Código de Minas, ley 685 de 2001, cuya filosofía plantea para los recursos mineros en el artículo primero: “que su aprovechamiento se realice (...), dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social **del país**” (subrayado

fuera del texto original). Podemos analizar entonces, que el Código de Minas vigente se aparta de un ideal de desarrollo **regional**.

Este trabajo esboza una propuesta de redacción de Documento CONPES, que sigue la estructura de contenidos definida por el Departamento Nacional de Planeación, cuyo alcance es el desarrollo armónico y modelo de surgimiento socio económico de las zonas mineras y su área de influencia, con el ánimo de modificar el decir popular que afirma que “la minería conlleva a pobreza local”. Para esto se inicia con un breve resumen de la problemática en la zona minera del Cesar y La Guajira, para seguir con la definición de los objetivos, y se culmina con la propuesta de plan de acción con cuatro estrategias generales.

## ENFOQUE DEL TÉRMINO COMPENSACIÓN PARA ESTE DOCUMENTO

En este documento se utiliza el término **COMPENSACIÓN** en su título y en los objetivos, con el significado de resarcimiento del daño o perjuicio. Se da una breve explicación del contexto, se propone cómo resarcir el perjuicio o impacto que ha sufrido la región donde se han establecido proyectos de gran minería de carbón, no solo mediante mecanismos para interiorizar las externalidades generadas por la industria minera (que sería un enfoque clásico de compensación ambiental), sino también a través del reconocimiento de la responsabilidad del Estado por el abandono y la

desarticulación gubernamental. Para esto se diseñan acciones a ser ejecutadas por el Estado y sus entes territoriales, en asocio con el sector privado, con el objetivo claro de lograr el anhelado rumbo de crecimiento acelerado económico y social, en un marco de desarrollo sostenible de una población local empobrecida y estancada.

Carlos Díaz, (2014, pp.1,83) define que: “las compensaciones ambientales son ‘la provisión de medidas ambientales positivas para contrarrestar, balancear o redimir los efectos ambientales adversos de alguna acción”<sup>3</sup> (Cowell, 1996; p.9). Lo que busca la compensación ambiental no es la prevención, corrección o mitigación de un impacto ambiental negativo determinado, sino la provisión de una medida que genere un valor equivalente al valor perdido o disminuido”. Y concluye: “En la forma en que están planteadas actualmente las propuestas metodológicas de las compensaciones ambientales en el contexto de la EIA<sup>4</sup> en Colombia, no se garantiza la integración satisfactoria de los **componentes económico, político-normativo, ecológico y sociocultural**.”

(Subrayado fuera del texto original).

En ese sentido, esta propuesta toma el concepto de compensación en un sentido más literal que técnico, buscando esa integración satisfactoria en los componentes que hace referencia Díaz (2014) para lograr sacar del subdesarrollo a la región.

## IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y DIAGNÓSTICO

En Colombia la expansión de la minería a gran escala ha sido apoyada por las políticas de desarrollo de los últimos gobiernos. Es así que la minería de carbón se ha posicionado concentrada principalmente en el Cesar y La Guajira (un 90% de la producción nacional). Lo anterior se refleja en el aumento de la inversión extranjera directa (IED) al sector de minas y canteras a niveles de

US\$2 977 millones (dos mil novecientos setenta y siete millones de dólares estadounidenses) en el 2013 (Superintendencia de Sociedades, 2015). Esta visión ha continuado bajo el presidente Santos quien establece el sector minero como una de las “locomotoras de desarrollo”. Sin embargo a pesar de esas grandes inversiones, la actividad minera sigue dejando a cambio pasivos socio-ambientales no compensados en las regiones como el Cesar y La Guajira. Además se observa “que no existe un control riguroso por parte de las entidades mineras, ambientales y territoriales, (...) se privilegian los megaproyectos mineros sobre los derechos fundamentales de las comunidades”, (Negrete, 2013, p.23).

Otros de los aspectos a analizar son de tipo agro ecológico: las grandes minas del Cesar y La Guajira se localizan en medio de ecosistemas ambientalmente estratégicos y sensibles al cambio climático en la región Caribe de Colombia.

### Problemática de salud:

De acuerdo a Cardoso (2013, p.30): “El deterioro de la salud de los habitantes de la zona carbonífera y de los mineros es tal vez lo que más afecta su ‘felicidad’ por la frustración generada ante la falta de gestión del gobierno y de las empresas mineras”. En lo que atañe a enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, es notorio el incremento de denuncias por parte de los actores sindicales y asociaciones de afectados. No existen estudios públicos sobre indicadores de salud en la población laboral minera y es incierto el panorama de salud ocupacional a largo plazo de los cerca de 5.000 trabajadores directos y (es probable) el doble de esta cifra de indirectos.

Desde otra perspectiva deseamos resaltar datos reportados por Cardoso (2013, p.30) para la vereda del Hatillo (municipio de El Paso) de un estudio hecho por la secretaría de salud departamental en el 2011 según el cual “el 51,48% de las personas presentan algún tipo de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental”, en una pequeña población cercana a las 280

3 Traducción de los autores

4 N. del Ed.: EIA es la sigla utilizada para Evaluación de Impacto Ambiental.

familias. Asimismo, Cardoso (2013) visibiliza que “en La Jagua de Ibirico en el 2012 se presentaron 7.575 casos de enfermedades relacionadas con la contaminación ambiental, entre estas el 68% corresponde a enfermedades respiratorias”.

De acuerdo al portal noticioso Kienyke, en un artículo firmado por el periodista Daniel Puentes del 17 de noviembre de 2014 informa que:

Una investigación realizada de manera conjunta por la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de los Andes, en la que se estudiaron los casos de 1.627 niños residentes de los municipios de Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y El Paso en Cesar, reveló que el 3,85% de los casos estudiados padece alguna enfermedad respiratoria, bien sea asma, fibrilancias o tos frecuente. (Puentes, 2014)

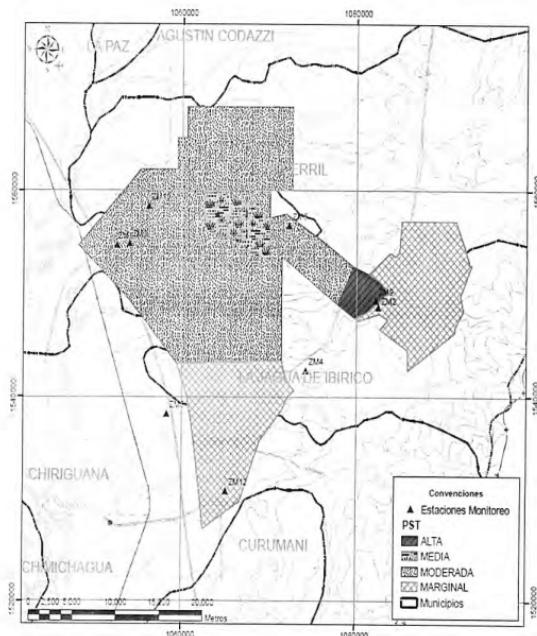
Sin embargo no es concluyente respecto a la causalidad directa de actividad minera sobre esta morbilidad.

## Problemática adicional de la contaminación atmosférica

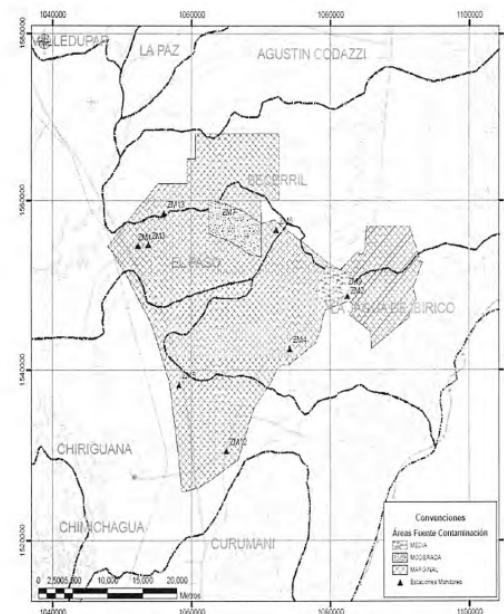
En la extracción minera del carbón, la contaminación del aire se produce a través de dos vías: emisión de gases, y dispersión de material particulado, esta última principalmente impactante en la minería a cielo abierto. Por esto “Las empresas mineras establecen medidas de control de la contaminación del aire. Sin embargo, las emisiones en conjunto y la acumulación de las mismas, a la final tienen un efecto de violación de los límites establecidos en la normatividad Colombiana.” (Cardoso, 2013, p.20). La superación de límites implica niveles de contaminación peligrosos para la salud.

Es por esto que mediante la resolución No. 386 del 2007, en su momento el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) realizó una clasificación de las áreas fuente de contaminación en la zona carbonífera del Cesar. Esta clasificación ha sido modificada periódicamente de acuerdo a la evolución de los

**ANEXO 1. MAPA ÁREA FUENTE DE CONTAMINACIÓN DE LA ZONA CARBONÍFERA DEL CESAR – PARCÍCULAS SUSPENDIDAS TOTALES**



**ANEXO 2. MAPA ÁREA FUENTE DE CONTAMINACIÓN DE LA ZONA CARBONÍFERA DEL CESAR – MATERIAL PARTICULADO MENOR A 10 MICRAS (PM10)**



**Figura 1: Mapas de fuente de contaminación. Resolución 0335 del 22 de diciembre de 2011, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

parámetros hasta su versión vigente, mediante la resolución 0335 del 2011 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). En ella se analiza la excedencia de la norma en las estaciones de monitoreo, y se definen las área-fuente de contaminación en varios niveles, separados por tipo de contaminante (Figura 1) con implicaciones para la salud de sus habitantes.

Con base en lo anterior, en las resoluciones del MAVDT 0970 y 1525 de 2010 se reglamenta la reubicación de las poblaciones El Hatillo, Boquerón y Plan Bonito debido al alto nivel de contaminación del aire por la actividad minera, que sobrepasa los límites permitidos por la norma. Se establece así la responsabilidad de cuatro empresas en la reubicación de cerca de 912 familias, proceso que, tras cinco años, no se ha concluido.

### **Problemática de recursos hídricos y contaminación**

Según Fierro (2012, p. 104), los estudios de impacto ambiental de Drummond establecen el descenso de hasta 140 metros para el año 2045 en los niveles de agua subterráneas que abastecen pozos y acueductos municipales y rurales. Similares conclusiones son referenciadas por Cardoso (2013, p.23) respecto al modelo hidrogeológico elaborado por Prodeco según el cual se calcula un abatimiento esperado para el 2020 de 11,6 m para La Loma y 20 m para El Hatillo, mencionando que “se prevé que a futuro el déficit de agua se incremente”.

Otro de los aspectos de impacto es la desaparición de arroyos, quebradas y manantiales naturales por la excavación de los tajos mineros como el caso del arroyo Ojinegro en el yacimiento del Sinclinal de La Jagua de Ibirico; igualmente se han desviado los ríos Tucuy, Sororia, Calenturitas, entre otros, sin divulgarse el impacto provocado y la pérdida de biodiversidad. Además, existe la amenaza de la desertificación natural por el cambio climático en Cesar y La Guajira cuyo pronóstico es un crítico descenso en la precipitación de 10 a 30% a mediano plazo (Cabrera & Fierro, 2013, p.95).

Desde otro punto de vista, un estudio financiado por la gobernación del Cesar concluye, a partir de análisis de calidad realizados en el 2014 en la zona minera del Cesar, que “la mayor parte de las muestras de agua superficiales y subterráneas analizadas cumplen con los requerimientos exigidos para consumo humano, con excepción al componente microbiológico” y que “son bajos los niveles de elementos analizados por ICP-MS”.

No obstante, en algunas muestras aparecieron concentraciones anómalas, es decir, alejadas del promedio general, las cuales, aunque desde el punto de vista normativo podrían estar cumpliendo con los límites permisibles, definitivamente requieren una atención detallada por el posible impacto, a mediano y largo plazo, sobre la salud de las comunidades. (Turizo, A, et. al, 2014, pp.223-224)

Es de resaltar además que a pesar de 30 años de regalías para inversión social, el informe del Estado de los Recursos Naturales publicado por la Contraloría Departamental del Cesar en el 2013 describe que en todos los municipios del corredor minero el agua no es apta para consumo humano, debido a las deficiencias en los sistemas de saneamiento básico.

En La Guajira no es menor el conflicto por el recurso. Como ilustración se transcribe el artículo de *El Espectador* publicado el 8 de noviembre de 2012:

### **Cerrejón pospone estudios sobre la posible desviación del río Ranchería**

...

**El Espectador** había hecho seguimiento a la polémica por el desvío del río Ranchería para que **las multinacionales exploten 600 millones de toneladas de carbón que yacen bajo su curso. El Ranchería es el único río que riega la zona semidesértica de la media y la baja Guajira, en su gran mayoría territorio de resguardos wayúu.** Las constantes denuncias llevaron a que **el Gobierno Nacional expresara en los pasados días sus dudas sobre la viabilidad del proyecto.** El ministro del Interior, **Fernando**

**Carrillo Flórez, expresó el pasado martes que no existía posibilidad de aprobar la desviación del río Ranchería en La Guajira** sin que se surta un proceso claro y ampliamente participativo del pueblo wayúu en el proceso de consulta previa...

Por esa razón, el jefe de la cartera política ordenó la revisión de los procedimientos de consulta previa que desde el ministerio se desarrollan a nivel nacional, en especial el del río Ranchería.

### **Problemática por el transporte y puerto de carbón.**

Las empresas mineras que operan en el Cesar y La Guajira exportan todo el carbón que se explota. El carbón es transportado por tren y por carretera a los puertos para el embarque. La Línea Férrea del Atlántico, que recorre más de 240 kilómetros, fue dada en concesión en 1999 a la empresa privada Fenoco, cuyos principales dueños son las multinacionales mineras. La concesión no tiene especificaciones claras sobre las medidas preventivas y de seguridad en la vía férrea, por lo que la seguridad es precaria y con frecuencia se presentan accidentes.

La situación de la problemática es ejemplificada por la suspensión de las actividades ordenada por la Corte Constitucional a finales de 2014 y cuya aplicación ha causado gran polémica por las implicaciones en la disminución de empleo, del ingreso de las personas que derivan su salario de la minería y de la dinámica comercial al reducirse la producción. Al respecto se trascibe parte de una nota del diario El Colombiano publicada el 20 de diciembre de 2014, con el titular “Frenan la circulación del tren de carga en Bosconia”:

La Corte Constitucional ordenó la suspensión del transporte ferroviario de carbón en el municipio de Bosconia, Cesar.

La medida se toma al amparar los derechos de 139 personas que alegaban que la cercanía de la línea férrea con sus casas en el barrio ‘La Estación’ los estaba afectando por el “ruido insopportable” y

por contaminación producida por las partículas de carbón que también les afectaba su salud.

Así, la Sala estimó que Fenoco amenaza los derechos de la población y que la Anla “ha sido omisiva en su rol de garante del derecho al medio ambiente sano y de los fundamentales de la población afectada”.

### **Problemática social**

La investigación de antropólogos de la Universidad del Magdalena (Ardila, Giraldo & Terner, 2010, pp.224-234) analiza desde el punto de vista del sentir de los habitantes, que los principales efectos de la explotación del carbón se reflejan:

...en el deterioro del ambiente; en la contaminación del aire que ha generado el aumento de enfermedades respiratorias; en heterogeneidad social y cultural producida por la migración laboral; asimismo la explotación carbonífera a gran escala reemplaza las actividades pesqueras, ganaderas y de cultivo de las zonas rurales, haciendo con esto cada vez menos rentable sobrevivir de la agricultura, desplazando la mano de obra hacia actividades dependientes de la minería.

También se ha producido “el crecimiento de cinturones de miseria; la emergencia de movimientos sociales de tipo sindical, comunal y gremial, los cuales cuestionan los manejos administrativos de las regalías, la inversión y la responsabilidad social de las empresas” (Ardila, Giraldo & Terner, 2010, pp. 224-234).

La migración duplicó la población de la zona en un periodo de 20 años; sin embargo las administraciones se rezagaron en el cubrimiento de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanzándose para 2012 valores superiores al 50% de población con NBI en todos los municipios de la zona minera. Asimismo la minería no cubrió la elevada demanda de empleo y la dinámica comercial, agropecuaria, de servicios e industrial se ha mantenido con un muy bajo crecimiento, por lo

que el desequilibrio de oportunidades fomenta la informalidad, el subempleo y actividades ilícitas.

De otro lado, complementando lo mencionado, la expansión de los frentes mineros de carbón arrasará poblaciones como Plan Bonito, Boquerón, El Hatillo y La Aurora, con impactos sociales por desarraigo y desplazamiento. Aunque no existen datos estadísticos oficiales consolidados sí es alarmante el aumento de la prostitución, tanto de adultos como infantil, lo mismo que el incremento en los embarazos de menores y la inseguridad.

En lo que respecta a la educación son preocupantes los muy bajos niveles de calidad que se reflejan en los pésimos resultados de las pruebas educativas oficiales, así como la baja oferta educativa técnica, profesional y casi nula a nivel de postgrado. Se considera entonces que, a pesar de los millonarios recursos circulantes que se invierten en el negocio carbonífero, representando más del 40% del producto interno bruto (PIB) departamental, su riqueza forma un circuito cerrado que no se irradia a la región, como se refleja en los altísimos niveles de pobreza y subdesarrollo.

En La Guajira el panorama es similar, con un 55% del PIB correspondiente a la explotación carbonífera para el 2012 de acuerdo a los reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); en 2013, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el departamento de La Guajira fue 55,8%, así como de 25% en pobreza extrema, indicadores muy por encima del promedio nacional.

### **Conceptos sobre el impacto de la minería en el papel del Estado**

Bajo este panorama de expansión de la explotación de carbón en la subregión Cesar – La Guajira y sus consecuencias socio-ambientales, Cardoso (2013, p.17) plantea que “se distinguen varios factores económicos críticos: la responsabilidad de las empresas mineras ante los daños ambientales y de salud de los habitantes de dichos departamentos; en segundo lugar, la escasa participación del Estado y de la sociedad en la

renta”. Paralelamente, la cuestionable corrupción, el despilfarro y la mala planeación en las inversiones de los recursos por parte de los municipios y departamentos. Cardoso también expresa que

si a esto se le suma la falta de control sobre los impactos ambientales y sociales producidos por la minería, se estaría hablando no tan solo de una gran pérdida de ingresos fiscales estatales, sino también una gran pérdida por los costos sociales, ambientales y de derechos humanos. (Cardoso, 2013, p 127)

A similares conclusiones llega Pardo (2013, pp.188-189) respecto a la responsabilidad de los gobiernos. En las reflexiones finales, hace los siguientes comentarios:

Para hacer de la minería un instrumento que promueva la paz y la equidad social (...), resulta fundamental que el Estado, en cumplimiento de un mandato constitucional, asuma efectivamente la propiedad y el control de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el territorio nacional.

A continuación referimos unos puntos de interés seleccionados del texto de Pardo:

2. Un nuevo acuerdo social. El Gobierno Nacional debe escuchar las diferentes opiniones y posiciones con respecto a su política minera y promover un nuevo consenso (...), que responda al interés general de los colombianos y los derechos intergeneracionales.

4. Un modelo minero incluyente. La minería, además de fuente de subsistencia, debe ser un instrumento para reducir la brecha social.

5. Compromiso de los mineros con el desarrollo responsable del sector.

6. Una política minera que armonice los intereses centralistas y los del territorio...con respeto por las condiciones ambientales, sociales, económicas y culturales de las regiones.

Por último resaltamos la problemática de la institucionalidad de la minería; la continua liquidación, delegación y creación de instituciones

como Carbocol, Ecocarbón, Mineralco, Minercol, Ingeominas y ahora la ANM, sin un criterio juicioso sobre el desarrollo del sector y de débiles soportes, ha generado una falta de norte en la minería. Sumando a lo anterior, la miopía o desconocimiento por parte del nivel central acerca de la crítica situación económica, social y ambiental de las regiones mineras, ha llevado a que se legisle muchas veces a espaldas de la realidad.

En resumen Colombia no ha generado una política enfocada al desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades donde hay minería, mostrando una débil presencia en las regiones. Paralelamente las empresas mineras fortalecen su emprendimiento económico a espaldas del desarrollo local y regional, con tímidos programas de responsabilidad social, razón por la cual se necesita entonces una herramienta estatal para reorientar esta tendencia.

## PROPUESTA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

El análisis integrado de la problemática de rezago de la región minera del Cesar y La Guajira ha generado una propuesta de desarrollo impulsada desde la inversión de la *Gran Minería*, con un enfoque que permita llevar a la población impactada el anhelado crecimiento económico y social, bajo la transversalidad del desarrollo sostenible. Lo anterior se puede concretar con la definición de una **Política Económica y Social** de largo plazo como se propone a continuación:

## OBJETIVOS

### Objetivo central

Resarcir a través de compensación las problemáticas ambientales, sociales y económicas acumuladas en varias décadas producto de la actividad minera carbonífera en los departamentos del Cesar y La Guajira.

### Objetivos específicos

- Definir el área de los municipios carboníferos y de transporte de carbón de los departamentos del Cesar y La Guajira como *Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero*, con una reglamentación especial de compensación y reparación, focalizando las inversiones y acciones de todos los estamentos estatales, integrando el ordenamiento territorial regional y ejecutando un programa de armonización, modernización y optimización del desarrollo.
- Establecer un plan de acción de compensación y reparación en la Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero del Cesar y La Guajira (Subregión A.I.M.C.G.) basado en cálculos de pasivos ambientales y diagnósticos ambientales, sociales, económicos, de salud y educación, coordinando acciones desde el nivel nacional e intersectorialmente.
- Establecer programas de recuperación, protección y uso sostenible de cuencas hidrográficas e hidrogeológicas.
- Incrementar la participación laboral, del personal profesional, técnico, operativo de los departamentos en los proyectos mineros carboníferos y su *cluster* asociado.
- Gestión, conformación y operación del *cluster* minero para el desarrollo regional, a partir de definir la construcción del Parque Industrial.
- Establecer y ejecutar un plan de promoción, financiación y acompañamiento a proyectos productivos para la región.
- Definir y ejecutar programas y proyectos enfocados a:
  - Llevar los hospitales de la zona a nivel II.
  - Saneamiento básico al 100%.
  - Educación básica y secundaria de calidad, capacitación de educadores y bilingüismo, así como el desarrollo de estrategias para impulsar la educación superior.
  - Desarrollo de conectividad y tecnologías de la información y de la comunicación-TIC.

## PLAN DE ACCIÓN

### Estrategia: conformar la unidad territorial Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero del Cesar y La Guajira.

- Crear mediante decreto la unidad territorial: **Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero del Cesar y La Guajira** (subregión A.I.M.C.G.) con una reglamentación especial de compensación y reparación, integrada por los municipios mineros del centro del Cesar, y los municipios que conforman el corredor minero del centro de La Guajira.
- Una vez conformada, deberá implementarse una **unidad operativa** de la subregión A.I.M.C.G. para la gestión, coordinación y ejecución de las acciones, los planes, programas y proyectos. Esta unidad, cuya junta directiva la conformarán los ministerios, las gobernaciones, los municipios y representantes sociales, comunales, gremiales y ambientales de la zona, tendrá además el apoyo de las agencias, unidades estatales e institutos descentralizados.
- La unidad operativa de la subregión A.I.M.C.G. focalizará las inversiones y acciones de todos los estamentos estatales, integrando además el ordenamiento territorial regional, ejecutando un programa de armonización, modernización y optimización del desarrollo urbanístico sostenible (promoviendo el crecimiento vertical), de infraestructura vial y de servicios, integrado al entorno paisajístico.

### Estrategia: estructurar e implementar un programa para el desarrollo económico de la subregión, que permita erradicar la dinámica de "zona minera equivalente a zona de pobreza".

Acciones en el ámbito económico:

- El ministerio de hacienda liderará las gestiones para que la subregión cuente con ventajas impositivas tipo Ley Páez y Plan Vallejo.
- El ministerio de agricultura, el ministerio de ambiente, el ministerio de comercio, el mi-

nisterio de Hacienda, el Incoder, Corpocaja, el Sena, Finagro, Proexport y Bancoldex realizarán coordinadamente con la unidad operativa la planeación, construcción y operación de distritos de riego y drenaje, encadenados con programas de fomento, acompañamiento y asistencia técnica de proyectos agropecuarios, agroindustriales, forestales y agroecológicos con vocación exportadora, e implementarán medidas especiales de financiación para la subregión.

- El ministerio de comercio, el ministerio de Hacienda, el ministerio de minas, el ministerio de Transporte, el ministerio de ambiente, el ministerio de cultura, el DNP, la UPME, la Findeter, el SENA, Proexport, Bancoldex, Finagro, los departamentos y los municipios, elaborarán y ejecutarán con la coordinación de la unidad operativa de la subregión A.I.M.C.G. un plan para hacer realidad los proyectos estratégicos para el desarrollo de la subregión identificados por la UPME en sus estudios sectoriales, dando prioridad al parque industrial minero, el *cluster* minero carbonífero, los proyectos agroforestales y proyectos turísticos minero ambientales y culturales, impulsando además la infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, portuaria y de servicios necesaria para lograr estas metas.
- La subregión gestionará a través de su unidad operativa la financiación y ejecución de los planes maestros de urbanismo, infraestructura vial y de servicios de todas las poblaciones y asentamientos. Dichos planes deberán además integrar la subregión y asegurar un óptimo nivel de cobertura y calidad de los servicios públicos, incluyendo el manejo integral de residuos sólidos, alineando sus acciones con los planes departamentales existentes (agua, electrificación, etc.).
- El ministerio de las TIC, los departamentos y municipios establecerán, financiarán y ejecutarán un plan enfocado al desarrollo de la conectividad y tecnologías de la información, con el fin de equiparar la subregión con los indicadores nacionales, por lo menos.

## **Estrategia: Definir un plan de compensación y reparación por daño ambiental en la Subregión de Alto Impacto Minero Carbonífero.**

- El ministerio de ambiente, el ministerio de minas y el ministerio de hacienda determinarán el valor de los pasivos ambientales de la subregión y establecerán los mecanismos de financiación necesarios para compensarlos.
- El ministerio de ambiente y el ministerio de minas liderarán la elaboración, financiación, implementación y ejecución de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) de los ríos Ranchería, Tucuy, Maracas, Calenturitas, La Mula, Las Áimas, San Antonio y Magiriaimo teniendo en cuenta además los lineamientos establecidos en este documento referentes al desarrollo de distritos de riego.
- De forma similar estas entidades liderarán con el involucramiento del S.G.C., el IDEAM, Corpocesar y Corpoguajira programas de monitoreo, recuperación, protección y uso sostenible de las aguas subterráneas de la subregión.
- En asocio con universidades y organizaciones no gubernamentales, adelantarán la caracterización de los complejos cenagosos de la subregión, así como de los ecosistemas altamente amenazados y degradados; con base en ella elaborarán, financiarán y ejecutarán un programa de recuperación, uso sostenible y conservación.
- Teniendo en cuenta la importante disminución del recurso hídrico, el ministerio de ambiente, el IDEAM y el INCODER, realizarán los estudios, financiarán y ejecutarán la construcción de embalses y obras de protección del recurso, para “cosecha de agua” (regulación del recurso) en las cuencas bajas y medias de los drenajes de la zona, alineados con los POMCA mencionados en esta estrategia.
- La unidad operativa, en coordinación con universidades y municipios, definirá mecanismos para la consolidación y ampliación de la red de monitoreo de calidad del aire, integrándola con programas de monitoreo de aguas superficia-

les y subterráneas, vigilancia epidemiológica, y degradación ambiental, en un gran Sistema de Observatorio Ambiental Subregional.

## **Estrategia: Crear condiciones para lograr mejor calidad de vida de los habitantes de la subregión.**

1. El ministerio de salud y los departamentos realizarán un diagnóstico de la demanda y oferta en la prestación de servicios de salud en la subregión A.I.M.C.G. y con base en este establecerá un plan de inversiones encaminado a establecer por lo menos dos hospitales de nivel 2.
2. Mientras se consolida el punto anterior, se financiarán los hospitales de nivel 1 existentes para que puedan realizar a corto plazo y de manera transitoria servicios del nivel 2.
3. Para las poblaciones y asentamientos rurales, la unidad operativa de la subregión A.I.M.C.G. gestionará los recursos para establecer centros de salud permanentes de atención básica, de acuerdo al diagnóstico mencionado.
4. El ministerio de educación realizará un diagnóstico del sector en la subregión e implementará y financiará en asocio con los departamentos un plan de choque, así como los proyectos necesarios para impulsar la calidad de la educación, promoviendo el bilingüismo. El Ictex implementará además un programa adicional de fomento y crédito de la educación superior para la subregión.
5. El ministerio de cultura, el ministerio de vivienda, Coldeportes y los departamentos establecerán un plan de programas de recreación, cultura y deporte en todas las poblaciones y asentamientos de la subregión A.I.M.C.G., basado en la evaluación previa.
6. Paralelamente la unidad operativa adelantará las gestiones con el ministerio de trabajo para que las cajas de compensación familiar realicen la construcción y operación de centros de recreación y deporte en las poblaciones de la subregión.

7. La unidad operativa liderará con las empresas carboníferas un subcomité encargado de evaluar trimestralmente la participación laboral de personal profesional, técnico, operativo y obrero (tanto en los proyectos mineros carboníferos directamente, como a través de sus contratistas y el *cluster* asociado) proveniente de los municipios y departamentos de la subregión.

## CONCLUSIONES

La discusión de los impactos ambientales y socioeconómicos generados por la explotación minera de gran escala de carbón en el Cesar y La Guajira, nos muestra la cruda radiografía del deterioro socio-ambiental, subdesarrollo, así como la desarticulación y débil institucionalidad, desde la óptica de investigadores, escritores, medios de comunicación, entidades públicas y no gubernamentales de diversas disciplinas.

La tendencia actual de la región con la minería de carbón, vista como un sistema complejo con variables y actores económicos, ambientales y sociales, lastimosamente va encaminada al rezago socioeconómico y al rápido detrimento ambiental.

El papel del Estado en la consolidación de esta situación ha sido fundamental por su falta de efectividad en el control de la actividad y sus impactos, por su débil presencia y falta de articulación en la región, así como por su ineficiencia en la inversión. Paralelamente las empresas mineras afianzan su emprendimiento a pesar de la coyuntura del sector carbonífero, con tímidos programas de responsabilidad social, sin impulsar el desarrollo local y regional.

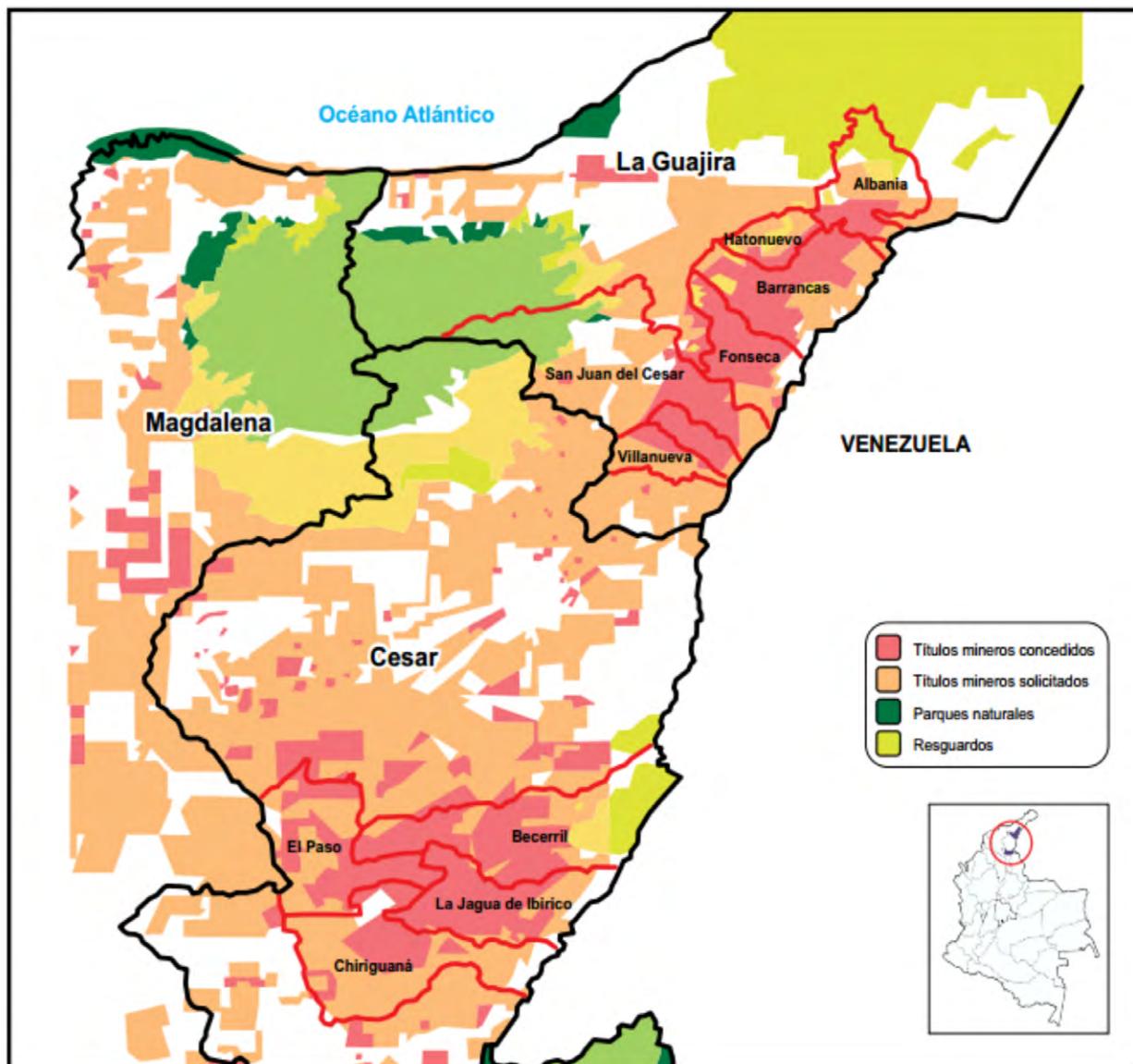
Para modificar esta inercia de atraso en la región minera del Cesar y La Guajira, se ha planteado una propuesta de desarrollo enmarcada en la principal herramienta de política pública, como lo es el CONPES, que articule al Estado desde el nivel central hasta las administraciones locales, con las empresas del sector y la sociedad, dándole un enfoque que permita llevar a la población impactada al anhelado crecimiento económico

y social, bajo la transversalidad del desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, E., Giraldo, J. & Ternera, C. (2010). *Las paradojas de una bonanza: impactos de la actividad carbonera en los departamentos del Cesar y Magdalena*. Santa Marta: Universidad del Magdalena – Colciencias. Recuperado de la página web de la Universidad del Magdalena: <http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/wp-content/uploads/2012/12/Carb%C3%B3n-paradojas-de-una-bonanza.pdf>
- Cabrera, M., & Fierro, J. (2013). Implicaciones Ambientales y Sociales del Modelo Extractivista en Colombia. En: Contraloría General de la República (Ed.), *Minería en Colombia. I* (pp. 89-124)
- Cardoso, A. (2013). *Evaluación de los Pasivos Socio-Ambientales de la Minería de Carbón en el Departamento del Cesar, Colombia*. Student Paper de la Maestría en Estudios Ambientales, Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales-ICTA, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cerrejón pospone estudios sobre la posible desviación del río Ranchería. (2012, 8 de noviembre). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/cerrejon-pospone-estudios-sobre-possible-desviacion-del-articulo-385969>
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe del Estado de los Recursos y del Ambiente 2011-2012*.
- Contraloría General del Departamento del Cesar (2013). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Cesar*. Contraloría General del Departamento del Cesar. Recuperado de: [http://www.contraloriacesar.gov.co/index.php/nuestros-informes/cat\\_view/6-planes-e-informes/11-medio-ambiente.html](http://www.contraloriacesar.gov.co/index.php/nuestros-informes/cat_view/6-planes-e-informes/11-medio-ambiente.html).
- Cowell, R. (1996). *Environmental Compensation in Theory and Practice: An Instrument for More Sustainable Development?* Wales, University of Wales Press

- Díaz, C. (2014). *Enfoques Teóricos y Metodológicos de las Compensaciones Ambientales en el Contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia.* (Tesis de Magister en Medio Ambiente y Desarrollo). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fierro, J. (2012). *Políticas Mineras en Colombia.* Bogotá: ILSA.
- Frenan la circulación del tren de carga en Bosconia. (2014, 20 de diciembre). *El Colombiano.* Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/frenan-la-circulacion-de-tren-de-carga-en-bosconia-DK941335>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). Resolución 386 del 2007. *Por la cual se clasifican áreas-fuente de contaminación en la zona carbonífera del Cesar y se adoptan otras determinaciones.* Publicada en Diario Oficial No. 46.565 de 9 de marzo de 2007.
- Ministerio de Minas y Energía –Departamento Nacional de Planeación. (1997). Documento CONPES 2898 *Estrategias para el Fortalecimiento del Sector Minero Colombiano.*
- Negrete, R. (2013). Derechos, Minería y Conflictos. Aspectos normativos. En: Contraloría General de la República (Ed.), *Minería en Colombia. 2* (pp. 281-338).
- Pardo, L. (2013). La Conflictividad por el Territorio, el Control de los RNNR y la Renta Minera. En: Contraloría General de la República (Ed.), *Minería en Colombia. 2* (pp.. 143-191).
- Presidencia de la República de Colombia. (1988). Decreto 2655 de1988 *Por el cual se expide el Código de Minas.* Publicada en el Diario Oficial No.38.626, del 23 de diciembre de 1988.
- Presidencia de la República de Colombia. (2001). Ley 685 de 2001 *por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.* Publicada en el Diario Oficial No. 44.522 del 17 de agosto de 2001.
- Prodeco, (2008). *Actualización del modelo hidrogeológico matemático para el área de influencia del proyecto de explotación minera calenturitas, dando cumplimiento a los requerimientos establecidos en el auto 1805 del 6 de junio de 2008 emitido por el MAVDT.*
- Puentes, D. (2014, 17 de noviembre). El Carbón de la Drummond nos enfermó. *Kienyke.* Recuperado de <http://www.kienyke.com/economia/el-carbon-de-la-drummond-nos-enfermo/>
- Superintendencia de Sociedades. (2015). *Desempeño del sector de minería años 2012-2014. Informe.* Recuperado de <http://www.supersociedades.gov.co/noticias/Documents/EE1-%20Informe%20miner%C3%A1Da%202014%20final-%202015%20VII%206.pdf>
- Turizo, A., et al. 2014. *Estudio sobre la economía del agua en la zona del corredor minero en los municipios del centro del departamento del Cesar (La Jagua de Ibirico, Chiriquaná, Becerril, El Paso y Agustín Codazzi) sus externalidades y costos sociales reales que se producen al afectar el recurso hídrico superficial y subterráneo.* Valledupar: Secretaría de minas, gobernación del Cesar.



Áreas de explotación de carbón en los departamentos de Cesar y La Guajira.  
*Reclame (tierra minera). Catastro minero colombiano. Producido por el Centro de Investigación y Popular/PPP.*  
*Elaboró Sistema de Información Georeferenciada SIG. Junio 2013*