

Incertidumbres sobre el cobre en Colombia: análisis del Proyecto Mocoa en Putumayo

MARÍA DEL PILAR BERNAL GÓMEZ

NOVIEMBRE 2025

Natural Resource Governance Institute

Contenido

Mensajes clave 3

Introducción 5

1. Nueva fase en el mercado de los minerales 7

2. El mercado del cobre 10

3. La minería del cobre en Colombia 17

4. Proyecto Mocoa – Libero Cobre 27

Conclusiones 63

Referencias 67

Imagen de portada: Juan Carlos Hernández Mozo

Mensajes clave

- Avanzar en un proceso de transición energética justa (TEJ) justa es imperativo para afrontar la crisis climática. Esto exige cambios en las formas de producción y consumo, afecta de manera diferenciada a los distintos territorios y genera desafíos en función de las necesidades y los puntos de partida de los involucrados. Por tanto, requiere desarrollarse teniendo en cuenta las particularidades de las diversas poblaciones, los lugares que habitan y sus formas de organización de la vida; en suma, con un enfoque territorial.

- La creciente demanda de minerales para la transición está configurando una nueva fase extractiva, dada la insuficiencia de recursos para suplirla con la producción actual. Este escenario plantea desafíos para las regiones que, como América Latina, cuentan con reservas: (i) evitar la profundización de un modelo extractivista orientado a satisfacer los mercados internacionales sin valorar los costos y riesgos internos; (ii) crear y/o ajustar los criterios de gobernanza de estos recursos y de la actividad minera teniendo en cuenta los cambios provocados por la crisis climática y las necesidades de la transición energética (TE) en cada país; y (iii) promover una actividad minera planificada en la definición de los lugares y la intensidad de su explotación.

- El cobre es necesario para la fabricación de vehículos eléctricos, baterías, paneles solares, turbinas eólicas y redes eléctricas. Este estudio sobre el Proyecto Mocoa, desarrollado por la empresa canadiense Libero Cobre en la región andino-amazónica de Colombia, es una aproximación a la manera en que la

dinámica global en torno a los minerales para la transición puede expresarse a nivel local, en un territorio con importantes determinantes ambientales que requieren medidas de protección y conservación.

- La trayectoria del Proyecto Mocoa muestra algunos de los impactos que ha tenido la falta de planeación y visión intersectorial de la actividad minera en el país. Al mismo tiempo, evidencia las contradicciones y limitantes a las que se enfrenta el actual Gobierno para avanzar en la toma de decisiones sobre el desarrollo de este proyecto, debido a la vigencia de un marco normativo que ha orientado al sector en los últimos 25 años. Sin embargo, se identifican esfuerzos por promover la necesaria articulación del sector minero y ambiental en el manejo de estos asuntos, lo cual es una oportunidad para organizar y definir criterios que condicionen el desarrollo de estas actividades en territorios que deben ser ambientalmente protegidos.

- Este estudio ilustra cómo un proyecto minero se configura como un hecho histórico, social, político y económico que desencadena impactos diversos, aun antes de iniciar su operación. A pesar de encontrarse en fase de exploración, se identificaron tensiones en el ordenamiento ambiental del territorio, desacuerdos y polarización social respecto al desarrollo de este proyecto, y contradicciones a las que se enfrentan las autoridades departamentales y municipales, que se encuentran al margen de las decisiones que se tomen por ser estas competencia del nivel nacional.

Introducción

En la actualidad, la grave crisis climática del planeta y la necesidad de hacer cambios en los modelos de producción y consumo son asuntos esenciales para la definición de las políticas públicas y la gobernanza de los recursos naturales. Es necesario tomar medidas que permitan contener el calentamiento global, preservar ecosistemas esenciales para la vida y promover procesos de adaptación y mitigación de los riesgos que el incremento de la temperatura está provocando en distintos lugares del mundo. No obstante, a pesar de la existencia de acuerdos internacionales para cumplir con estos objetivos, los avances ocurren a ritmos diferentes y se enfrentan a múltiples desafíos a nivel nacional e internacional.

En este escenario, la transición energética (TE) se ha configurado como un proceso esencial para avanzar en estos propósitos a nivel mundial. Sin embargo, a medida que avanza el proceso, se hace cada vez más evidente que no solo implica realizar cambios tecnológicos, intensificar la adopción y el uso de energías limpias y disminuir la dependencia de los combustibles fósiles. La TE es un proceso complejo y multinivel que atraviesa las distintas esferas de la vida cotidiana y ha hecho manifiesto que no todas las regiones y países del mundo se integran a él en igualdad, ni tienen el mismo punto de partida ni cuentan con las condiciones para avanzar a la misma velocidad. De ahí la importancia de analizar y comprender este proceso en el marco de la justicia, esto es, contribuir a que sea una transición energética justa (TEJ) que reconozca los derechos de todas las personas, distribuya de manera equitativa el bienestar, vincule la voz de las comunidades en los distintos territorios y atienda las asimetrías de poder existentes, tal y como lo adopta en su marco NRGI.

A medida que el proceso de TE se ha puesto en marcha, han surgido inquietudes respecto a la alta demanda de minerales requeridos para este proceso y los desafíos que impone la intensificación de la extracción de estos recursos en distintos lugares del planeta, especialmente en ecosistemas estratégicos y frágiles como la Amazonía, donde se requiere reforzar las medidas de protección y conservación. Minerales como el cobre, el litio, la plata, el aluminio y las tierras raras, entre otros, se han convertido en esenciales, lo que ha intensificado su demanda a nivel mundial y provocado importantes movimientos en los mercados internacionales. Por tanto, estamos presenciando una nueva fase de la extracción en distintas regiones del mundo. Muchas de las reservas de estos minerales se encuentran en países en desarrollo, algunos de los cuales, hace algo más de una década, experimentaron la ampliación de la frontera extractiva y la intensificación de la actividad minera en el superciclo de los minerales. Junto al aumento de ingresos y el crecimiento económico por exportaciones, el superciclo de los minerales trajo graves efectos, como la degradación ambiental y la dependencia económica de esta actividad, que impactaron en las dinámicas políticas, sociales y culturales de muchos territorios, provocando la profundización de las desigualdades, el incremento de la conflictividad social y, en algunos casos, el escalamiento de los conflictos armados.

Para regiones como América Latina, y específicamente países como Colombia, la TE plantea retos. América Latina es una de las zonas del planeta con una importante producción y grandes reservas de los minerales requeridos para este proceso y en ella se ubica la Amazonía, el mayor bosque tropical del mundo, con un territorio compartido por ocho países. La Amazonía alberga el 10 % de la biodiversidad del planeta, por lo que desempeña un papel importante en la estabilización climática global. Por su parte Colombia, con un Gobierno que ha identificado como temas prioritarios en su agenda la necesidad de tomar acciones respecto al cambio climático, avanzar en una TEJ y superar un modelo de desarrollo sustentado en el extractivismo, deberá afrontar los cambios que

la TE provoque en los mercados internacionales respecto a los combustibles fósiles, dado que la extracción de carbón y petróleo y la producción de hidrocarburos han sido fundamentales para su economía. De igual forma, deberá definir e implementar las políticas y ajustes institucionales que se requieren para afrontar esta nueva etapa extractiva y las secuelas que ha dejado en el país durante los últimos 25 años, desde la expedición en 2001 del código de minas vigente, el desarrollo de una actividad minera con poca planificación, una débil institucionalidad y poca regulación, que ha tenido como resultado, por ejemplo, el otorgamiento de títulos mineros para la extracción de los minerales demandados actualmente en territorios con determinantes ambientales y vinculados a ecosistemas estratégicos para la contención del cambio climático, como lo es la Amazonía.

Este documento toma como caso de estudio el Proyecto Mocoa, que actualmente desarrolla la empresa Libero Cobre en el departamento del Putumayo, considerado como territorio andino-amazónico. El análisis parte de una caracterización general de las dinámicas del mercado mundial del cobre y de la perspectiva de su producción en Colombia en un contexto de TE global. En este sentido, se exponen una serie de elementos que permiten analizar, desde la perspectiva de la economía política, la toma de decisiones frente a la exploración y explotación del cobre en ecosistemas que, como la Amazonía, requieren ser protegidos dado el proceso de cambio climático al que se enfrenta el mundo. El Proyecto Mocoa tiene como propósito la exploración y, posiblemente, la extracción de cobre y molibdeno. Este estudio de caso, desarrollado desde un enfoque de investigación cualitativa, permite comprender cómo se expresan estas nuevas dinámicas del mercado de los minerales a nivel local y cómo pueden convertirse en amenazas para el ejercicio de los derechos y la conservación de ecosistemas estratégicos, así como suponer un desafío para la gobernanza de los recursos naturales en estos territorios.

El informe está estructurado en cinco partes. La primera presenta algunas ideas sobre el nuevo escenario que se está configurando en torno al mercado de los minerales de transición, teniendo como antecedente el *boom* de los minerales vivido a inicios del siglo XXI, que afianzó el desarrollo de modelos extractivos en varios países de América Latina. La segunda parte se concentra en el cobre, su utilidad, la dinámica de su mercado, el papel de América Latina en su producción y las proyecciones respecto a su relevancia en el proceso de TE a nivel mundial. La tercera caracteriza el escenario de la minería del cobre en Colombia y la perspectiva sobre la planeación de la actividad minera relacionada con este mineral. La cuarta parte desarrolla el estudio de caso a partir de una caracterización general del departamento del Putumayo y su capital: Mocoa. A continuación, se reconstruye la trayectoria del proyecto, se identifican algunos hitos hasta la llegada de esta empresa al municipio y algunos de los impactos y tensiones que se han generado en el territorio. Finalmente, se presenta el escenario político e institucional que actualmente atraviesa el proyecto. Por último, en la quinta parte se plantean las conclusiones de este estudio.

1. Nueva fase en el mercado de los minerales

La demanda de minerales por parte de las economías emergentes a finales de la década de 1990 y el incremento de los precios a inicios de la década de 2000 afianzaron el fomento de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos no renovables en Latinoamérica. La región atravesó entonces un superciclo de precios que fortaleció el auge de la actividad extractiva, la cual se diferenció de épocas anteriores por la mayor escala de sus actividades, su intensidad y su tecnificación, financiada en gran parte por la atracción de inversión extranjera directa (IED) a la región. De tal manera que se amplió la frontera extractiva y se intensificó la actividad bajo la premisa de explotar la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible, reconfigurando espacios locales, nacionales e internacionales (Göbel, Góngora-Mera, & Ulloa, 2014) y provocando transformaciones sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales. En varios países de Latinoamérica se experimentó la denominada "carrera hacia el fondo", caracterizada por la flexibilización de estándares fiscales, ambientales y sociales para crear escenarios favorables a la inversión extranjera directa (De Echave, 2020).

En consecuencia, durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, América Latina tuvo una balanza comercial positiva de recursos mineros, con un crecimiento de las exportaciones de minerales en bruto sin mayor procesamiento, tanto en valor como en volumen (Cepal, 2023). De esta manera, se respondió a las dinámicas internacionales al tiempo que se incrementaban las vulnerabilidades de las economías nacionales debido a las dependencias generadas. El fortalecimiento de este modelo necesitó la preparación de un escenario político propicio para ello mediante reformas estructurales en las que se incluyeron los sectores minero y petrolero. Esto se evidenció en la promulgación o reforma de códigos y leyes mineros en varios países durante este periodo, los cuales favorecieron la desregulación del mercado, cambios en los estatutos tributarios y la eliminación de barreras a la IED (Pardo, 2013).

El escenario para el desarrollo de este modelo extractivo se configuró a lo largo de la década de 1990 e implicó distintas reformas institucionales en los países de la región. En lo que concierne al sector minero, la mayoría realizó reformas en sus códigos y leyes para adecuarlos a las nuevas tendencias internacionales y a las condiciones del mercado. Reconociendo las particularidades de cada país, la implantación de este modelo en la región presentó algunos patrones comunes, tales como (i) la vinculación de actores privados a la actividad minera; (ii) la separación de la propiedad del suelo y el subsuelo, otorgando la propiedad del subsuelo al Estado; y (iii) la declaración de la minería como actividad de utilidad pública (Pérez-Rincón, 2014), que en el caso de Colombia, por ejemplo, quedaron integrados en la Constitución de 1991. De esta forma, la expansión de las actividades minero-energéticas se erigió como estrategia para acumular riqueza y promover el crecimiento económico, tanto de los Gobiernos de corte neoliberal (Perú, Colombia) como de los denominados, en aquel entonces, Gobiernos progresistas (Bolivia, Ecuador), que detentaban el poder a inicios del siglo XXI (Gudynas, 2009).

En la actualidad, casi una década después de que finalizara el superciclo, se han identificado nuevas tendencias en el mercado de los minerales en las que el carbón, el petróleo y los hidrocarburos deberán ser reemplazados, ante la necesidad de disminuir la huella de carbono, mitigar los efectos del cambio climático y avanzar en un proceso de TE en el que se fortalezca el uso de energías limpias. Sin embargo, a pesar de la existencia de acuerdos internacionales para cumplir con estos objetivos, los avances ocurren a ritmos diferenciados y con múltiples desafíos, en las distintas regiones del mundo.

La adopción de estas nuevas tecnologías demanda una gran cantidad de minerales como el hierro, el cobre, el aluminio, el litio, el cobalto, la plata, las tierras raras y el níquel, que han sido calificados como minerales críticos o estratégicos. En algunas ocasiones, dicha calificación se ha utilizado indistintamente para referirse en general a los minerales demandados por el proceso de TE. No obstante, es posible realizar algunas precisiones conceptuales entre uno y otro tipo, según la posición que ocupe el actor que los clasifique, sus prioridades, la identificación de riesgos en su suministro y los efectos que ello tenga en el logro de sus prioridades de desarrollo (descarbonización, industrialización, etc.) (Ramdoo, Bellois, & Hendriwardani, 2024). En este sentido, se considera un mineral como crítico cuando su suministro es limitado, su oferta depende de cadenas de suministro mundial y su escasez o la volatilidad de los precios puede tener impactos en el logro de metas (económicas, tecnológicas, sociales, ambientales, geopolíticas, etc.)[1]. Por su parte, un mineral es estratégico en tanto sea un medio para generar riqueza a quien lo posee y se configure como esencial en distintos procesos del desarrollo (infraestructura, industrialización, renovación tecnológica, etc.) (Hendriwardani & Ramdoo, 2023). Así, por ejemplo, en el caso de Colombia, se consideran minerales estratégicos aquellos que permitan garantizar la demanda interna asociada a la transición energética justa, la reindustrialización, el desarrollo agrícola, la soberanía alimentaria y la infraestructura pública (ANM, 2023a). Dados los debates que se producen en torno a estas calificaciones, en este documento se hará referencia a este conjunto de minerales como minerales para la transición, siguiendo la línea de NRGI.

De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), en el periodo 2020-2040 se experimentará un aumento sostenido en la demanda de los minerales para la transición, de manera que el consumo de litio se incrementará 42 veces, el de grafito 25 veces, el de cobalto 21 veces y el de níquel y el de cobre 2.7 veces (IEA, 2022; Cepal, 2023). Por tanto, resulta evidente que el avance de la TE implicará la ampliación e intensificación de la extracción de recursos naturales en distintos lugares del planeta, lo que provocará tensiones a nivel social, ambiental y político, especialmente en lo que respecta a la gobernanza de los minerales demandados, aunque dichas complejidades no hayan sido inicialmente reconocidas en este nuevo escenario (Lébre *et al*., 2020). Sin embargo, existen avances con iniciativas como el Panel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Minerales Críticos para la Transición Energética convocado en septiembre de 2024. El panel evidenció la importancia de mitigar los riesgos que puede tener esta nueva fase de la extracción para los países en desarrollo y reconoció la necesidad de gestionar mejor los efectos que la actividad minera ha tenido en distintos territorios del planeta y evitar la perpetuación de dependencias, inequidades, tensiones sociales, ambientales y geopolíticas en este proceso de transición y adopción de energías renovables[2].

En la última década se ha documentado ampliamente cómo las dinámicas extractivas transforman los territorios, no solo en la disposición de los elementos físicos que componen el paisaje, sino también en la

1 La criticidad puede analizarse desde cinco dimensiones: (i) económica (demanda en procesos de desarrollo industrial, infraestructura y actividades económicas), (ii) de cadena de suministro (vulnerabilidades del suministro, dependencia de importaciones y sustitutos), (iii) tecnológica (necesidad de tecnologías limpias, innovaciones tecnológicas), (iv) geopolítica (seguridad nacional, riesgos de acaparamiento y crisis externas) y (v) geológica (dotación de recursos naturales reservas y capacidad de producción) (Hendriwardani & Ramdoo, 2023).

2 Véase www.un.org/es/climatechange/critical-minerals.

forma en que sus habitantes viven en ellos (Arellano-Yanguas, 2011; Bebbington, 2013; Warnaars, 2013). Por ejemplo, en Colombia, la intensificación de la actividad extractiva en las primeras décadas del siglo XXI provocó dinámicas invasivas y avasalladoras que organizaron *de facto* los territorios, condicionando la vida de las personas y restringiendo el desarrollo de actividades económicas alternativas, lo que provocó dependencia del presupuesto municipal respecto a las rentas, fomentando estructuras económicas de enclave y degradando o dificultando el acceso a recursos esenciales para la vida o la consecución de medios de vida (agua, aire, tierra) (Bernal-Gómez, 2018). De tal manera que, ante este nuevo escenario, sería importante revisar la experiencia para anticipar acciones que eviten o mitiguen dichos riesgos, así como la afectación de la actividad minera a ecosistemas clave en la lucha contra el cambio climático, como la Amazonia.

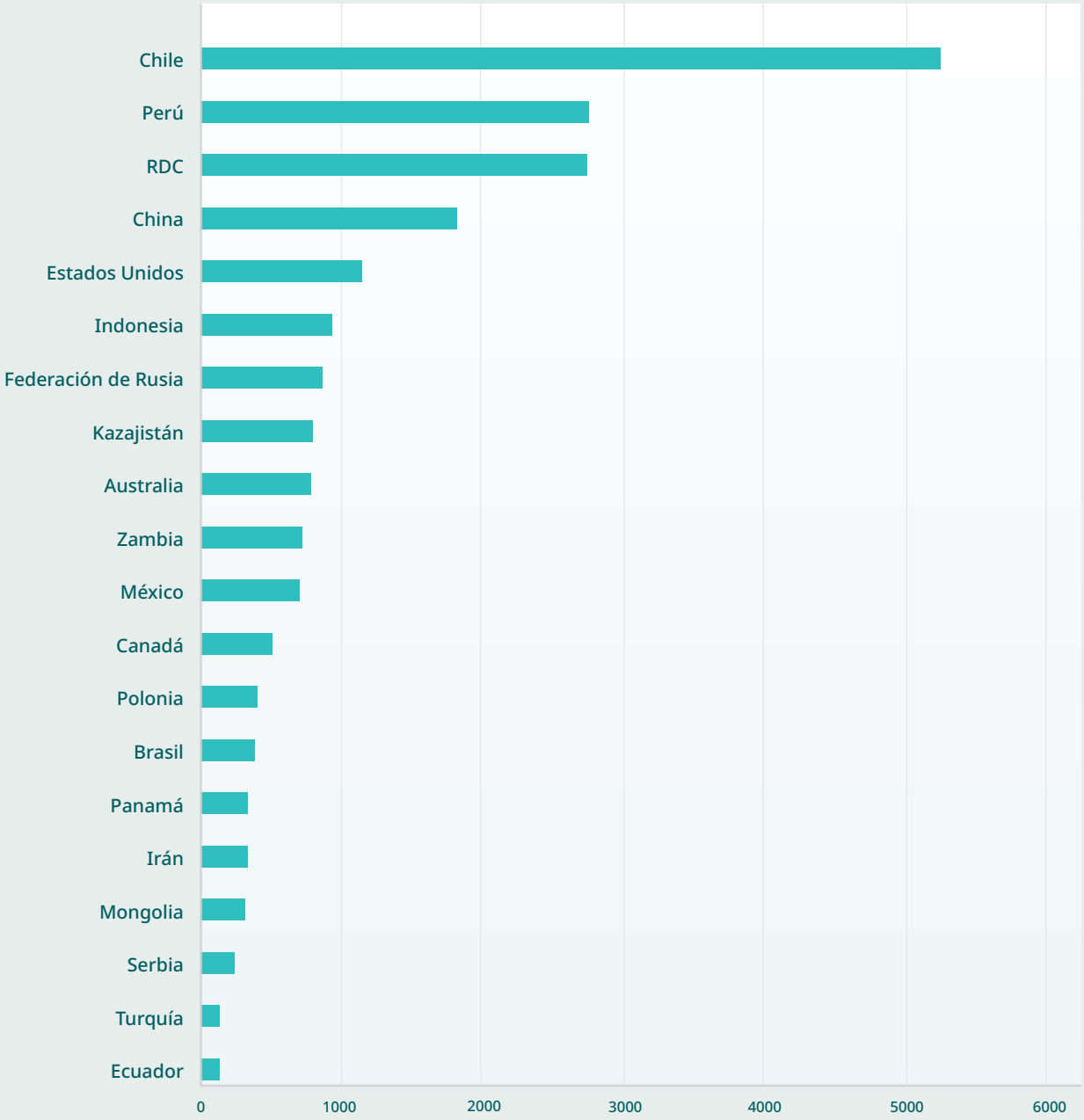
En esta nueva fase de descarbonización de las economías y adopción de energías limpias, América Latina se configura como una de las regiones con un lento cumplimiento de los objetivos propuestos en el Acuerdo de París, al tiempo que es una de las zonas del planeta con importante producción y con mayores reservas de minerales para la transición (Samaniego *et al*., 2019; Cepal, 2023). En términos de reservas, en América Latina se encuentran el 47 % de las reservas mundiales de litio, el 36.6 % de las de cobre, el 18.8 % de las de hierro, el 16.7 % de las de tierras raras y el 15.7 % de las de níquel. Por otro lado, esta región aporta el 50 % de la producción mundial de plata, el 37 % de la de cobre, el 36 % de la de molibdeno, el 37 % de la de litio, el 16 % de la de hierro y el 20 % de la de estaño y zinc. Sin embargo, se mantiene la tendencia de extracción principalmente para la exportación, atracción de inversión extranjera para la exploración de la minería de metales no ferrosos (especialmente capital canadiense para exploración de oro, plata y cobre), así como la reprimarización de las economías al exportar productos con poco valor agregado y baja intensidad tecnológica (Cepal, 2023).

2. El mercado del cobre

El cobre es un metal esencial para el proceso de TE, dada su capacidad de conducción eléctrica, por lo que se utiliza en la fabricación de cables, en componentes eléctricos y electrónicos, y en aleaciones como el bronce y el latón. Se encuentra en una gran variedad de ambientes geológicos, aunque su principal fuente son los pórfidos cupríferos, donde ocasionalmente se encuentra asociado a elementos como el oro y el molibdeno (Bayter *et al*., 2023). Dadas sus propiedades y características, es fundamental en la fabricación de distintas tecnologías necesarias para reducir el consumo de combustibles fósiles, tales como vehículos eléctricos, baterías, paneles solares, turbinas eólicas y redes eléctricas; de ahí su alta demanda. A diferencia del litio, el cobre es un mineral que puede ser sustituido por otros elementos como el aluminio, y puede ser reciclado sin perder ninguna de sus propiedades, características que resultan fundamentales al pensar en la sostenibilidad de su uso (ICSG, 2023). Dada su utilidad, es uno de los metales más usados por las personas y las industrias gracias a su alta ductilidad, maleabilidad, conductividad térmica y eléctrica, así como a su resistencia a la corrosión. De hecho, el cobre es el tercer metal más consumido en el mundo después del hierro y el aluminio (Hammarstrom *et al*., 2021).

Según el análisis del Internacional Copper Study Group (ICSG), la producción de cobre en América Latina entre 1960 y 2023 se ha incrementado de menos de 750 000 toneladas a 8.9 millones de toneladas, lo que equivale al 40 % de la producción global. La tendencia de incremento también se evidencia en Asia, que pasó de representar el 6 % al 21 %, mientras que en América del Norte se identifica un descenso de la producción de cobre de mina del 36 % al 10 % en este periodo (ICSG, 2024). Para 2023, Chile y Perú fueron los primeros dos países productores de cobre del mundo, seguidos por la República Democrática del Congo (RDC). Chile produjo 5.3 millones de toneladas, alrededor de una cuarta parte de la producción mundial de cobre, mientras que el Perú ha mostrado desde 2015 un incremento de su producción, aportando un 12 % en 2023. Sin embargo, el análisis del ICSG (2024) prevé que este segundo lugar podrá ser superado por el país africano en los próximos años.

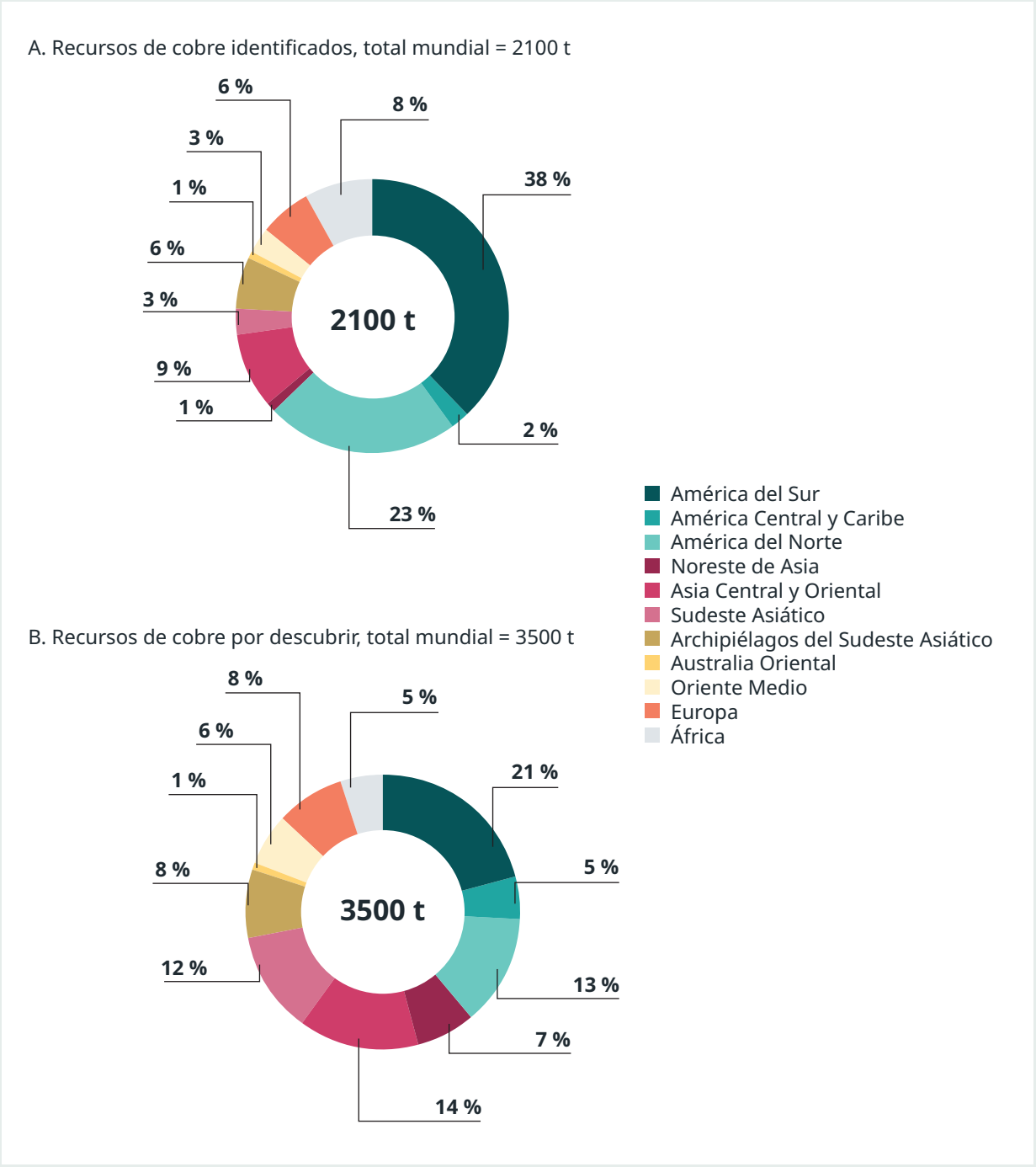
Figura 1. Producción de cobre de mina por país en 2023 (en miles de toneladas métricas de cobre)



Fuente: adaptado de ICSG (2024, p. 13).

América Latina se posiciona como una región significativa para la producción mundial de cobre. De acuerdo con estudios geológicos realizados para evaluar los recursos de cobre a nivel mundial, se evidencia que Sudamérica es la región del mundo con mayor proporción de cobre identificado, con un 38 % del total. Se trata de recursos que han sido localizados y caracterizados (cualitativa y cuantitativamente) mediante evidencia geológica, incluidos depósitos que aún no se han desarrollado. Por otra parte, en el caso de los recursos probables referidos a depósitos inexplorados, cuya caracterización es incompleta y carece de evidencia geológica, las reservas en esta región podrían ascender al 21 % del total mundial (ICSG, 2024; Hammarstrom *et al*., 2021).

Figura 2. Ubicación de depósitos identificados e inexplorados

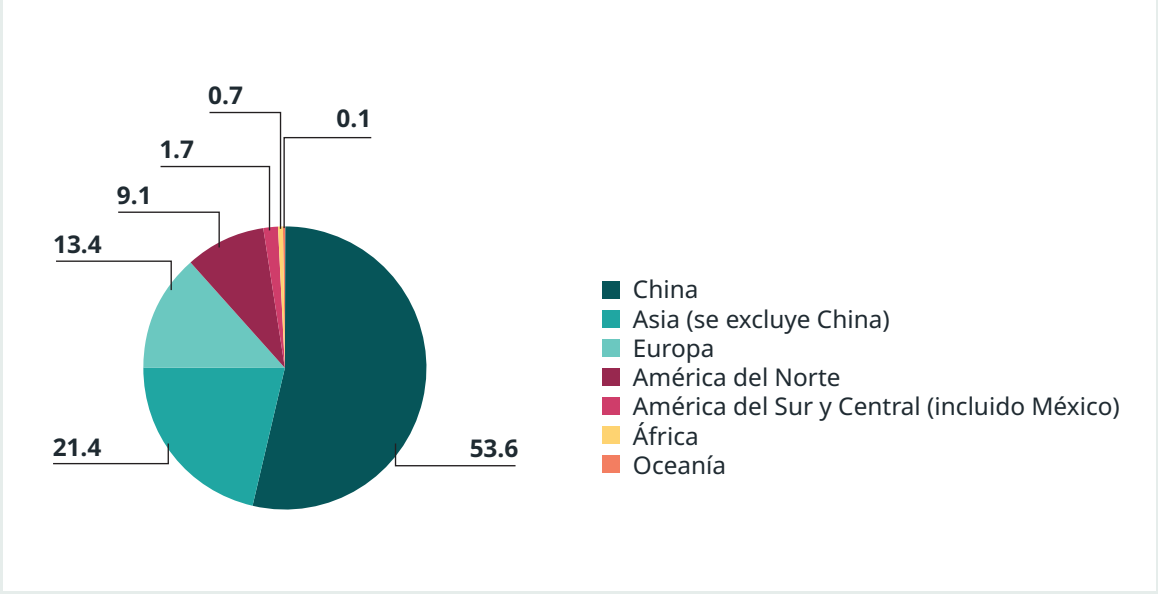


Fuente: adaptado de ICSG (2024, p. 7).

En 2020 China consumió el 53.6 % del cobre refinado producido, resultado de su expansión económica, su creciente urbanización y su inversión en infraestructura e industria. Le siguen en el consumo los demás países asiáticos (21.4 %), Europa (13.4 %) y América del Norte (9.1 %.) (Jones, Acuña, & Rodríguez, 2021). De acuerdo con las proyecciones de CRU Consulting, consultora especializada en el análisis de mercado de las *commodities*, recogidas en el informe de la Cepal (Jones *et al*., 2021), se estimó que durante la década de 2020 se produciría un aumento sostenido de la demanda de cobre, que se incrementaría de 26.9 a 33.5 millones de toneladas para 2030. El crecimiento de la demanda respondería a las necesidades de mercados emergentes como la India y el Sudeste Asiático, manteniendo a China como el mayor consumidor de cobre a nivel mundial con un 44 % del cobre refinado para 2030.

Figura 3. Consumo de cobre refinado durante 2020 (en miles de toneladas y en porcentajes)

Región	2020
China	12 084
Asia (se excluye China)	4826
Europa	3024
América del Norte	2058
América del Sur y Central (incluido México)	391
África	153
Oceanía	14
Total	**22 550**

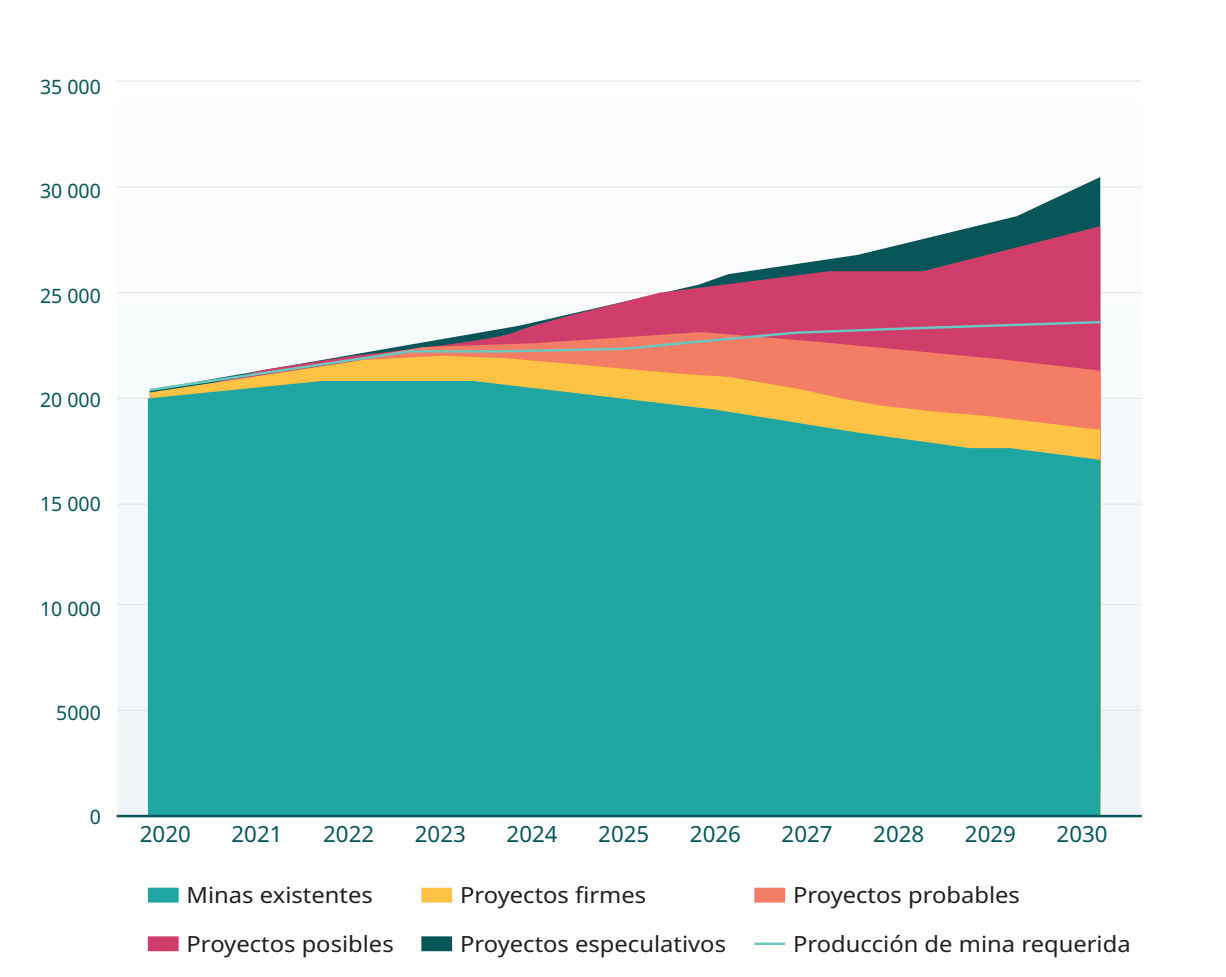


Fuente: adaptado de Jones *et al.* (2021, p. 10).

La producción de cobre se duplica cada 30 años en respuesta a las tendencias de consumo de la población mundial y a sus estándares de vida. Sin embargo, estas dinámicas son diferenciadas, ya que los países desarrollados tienden a mantener un consumo estable, mientras que los países en desarrollo suelen aumentarlo, más aún si experimentan un aumento del ingreso per cápita (Hammarstrom *et al*., 2021).

A la par de una tendencia creciente en la demanda de este mineral, los estudios advierten de la disminución de la oferta global de cobre debido al agotamiento de las minas existentes y a las dificultades que pueden surgir, así como al tiempo requerido para la extracción del recurso de depósitos ubicados en áreas remotas. La U. S. Geological Survey (Hammarstrom *et al*., 2021) indica que, para atender la creciente demanda, se requiere intensificar la exploración a nivel mundial, dado que muchos de los posibles yacimientos se encuentran en zonas de difícil acceso y requieren de mayores recursos financieros disponibles para su explotación. En este sentido, se proyecta que en esta década la producción de cobre tendrá una disminución aproximada de un 9 % y pasará de 20.2 millones de toneladas en 2020 a 18.4 millones de toneladas en 2030 (Jones *et al.*, 2021). Esto evidencia que el ritmo de producción actual será insuficiente para atender la demanda proyectada a 10 años, lo que explica el alto interés por avanzar en procesos de exploración y puesta en marcha de nuevos proyectos, dados los altos niveles de incertidumbre que tiene el desarrollo de un proyecto *greenfield*, cuya puesta en marcha puede tardar hasta 15 años desde el momento de la prospección y exploración, pasando por la obtención de permisos y la construcción de la mina hasta iniciar la producción.

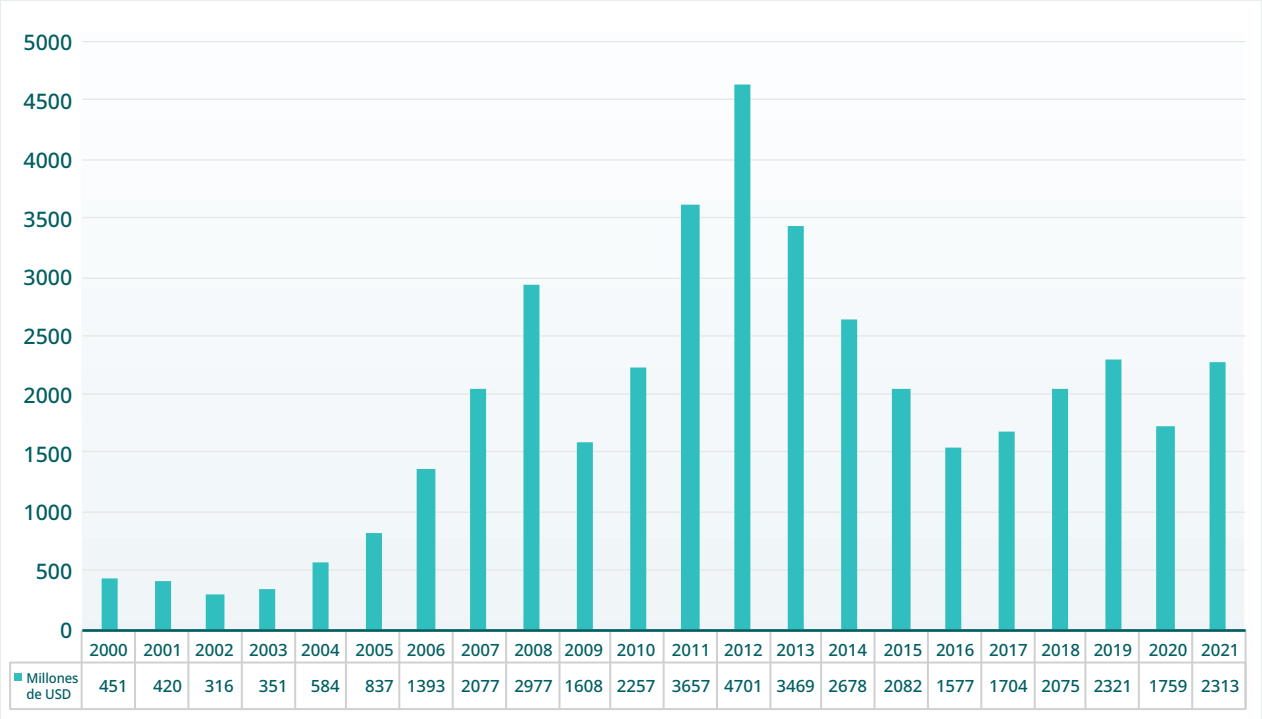
Figura 4. Brecha de producción, 2020-2030 (en miles de toneladas)



Fuente: adaptado de Jones *et al.* (2021, p. 22).

Entre 1990 y 2021 la inversión mundial en procesos de exploración de cobre fue del orden de USD 47 000 millones, lo que dio como resultado el descubrimiento de 228 nuevos depósitos que, entre recursos, reservas y producción, podrían llegar a representar 1180 millones de toneladas de cobre fino. La tendencia de inversión en estos procesos se incrementó a partir de 2022, cuando el promedio anual ascendió a USD 2800 millones. América Latina ha sido el principal destino de las inversiones en exploración, especialmente en Chile y Perú, países productores en los que se ubica alrededor del 30 % de las reservas mundiales de cobre. Por su parte, Colombia se ha posicionado en los últimos 15 años como un país atractivo para la exploración de metales no ferrosos. La llegada de inversiones para este tipo de exploraciones se inició a finales de la década de 2000, con presupuestos de alrededor de USD 400 millones. Sin embargo, la inversión se orientó principalmente a la búsqueda de oro, y menos de un 10 % a la exploración de cobre. De ahí que el país no cuente con amplia información referente al cobre en términos de recursos identificados y cuantificados (Jara *et al*., 2024).

Figura 5. Presupuestos de exploración de cobre a nivel mundial, 2000-2021



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Millones de USD	451	420	316	351	584	837	1393	2077	2977	1608	2257	3657	4701	3469	2678	2082	1577	1704	2075	2321	1759	2313

Fuente: elaboración propia a partir de Jara *et al*. (2024, p. 41).

El proceso de TE implica la adopción de cambios estructurales que incrementan la demanda de cobre. Según Jones, Acuña y Rodríguez (2021), estos cambios están asociados principalmente a: (i) los cambios en los sistemas de transporte y la adopción global de vehículos eléctricos, y (ii) la implementación de sistemas de energía renovable y la búsqueda de eficiencia energética. Para 2020, el sector de la construcción demandaba el 27 % de su producción. Sin embargo, en los últimos años, otros sectores han ganado participación en este consumo, como las redes eléctricas (23 %) y los sistemas de transporte (12 %) (Poveda *et al*., 2023).

El incremento del uso de vehículos eléctricos y las infraestructuras asociadas implicará una demanda de cobre que pasará del 2 % en 2020 al 10 % en 2030. Este tipo de vehículos demanda cuatro veces más cobre que los tradicionales y su uso está siendo incentivado por los Gobiernos a través de subsidios para acelerar el reemplazo

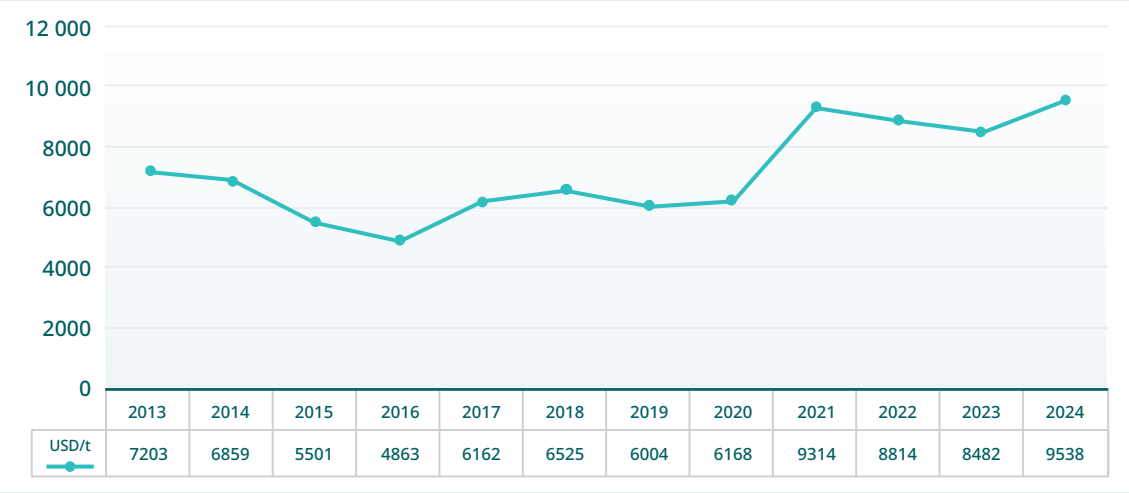
de los vehículos tradicionales. Por su parte, en el campo de las energías renovables, el cobre es requerido con intensidad para la producción de energía solar fotovoltaica, eólica marina y terrestre, así como en la construcción de sistemas de transmisión y distribución de este tipo de energía. Se estima que el requerimiento de cobre para estas tecnologías será de 1.35 millones de toneladas para 2030 (Jones *et al*., 2021).

En el periodo 2010-2019, coincidiendo con el fin del superciclo de los minerales, la producción de cobre refinado creció en alrededor del 19 % pasando de 18.7 a 23.3 millones de toneladas, de las cuales más del 85 % provenían de la producción minera y el resto de chatarra (Jones *et al*., 2021). La tendencia de crecimiento sostenido se vio afectada en 2020 por la desaceleración económica producida por los efectos de la pandemia de COVID-19, periodo en el que se experimentaron una baja en los precios de los minerales, exceptuando el oro, una reducción de la producción y una afectación de las cadenas de suministro y logística (Cepal, 2023; Poveda *et al*., 2023).

En 2012 se registraron precios de USD 7948 por tonelada, que experimentaron una caída en 2016 y llegaron a USD 4863 por tonelada. Sin embargo, a partir de 2020 se produjo una recuperación que alcanzó máximos históricos de USD 9314 por tonelada en 2021, precios que, aunque tuvieron luego algunos descensos, se mantuvieron por encima de los promedios históricos. Durante el año 2021, la reactivación de la demanda se reflejó en la recuperación de los precios del cobre, el estaño y el hierro, que alcanzaron los máximos registrados en 2011. Este comportamiento al alza se reforzó durante 2022, un periodo de gran volatilidad en este aspecto debido al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, que afectó la oferta de minerales y, por tanto, el comportamiento de los mercados. Para 2023, el precio se mantuvo ligeramente inferior al de 2022, pero aumentó la demanda debido al crecimiento de China, el mayor demandante a nivel mundial de cobre, cuyo PIB creció un 5.2 %.

Durante el primer semestre de 2024 se mantuvo la tendencia al alza, llegando en mayo el precio a un promedio de USD 10 128 por tonelada, aunque durante el segundo semestre bajó y se ubicó en un promedio de USD 9538 en octubre. Este descenso se explica por cambios en la economía china y por el anuncio de aranceles a productos, como los automóviles eléctricos en la Unión Europea, lo que ha provocado incertidumbre en el mercado de este mineral (ANM, 2024a). No obstante, las limitaciones en la oferta del mineral continúan presionando el incremento de los precios, lo que hará que esta siga siendo una inversión atractiva para el sector corporativo a pesar de los niveles de incertidumbre que puedan experimentar sus proyectos en las primeras fases.

Figura 6. Dinámica internacional del precio del cobre (USD/t), 2013-2024



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
USD/t	7203	6859	5501	4863	6162	6525	6004	6168	9314	8814	8482	9538

Fuente: elaboración propia a partir de UPME (2025) y ANM (2024b, 2024c).

3. La minería del cobre en Colombia

En el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia: potencia mundial de la vida", se propone el programa Minería para la Vida, cuyo propósito es hacer que los recursos naturales no renovables sean el insumo para la reindustrialización de la economía, la TE, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura (ANM, 2024a). De tal manera que las actividades impulsadas por este sector superen el extractivismo y den paso a una economía productiva, promuevan la distribución equitativa de los beneficios producidos por la minería, apliquen un enfoque territorial y ambiental, y respondan a criterios de planeación basados en la "transición energética justa", concepto acogido por este Gobierno (Poveda *et al*., 2023).

En promedio, el PIB minero del país en el periodo 2021-2024 alcanzó los USD 4000 millones, lo que representa alrededor del 1.22 % del PIB nacional. Para este mismo periodo, las exportaciones del sector representaron en promedio un 26 % del total del país y la IED experimentó un incremento, pasando del 2.5 % en 2021 al 18.9 % en 2023, tendencia que se revirtió en 2024 cuando la IED en el sector minero se ubicó en un 15.6 % (ANM, 2024a). En la composición del PIB minero 2018-2024, la extracción de carbón se mantuvo como la actividad principal con un 56 %, seguida de la extracción de minerales metalíferos con un 29 % y la extracción de otros minerales con un 14 % (ANM, 2024a).

El cobre es considerado un mineral estratégico para Colombia desde 2012. Posteriormente, en 2023, el actual Gobierno realizó una actualización de este listado mediante la Resolución 1006 de 2023, emitida por la ANM, en la que se sigue considerando el cobre y sus minerales asociados, derivados o concentrados como estratégicos para el país (ANM, 2023a). Este proceso de actualización se realizó aplicando una metodología de ponderación cuyos lineamientos, si bien se alinean con criterios de dinámicas internacionales, también retoman asuntos de carácter nacional que requieren atención y la concreción de políticas públicas desde el sector minero. A nivel internacional, se alinea con el marco global de TE, la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y la creciente demanda de minerales críticos para los desarrollos asociados a dicha transición. Por otro lado, retoma del ámbito nacional la provisión de materias primas minerales para la seguridad alimentaria, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública (ANM, 2023a; Bayter *et al*., 2023). En este marco, se incorpora el cobre en el listado de minerales estratégicos al cumplir con los criterios definidos en la metodología de ponderación definida. Así, el cobre obtuvo una calificación alta debido a su vinculación con la industria asociada a la TE y por con contar en el país con un ambiente geológico favorable, al haber sido identificados prospectos y depósitos del mineral, al igual que la existencia de proyectos en etapas intermedias y avanzadas para la explotación a mediana escala del mineral. En esta misma línea, recibió una calificación media respecto al aporte que puede hacer el cobre a los procesos productivos y de reindustrialización del país, y una calificación baja respecto a su utilidad para la soberanía alimentaria, el autoabastecimiento y la promoción de la asociatividad minera (Bayter *et al*., 2023).

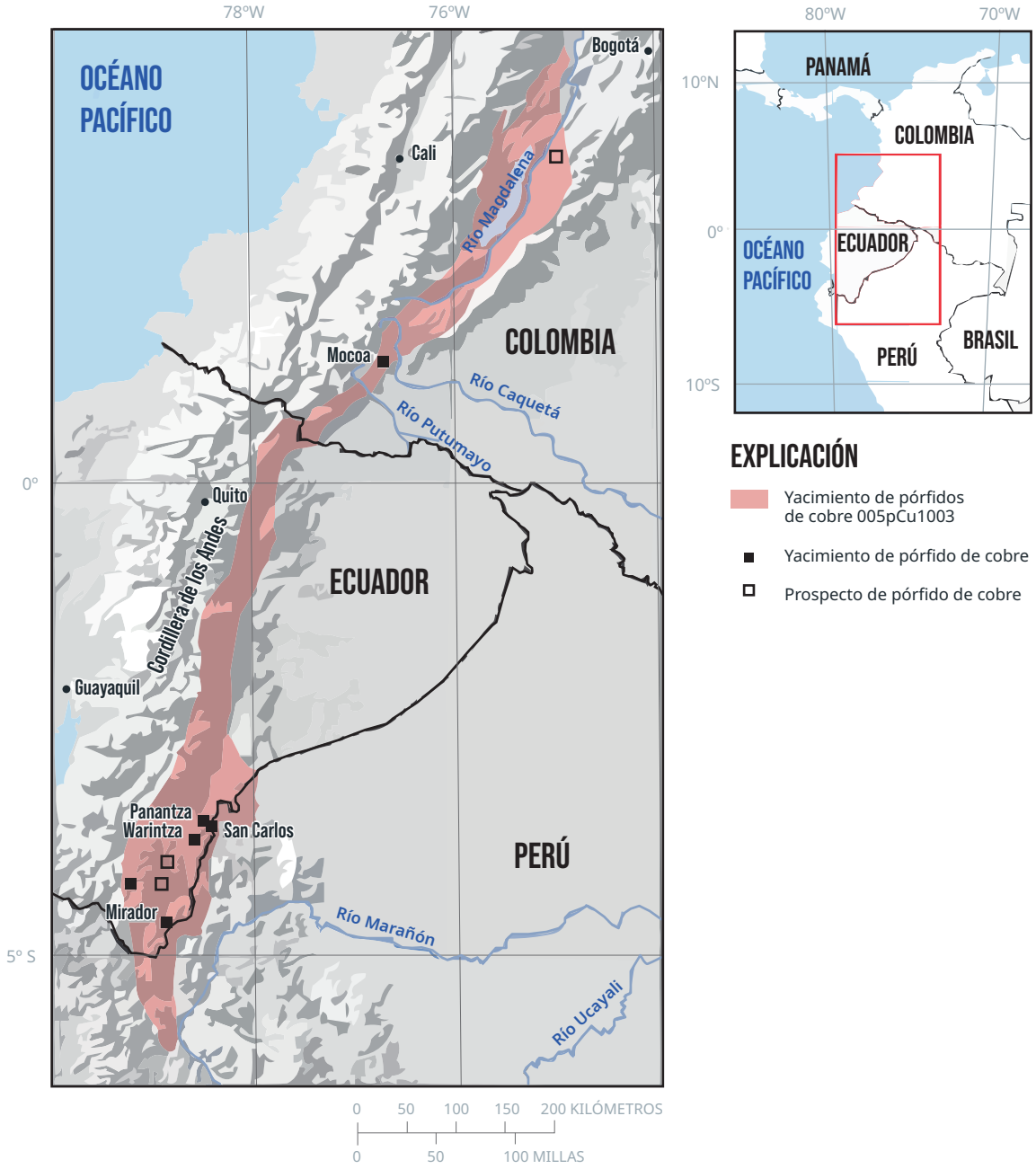
El avance de los estudios geológicos y la localización de importantes yacimientos de cobre en Chile y Perú han evidenciado la existencia de depósitos en la trayectoria de la cordillera de los Andes que atraviesa Colombia (Hammarstrom *et al*., 2021; Hammarstrom, 2022). De acuerdo con el mapa metalogénico elaborado por el Servicio Geológico Colombiano (SGC)[3], se han identificado en el territorio nacional ambientes geológicos favorables en los que podrían existir depósitos de cobre en los departamentos de Córdoba, Chocó, La Guajira y Cesar. Colombia se encuentra en la línea del cinturón del Pacífico, franja estratégica con potencial de cobre en la que se han identificado tres cinturones pórfidos cupríferos para la exploración y potencial explotación de cobre en el país:

- Cinturón Occidental: Acandí, Murindó, Pantanos-Pegadorcito, Andágueda y Pedrancha.
- **Cinturón Oriental: Andes, Infierno-Chili, Dolores y Mocoa.**
- Cinturón Central: Quebradona, El Pisno, Piedrasentada-Dominical y Mazamorras (ANM, 2024c).

Teniendo como fuente U. S. Geological Survey Global Copper, a continuación puede observarse la trayectoria de los cinturones (Hammarstrom *et al.*, 2021). Las ilustraciones ofrecen elementos para el análisis, que trasciende la escala nacional y lleva a pensar en las perspectivas de la exploración y explotación de este mineral a nivel de la región de América Latina.

3 Véase srvags.sgc.gov.co/jsViewer/Mapa_Metalogenico_Colombia_2022/#.

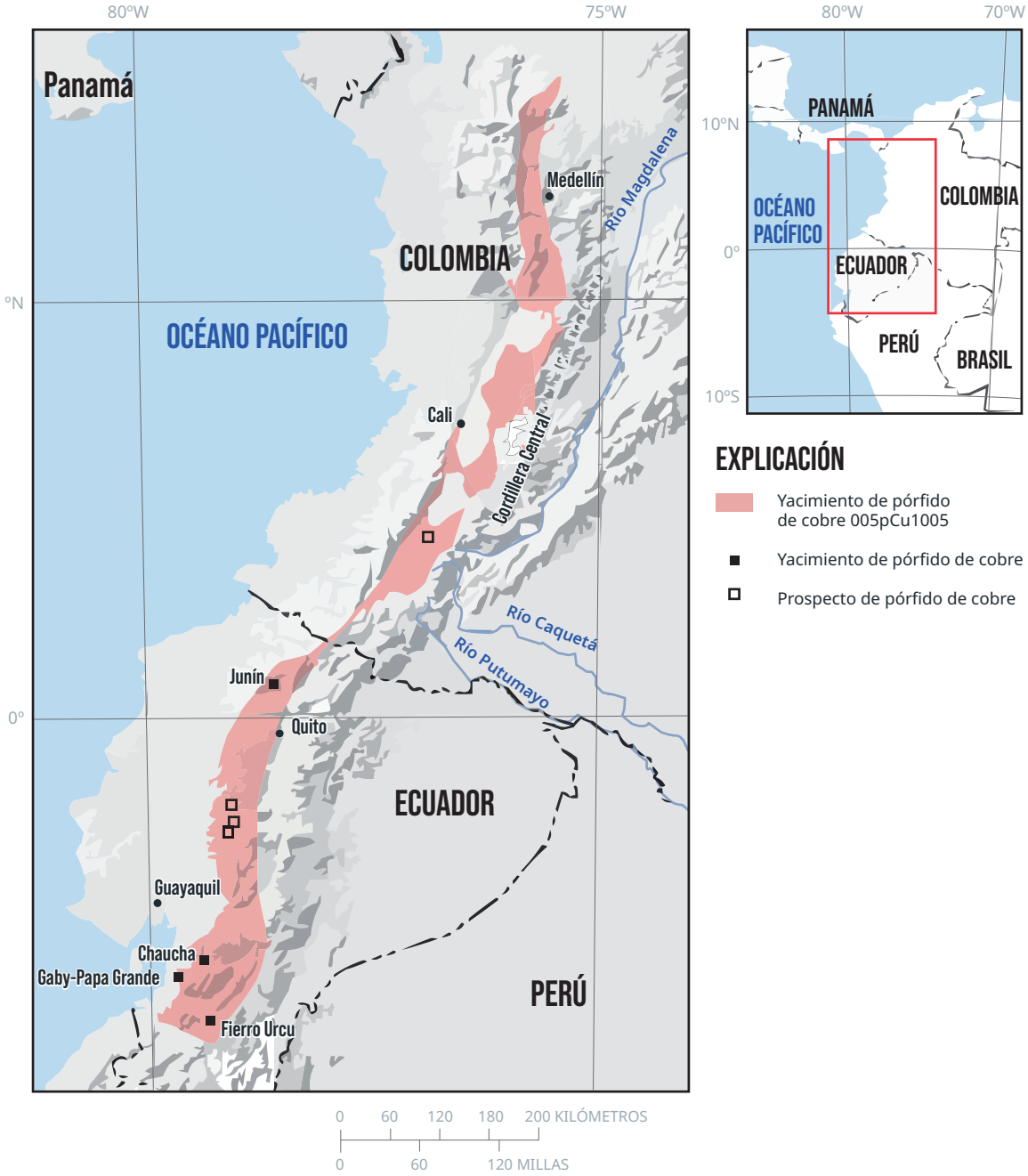
Mapa 1. Localización pórfido de cobre jurásico San Carlos – Colombia, Ecuador y Perú



Límites políticos, Departamento de Estado de Estados Unidos (2009)
Relieve sombreado, Earth Resources Observation and Science (EROS) Center (2011)
La proyección de Albers en Sudamérica equivale a una proyección cónica del Meridiano central 77°O; latitud de origen 32°S.

Fuente: adaptado de Hammarstrom *et al*. (2021, p. 183).

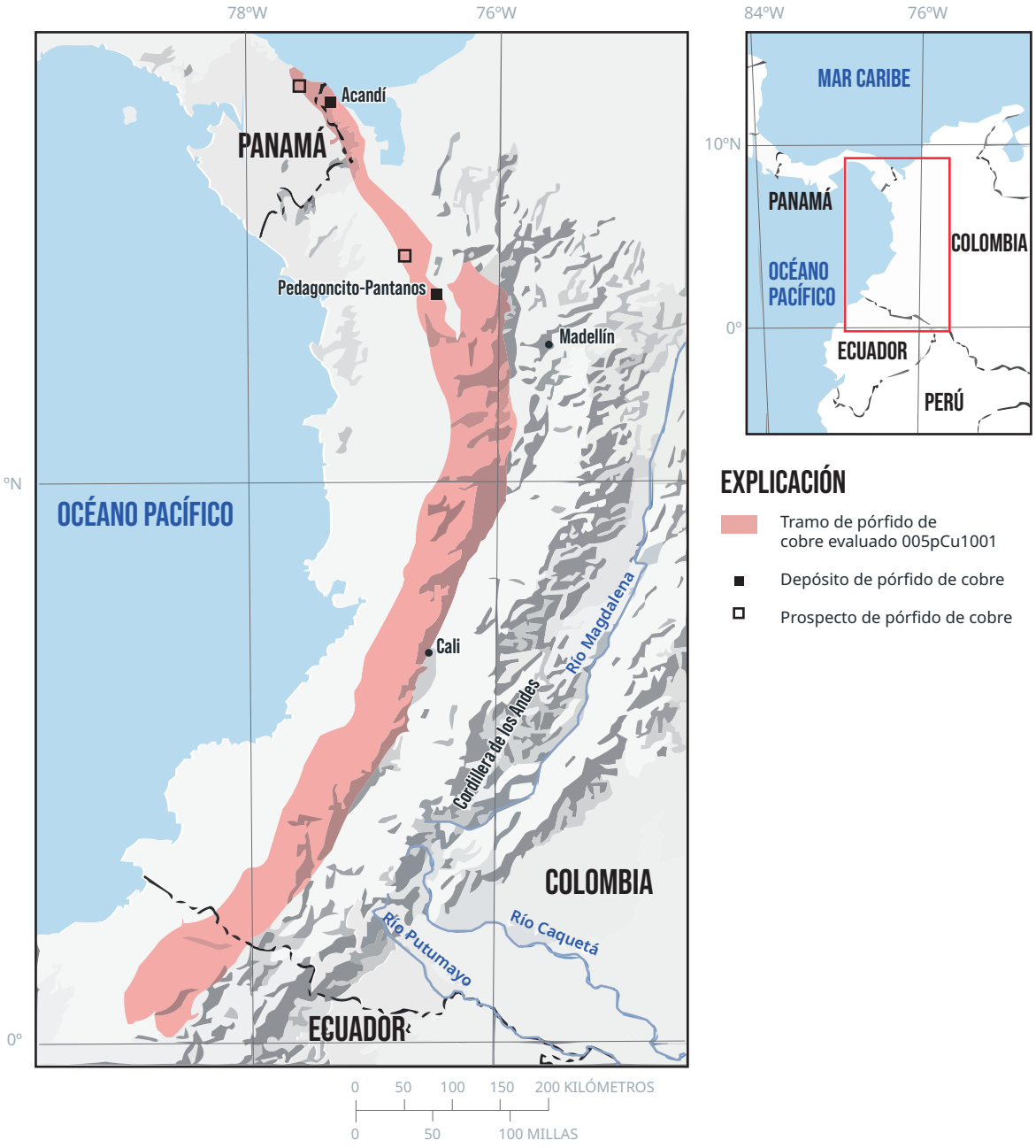
Mapa 2. Localización pórfido de cobre Miocene Chaucha – Colombia y Ecuador



Límites políticos, Departamento de Estado de Estados Unidos (2009)
Relieve sombreado, Earth Resources Observation and Science (EROS) Center (2011)
La proyección de Albers en Sudamérica equivale a una proyección cónica del Meridiano central 77°O; latitud de origen 32°S.

Fuente: adaptado de Hammarstrom *et al.* (2021, p. 181).

Mapa 3. Localización pórfido de cobre Paleocene – Eocene Acandí – Colombia, Ecuador y Panamá



Límites políticos, Departamento de Estado de Estados Unidos (2009)
Relieve sombreado, Earth Resources Observation and Science (EROS) Center (2011)
La proyección de Albers en Sudamérica equivale a una proyección cónica del Meridiano central 77°O; latitud de origen 32°S.

Fuente: adaptado de Hammarstrom *et al.* (2021, p. 183).

El actual código de minas en Colombia (Ley 685 de 2001) contempla cinco etapas del ciclo minero: (i) prospección, (ii) exploración, (iii) construcción y montaje, (iv) explotación y (v) cierre y abandono. La consolidación de la información respecto a los proyectos mineros, los títulos existentes y su etapa de desarrollo real en relación con su etapa contractual muestra grandes variaciones entre 2023 y 2024 (ANM, 2023b, 2024c). Dichas variaciones pueden explicarse por dos razones. Por una parte, tal y como explicó un funcionario de la ANM, la agencia ha tenido que realizar un proceso de depuración y revisión de los títulos mineros, ya que, por ejemplo, de los 7000 títulos activos solo 2800 se encontraban en explotación real[4]. Esto evidencia cómo la forma de adjudicación del código de minas mediante contratos de concesión, que tiene como principio "primero en el tiempo, primero en el derecho", fomentó prácticas especulativas en el territorio nacional e impidió al Estado planificar la actividad. Por otro lado, en el caso del cobre, varios de estos títulos no se asocian exclusivamente a este mineral, sino que incluyen otros minerales metálicos y sus concentrados. De ahí que, a pesar de encontrarse en etapa de explotación por el tiempo contractual, algunos de estos títulos no han logrado categorizar reservas mineras, lo que impide la aprobación del plan de trabajo y obras (PTO) para el desarrollo de la fase de construcción y montaje, así como la aprobación de la viabilidad ambiental por la autoridad competente (regional o nacional); por tanto, no cuentan con los requisitos técnicos y legales para realizar la explotación (Poveda *et al*., 2023).

Teniendo en cuenta este contexto y según la información reportada por la ANM sobre la actividad minera vinculada al cobre, a agosto de 2024 existían 375 títulos mineros vigentes para la explotación de cobre. Según su etapa contractual, 163 títulos se encontraban en exploración, 31 en construcción y montaje, 180 en explotación y 1 en evaluación técnica anticipada. Asimismo, se presenta el proyecto El Roble, ejecutado por la empresa Atico Mining Corp., como el principal proyecto en fase de explotación en 2023, con una producción de alrededor de 6000 toneladas (ANM, 2024c). Por otra parte, existen varios proyectos en fase exploratoria que reportan informes de recursos y reservas de acuerdo con estándares internacionales, que son útiles para las proyecciones y la negociación de sus acciones. Sin embargo, a excepción del proyecto El Roble, ninguno ha podido pasar a la fase de explotación, en la que pueden corroborarse sus estimaciones, dado que no cuentan con los requisitos completos para avanzar a dicha fase, el PTO y la licencia ambiental aprobada por la autoridad competente, lo que depende de la escala de minería que se vaya a realizar (Poveda *et al*., 2023).

4 Entrevista a gerente del Grupo de Promoción – ANM (10/09/2024).

Tabla 1. Proyectos con informes de recursos y reservas de acuerdo con estándares internacionales

Proyecto	Municipio(s) / dpto.	Empresa	Minerales
Quebradona	Jericó, Támesis (Antioquia)	Anglo Gold Ashanti	Oro y cobre
El Roble	El Carmen (Chocó)	Atico Mining Corp.	Oro y cobre
Alacrán (San Matías)	Puerto Libertador (Córdoba)	Cordoba Minerals Corp.	Oro y cobre
La Mina	Fredonia, Venecia (Antioquia)	Goldmining Inc.	Oro y cobre
Titiribí	Armenia, Titiribí (Antioquia)	Goldmining Inc.	Oro y cobre
Yarumalito	Caramanta, Valparaíso (Antioquia)	Goldmining Inc.	Oro y cobre
Mocoa	Mocoa (Putumayo)	Libero Copper & Gold Corp.	Cobre y molibdeno
Soto Norte	California, Suratá (Santander)	Sociedad Minera de Santander (Minesa)	Oro y cobre

Fuente: elaboración a partir de ANM (2024b).

El Roble es el único proyecto en etapa de explotación de cobre en el país y ha sido catalogado como proyecto de interés nacional y de interés regional estratégico. Está ubicado en el municipio de El Carmen de Atrato, departamento del Chocó, en el noroccidente de Colombia. Operado por Minera El Roble S. A. (Miner S. A.), es propiedad en un 90 % de la empresa canadiense Atico Mininig Corporation desde 2013. El proyecto está integrado por siete títulos mineros con un área total de 6362.41 hectáreas. Los títulos han sido categorizados como mediana y pequeña minería, por lo que la autoridad ambiental con competencia para el licenciamiento y seguimiento es la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó). Esta corporación le ha concedido el licenciamiento ambiental y se encarga de hacer seguimiento a los compromisos ambientales adquiridos por

la empresa, que han sido calificados como insuficientes por organizaciones que acompañan a las comunidades de la zona (Poveda *et al*., 2023; Díaz, 2022).

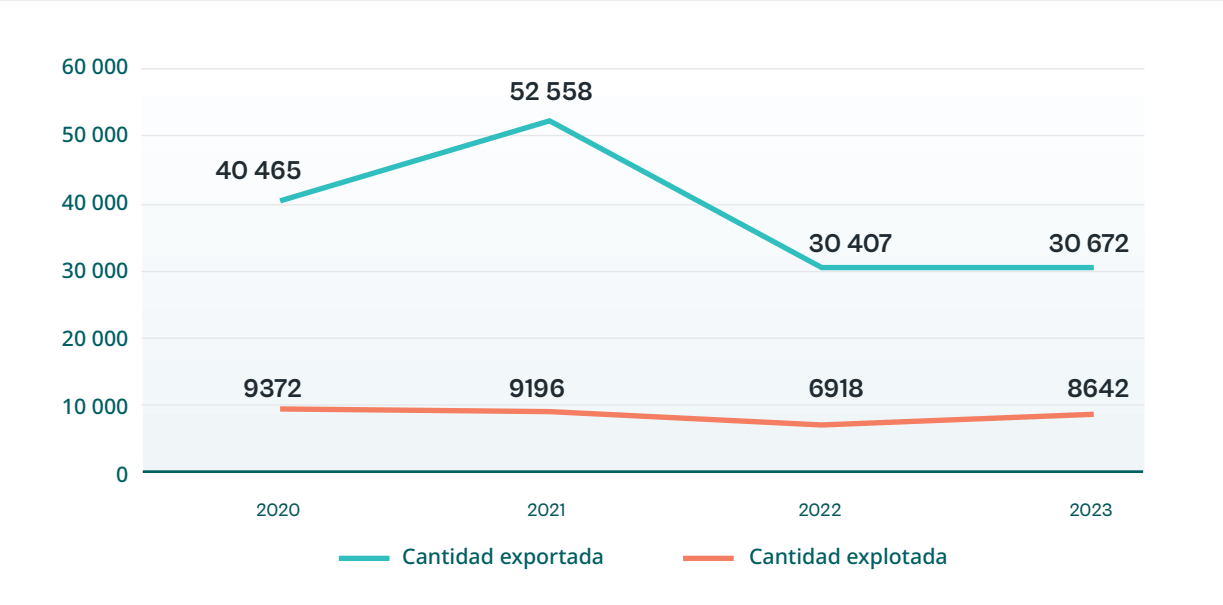
Las actividades del proyecto se iniciaron en 1987 y las operaciones de la mina subterránea, ubicada en el título principal, comenzaron producción en 1992, según un contrato de concesión de 30 años con vigencia hasta enero de 2022. La empresa continúa avanzando en la exploración de otros títulos aledaños, con miras a una expansión que amplíe la vida útil de la mina[5]. Alrededor del proyecto se han generado diversas controversias, entre ellas: (i) la evasión del pago de obligaciones al Estado (regalías y participación nacional); (ii) los impactos ambientales de la actividad y el incumplimiento de compromisos en ese aspecto, principalmente relacionados con la deforestación de la zona, la contaminación de cuerpos de agua con vertimientos no autorizado, la presencia de sustancias tóxicas en el agua y la afectación del río Atrato, principal afluente de este departamento, por las estructuras que se encargan de almacenar los desechos de los procesos mineros; al igual que por (iii) los efectos adversos que tiene la operación de la mina para los habitantes de la zona, por ejemplo, en el sector agropecuario, y por el deterioro de la infraestructura vial debido al paso permanente de vehículos de carga por el casco urbano (Valdés, 2023; Siembra, 2021).

En 2017, la ANM demandó a la empresa por el incumplimiento de sus obligaciones, con una deuda superior a los USD 4.5 millones. Frente a esta controversia, la empresa adujo principalmente dos argumentos. Primero, la existencia de interpretaciones diferenciadas del contrato, dado que fue firmado bajo un régimen distinto al actual, por lo que debería ampararla uno de transición. Por ello, entre 1992 y 2017 solo pagaba regalías por oro y plata, mas no por el cobre extraído, dado que en el régimen previo este mineral estaba exento. Segundo, alegó que no estaba obligada a pagar la participación nacional[6], ya que su producción no superaba el tope estipulado, dado que el material extraído no es igual al volumen de concentrado producido. El proceso arbitral aún está en desarrollo en el marco de la renovación del contrato, que expiró en 2022, pero que por normativa permite a la empresa seguir en operación, ya que realizó los trámites para su renovación y se encuentra a la espera de respuesta de la autoridad minera (Díaz, 2022; Valdés, 2023). Por su parte, en julio de 2024, la ANM realizó un ejercicio de diálogo social en El Carmen de Atrato con el propósito de tomar en consideración las perspectivas de los distintos actores en la toma de decisiones sobre la mina El Roble y en las negociaciones con la empresa[7].

Según la información de la ANM, se está avanzando en el desarrollo de proyectos en los departamentos de Córdoba, Antioquia, Cesar y Chocó, con resultados positivos en el proceso de exploración. Entre 2020 y 2023, Colombia exportó unas 154 102 toneladas de cobre y sus concentrados (ANM, 2023b, 2024c). Dado que en el país no se realiza la refinación del mineral, el cobre en concentrados polimetálicos se exporta en su totalidad a China (ANM, 2023b, 2024c).

5 aticomining.com/el-roble-mine/snapshot/.
6 Contraprestación especial por explotación de minerales metálicos en cantidades superiores a las 100 000 toneladas al año.
7 Véase www.anm.gov.co/anm%2Arealiza%2Adi%C3%A1logo%2Asocial%2Asobre%2Ael%2Afuturo%2Ade%2Ala%2Amina%2Ael%2Aroble%2Aen%2Acarmen%2Ade%2Aatrato%2Achoc%C3%B3.

Figura 7. Cantidad de cobre explotada en concentrados polimetálicos y exportaciones de cobre y sus concentrados



Fuente: elaboración propia a partir de ANM (2023b, 2024c).

Entre 2020 y 2023, las exportaciones experimentaron fluctuaciones, pasando de USD 54.1 millones en 2020 a USD 91.2 millones en 2021, con un descenso a USD 54.4 millones en 2022 y un leve incremento a USD 56.5 millones en 2023 (ANM, 2023b, 2024a). La producción de cobre del país se extrae en su gran mayoría de la mina El Roble, en el departamento del Chocó, caracterizada previamente, y con una menor participación desde 2022 de la mina Buriticá, ubicada en Antioquia (Poveda *et al.*, 2023). Con respecto a esta última, es importante anotar que su actividad principal es la minería de oro, lo que puede explicar que no sea considerada en los datos sobre proyectos mineros de cobre en las estadísticas de la ANM, aunque el proyecto tiene como objetivo la exploración y extracción de metales preciosos, minerales de cobre, plomo y zinc, y sus concentrados en forma subterránea. La mina es operada por Zijin – Continental Gold, perteneciente a la compañía china Zijin Mining Group, obtuvo su licencia ambiental en diciembre de 2016 e inició su construcción en 2017 y su producción comercial en diciembre de 2020, constituyéndose así en uno de los desarrollo mineros subterráneos de oro más importantes del país[8].

En consecuencia, la producción de cobre no alcanza a ser significativa por el momento, dado el estado inicial de la mayoría de los proyectos. Su aporte al recaudo de regalías en el periodo 2021-2024 ha sido marginal, alcanzando tan solo el 0.1 % en 2023 y el 0.03 % a octubre de 2024, respecto a otros minerales como el carbón, que aportó el 81.3 %, o los metales preciosos, que aportaron el 11.4 % del recaudo de regalías en 2024, de acuerdo con cifras preliminares (ANM, 2023b, 2024a). Asimismo, el país tampoco se posiciona como un actor relevante en la producción mundial, aunque sí es identificado como una zona con un alto potencial de producción, para lo cual se requiere avanzar en la investigación geológica.

8 Véanse www.continentalgold.com/mina-buritica/ y www.anla.gov.co/01_anla/proyectos-ANLA/proyecto-minero-buritica.

Por otro lado, como parte del proceso de planeación y reorganización de la actividad minera, la ANM ha avanzado en la delimitación de áreas estratégicas mineras (AEM), zonas con alto potencial para minerales estratégicos teniendo en cuenta la prospección adelantada por el Servicio Geológico Colombiano. En este marco, en 2021 la ANM inició el proceso de adjudicación de seis AEM de cobre y polimetálicos para el otorgamiento de contratos de exploración y explotación de estos minerales estratégicos (ANM, 2021).

Tabla 2. Áreas estratégicas mineras de cobre

Zona / bloques	Acto administrativo de la ANM	Bloques / área (ha)	Municipio	Departamento
Perijá Sur / 4 Bloques	Resolución 008 del 16 de febrero de 2021	Bloque 1: 4931.2893	San Diego	Cesar
		Bloque 2: 6046.3386	San Diego	Cesar
	Resolución 248 del 29 de diciembre de 2021	Bloque 3: 154.8155	San Diego La Paz	Cesar
		Bloque 15: 2726.3237	San Diego La Paz	Cesar
Perijá Norte	Resolución 009 del 16 de febrero de 2021	Bloque 4 (en ejecución)*: 469.0763	La Jagua del Pilar	Guajira
	Resolución 034 del 29 de marzo de 2021	Bloque 5: 890.9807	Urumita La Jagua del Pilar	Guajira

Nota. * Adjudicado mediante contrato especial de exploración y explotación de AEM para mineral de cobre y polimetálicos a la sociedad Carbomas S. A. S. (Resolución 150 del 18 de marzo de 2021).
Fuente: elaboración propia a partir de ANM (2024d).

Este proceso de adjudicación viene avanzando bajo la modalidad de selección objetiva de las ofertas que presenten las mejores condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales para el aprovechamiento del recurso, con el fin de establecer contratos especiales de exploración y explotación de minerales estratégicos con titulares mineros idóneos y calificados (ANM, 2021). A través de esta modalidad, se favorece la planeación del territorio para la actividad minera mediante la delimitación de áreas estratégicas en las que no es posible suscribir contratos de concesión, en contraposición a la desordenada ampliación de la frontera extractiva que promovió la entrega de títulos a privados en un marco de débil regulación por parte del Estado a inicios del siglo XX en el país. Del análisis realizado de las áreas con potencial de cobre en el país, el 38.54 % se encuentra en áreas con restricciones ambientales con reservas forestales (Ley 2.ª de 1959), el 9.11 % se solapa con consejos comunitarios de comunidades negras y el 8.68 % con resguardos indígenas. Como puede observarse, el municipio de Mocoa, en el departamento del Putumayo, no ha sido contemplado entre los territorios priorizados por la ANM para la definición de AEM para la explotación de cobre[9].

9 Entrevista a gerente del Grupo de Promoción – ANM (10/09/2024).

4. Proyecto Mocoa Libero Cobre

4.1 Caracterización del departamento del Putumayo

	Departamento del Putumayo	Municipio de Mocoa
Región	Centro Sur	
Subregión	-	Medio Putumayo
Categoría de ruralidad	-	Intermedio
Extensión	24 885 km^2	1030 km^2
Población	388 716 habitantes	64 807 Habitantes
Densidad poblacional	15.62 hab./km^2	62.92 hab./km^2 (2020)
Número de municipios	13	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos Terridata del DNP.

El departamento del Putumayo comprende 13 municipios (**Mocoa**, la capital; Colón, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Francisco, San Miguel, Santiago, Sibundoy, Valle del Guamuez y Villagarzón), de los cuales nueve son municipios PDET[10]. Su territorio abarca desde la cumbre de la cordillera andina, al occidente, hasta la planicie amazónica, al oriente, entre los cauces de los ríos Caquetá, al norte, y San Miguel y Putumayo, al sur. Este último río los separa de Ecuador (provincia de Sucumbíos) y Perú (departamento de Loreto).

10 Los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final para la Paz de 2016 en los municipios priorizados. Los municipios PDET son: Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Leguízamo, San Francisco, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Mapa 4. Departamento del Putumayo



Fuente: adaptado de UNODC/Simci (2016).

El territorio del Putumayo se divide en tres zonas: la región andina, el piedemonte y la llanura amazónica. La región andina o Alto Putumayo está integrada por cuatro municipios cuyas cabeceras se encuentran en el llamado valle de Sibundoy (Sibundoy, Santiago, San Francisco y Colón). El Alto Putumayo se caracteriza por su clima frío y por su zona de cultivos de montaña con producción lechera y truchera. El piedemonte o Medio Putumayo comprende la capital, Mocoa, así como Villagarzón, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán. Es una zona de piedemonte y transición entre las laderas y el valle, con un clima templado (24 ºC en promedio). Finalmente, la llanura amazónica o Bajo Putumayo es un área selvática que se extiende al norte y al sur de la línea ecuatorial, bordeada por los ríos Putumayo y Caquetá. La llanura conforma casi dos tercios del territorio putumayense y allí se encuentra la mayor concentración urbana del departamento (Puerto Asís) y el municipio más extenso (Puerto Leguízamo), junto con Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Caicedo.

De acuerdo con la información recopilada por la plataforma Terridata del Departamento Nacional de Planeación (DNP)[11], el departamento del Putumayo cuenta con 388 716 habitantes, de los cuales el 49.8 % son hombres y el

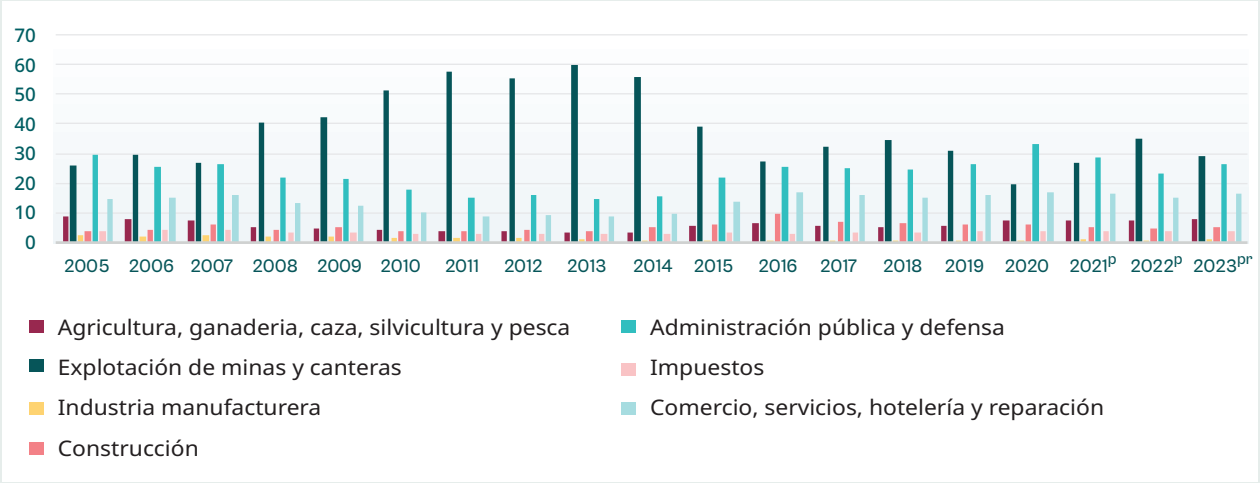
11 Véase terridata.dnp.gov.co/.

50.2 %, mujeres. El 47.9 % de la población se ubica en zonas rurales y el 52.1 % en zonas urbanas. Del total de la población, el 22.06 % pertenece a alguna comunidad étnica: el 18.22 % se reconoce como indígena, el 3.82 % como negra, mulata o afrocolombiana y el 0.01 % como población palenquera. En este departamento se encuentran 75 resguardos indígenas, en los cuales habita el 9.1 % de la población (32 115 personas). Por su parte, Mocoa, su capital, cuenta con una población de 64 807 habitantes, de los cuales el 51.8 % son mujeres y el 48.2 %, hombres. El 69.8 % se ubica en la zona urbana y el 30.2 %, en la zona rural. La población indígena representa el 15.58 % y se distribuye en 10 resguardos y 13 cabildos, mientras que la población afro representa el 3.75 %. La población indígena pertenece a comunidades de los pueblos Inga, Inga Kamëntsá, Yanacona, Nasa, Kamëntsá y Pasto.

En las últimas dos décadas, el aporte anual del departamento del Putumayo al PIB nacional ha oscilado entre el 0.3 % y el 0.6 %. La mayor contribución se produjo en el periodo 2011-2014, coincidiendo con las mayores cifras en la actividad económica de explotación de minas y canteras a nivel departamental, cuyos aportes superaron los COP 2000 millones. Este periodo coincide con el incremento de la producción petrolera en el país, a la que este departamento contribuyó debido a la existencia de importantes campos en su territorio, en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán y Villagarzón. Tras el repunte de 2014, cuando se registraron aportes de este sector al PIB por COP 2500 millones, su comportamiento ha sufrido un desplome en los últimos años, que ha mostrado las cifras más bajas en 2016 y, posteriormente, en 2020, debido al contexto de desaceleración de la economía y la reducción de la producción y los precios del petróleo. En cuanto a la composición del PIB departamental, la gráfica muestra la proporcionalidad que tienen en la dinámica económica los sectores de la administración pública y la explotación de minas y canteras, seguidos de las actividades agropecuarias y los servicios. Por su parte, se evidencia que la industria manufacturera y la construcción ocupan un lugar marginal en el conjunto de la economía.

Para comprender la proporcionalidad de cada actividad económica en el Putumayo, es importante aclarar que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en su metodología para la medición del PIB a nivel departamental, considera dentro de la actividad "explotación de minas y canteras" la extracción de carbón de piedra y lignito, petróleo crudo y gas natural, minerales metalíferos y otras minas y canteras. Por su parte, la administración pública y defensa se compone de todas las actividades administrativas del Gobierno regional y de los Gobiernos locales, así como de las actividades vinculadas al funcionamiento del Estado en todas las ramas del poder, incluidas las fuerzas armadas y de policía. Asimismo, se integran en esta operación estadística los impuestos, compuestos por el impuesto al valor agregado (IVA), otros impuestos a productos, importaciones y subvenciones. En este cálculo no se tienen en cuenta las regalías obtenidas por la explotación de recursos naturales en el territorio (DANE, 2024b).

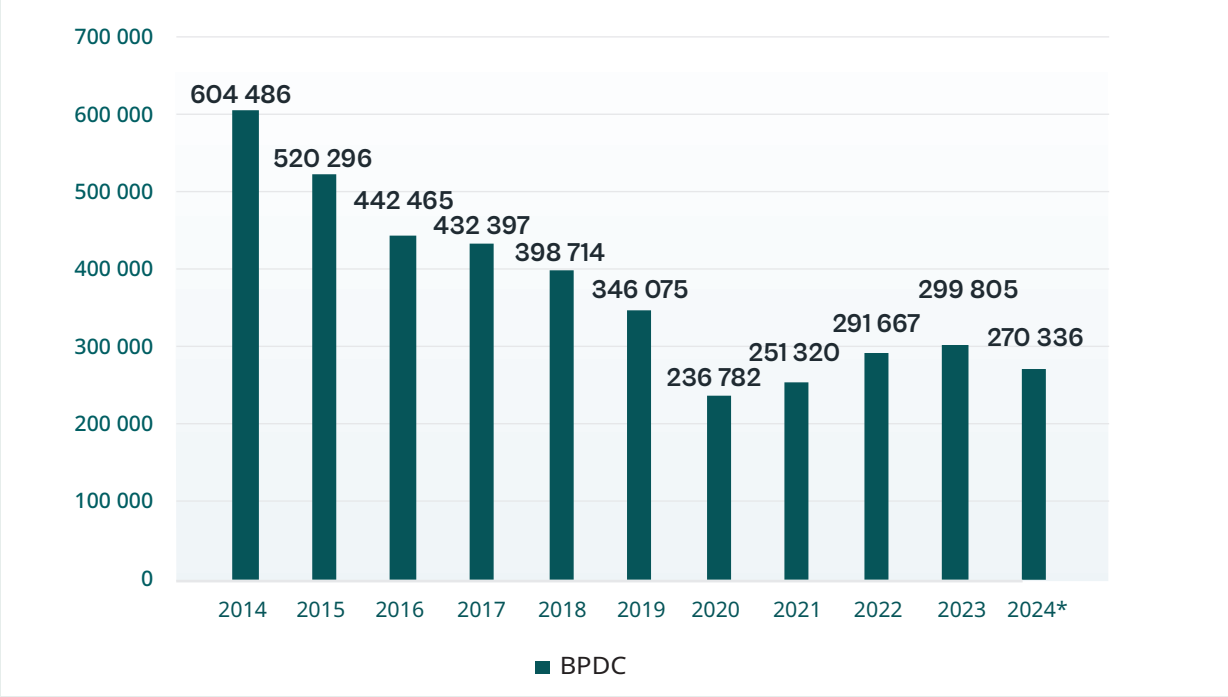
Figura 8. Proporción por rama de actividad económica en el PIB departamental, 2005-2023[pr]



Notas. [p]: provisional; [pr]: preliminar.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de DANE (2024a).

El Putumayo ha desempeñado un papel relevante en la industria del petróleo en el país, actividad que se inició en este territorio en la primera mitad del siglo XX. En la actualidad, esta actividad se concentra en los municipios de San Miguel, Orito, Puerto Asís, Villagarzón, Valle del Guamuez, Puerto Caicedo y Mocoa, donde se encuentran los campos Toroyaco y Moqueta. En 2024, el departamento ocupó el quinto lugar entre los mayores productores de petróleo del país, aunque su producción ha sufrido un descenso de más del 50 % en los últimos 10 años.

Figura 9. Producción fiscalizada de petróleo por campo en barriles por día calendario (BPDC)



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas de producción de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)[12].

12 Véase www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regal%C3%ADas/sistemas-integrados-operaciones/estad%C3%ADsticas-de-producci%C3%B3n/.

De acuerdo con la información del Sistema Minero Colombiano sobre volúmenes de explotación de minerales asociados a pagos de regalías[13], en este departamento la actividad minera se concentra en la extracción de rocas, materiales de construcción, oro y plata. En el periodo 2012-2024, se han extraído en el Putumayo 1 419 891m³ de rocas y materiales de construcción, de los cuales el 13 % corresponde a la explotación realizada en Mocoa, superada por la de los municipios de Puerto Guzmán, Valle del Guamuez y Orito, que en conjunto representan un 54 % del total. En cuanto a metales preciosos, se registra explotación principalmente de oro y plata; aunque es posible que las cifras del sistema no reflejen la magnitud real de esta extracción, dada la alta proporción de actividad minera ilegal e informal que se presenta en este departamento. Según estos datos, entre los años 2012 y 2019 se extrajeron 227 946 gramos de oro, principalmente en los municipios de Puerto Guzmán, Villagarzón, Sibundoy, Puerto Leguízamo y Orito. Mocoa solo aportó el 4.4 % del total. Para este mismo periodo, se extrajeron 7225 gramos de plata, que en un 90 % provenían del municipio de Villagarzón.

En términos ambientales, el departamento del Putumayo cuenta con 5867 especies, entre aves, mamíferos, peces de agua dulce, plantas y líquenes; de ellas, 168 son exclusivas de esta zona del país. De igual forma, 4 especies han sido calificadas en peligro crítico, 21 en peligro y 37 con vulnerabilidad para su subsistencia (Instituto Humboldt, 2019). En el Alto y el Medio Putumayo se ubican diversas fuentes hídricas y existe un catálogo de flora y fauna de gran diversidad. En esta región se afrontan distintas amenazas para las fuentes hídricas, tanto por eventos naturales como por la intervención humana. En relación con la segunda causa, se identifica la deforestación, los derrames de crudo y la ampliación de la frontera agrícola y urbanística no planificada. Según datos publicados por Global Forest Watch, entre 2002 y 2023 el Putumayo tuvo una disminución del 10 % de bosque primario húmedo y del 15 % de cobertura arbórea, especialmente en el Medio y el Bajo Putumayo[14].

Particularmente, Mocoa cuenta con varias microcuencas que han sufrido procesos de pérdida de biodiversidad en flora y fauna ocasionados por el uso inadecuado del suelo y la ampliación de la frontera agropecuaria con un manejo técnico deficiente, y asociados a problemas sociales como la pobreza (Corpoamazonia, 2011). Entre estas fuentes hídricas se encuentran:

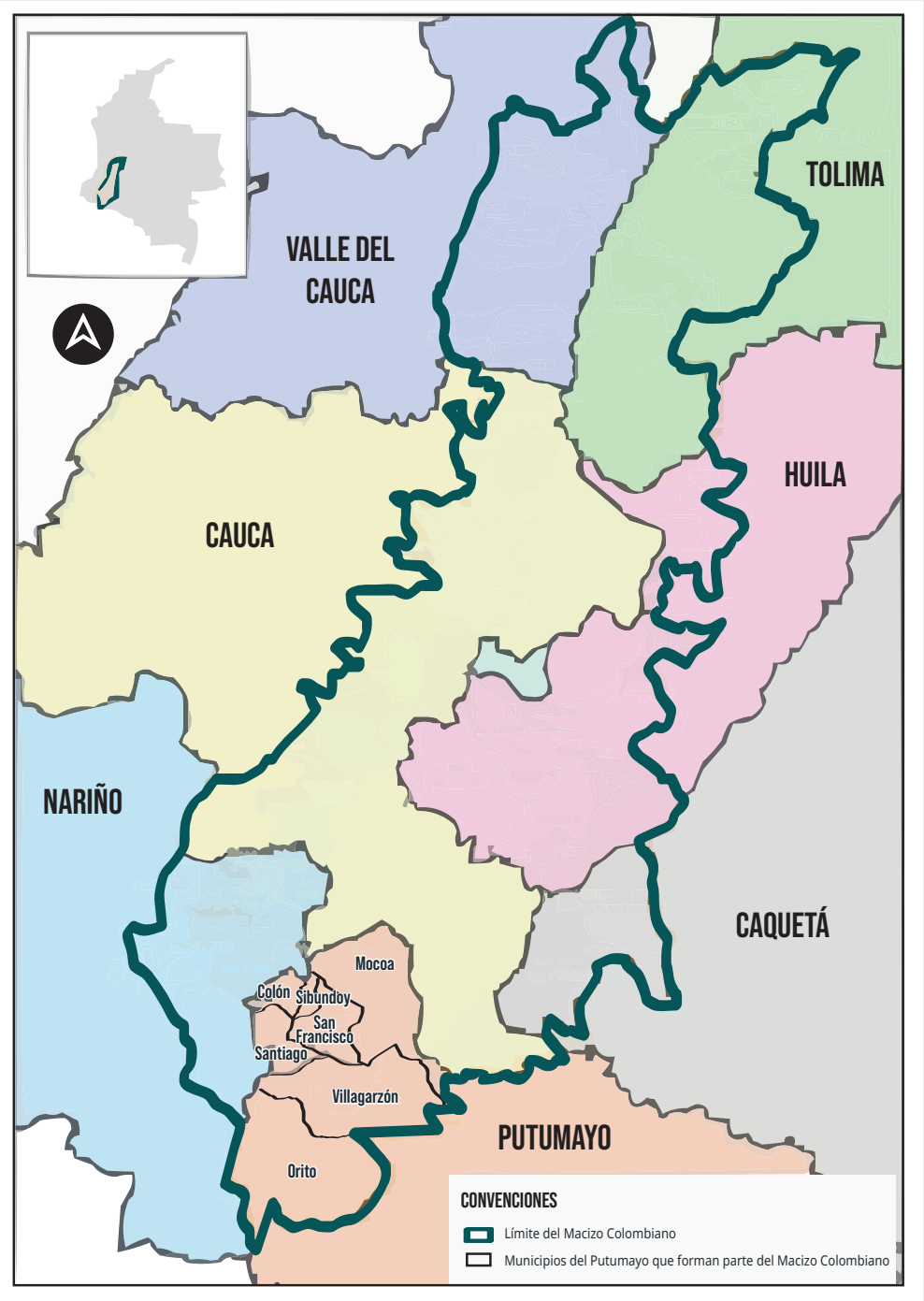
- **Quebrada Almorzadero**, localizada hacia el centro del municipio de Mocoa y al oriente del sector urbano de Mocoa.
- **Cuenca quebrada Curiyaco**, localizada al sur del municipio de Mocoa y al suroriente del sector urbano de Mocoa.
- **Cuenca río Mulato**, localizada hacia el centro del municipio de Mocoa y al occidente del sector urbano de Mocoa.
- **Microcuenca de las quebradas Taruca-Conejo**, localizada hacia el centro del municipio de Mocoa y al occidente del sector urbano de Mocoa.

En el departamento se localizan varias áreas protegidas, zonas de reserva forestal y parques naturales[15]. Hasta inicios de 2025, la zona donde se ubica el Proyecto Mocoa adelantado por la empresa Libero Cobre, que tiene como propósito la exploración y, posiblemente, la extracción de cobre y molibdeno, que posteriormente se analizará en detalle en este documento, se superponía con parte de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, que cubre un área aproximada de 34 600 ha[16]. Según la ANM, dentro de la cuenca del río Mocoa existen 39 655.8 ha excluidas de explotación minera, en las que se incluye, junto a esta reserva, zonas de otras áreas protegidas como el sistema de páramos Doña Juana – Chimayoy, La Cocha – Pastacoy y Serranía de los Churumbelos (Poveda *et al*., 2023).

13 Véase www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Estudio_sobre_las_dinamicas_oferta_demanda_Oro_2024.pdf.
14 Véase www.globalforestwatch.org/dashboards/country/COL/23/?map=eyJjYW5Cb3VuZCI6dHJ1ZX0%3D.
15 Para más información, consulte el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas del Sinap (Runap) runap.parquesnacionales.gov.co/cifras.
16 Reserva constituida mediante Resolución Ejecutiva 0224 del 21 de noviembre de 1984.

Mocoa forma parte del Macizo Colombiano[17], ecorregión en la que confluyen los ecosistemas andino, amazónico y pacífico, conocida también como la "estrella fluvial colombiana", ya que en ella nacen cinco de los ríos más importantes del país: Magdalena, Cauca, Putumayo, Caquetá y Patía. Por tanto, es una región estratégica debido a la confluencia de su orografía, riqueza ecosistémica y tipos de suelo con condiciones que favorecen la regulación hídrica y la riqueza biológica, paisajística y cultural (Conpes, 2018).

Mapa 5. Departamentos y municipios del Putumayo pertenecientes al Macizo Colombiano



Fuente: adaptado de Conpes (2018, p.13).

17 La delimitación geográfica de esta ecorregión comprende un 4.3 % del área continental del país, 89 municipios de 7 departamentos, atendiendo a consideraciones de tipo geológico, ambiental, social, histórico y político-administrativo. La delimitación fue definida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Parques Nacionales Naturales (PNN) y el Sistema Regional de Áreas Protegidas del Macizo Colombiano (Sirap Macizo) (Conpes, 2018, p. 13).

4.1.1 Antecedentes de la ampliación de la frontera extractiva en el Putumayo

La Amazonía colombiana está integrada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, así como por algunas zonas de los departamentos de Vichada, Meta, Cauca y Nariño (Salazar *et al*., 2019). En algunos momentos, esta delimitación ha sido objeto de debate debido a la inclusión o exclusión de algunas zonas[18], que algunos interpretaron como parte de una estrategia para facilitar el ingreso de actividades extractivas a esta región. Debido a sus condiciones geológicas, en las primeras décadas del siglo XXI el Putumayo fue considerado una zona de reserva minera estratégica para el país, por la potencial presencia de minerales como oro y cobre en el subsuelo. Según un análisis de la UPME (2014), se preveía la ubicación de minas de metales y piedras preciosas en zonas de montaña de altitud intermedia y con cobertura de bosques naturales.

Siguiendo los resultados del análisis del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), desde 2016 se ha documentado un incremento de solicitudes mineras en esta región, con un aumento en la superficie requerida. De estas solicitudes, el 68.7 % tiene como propósito la extracción de oro, cobre y coltán, minerales definidos como estratégicos. La mayoría de estas solicitudes correspondían a contratos de concesión y procesos de legalización de la actividad por parte de mineros pequeños y artesanales. Asimismo, se han reconocido solapamientos entre los títulos otorgados y las solicitudes mineras con distintas figuras del ordenamiento territorial existentes, como áreas de protección especial tales como parques naturales, resguardos indígenas y reservas forestales, además de su localización en áreas de alta fragilidad ambiental y social (Salazar *et al*., 2019).

En este contexto, el Putumayo se encuentra entre los tres departamentos de la región con mayor número de títulos mineros otorgados, junto con Caquetá y Guainía. Para 2018, era el segundo departamento con mayor superficie solicitada para el desarrollo de actividades mineras, equivalente al 15.7 % de su territorio. Entre 2011 y 2018, en el departamento se experimentó un aumento del 34 % en el número de solicitudes mineras, que pasaron de 67 a 103, así como un incremento del 43 % en la proporción de áreas solicitadas, de 75 786 a 132 969 ha (Salazar *et al*., 2019).

El auge de la solicitud de títulos mineros detectado en este departamento desde 2005 sigue la tendencia nacional de aquella época (Rudas Lleras, 2011), como parte de la ampliación de la frontera extractiva en el país y la atracción de IED en el escenario de aplicación de la política de seguridad democrática, cuyo eje fue el fortalecimiento del control militar del territorio nacional durante los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010). Según algunas investigaciones, el auge del sector minero se relaciona con la declaratoria del departamento como distrito minero en 2011 (Fundación Paz y Reconciliación, 2014). Asimismo, hay quienes relacionan la firma de los Acuerdos de Paz en 2016 con el incremento del interés de empresas internacionales por desarrollar proyectos de mediana y gran minería, al generarse un contexto favorable para el ingreso de nuevas inversiones del sector minero a estos territorios (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023).

A través de varios de los testimonios recopilados, la idea del Putumayo como distrito minero evidencia una contradicción con el carácter andino-amazónico del territorio; sin embargo, forma parte del relato de la trayectoria del sector minero en el departamento en el presente siglo. Desde principios de la década de 2000, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) avanzó en la definición de los "distritos mineros" con la perspectiva de conformar

18 Hace una década se produjeron debates debido a la reorganización regional propuesta por el Gobierno de Juan Manuel Santos en su plan de desarrollo 2014-2018, en el que la región amazónica desaparece; los departamentos de Putumayo y Caquetá se integran junto con Huila y Tolima en la región Centro Sur; y los departamentos de Vichada, Meta, Casanare y Arauca se suman a la región de Los Llanos. Algunos análisis explican estos cambios como parte de una estrategia para permitir e intensificar el ingreso de actividades extractivas en estos municipios. Véase www.ambienteysociedad.org.co/que-implica-que-el-caqueta-vuelva-a-ser-integralmente-amazonico-y-protector-del-agua/.

"clústeres" en los que se integraran distintas etapas de la actividad, desde la explotación de los recursos mineros hasta su transformación. En este sentido, un distrito minero se definía como un sistema productivo localizado, en el que se ubicaba un buen número de productores dedicados a la explotación de un mineral o grupo de minerales en distintas fases (UPME, 2005, 2006). La promoción de estos distritos se configuró como un programa para la promoción y desarrollo de la industria minera nacional en aquellos lugares del país donde la actividad era significativa económica y socialmente, para la construcción de agendas concertadas entre los distintos actores vinculados a esta actividad y promoviendo su fortalecimiento (UPME, 2012).

La denominación del Putumayo como "distrito minero" en la perspectiva anotada sigue siendo parte del discurso para explicar el impulso de estas actividades en el departamento, y específicamente en Mocoa, en al menos dos sentidos. Por un lado, sirvió a algunos sectores para justificar las decisiones tomadas desde el nivel nacional de gobierno en cuanto al otorgamiento de títulos mineros y argumentar que no hay posibilidad de detener estos procesos; y por otro, proveniente de actores que se oponen al desarrollo de actividades mineras, reivindicar la necesidad de eliminar esta etiqueta y fortalecer la identidad amazónica del territorio, considerando las especificidades de este ecosistema, protegiendo la biodiversidad y fomentando el cuidado del agua, los páramos y la selva característicos del Putumayo como "puerta de la Amazonía"[19].

En septiembre de 2022, con la llegada del Gobierno de Gustavo Petro, el Ministerio de Minas y Energía dio respuesta a una solicitud de información ciudadana en la que se preguntaba: "¿Se sigue considerando al Putumayo como distrito minero?". Ante este cuestionamiento, la Oficina Asesora Jurídica aclaró que los distritos mineros fueron una estrategia de ordenamiento del territorio que se suspendió en 2010 y que, en la actualidad, no existe un programa enfocado en este tema[20]. Por tanto, el Putumayo no puede ser considerado como distrito minero en la perspectiva anteriormente explicada. No obstante, es importante anotar que, en este nuevo escenario de la política minera, el actual Gobierno ha retomado la figura de los distritos mineros especiales, pero desde una perspectiva muy diferente a la propuesta a inicios de la década de 2000 por las autoridades del sector. En este caso, los distritos son "Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva", considerados como un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional que posibilita la diversificación productiva asociada a las actividades extractivas, con el propósito de generar sustentabilidad en las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros. El objetivo es promover la asociatividad de la pequeña minería, la planificación socioambiental de la actividad minera, la industrialización a partir de minerales estratégicos, alternativas productivas, reconversión laboral, soberanía alimentaria, cuidado de los recursos naturales, y solucionar de manera concertada a los conflictos generados por la actividad minera (Ministerio de Minas y Energía, 2024).

19 Entrevista a funcionarios de la gobernación (25/02/2022). Entrevista a Andrés Cancimance, candidato al Congreso de la República (24/02/2022).
20 Comunicación emitida por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía (27/12/2022). Véase www.minenergia.gov.co/documents/10804/2-2022-032366.pdf.

4.2 Trayectoria del Proyecto Mocoa

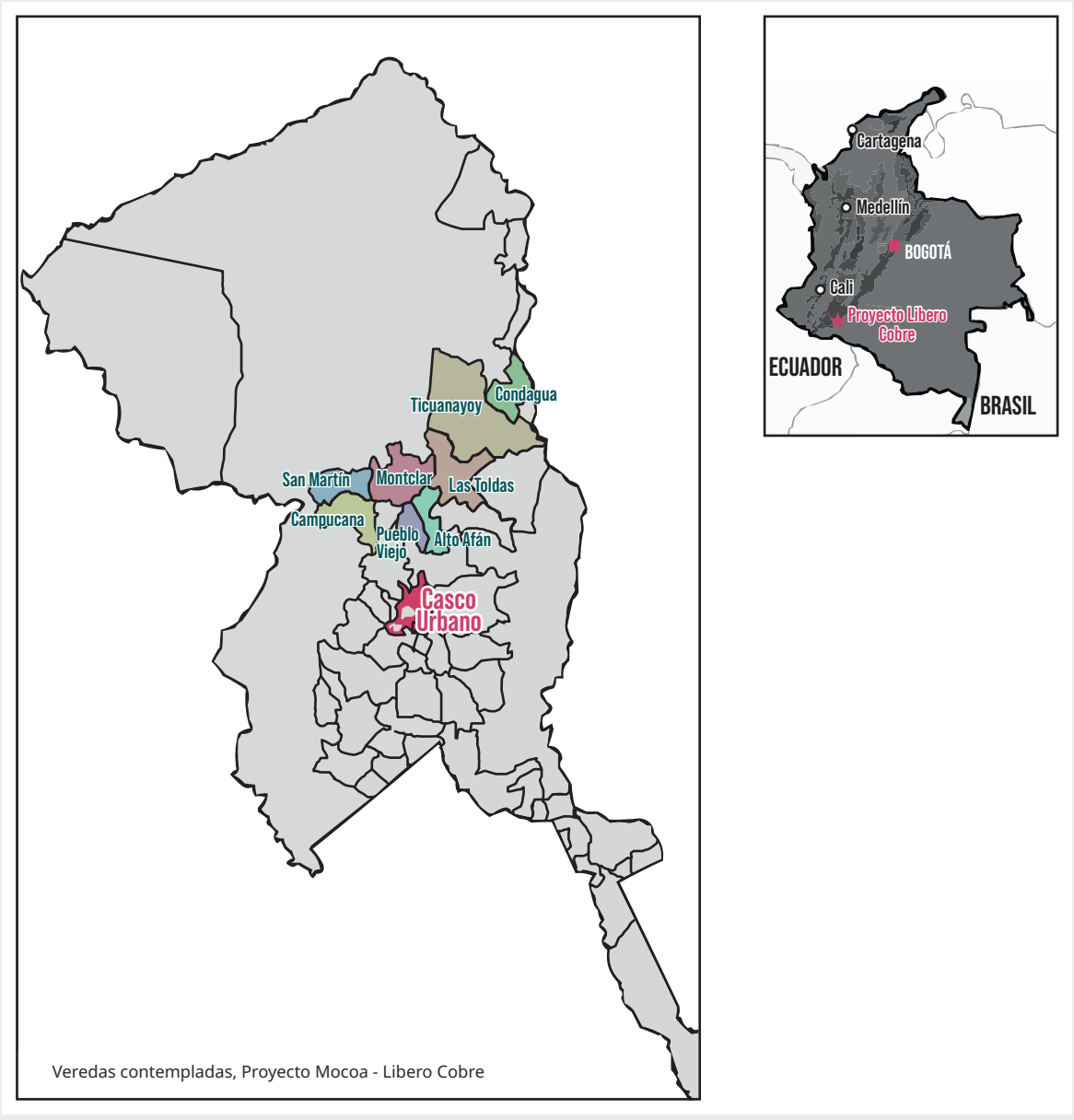
4.2.1 Antecedentes de la actividad exploratoria, ingreso y presencia de Libero Cobre

Estudios geológicos iniciados en la década de 1970 advirtieron la existencia de tres cinturones de pórfidos cupríferos con potencial de cobre y molibdeno, uno de los cuales describe una trayectoria desde Ecuador hasta el Alto Magdalena en Colombia y emerge en la zona rural de Mocoa, capital del Putumayo. Este es un tipo de depósito del cual proviene el 50 % del cobre del mundo y, según estos estudios, tendría reservas estimadas de 164.7 millones de toneladas (Mt) con un contenido del 0.25 % de cobre y el 0.025 % de molibdeno (UPME, 2006; Silva Melo, 2018). Por tanto, el proyecto de exploración a cargo de Libero Cobre Colombia tiene, en la actualidad, no solo relevancia nacional, sino que podría hacer posible que Colombia se convirtiera en el tercer productor de cobre de América Latina, después de Chile y Perú (*Portafolio*, 2021).

El proyecto se ubica a unos 10 km del casco urbano de Mocoa, en el área de las veredas[21] de Condagua, Ticuanayoy, Las Toldas, Pueblo Viejo, Alto Afán, Montclar, San Martín y Campucana (*El Espectador*, 2018; Libero Copper Corporation, 2018). El proceso de prospección y exploración ha sido adelantado de forma discontinua por diferentes empresas privadas desde inicios de la década de 2000. Por ello, la historia de estos títulos remite a la intervención de distintas empresas que adelantaron algunas actividades previas en el territorio, de las que no se tiene mayor información. De hecho, entre los actores locales existe un gran desconocimiento de las empresas y actividades desarrolladas antes de la llegada de Libero Cobre.

21 Las veredas en Colombia son unidades geográficas, divisiones territoriales administrativas del área rural de los municipios.

Mapa 5. Ubicación del Proyecto Mocoa (veredas aledañas)



Fuente: adaptado de Arellano-Yanguas y Bernal-Gómez (2023, p. 9).

En la reconstrucción de esta trayectoria (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023), se hace referencia en 2004 a la concesión a la sudafricana Anglo Gold Ashanti, a la presencia del grupo Antofagasta Minerals y, en 2008, al ingreso de la empresa pública canadiense B2Gold a través de su subsidiaria Sociedad Mocoa Ventures, a la que le otorgaron cinco contratos de concesión en el área entre 2006 y 2008. Posteriormente, en mayo de 2018, esta vendió a la canadiense Libero Copper el 100 % de los intereses del "Proyecto Mocoa", manteniéndose en poder de Anglo Gold Ashanti Colombia S. A. uno de los títulos que integraban el área del proyecto (*El Espectador*, 2018; Silva Melo, 2018; Libero Copper Corporation, 2018).

Libero Copper hizo presencia en Mocoa en 2019 y se encontró con un alto nivel de rechazo y un escenario poco favorable para el inicio de sus actividades en el territorio, a diferencia de otras empresas que pasaron de manera inadvertida previamente. Esta situación puede explicarse en parte por las graves afectaciones que sufrió la población a consecuencia de la avenida fluviotorrencial del 31 de marzo de 2017, un hito en la historia de Mocoa. La catástrofe afectó a 48 barrios del área urbana y rural del municipio, provocó 332 muertes, 398 personas heridas, 77 desaparecidos y más de 22 000 damnificados, además de graves daños en la infraestructura vial y en la prestación de servicios públicos y sociales básicos (Conpes, 2017), que actualmente continúan en proceso de reconstrucción.

Tras la avenida torrencial, desde la población se buscaban las causas de la tragedia. Algunos sectores, sin tener como base evidencia científica, relacionaron esta situación con las actividades exploratorias que se habían desarrollado en las montañas aledañas, consideradas como formaciones geológicas jóvenes e inestables. Por tanto, se argumentó que la actividad minera habría aumentado el riesgo de que ocurriera la tragedia[22]. En este mismo sentido, desde la cosmogonía indígena este hecho fue percibido como un castigo de los espíritus, que se enojaron debido a las intervenciones realizadas en un lugar sagrado que no debe ser intervenido[23].

Unido al temor de volver a vivir una catástrofe similar y con el propósito de hacer seguimiento de la reconstrucción, emergieron procesos organizativos y de veeduría ciudadana entre cuyos intereses estaban el ordenamiento del uso del suelo y el cuidado ambiental. A partir de este momento, se fortalecen la conciencia ambiental, la necesidad de defender el territorio y la inquietud sobre los posibles riesgos que podría traer la intervención de una actividad minera en estas montañas. Se activaron así procesos de movilización social e incidencia de la ciudadanía que se concretaron en, por ejemplo, la adopción del Acuerdo 020 de 2018 por parte del Concejo Municipal[24], en el que se dictaban medidas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Mocoa y se prohibía "la ejecución de actividades de minería de metales y la mediana y gran minería de otros minerales", invocando sus facultades constitucionales para ordenar el uso del suelo.

La relación causal entre la realización de actividades exploratorias en las montañas de Mocoa y el desencadenamiento de la tragedia vivida en 2017 no se ha corroborado con estudios técnicos. Sin embargo, debe anotarse que la zona de intervención del Proyecto Mocoa es considerada de alta vulnerabilidad debido a sus condiciones geológicas y ambientales (Salazar *et al*., 2019). Se ubica en el piedemonte amazónico, zona de transición entre los Andes y la Amazonía, en el nacimiento de varios ríos y quebradas, en la cuenca alta del río Mocoa. El área cuenta con unas condiciones geológicas particulares, con bloques de gran tamaño y altos niveles de pluviosidad y sismicidad, lo que aumenta el riesgo de deslizamientos y avalanchas. El 80 % del municipio se encuentra expuesto a un nivel de amenaza alta y muy alta frente a movimientos de masa, flujos torrenciales

22 Entrevista a líder comunal (31/07/2024).
23 Entrevista a líder indígena de la comunidad inga (31/04/2024).
24 Entrevista a líder comunal e integrante de veeduría ciudadana (30/07/2024). Entrevista a coordinador del Observatorio Ambiental Ciudadano (31/07/2024).

e inundaciones, según el Ideam y el SGC[25]. De igual manera, este territorio ha experimentado un incremento de eventos geomorfológicos e hidrológicos desastrosos desde el año 2007 (Conpes, 2017).

La inquietud expresada por varios de los habitantes del territorio sobre la relación entre las intervenciones mineras y la avalancha era desestimada por quienes estaban al frente de las actividades de Libero Cobre en 2022, quienes planteaban que sus acciones no constituían ningún riesgo para este tipo de eventos y que, en caso de avanzar hacia la etapa de explotación, la gestión del riesgo debería ser un eje importante del proyecto. Al respecto, la actual gerente país de la compañía resalta la importancia de contar con estudios para entender mejor las condiciones de estos suelos y cuáles son las causas reales de estos deslizamientos, que han ocurrido históricamente en época de lluvias, para definir acciones preventivas[26]. No obstante, esta sigue siendo una de las principales razones sostenidas por quienes están en contra del desarrollo del proyecto minero.

A partir de finales de 2020, Libero Copper retorna a Mocoa como Libero Cobre y se concentra en fomentar el relacionamiento con la comunidad para alcanzar la licencia social[27]. A través de la relación bilateral con distintos actores, buscó dar legitimidad a su presencia y actividad en el territorio. Con la idea de que la minería puede apalancar y fortalecer la vida económica, estableció alianzas con distintos procesos productivos, por ejemplo, los de caña panelera y turismo. Asimismo, desplegó una estrategia de comunicaciones con divulgación de sus actividades a través de las redes sociales, intervención en medios de comunicación locales y campaña de puertas abiertas en sus oficinas, dirigida a quienes estuviesen interesados en conocer sus actividades. Un sector priorizado fue la niñez y la juventud, enfatizando el mensaje del uso de tecnologías mediante talleres de robótica, programas como "Ser geólogo por un día", el patrocinio de equipos deportivos de las veredas y la promoción de concursos en los que se entregaban como premios dispositivos electrónicos. Los resultados alcanzados en el acercamiento a algunos sectores de la población local en Mocoa no fueron equivalentes a los conseguidos en el acercamiento con el Gobierno local del periodo 2020-2023. El alcalde del municipio se declaraba totalmente opuesto a las actividades de este tipo de empresas en el territorio, consideraba que se trataba de una decisión impuesta desde el nivel nacional y defendía el cumplimiento del Acuerdo Municipal 020 de 2018 (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023).

A finales de 2021, la empresa promovió el acercamiento a las directivas de las juntas de acción comunal (JAC) de las veredas colindantes al proyecto. Las JAC son organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro integradas por los vecinos residentes de un barrio o vereda, encargadas de promover la gestión social de su desarrollo[28]. En varias conversaciones con personas vinculadas al movimiento comunal en 2022 y 2024, se sugirió que Libero Cobre podría haber influenciado la elección de las nuevas directivas para el periodo 2022-2026 mediante la entrega de prebendas. Diversas fuentes indicaron que personas cercanas a los intereses de la empresa, con algún tipo de vinculación laboral o por prestación de algún servicio a ellas, habrían sido elegidas. A partir de entonces, se percibió un cambio de postura de las nuevas directivas de estas JAC al establecer acuerdos con la empresa, en contraste con la postura de algunas de las directivas salientes que habían ejercido resistencia a la entrada de la empresa y habían promovido la solicitud de información y el seguimiento de la autoridad ambiental (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023).

25 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y Servicio Geológico Colombiano (SGC).
26 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
27 En el campo de las industrias extractivas, el uso del término "licencia social" no se circunscribe exclusivamente una normativa o procedimiento legal, sino más bien se refiere a la relación que establece el actor corporativo con la población local, buscando ganar legitimidad y confianza para el desarrollo de su actividad. Para ampliar información sobre este tema, véase Morrison (2014).
28 Ley 743 de 2002, art. 8: "La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa".

Desde la perspectiva de la gerente de la empresa, inicialmente se experimentó resistencia por parte de las JAC por desconocimiento, pero gracias al diálogo y el fortalecimiento de las relaciones en estos años, ahora hay una mayor apertura y han logrado llegar a unas 87 de las aproximadamente 130 JAC del municipio[29].

Desde entonces, la empresa ha venido fortaleciendo su relación con algunos sectores de estas comunidades, aportando a la mejora de las infraestructuras comunales del entorno del proyecto, vinculando laboralmente personas, patrocinando eventos y buscando sintonizarse con las conmemoraciones y fiestas tradicionales de la región. Esta situación llegó a generar el rechazo de algunos sectores como la Organización Zonal Indígena del Putumayo, que les solicitó abstenerse de realizar publicaciones o hacer alusión a fiestas o celebraciones tradicionales en las que "se insinúa que los pueblos indígenas somos sus aliados o hemos consentido de alguna manera sus actividades" (2022).

De acuerdo con su página web, consultada en septiembre y octubre de 2024, Libero Cobre es una compañía dedicada a la exploración minera que concentra su actividad en el pórfido de cobre y molibdeno ubicado en Mocoa, Putumayo, depósito que forma parte del pórfido jurásico que se extiende a través de Ecuador y Colombia. De acuerdo con sus estudios técnicos, se infiere la existencia de un recurso mineral de 636 millones de toneladas con una concentración del 0.33 % de cobre y del 0.03% de molibdeno, es decir, 4600 millones de libras de cobre y 511 millones de libras de molibdeno (Rowland, Sim, & Davis, 2022). Como resultado del estudio aerotransportado magnético y radiométrico realizado a finales de 2021, la empresa identificó nueve áreas con alto potencial minero que harían posible tener perspectivas de expansión para el proyecto (Cruz, 2022). De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (OCA), los cálculos de potencial minero realizados por Libero Cobre cuentan con la sustracción de un área de reserva forestal que, de no ser autorizada, reduciría el tamaño de la explotación a la mitad[30]. No obstante, esta afirmación puede contraponerse a la visión de la gerencia de la empresa, la cual afirma que sus proyecciones no se afectan, dado que nunca han realizado actividades en zonas restringidas para la actividad minera[31].

Sin embargo, en su presentación corporativa, actualizada a septiembre de 2024, se advierte que sus estimaciones son previsiones a futuro, con niveles de incertidumbre que podrían hacer que sus logros o rendimientos difieran de lo contemplado como resultado de diversos factores de riesgo, tales como riesgos políticos, competencia, restricciones normativas y responsabilidad civil. Junto a la información técnica, la empresa visibiliza su posicionamiento local y reputación, fundamentada en sus programas de encadenamiento con proveedores locales y en acuerdos de cooperación con las comunidades del entorno, como la vereda Montclar[32].

Su forma de operar es similar a la de empresas "júnior" que se especializan en la identificación y evaluación de yacimientos potenciales. Si estos logran tener viabilidad comercial y pasar a fase de explotación, venden sus derechos a otra empresa con mayores capacidades tecnológicas y financieras para implementar dicha fase (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023). Sin embargo, según declaraciones de su presidente, Ian Harris, se tiene previsto que la empresa se dedique a desarrollar y producir cobre en una mina pequeña, para "[...] crear una cadena de suministro 'de origen ético' que abastezca 'una economía verde'" (Bermúdez, 2023).

Para octubre de 2024, la empresa presentaba como su principal accionista a Frank Giustra, un reconocido empresario vinculado al sector minero del oro en África Occidental y América del Sur, fundador, entre otras empresas, de Aris

29 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
30 Véase conflictosambientales.unal.edu.co/oca/env_problems/viewEnvProblem/41. Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
31 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
32 Véanse liberocopper.com/ y liberocopper.com/_resources/presentations/corporate-presentation.pdf?v=0.531.

Mining, que viene avanzando en la explotación de oro en Colombia[33]. A su vez, Giustra es el CEO de Fiore Group, una empresa privada que maneja negocios en diversos sectores, entre ellos el de los recursos naturales. Libero Copper forma parte de este grupo empresarial y lo presenta como su respaldo en términos de capital y estrategia. A partir del 1 de mayo de 2025, la casa matriz de Libero Cobre en Canadá cambió su nombre, actualmente se denomina Copper Giant Resources. Un cambio que refleja la visión estratégica de la compañía hacia la búsqueda de proyectos de cobre en Latinoamérica[34].

El proyecto está integrado por cuatro títulos mineros (FJT-141, FJT-142, FJT-131 y FJT-132)[35] cuya extensión inicial era de 7849.91 hectáreas y cuyo titular es la empresa Libero Cobre Ltda., registrada como sucursal de sociedad extranjera, cuyo tamaño es microempresa. En términos de escala de actividad minera, estos títulos se clasifican como mediana minería, lo cual determina que sus planes de manejo ambiental, el otorgamiento de licencias y la vigilancia de actividades sean competencia de la autoridad ambiental regional: la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia). En octubre de 2021, la empresa realizó estudios geofísicos aéreos[36]. Dichos estudios correspondían a la fase de prospección, definida por la gerencia de la empresa como fase de alistamiento. Hasta el momento se han realizado estudios de geofísica, de geoquímica de los suelos, y solo en el segundo semestre de 2024 se dio inicio al estudio del subsuelo mediante perforación diamantina, para delimitar y definir la extensión del depósito[37].

A lo largo de su trayectoria, el proyecto se ha enfrentado a suspensiones, requerimientos y sanciones, lo cual ha generado una brecha entre los plazos contractuales y los avances reales del proyecto (Corpoamazonia, 2024). Libero Cobre solicitó la suspensión de sus obligaciones en el periodo de junio de 2021 a junio de 2022, argumentando la existencia del Acuerdo 020 de 2018 como un hecho de fuerza mayor o caso fortuito para avanzar con la actividad. Posteriormente, se registró una nueva suspensión en agosto de 2022. A la fecha de realización del trabajo de campo para esta consultoría, finales de julio de 2024, los títulos continuaban suspendidos, según lo reportado por el informe de la UPME (Poveda *et al*., 2023). De igual manera, la empresa no había presentado el licenciamiento ambiental para iniciar la etapa contractual de construcción y montaje. Aunque sus actividades exploratorias se encontraban suspendidas, Libero Cobre seguía fortaleciendo su presencia, posicionamiento y relacionamiento con distintos actores sociales del territorio.

El 31 de julio de 2024, el Consejo de Estado declaro la nulidad del Acuerdo 020 argumentando la inexistencia de un poder de veto de las autoridades locales sobre el uso del subsuelo ni sobre la posibilidad de explotación de recursos mineros en su territorio. Para esta Corte, el Concejo Municipal excedió las facultades otorgadas por la Constitución al desconocer las competencias de las autoridades nacionales en relación con la exploración y explotación de los recursos mineros. Entre otros asuntos, la decisión se fundamenta en las limitaciones del modelo de Estado unitario a la autonomía territorial, el cual impone los intereses nacionales, a lo que se suma la categorización de la minería como actividad de utilidad pública e interés social, junto con la propiedad del Estado sobre los recursos del suelo y subsuelo, por lo que ninguna autoridad del Estado está facultada para exigir permisos o requisitos adicionales a los definidos expresamente en el código de minas (Consejo de Estado, 2024).

33 Véase www.youtube.com/watch?v=PxgvhAXHhyA.
34 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
35 Para ver información cartográfica, se puede consultar la elaborada por el OCA en conflictosambientales.unal.edu.co/oca/assets/doc/geo_pdf/map647ba6307f5d9.pdf.
36 La empresa anunció el desarrollo de prospección geofísica usando alta tecnología a través de métodos de aeromagnetometría y LiDAR.
37 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).

4.3 Impactos y tensiones en torno al proyecto

En este apartado se identifican algunas de las tensiones e impactos que el Proyecto Mocoa ha generado a pesar de la suspensión de obligaciones otorgada por la autoridad minera a la empresa Libero Cobre durante largos periodos de tiempo desde su llegada al territorio, situación que ha impedido llevar a cabo la fase de exploración de acuerdo con los tiempos contractuales[38]. En este sentido, se identifican los actores, sus intereses y estrategias desplegadas por ellos en este proceso, con el propósito de reconocer la afectación que genera en las dinámicas territoriales. Se analizan tensiones referentes a: (i) el ordenamiento ambiental del territorio, (ii) los desencuentros y la polarización de la sociedad mocoana, (iii) la desarmonización que experimentan las organizaciones indígenas y, finalmente, (iv) los cambios que se evidencian en el posicionamiento de las autoridades departamentales y municipales frente a este asunto.

4.3.1 Tensiones con el ordenamiento ambiental del territorio

Como se ha planteado en apartados anteriores, el municipio de Mocoa es un territorio de carácter andino-amazónico, considerado como parte del sistema que integra la "estrella fluvial colombiana" del Macizo Colombiano, con importante presencia de bosques y páramos, y además es un corredor para múltiples especies, lo cual lo configura como un ecosistema frágil objeto de cuidado y protección.

En el marco del actual código de minas (Ley 685 de 2011), la actividad de exploración no está obligada a realizar un proceso de licenciamiento ambiental, tan solo se requiere una guía ambiental que elabora directamente la empresa y presenta ante la autoridad ambiental competente. Dada la escala del proyecto, catalogado como mediana minería, el seguimiento de la actividad es competencia de la autoridad regional ambiental, en este caso, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), que está habilitada para otorgar permisos menores, como la solicitud de concesión de agua, aprovechamiento forestal y manejo de vertimientos, mas no para tomar determinaciones respecto a los títulos o la realización, o no, de la actividad minera, cuya competencia es de la Agencia Nacional de Minería (ANM). Sin embargo, a finales de 2021, líderes comunales, veedurías y organizaciones ambientales solicitaron información a Corpoamazonia sobre los permisos otorgados a la empresa y exigieron efectuar un seguimiento de las actividades que esta venía desarrollando, documentadas por varios de los pobladores en sus recorridos habituales, quienes manifestaban preocupación[39].

A partir de la revisión de los documentos emitidos por Corpoamazonia en relación con este proyecto y el avance de las actividades de la empresa en el territorio de su jurisdicción, se puede afirmar que, entre 2020 y 2021, desde Libero Cobre se anunció el inicio de sus actividades de prospección, el envío de su guía minero-ambiental de exploración y la solicitud de varios permisos, como el de aprovechamiento forestal único y vertimientos al suelo en un predio de la vereda Montclar. Sin embargo, ninguno de estos permisos fue otorgado por la autoridad ambiental regional debido al incumplimiento de los términos establecidos para su solicitud, así como por la aplicación del Acuerdo Municipal 020 de 2018. De igual forma, durante estos años Corpoamazonia realizó consultas a la ANM solicitando aclaraciones

38 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
39 Entrevista a líder comunal e integrante de veeduría ciudadana (30/07/2024).

sobre las actividades mineras autorizadas en el área correspondiente a esta concesión (Corpoamazonia, 2024).

En febrero de 2022, la empresa anunció el inicio de su programa de prospección y exploración. Durante este mismo periodo, la ANM respondió a la consulta reportando que los títulos se encontraban en suspensión de obligaciones hasta junio de 2022, debido a la restricción jurídica impuesta a través del Acuerdo Municipal 020 de 2018 para el desarrollo de actividades mineras de metales, como acto administrativo sancionado y publicado por el alcalde de Mocoa. En este sentido, la empresa alegó la existencia de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito para justificar la solicitud de dicha suspensión (Corpoamazonia, 2022b; Libero Cobre, 2022). Por tanto, la ANM corroboró que no se había autorizado la realización de actividades de exploración, construcción, montaje o explotación en las áreas concesionadas. De igual manera, en la visita de seguimiento realizada por la autoridad minera en 2022 se determinó que los títulos contaban con un programa único de exploración y explotación (PUEE) aprobado por la ANM, pero ninguno contaba con el instrumento ambiental autorizado por la autoridad ambiental ni con un programa de trabajo y obras (PTO) debidamente autorizado por la ANM (Poveda *et al*., 2023).

Ante esta situación, a partir de marzo de 2022 se documenta una serie de visitas al área por parte de Corpoamazonia, así como la emisión de conceptos técnicos que fundamentan la definición de medidas preventivas, como la suspensión de actividades en abril de 2022 por "aprovechamiento forestal no autorizado en bosque natural y la infracción a la normatividad relacionada con la protección de bosques, la prevención de riesgos de desastres y las determinantes ambientales definidas por Corpoamazonia para el municipio de Mocoa" (Corpoamazonia, 2022b), dando inicio a un proceso administrativo sancionatorio.

De acuerdo con los conceptos técnicos emitidos por la autoridad ambiental regional, el conjunto de títulos que la empresa Libero Cobre tiene actualmente en concesión para el desarrollo de actividades de exploración se encuentran en una zona con importantes determinantes ambientales. En este sentido, se identificó el traslape de algunas áreas de los títulos mineros con ocho determinantes ambientales enlistados en la tabla 3 (Corpoamazonia, 2022c).

De acuerdo con estas fuentes, las actividades realizadas por Libero Cobre se habían concentrado en el título FJT-141, que se superpone con una parte de la Reserva Forestal Protectora Nacional de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFCARM), donde no se permite el desarrollo de actividades mineras ni tampoco la sustracción de tierras para tal fin (Corpoamazonia, 2022a). Asimismo, se identificó la superposición de este polígono con seis determinantes ambientales, cuya área de traslape (en hectáreas) se presenta en la tabla 3. Cabe anotar que, para abril de 2022, las actividades realizadas solo presentaban conflicto con tres de estos determinantes ambientales (bosques naturales remanentes, bosques en riesgo de deforestación y área forestal protectora) y evidenciaban una amenaza alta de movimiento en masa en este sector.

Tabla 3. Determinantes ambientales que se traslapan con títulos mineros

Determinante ambiental	Atributo	Área total (hectáreas)	Traslape FJ-141
Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa (RFCARM)	Reserva	1966.2	1080
Humedales	Humedal permanente bajo dosel Humedal permanente abierto	1966.2	N.A.
Bosques naturales remanentes	Corredores de restauración-preservación Áreas seminaturales para restauración Bosques para protección dentro de la frontera agropecuaria	1966.2	427
Bosques en riesgo de deforestación	Bosque en riesgo	1966.2	155
Páramos	Complejo de páramos Doña Juana – Chimayoy	1966.2	N.A.
Área forestal protectora	Protección Restauración	1966.2	1912.5
Ronda hídrica	Área de protección Cauce permanente Faja paralela	1966.2	52.7
Ronda hídrica	Quebrada del Almorzadero	1966.2	7.52

Fuente: elaboración propia a partir de Corpoamazonia (2022c, p. 33; 2022d, p. 6).

Mediante las visitas, Corpoamazonia verificó la tala rasa de un área de 5000 m^2, en la que se encontraban 150 individuos forestales que formaban parte del proceso de regeneración natural del área. También documentó cambios en el uso del suelo debido a la construcción de infraestructuras requeridas para la operación (Corporamazonia, 2022d). A través del informe técnico, se advirtió que el área correspondiente a los títulos mineros se encuentra en una zona susceptible de amenaza alta de movimiento en masa y presenta reportes de eventos recurrentes. De igual manera, los sectores donde se ha construido infraestructura de soporte minero (helipuerto, alojamientos, acopio de materiales) y plataforma de perforación se encuentran en la corona de un deslizamiento activo (Corpoamazonia, 2022c, p. 28).

Las visitas de verificación y la publicación de comunicados públicos con sus resultados tensionaron la relación entre Corpoamazonia y Libero Cobre, así como entre las organizaciones comunales y sociales, que no entendían por qué se continuaba avanzando con las actividades en la zona a pesar de la suspensión. En respuesta, la empresa enfatizó que la totalidad de sus labores de exploración se adelantan fuera del área de reserva forestal protectora. Asimismo, reiteró que sus actividades de exploración son planificadas con niveles bajos de riesgo o impacto ambiental (Libero Cobre, 2022).

Como resultado de los hallazgos realizados en el proceso de seguimiento y expedición de medidas preventivas iniciado en 2022, se abrió un proceso administrativo sancionatorio en cuya resolución, del 20 de mayo de 2024, se declara a la empresa Libero Cobre responsable de afectaciones en zonas que traslapan con determinantes ambientales como: áreas de importancia estratégica, áreas forestales protectoras y bosques naturales remanentes a 2010 y en riesgo de deforestación a 2030. Se aduce que la empresa infringió la obligación de tramitar ante la autoridad ambiental la autorización para realizar el aprovechamiento de bosque naturales (Corpoamazonia, 2024). La resolución de Corpoamazonia definió una serie de acciones dentro de la sanción, tales como el pago de una multa económica de alrededor de USD 13 000 y una tasa compensatoria por aprovechamiento forestal maderable de aproximadamente USD 500. Asimismo, se obliga a la empresa a realizar actividades de restauración en el área impactada. La resolución mantiene la medida preventiva impuesta en abril de 2022 que suspende las actividades de uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales renovables en el área de los cuatro títulos mineros por no cumplir con las condiciones para su levantamiento. Los avances o nuevas acciones que se hayan emprendido en relación con este asunto exceden el alcance temporal del presente estudio.

De manera simultánea a todos estos sucesos, Mocoa avanzaba en la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca (Pomca) del Río Mocoa, norma que determina los planes de ordenamiento territorial (POT), como parte de las acciones prioritarias para la recuperación ambiental del municipio luego del desastre natural ocurrido en 2017. El Pomca es una herramienta para planear el uso coordinado del suelo, las aguas, la flora y la fauna, y para definir acciones para el manejo de la cuenca (ejecución de obras y tratamiento), buscando lograr un equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos, así como la conservación de la estructura física biótica de la cuenca y, especialmente, del recurso hídrico. El proceso de elaboración comenzó en 2020 y comprendió distintas fases, como el desarrollo de consultas previas con las comunidades, la realización de talleres participativos y la

apertura del documento a observaciones y recomendaciones de la ciudadanía. Finalmente, fue aprobado, con un horizonte de 10 años, a través de un acto administrativo en diciembre de 2023 (Corpoamazonia, 2023a).

El plan identifica escenarios tendenciales construidos a partir de la situación diagnóstica (escenario actual), con el propósito de construir participativamente los escenarios deseados y, con este marco, desarrollar una zonificación ambiental. En el escenario actual, a partir de la información proporcionada por la ANM, se estima que dentro de la cuenca del río Mocoa hay 39 665 hectáreas excluidas de explotación minera, correspondientes en su mayoría a zonas de protección ambiental. Existe solicitud para la explotación de cobre, plata, platino y sus concentrados sobre 14 365.5 hectáreas, las cuales coinciden con bloques solicitados como ecosistemas estratégicos para la protección del recurso hídrico de las áreas forestales protectoras y áreas de recarga de acuíferos, así como con zonas en condición de amenaza alta y media por movimientos en masa. De igual forma, se identifican los cuatro títulos otorgados al Proyecto Mocoa, actualmente sin licenciamiento ambiental para su explotación.

Con este estado de cosas, el Pomca advierte que, en el escenario de que se desarrollara la explotación, se verían afectadas las áreas de recarga de acuíferos y el nacimiento de varios ríos que abastecen a acueductos, así como las áreas agroecológicas de la cuenca, y que además se incrementaría el grado de inestabilidad y amenaza para los núcleos poblados de la cuenca del río Mocoa. Por estas razones, en el Pomca se consideró “incompatible el desarrollo minero en los sectores solicitados y otorgados para la explotación de metales”, ya que afectarán derechos fundamentales y colectivos (Corpoamazonia, 2023b).

4.3.2 Desencuentros y polarización de la sociedad mocoana

La llegada y asentamiento de la empresa Libero Cobre en el municipio de Mocoa desde 2019 ha provocado nuevas dinámicas en el territorio. Si bien no ha sido la única empresa minera que ha hecho presencia para realizar actividades exploratorias en estos títulos mineros, sí fue la primera en establecerse, en buscar posicionarse como actor en el territorio y en avanzar en un proceso de licenciamiento social con la población.

A inicios de 2022, este era un proceso incipiente en el que era perceptible la división de la población en dos grupos respecto al desarrollo de este proyecto minero. Un grupo estaba integrado por sectores de la población que, debido a las limitadas oportunidades de trabajo, lo veían como una alternativa para la provisión de servicios y la generación de nuevas fuentes de ingreso. El otro estaba conformado por grupos de la población vinculados con el movimiento comunal, las veedurías ciudadanas organizadas para la reconstrucción, las comunidades indígenas, las organizaciones sociales en defensa del territorio, el ambiente y la garantía de los derechos humanos, quienes advertían sobre las consecuencias que este tipo de actividad podría tener tanto a nivel ambiental como social, teniendo en cuenta las experiencias vividas en otras zonas del país donde se había desarrollado alguna industria extractiva (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023).

En 2024, esta división se mantenía, pero la diferencia es que se ha profundizado y ha generado polarización en la sociedad de Mocoa, a consecuencia de la vinculación de nuevos

actores dentro de este conflicto. Las voces a favor de la presencia de la empresa y sus actividades han sido reforzadas por directivas de algunas de las JAC de veredas aledañas al proyecto, como Pueblo Viejo y Montclar. Además, en diciembre de 2022 se constituyó una veeduría ciudadana denominada "Desarrollo sostenible para la transición energética con transformación para la paz total" (en adelante, veeduría por la transición energética y la paz total), cuyo propósito es el seguimiento de la actividad minera y los proyectos que se estén realizando en la jurisdicción de Mocoa.

La empresa ha establecido acuerdos de cooperación con los directivos de las JAC de Pueblo Viejo y Montclar. En este sentido, Libero Cobre ha contribuido a la construcción o mejora de infraestructuras comunales, ha patrocinado la realización de eventos, ha contratado servicios y ha vinculado laboralmente a algunos de sus habitantes. En conversación con uno de estos directivos, este manifestó que gracias a los acercamientos de la empresa a su comunidad han podido entender mejor los estudios que van a realizar para saber qué minerales hay en la montaña. Este relacionamiento se ha traducido en acuerdos de "buenos vecinos" a través de los cuales han podido articularse para distintas actividades en las que no habían tenido avance con las entidades públicas. Tal es el caso del manejo de los residuos sólidos o el mejoramiento de la infraestructura del centro de salud de la vereda. En la entrevista, el directivo comunal fue enfático en caracterizar a Libero Cobre como una empresa de puertas abiertas que colabora con todo el mundo sin hacer distinciones. Asimismo, fue reiterativo al plantear que, aunque la empresa tenía detenidas sus actividades de exploración, seguía realizando su labor social y comunitaria[40].

La idea de un futuro promisorio en Mocoa gracias al cobre ha ido ganando espacio, especialmente entre quienes consideran que el desarrollo de este proyecto será una fuente de oportunidades para el territorio. En este sentido, algunas personas comparten, a partir de lo socializado con la empresa, la posibilidad de que el establecimiento de una industria para aprovechar el cobre extraído traiga beneficios al municipio, genere empleo y mejore sus condiciones de vida como habitantes[41]. Sin embargo, no existen consideraciones sobre en cuánto tiempo ocurrirá esto y qué condiciones se requieren para que la transformación del cobre sea posible en el territorio, o qué demandas de infraestructura y servicios públicos generará, en caso de que se avance a una siguiente fase y se establezca una mina allí.

Por su parte, un integrante de la veeduría ciudadana "por la transición energética y la paz total" considera que se ha estigmatizado y excluido la actividad minera de los procesos de planificación del territorio a partir de la divulgación de información errónea. De ahí que el propósito de esta veeduría sea posicionar mejor la actividad minera, recopilar información y transmitirla a la comunidad de manera sencilla. Según explica, la veeduría surgió inicialmente como un mecanismo de control social para hacer el monitoreo y la fiscalización del proyecto liderado por Libero Cobre en Mocoa, pero posteriormente amplió su marco de acción a nivel departamental en respuesta al llamado de los pequeños mineros de oro del departamento y, debido a la importancia del cobre y el oro en el proceso de transición, se incluyó esta línea de trabajo. La veeduría actúa en dos líneas de acción: (i) seguimiento del proceso de exploración de cobre, considerado como mediana minería, y (ii) formalización de los pequeños mineros y mineros tradicionales.

40 Entrevista a directivo de JAC de zona aledaña al proyecto (03/08/2024).
41 Entrevista a funcionario público de la Gobernación del Putumayo (02/08/2024). Entrevista a directivo de JAC de zona aledaña al proyecto (03/08/2024).

Desde la perspectiva de este integrante de la veeduría, la comunidad estaba siendo atemorizada y manipulada a través de la desinformación con rumores como "van a acabar con las montañas" o conceptos como "megaminería", inexistente en la legislación. Por ello, empezaron a conversar con los medios de comunicación locales, a organizar foros, a conversar con la institucionalidad, a hacer seguimiento y a entablar acciones ante la institucionalidad a nivel local y nacional para obtener mejor información o solicitar la rectificación de la información que se estaba divulgando. Para ello, enfatiza que quienes integran la veeduría tienen el conocimiento técnico y normativo de los procesos mineros, por lo que pueden realizar consideraciones informadas sobre la forma en que se adelanta el proyecto de exploración[42].

Los planteamientos de esta veeduría convergen en varios sentidos con los de la empresa Libero Cobre. Según uno de sus integrantes, las acciones que realizan como veeduría se financian con recursos propios y aprovechando la red de contactos con la que cuentan por su ejercicio profesional. En septiembre de 2024, la veeduría inició la promoción de un ejercicio de diálogo con la conformación de "mesas de saberes e inquietudes" para abordar distintos temas, tales como: técnicos (referentes al proceso de exploración), ambientales, socioeconómicos y jurídicos. Este proceso ha tenido divulgación a través de distintos medios locales y ha contado con la activa participación de la empresa Libero Cobre[43].

Las posturas de la veeduría "por la transición energética y la paz total" son cuestionadas por los opositores al Proyecto Mocoa, ya que consideran que están en contraposición con los procesos organizativos y de movilización que se han venido fortaleciendo en Mocoa desde 2018. Dichos procesos organizativos han articulado sus agendas en torno a la defensa del territorio y en oposición al desarrollo de este proyecto minero.

Para este sector opositor, esta veeduría forma parte de las estrategias de la empresa para buscar la aprobación social de su actividad y hacer contrapeso a las determinaciones que han limitado sus acciones, tales como el Acuerdo 020 y las sanciones impuestas por Corpoamazonia como autoridad ambiental regional.

Actualmente, en el colectivo "Guardianas de la Andinoamazonía" confluyen distintos sectores sociales, procesos organizativos e iniciativas que, desde 2018, han venido fortaleciendo la defensa del territorio en Mocoa. Una de las líderes comunales que lo integra lo define como un movimiento de "organizaciones vivas de base popular, campesina e indígena"[44] en el que confluyen diversas iniciativas: colectivos artísticos, agroecológicos, veedurías ciudadanas lideradas por jóvenes y mujeres, así como personas vinculadas a espacios educativos que, desde distintas expresiones, advierten sobre la inconveniencia de la actividad minera en el territorio. En este sentido, varias de las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que, tras el desastre vivido en 2017, se generó una mayor conciencia sobre la fragilidad de la montaña, la necesidad de cuidar el ambiente y el agua, y evitar cualquier intervención que amenace el territorio, como lo es el proyecto de exploración de cobre[45].

La trayectoria de la movilización social en oposición a la actividad minera en Mocoa no ha respondido exclusivamente al arribo de Libero Cobre al territorio. La preocupación por el incremento de la actividad minera en el departamento data de 2010, cuando bajo el liderazgo de los pueblos ancestrales Inga y Kamëntsá se denunciaba la falta de reconocimiento por parte del Estado de sus derechos como habitantes de territorios ancestrales del Alto y el Medio Putumayo, lo que suponía una violación a su derecho a la consulta previa, libre e informada para avanzar en procesos de concesión de títulos mineros (Ocmal, 2010). En años posteriores

42 Entrevista a integrante de veeduría "por la transición energética y la paz total" (03/08/2024).
43 Véanse www.facebook.com/share/v/YnhwsUEiVmjRt68Z/ y www.facebook.com/share/v/B4qEEU1aNRAjpFv5/.
44 Entrevista a líder comunal de Mocoa (30/07/2024).
45 Entrevista a líder comunal de Mocoa (01/08/2024). Entrevista a coordinador del Observatorio Ambiental Ciudadano (31/07/2024).

se registraron nuevas movilizaciones en las que, junto a otras solicitudes, se expresaba la preocupación por la posible expansión de la actividad minera en el departamento. En concreto, en 2018 se realizaron marchas contra la actividad de la minera Mocoa Ventures. En estas acciones confluyeron organizaciones sociales como la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Mocoa, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la Asociación de Educadores de Putumayo (ASEP), que promovieron la articulación de un "Movimiento ciudadano en pro del agua y la vida en el Putumayo" y convocaron distintas movilizaciones (Vélez, 2018).

Siguiendo esta línea, en 2019 se llevó a cabo una audiencia pública senatorial denominada "Putumayo somos Amazonía", con la presencia de distintas organizaciones del departamento, representantes de organizaciones del Estado (la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Ministerio del Ambiente, Corpoamazonia y la Agencia Nacional de Minería) y siete senadores de fuerzas políticas, en aquel momento de la oposición, cuyo propósito fue denunciar los impactos de las actividades extractivas en el territorio, frenar el otorgamiento de más títulos mineros, reivindicar al Putumayo como un territorio amazónico y agroalimentario, exigir la garantía de los principios de precaución y defender los derechos a la consulta popular y a la consulta previa (Audiencia Pública, 2019).

Como se mencionó previamente, uno de los principales logros de la movilización ciudadana fue la aprobación en el Concejo Municipal del Acuerdo 020 de 2018, mediante el cual "se dictan medidas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Mocoa". Este acuerdo se sintonizó con otras iniciativas que se venían promoviendo en varios municipios del país, por la limitación que imponía la aplicación del código de minas a su autonomía territorial y a sus facultades para el ordenamiento y uso del suelo, en las cuales convergieron la ciudadanía, las organizaciones sociales y las autoridades locales. En aquel entonces, las fuerzas políticas y ciudadanas confluían en este propósito, y a través de él se prohibía en el municipio "la ejecución de actividades de minería de metales, la mediana y gran minería de otros minerales". Gracias a este acuerdo, vigente hasta el 31 de julio de 2024, cuando el Consejo de Estado declaró su nulidad, las actividades mineras exploratorias se habían mantenido en vilo. No obstante, como se ha relatado, Libero Cobre ha mantenido su presencia y actividad minera y social en Mocoa a lo largo de estos años.

La reivindicación de la identidad andino-amazónica de este territorio es un elemento clave en la narrativa de quienes integran este movimiento. Son reiterativos en afirmar que "somos un territorio andino-amazónico", ya que esta identidad era puesta en cuestión cuando empezó a hablarse de la declaratoria del Putumayo como distrito minero o su exclusión de los departamentos que conforman la Amazonía colombiana en las primeras décadas del siglo XXI. Para quienes están en desacuerdo con el avance de la minería en Mocoa, entre ellos el congresista Andrés Cancimance, el fortalecimiento de la identidad amazónica es una forma de proteger la biodiversidad y fomenta la vocación del territorio en torno al cuidado del agua, los páramos, los bosques y la selva[46].

Desde este proceso organizativo se promueven distintas actividades para continuar fortaleciendo la movilización en contra del proyecto minero, entre ellas: acciones de veeduría ciudadana, interposición de mecanismos legales, movilizaciones y pedagogía. Así, algunos de los sectores que integran este movimiento interpusieron derechos de petición, realizaron visitas de reconocimiento a la zona y activaron los mecanismos de seguimiento de las actividades que Libero Cobre había iniciado en su título FJT-142, a pesar de la adopción del Acuerdo 020/2018 por el Gobierno municipal,

46 Entrevista a Andrés Cancimance, candidato al Congreso de la República (24/02/2022).

y solicitaron la verificación de Corpoamazonia, lo que a su vez implicó la consulta a diversas instituciones del nivel nacional del sector minero para acceder a información que aclarara el funcionamiento del proyecto, como se ha relatado en el apartado anterior. Por otra parte, en las distintas conmemoraciones y celebraciones que se realizan en el municipio se visibiliza la lucha contra la minería; asimismo, desde hace tres años se viene realizando el Festival por el Agua, la Montaña y la Vida, evento a través del cual se busca concientizar a la sociedad mocoana sobre las condiciones de su territorio y los efectos negativos que la minería podría tener en él.

El último festival se celebró del 4 al 6 de octubre de 2024. En él se realizaron una serie de actividades informativas, académicas, pedagógicas y artísticas orientadas a generar consciencia en la población sobre la importancia de cuidar y defender el territorio. Para el representante Cancimance, este sería el momento de reunirse como movimiento y pensar mejor en cómo articular las acciones que vienen desarrollando desde distintos ámbitos, pues se comparte una misma causa. "Es necesario planear cómo continuar, ponerse en la intención de actuar en conjunto, dado el escenario actual del municipio respecto a este asunto"[47].

Este proceso ha contado con el acompañamiento y apoyo de algunas ONG, como la Asociación Minga y Empresa y Derechos Humanos. Como resultado de estos relacionamientos, han establecido contacto con otros procesos de resistencia a la minería para intercambiar experiencias, lo que ha fortalecido su postura contra este tipo de proyectos. En este sentido, algunos de los integrantes de este proceso visitaron la mina El Roble, en El Carmen de Atrato, Chocó. Esta es la única mina de cobre en explotación del país, como se ha explicado en detalle en la segunda parte de este documento.

Como resultado de esta visita, uno de los líderes compartió su percepción: para él, se encontraron con un territorio golpeado, con 30 años de explotación que prácticamente no les ha dejado nada y los ha hecho dependientes. No cultivan nada, todo gira en torno a la minería, y las piscinas de relave, donde se ha puesto todo el material toxico, están muy cerca del municipio[48].

Por su parte, la Iglesia católica del Putumayo ha comunicado a sus sacerdotes una directriz en la que se prohíbe a todas las parroquias recibir cualquier apoyo de Libero Cobre, que también ha intentado acercarse a ellas para hacer donaciones. Esta decisión busca mantener su independencia frente a esta empresa y ser coherentes con los mandatos del papa Francisco respecto a la protección y el cuidado de la Amazonía. Parafraseando a un sacerdote, esta es una diócesis con rostro amazónico (Amazonas, Caquetá y Putumayo) que debe contribuir a la protección de sus culturas, algunas en riesgo de desaparecer, y cuidar su belleza, porque proteger la Amazonía es proteger el mundo[49].

La existencia de estas dos posturas antagónicas frente al desarrollo del Proyecto Mocoa ha polarizado a la sociedad. Desde la perspectiva de quienes apoyan el proyecto, hay un pequeño grupo de la población que es antiminero, "los antitodo", "los ambientalistas", a quienes se acusa de no querer el desarrollo ni el progreso. Por su parte, quienes hacen oposición plantean que existen dificultades para generar conciencia debido al hambre, la falta de oportunidades y las necesidades de la gente a quienes la empresa les propone un futuro promisorio, con la posibilidad de obtener algunos ingresos para su supervivencia, a pesar de las consecuencias que esto pueda tener en unos años. Para los opositores, la empresa se ha valido de la necesidad de las personas para cooptar algunos sectores de la sociedad mocoana, que ahora defienden el desarrollo del proyecto.

47 Entrevista a Andrés Cancimance, representante de la Cámara de Representantes por el Putumayo (06/08/2024).
48 Entrevista a líder comunal de Mocoa (30/07/2024).
49 Entrevista a sacerdote de la diócesis (06/08/2024).

Entre 2022 y 2024 se ha intensificado la confrontación pública de los distintos sectores sociales respecto a este tema. Esta confrontación se evidencia tanto en espacios pequeños como en eventos públicos. En algunas veredas, las personas que se resisten al proyecto han sido estigmatizadas, tratadas agresivamente, rechazadas y sienten que se han desestimado sus opiniones dentro de la comunidad. Asimismo, debido a la tensión, algunos espacios de ocio comunitarios han desaparecido por estas diferencias. Se advierte que, en distintos eventos como foros, reuniones sobre diversas temáticas del municipio y audiencias públicas, se han provocado saboteos, especialmente por parte de quienes defienden la presencia de Libero Cobre en el territorio[50].

De igual manera, se han creado tensiones entre los sectores que se oponen a la minería y los grupos de mineros informales del departamento, debido a las discusiones que se han dado en torno a la actividad sin diferenciar escala, condiciones o efectos. Frente a estos hechos, quienes integran el movimiento de oposición al proyecto aclararon que su lucha no es contra la actividad, menos aún la de los pequeños mineros, sino contra la afectación que puede tener el proyecto de Libero Cobre en una zona como las montañas de Mocoa[51].

En toda esta dinámica se perciben diferencias entre quienes habitan en la zona aledaña a los títulos y quienes se ubican en el casco urbano de Mocoa. En las veredas que son zona de influencia directa del proyecto, el trabajo social de Libero Cobre ha sido intenso, generando cercanía y dando apoyo para distintas acciones a estas comunidades, aunque en ellas aún existen diferencias internas sobre la aceptación del proyecto. En algunos casos, la aceptación de las acciones de la empresa evidencia el deseo de obtener algún beneficio de su presencia mientras estén allí, sin importar si el proyecto avanza o no a la fase de explotación. En el caso de la población del casco urbano, existe mayor desconocimiento entre quienes han mantenido una postura neutral frente al asunto, aunque en estos sectores predomina la visión de que el proyecto tendrá que desarrollarse, dado que es una decisión del nivel nacional y la empresa se encuentra en el territorio.

4.3.3 La desarmonización en el movimiento indígena: los avances de la consulta previa en el resguardo de Condagua

En 2022, la organización indígena era una de las mayores fortalezas del movimiento social que se venía gestando en torno al cuidado de la montaña, el agua y la oposición al proyecto minero. Esta situación ha cambiado y, en la actualidad, la articulación de los pueblos indígenas del territorio está debilitada y fragmentada como consecuencia de diversos conflictos internos. Estas diferencias probablemente se han desencadenado por malos manejos del poder, posiblemente mal uso de los recursos económicos e indicios de corrupción en algunas de las organizaciones zonales de segundo nivel en las que se aglutinan. En consecuencia, estas situaciones dificultan que los indígenas definan un posicionamiento único respecto al proyecto.

Parafraseando a dos indígenas mayores entrevistados, el movimiento indígena está desarmonizado, no hay una visión a largo plazo que lo una y permita proteger la montaña desde la espiritualidad. Este debilitamiento y vulnerabilidad también se explica por un conflicto intergeneracional dentro de las

50 Entrevista a indígena inga (29/07/2024); y entrevista a líder indígena de la comunidad inga (31/07/2024).
51 Entrevista a líder comunal de Mocoa (30/07/2024); y entrevista a líder indígena de la comunidad inga (31/07/2024).

comunidades indígenas, en el que algunos jóvenes, que salieron para profesionalizarse, han retornado para asumir labores de gobierno propio desconociendo los saberes ancestrales, la autoridad tradicional de los mayores y su guía espiritual, y han priorizado la visión occidental en la toma de decisiones comunitarias[52].

Esta situación se ilustra con la puesta en marcha del proceso de consulta previa en el resguardo indígena de Condagua, del pueblo inga, durante el primer semestre de 2024. La comunidad estaba fraccionada como resultado del direccionamiento que la entonces gobernadora estaba dando al proceso. A diferencia de las antiguas autoridades que eran críticas al proyecto, esta decidió tener acercamientos con Libero Cobre para avanzar en este proceso. Desde la perspectiva de la gobernadora, elegida en enero de 2024, era necesario entender mejor qué se va a realizar, qué significa un proceso de exploración minera y los distintos procesos técnicos que se requiere desarrollar[53].

El resguardo fue constituido en 1993 con una extensión de 227 hectáreas. Posteriormente, ha sido ampliado en dos momentos: uno en 2006, cuando pasó a 2290 hectáreas, y otro en 2023, cuando alcanzó un área de 3325 hectáreas. Esta última ampliación fue considerada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como una acción de control de la deforestación y el calentamiento global, dada la función social del pueblo inga en la protección estratégica de los bosques, teniendo en cuenta su cosmovisión, sus conocimientos ancestrales y sus prácticas tradicionales. Para 2020, el resguardo estaba integrado por 170 familias, 479 personas, de las cuales 259 eran mujeres (54.1 %) y 220, hombres (45.9 %) (ANT, 2023). Según la gobernadora, en agosto de 2024 lo habitaban 283 familias con altos niveles de pobreza, muchas de las cuales tenían que salir del territorio en busca de medios para su subsistencia. Planteó que en la comunidad se tiene una visión a corto plazo, carecen de un plan de vida[54] y tienen poca capacidad para la gestión de proyectos, lo que hace difícil avanzar.

Más allá de la delimitación administrativa del resguardo, para el pueblo inga la montaña en la que se encuentran los títulos que integran el Proyecto Mocoa es un lugar sagrado que forma parte de su mito de creación y se había mantenido como un lugar de conservación[55]. Lo consideran un corredor ancestral donde se encuentran las plantas para aplicar la medicina tradicional, sus rituales y prácticas espirituales. Inicialmente, el resguardo se solapaba con una parte del título FJT-131, pero, como resultado del proceso de ampliación, ahora también se superpone con una parte del título FJT-132 (ANT, 2023).

En 2019, Libero Cobre fue eximida de realizar procesos de consulta antes de iniciar sus actividades, ya que el Ministerio del Interior certificó que no se registraba presencia de comunidades indígenas en el área por explorar. Sin embargo, en septiembre de 2022, esta decisión fue revocada resultado de un proceso judicial interpuesto por el resguardo de Condagua, que determinó que era pertinente realizar una consulta (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023). El fallo se sustenta en un proceso de verificación técnica en el que se evidenció que el desarrollo de las actividades del proyecto exploratorio perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, de salud y ocupacionales de la comunidad, además de causar impactos sobre las fuentes de su sustento (Ministerio del Interior, 2022).

52 Entrevista a exgobernadora inga (03/08/2024) y entrevista a indígena mayor del pueblo pasto (02/08/2024).
53 Entrevista a gobernadora del resguardo indígena de Condagua (05/08/2024).
54 El plan de vida es un instrumento de planeación autónomo de las comunidades indígenas que se elabora a partir de un proceso participativo, que incluye un autodiagnóstico y la definición de una visión política que permita a la comunidad proyectarse a largo plazo. Se trata de un proceso social de autogobierno que se convierte en el mandato para ordenar el territorio, atender las necesidades y preservar los usos y costumbres. Este plan se registra ante el Ministerio del Interior y constituye el marco para la gestión de proyectos.
55 Entrevista a indígena inga (29/07/2024); y entrevista a líder indígena de la comunidad inga (31/07/2024).

La consulta ha sido un tema controversial entre los pueblos indígenas de Mocoa. Para algunos, aceptar este diálogo con la empresa legitimaría su presencia y llevaría a tener que establecer un acuerdo para que avancen, cuando en realidad desearían que salieran del territorio; mientras que, para otros, era la forma de exigir que fueran consultados cuando se quisiera intervenir su territorio, no para llegar a acuerdos, sino para mostrar su descontento con su presencia. Para quien era la gobernadora, en agosto de 2024, se requería que la comunidad entendiera el proceso de la consulta y las actividades que realizaría la empresa para tomar una decisión: decir sí o no, pero entendiendo el porqué. Aclaraba que este sería un proceso exclusivo para la fase exploratoria y que, en caso de darse la explotación, debería realizarse otra consulta y hablar en términos de negociación. En cierto modo, se plantea el desarrollo de este proceso como una oportunidad para ser tenidos en cuenta, recibir algunos apoyos y saber qué hay en la montaña[56].

Aunque la gobernadora indicaba que toda la comunidad estaba de acuerdo con el avance del proceso, otras personas del resguardo afirmaban que los mayores se oponían, pero su opinión era ignorada debido a que no tenían estudios o simplemente se afirmaba que no querían el desarrollo. En este contexto, los apoyos que ha recibido de Libero Cobre causaban suspicacias en algunos sectores, tanto de las comunidades indígenas como del movimiento opositor al proyecto. A lo largo de 2024, la gobernadora tomó decisiones que dividieron a la comunidad, según algunos sin consultar; por ejemplo, la recepción de materiales de construcción para baños[57].

En la entrevista realizada, la gobernadora compartió una serie de actividades en las que venía trabajando con el apoyo de la empresa, entre las que se encontraba la preparación de un viaje de 20 personas de la comunidad a Falan, Tolima[58], para conocer un proceso de exploración. También mencionó la traducción a la lengua propia de una cartilla elaborada por la empresa para explicar los conceptos claves del proyecto, con el fin de tener una mejor difusión entre la comunidad que no maneja el castellano. Además, anotó la realización de talleres de socialización de las cartillas, en los que Libero Cobre apoyaría la logística, así como la elaboración de un inventario de los territorios que han sido incorporados con la ampliación, en la que los apoyarían con el pago de los profesionales requeridos para realizar esta caracterización. Hasta ese momento, esta era primordialmente una relación bilateral entre las autoridades del resguardo y la empresa, en la que no había existido un acompañamiento de entidades del Estado[59].

Durante el segundo trimestre de 2024 se realizaron algunas reuniones preparatorias para la consulta orientadas a la construcción de la ruta metodológica. Sin embargo, el proceso se suspendió desde finales de abril debido a que, en una sesión acompañada por el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y Libero Cobre, la comunidad evidenció su desarmonización frente al proceso y decidió en asamblea suspenderlo hasta que no se aclararan las diferencias internas. Por otro lado, algunos de los involucrados planteaban que el proceso no debía avanzar, dado que se estaba a la espera del estudio de legalidad del Acuerdo 020 de 2018, que prohibía cualquier actividad minera en este territorio[60].

56 Entrevista a la gobernadora del resguardo indígena de Condagua (05/08/2024).
57 Entrevista a indígena inga (29/07/2024).
58 En Falan, Tolima, la empresa Minerales San Ana desarrolla desde hace cinco años un proceso de exploración de 6500 hectáreas de un depósito compuesto en un 73 % por plata y un 27 % por oro. La gerente de esta empresa es Thyana Álvarez, quien también actúa como directiva de la empresa Libero Cobre en el país. Véase caracol.com.co/2024/03/06/no-existira-mina-a-cielo-abierto-en-falan-thyana-alvarez/.
59 Entrevista a la gobernadora del resguardo indígena de Condagua (05/08/2024).
60 Entrevista a indígena inga (29/07/2024).

Finalmente, la ruta metodológica para avanzar con la consulta previa fue aprobada por la empresa y la comunidad en noviembre de 2024, con la presencia de las entidades estatales vinculadas a estos asuntos. Dicha ruta viene orientando las acciones y se espera culminar este proceso en el año 2025, de acuerdo con la información proporcionada por la gerente de Libero Cobre[61].

A la par del conflicto intracomunitario que se vive en el resguardo, existe un conflicto latente entre estas comunidades indígenas y las comunidades campesinas que habitan estos territorios. En esta zona confluyen la autoridad indígena y la JAC de la vereda Condagua. Este asunto fue mencionado por algunas de las personas entrevistadas, quienes manifestaron que existen algunas tensiones y potenciales conflictos entre estas comunidades. Desde ciertos sectores campesinos se ha generado una narrativa en la que los indígenas son "perezas" que no dejan llegar el desarrollo, y que todo se lo regalan. Frente a estas ideas, una de las entrevistadas, perteneciente a la comunidad inga, aclaraba que esto se debía a la incomprensión de la labor de conservación que realiza un sector de la comunidad inga en este lugar sagrado[62]. Asimismo, se advierte la posibilidad de que existan traslapes entre las zonas habitadas por campesinos sin títulos de propiedad y las zonas que cubre la ampliación del resguardo[63]. De ser cierto, se configuraría un potencial conflicto intercultural sobre el que sería necesario profundizar en el seguimiento de este caso.

4.3.4 De la oposición expresa al silencio administrativo: el posicionamiento de las autoridades municipales y departamentales

La llegada de Libero Cobre al territorio en 2019 también generó tensiones entre los niveles nacional y subnacional de gobierno. Si bien en 2018 se percibía una alineación entre las solicitudes de la ciudadanía y las fuerzas políticas municipales respecto a la prohibición de actividades mineras de mediana y gran escala en el territorio, expresada en la aprobación del Acuerdo Municipal 020 de 2018, los funcionarios tanto a nivel departamental como municipal expresaban la ausencia de competencias para poder actuar de manera contundente frente a estas actividades, que habían sido definidas y eran reguladas desde las entidades del nivel nacional, lo cual limitaba los alcances de las acciones que podían realizar, por lo que el proyecto podría avanzar a pesar de su postura.

A nivel municipal, las autoridades locales (2020-2023) expresaron su oposición al proyecto y evitaron abrir canales de diálogo con la empresa durante su Gobierno. Aunque para algunos ciudadanos su actuación no fue contundente en el ejercicio de la autoridad. Para el alcalde de aquel momento, Jhon Jairo Imbachi, el Proyecto Mocoa era una imposición desde el nivel nacional, sin tener en cuenta la visión local del desarrollo y del ordenamiento del territorio. En esta línea, incluyó estos asuntos en el plan de desarrollo de su Gobierno, apelando a la defensa de la vida y la biodiversidad, así como al cumplimiento del Acuerdo 020 (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023). El acuerdo se sustentaba en consideraciones de precaución ambiental,

61 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
62 Ibíd.
63 Entrevista a integrante de veeduría "por la transición energética y la paz total" (03/08/2024).

protección del recurso hídrico y defensa del derecho a un ambiente sano. De igual manera, invocaba el principio de autonomía de los municipios para definir el ordenamiento del territorio, ante el otorgamiento de títulos mineros desde el nivel nacional de gobierno que desconocían los intereses locales. Asimismo, el acuerdo argumentaba el deber del Gobierno municipal de evitar el deterioro ambiental y controlar el riesgo ante la posibilidad de volver a experimentar eventos catastróficos como la avalancha de marzo de 2017 (Acuerdo 020 de 2018, 2018).

Como se ha reiterado en varios apartados, el Acuerdo 020 de 2018 es un hito de gran relevancia en la trayectoria de gobernanza del Proyecto Mocoa, como resultado del proceso de movilización ciudadana en contra de la entrada de la mediana y gran minería al municipio. En torno a él, se evidencian diversas disputas entre actores territoriales y extraterritoriales, así como entre los niveles nacional y subnacional de gobierno en Colombia. Fue así como la Agencia Nacional de Minería, regente durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022), entabló una demanda de nulidad contra el acuerdo en 2019, aduciendo la falta de competencia y la extralimitación de funciones de las autoridades locales para determinar el desarrollo de estas actividades en el municipio. La tensión por la aprobación del acuerdo se enmarcó en un contexto de debate más amplio, en el que la Corte Constitucional devolvió el eje de la política minero-energética al nivel nacional, limitando el alcance de las consultas populares que en aquel entonces varios municipios habían adelantado y cuyos resultados favorecían el NO al desarrollo de proyectos mineros[64].

El proceso de litigio entre la ANM y el municipio se extendió a lo largo de estos años, deteniendo en cierto sentido el avance regular de la actividad exploratoria de Libero Cobre en el territorio. Debido a la incertidumbre sobre la legalidad del acuerdo, este se convirtió en la justificación de la empresa para solicitar en reiteradas ocasiones la suspensión del pago de obligaciones sobre los títulos en concesión al Estado, así como en el principal argumento de los sectores de oposición para exigir la paralización de todas las actividades de la empresa a la espera de un fallo definitivo. Finalmente, el 31 de julio de 2024 el Consejo de Estado emitió una sentencia en la que se declaró la nulidad del acto administrativo que prohibía la mediana y la gran minería de minerales metálicos en la jurisdicción de Mocoa.

A diferencia de sus predecesores, gobernantes a nivel municipal y departamental (2024-2027) muestran cambios en su posicionamiento respecto al Proyecto Mocoa. En primer lugar, tanto en la gobernación como en la alcaldía, los funcionarios entrevistados afirmaron estar a la espera de la decisión definitiva del Consejo de Estado para acatarla. No expresaron ningún tipo de controversia con el nivel nacional de gobierno ni posicionamiento sobre la presencia de la empresa Libero Cobre en el territorio y las diversas tensiones que estaban emergiendo.

Respecto a la gobernación, varios actores locales coinciden en afirmar que, desde la llegada del gobernador Carlos Andrés Marroquín Luna, se percibe la cercanía de su administración con Libero Cobre[65]. De hecho, la empresa se ha convertido en aliada para el desarrollo de distintas acciones de carácter social (donación de sillas de ruedas); ha brindado apoyo a eventos dirigidos a la formalización del sector minero convocados desde la Secretaría de

64 Este fue un viraje respecto al posicionamiento que habían tenido las cortes previamente, como en 2015, cuando suspendieron los decretos emitidos por el Gobierno nacional que establecían procedimientos para la participación de las entidades municipales en la autorización de actividades de exploración y explotación en sus territorios. En dichos decretos no se preveía el establecimiento de acuerdos con los entes territoriales, sino que se establecía un procedimiento en el que la decisión se concentraba en el nivel central (Viana & Negrete, 2015). En 2016, declararon la inconstitucionalidad de la prohibición a los municipios estipulada en el artículo 37 del código de minas, por lo que los municipios tendrían "permitido prohibir la minería" (Rodríguez Garavito, 2016) hasta la decisión emitida en 2018.

65 Entrevista a concejal de Mocoa (31/07/2024). Entrevista a líder comunal e integrante de veeduría ciudadana (30/07/2024). Entrevista a funcionario público de la Gobernación del Putumayo (02/08/2024).

Competitividad y orientados a la formalización del sector minero del departamento, como el Foro Minería y Coexistencia, en el que se hizo explícita la confrontación entre los mineros informales convocados con el sector detractor de Libero Cobre[66]; así como apoyo a un proyecto turístico, una ruta ecológica y ambiental con la construcción de senderos, avistamiento de aves y miradores[67]. Durante el trabajo de campo, fue posible conversar con la Secretaría de Competitividad y la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de la gobernación. La encargada de la Secretaría de Competitividad expresó el gran interés que tienen de avanzar en los procesos de formalización de pequeños mineros con el apoyo de la ANM. Aunque no trató explícitamente el tema de Libero Cobre, hizo énfasis en que hay confusión con los conceptos, en que hay distintas escalas de minería y en que el trabajo de la secretaría no se concentra en minería de alto impacto, sino más bien en atender la formalización de la pequeña minería, la minería de subsistencia, como un sector clave de la economía. Por su parte, el secretario de Agricultura y Medio Ambiente fue totalmente cortante y no quiso hablar del Proyecto Mocoa, aduciendo no ser autoridad ambiental ni minera, por lo que acataría lo que se defina desde el nivel nacional. Con este preámbulo, la entrevista tuvo que reorientarse hacia los proyectos que tienen previstos para el departamento en torno al fomento de cadenas productivas de frutos amazónicos.

Por su parte, el alcalde, Carlos Hugo Piedrahita Pérez, aunque fue secretario de Planeación en la anterior administración y se le vincula con la corriente política del alcalde que lo precedió, quien se opuso explícitamente al Proyecto Mocoa, no se ha posicionado públicamente ni a favor ni en contra. Para los sectores de oposición a la minería, su silencio genera dudas respecto a si mantiene una posición crítica frente a este asunto. Para el representante Cancimance, "no es posible asegurar que exista un vínculo o cercanía con la empresa, como en el caso de la gobernación, pero su silencio tiene relación con el costo político que podría tener posicionarse con uno u otro bando"[68]. Además, generó suspicacias su negativa a incluir el cumplimiento del Acuerdo 020 en el Plan Municipal de Desarrollo, argumentando que se trataba de un acto administrativo frente al que se habían presentado demandas y estaban a la espera del fallo de las cortes.

Sin embargo, un funcionario de la alcaldía reiteró que el tema del funcionamiento de los títulos mineros no depende de ellos y que, como administración, han sido enfáticos en decir que "con Libero Cobre nada", a pesar de que les han ofrecido patrocinio y apoyo para algunos de sus eventos. Desde la perspectiva de su labor, admite que puede ser contradictorio con los propósitos de las acciones para atender a las medidas de protección de la Amazonía como sujeto de derechos[69] y la promoción de Mocoa como capital turística del Putumayo, dado que la mayor parte de los servicios turísticos que se ofrecen son de zonas naturales. Para él, Mocoa es una zona que requiere un trato especial debido a su conexión entre los Andes y la Amazonía. En este sentido, la minería produciría afectaciones al ambiente, a los corredores biológicos y al agua del sector de Montclar, que conecta con el río Mocoa, afluente de los ríos Caquetá y Amazonas. El tema genera controversia y, desde su perspectiva como habitante de Mocoa, lo ve como algo inminente: "El cobre ya es una realidad para nosotros"[70].

66 Entrevista a líder comunal (31/07/2024).
67 Entrevista a concejal de Mocoa (31/07/2024).
68 Entrevista a Andrés Cancimance, representante de la Cámara de Representantes por el Putumayo (06/08/2024).
69 Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional que reconoce a la Amazonía colombiana como una entidad sujeto de derechos cuyo titular de la protección, mantenimiento y restauración es el Estado y sus entidades territoriales.
70 Entrevista a un funcionario de la alcaldía de Mocoa (31/07/24).

4.4 El discurso de Libero Cobre: producción de conocimiento, agente para la transición energética y una Mocoa industrializada

En redes sociales, Libero Cobre se define como "una compañía dedicada a estudios científicos, prospección y exploración geológica de cobre y otros minerales", y anuncia el Proyecto Mocoa como su único proyecto en el país. Sus mensajes se centran en mostrar su aporte a la producción de energías limpias y la transición energética. La empresa pone énfasis en el impulso que puede dar a la reindustrialización de Colombia y en el aprovechamiento del cobre como mineral estratégico para hacer viable dicha transición. En este sentido, ha posicionado mensajes como "energía para la vida", "cobre para la vida", "explorar es avanzar" y "por un futuro con energía limpia". Los mensajes, discursos y acciones están segmentados de acuerdo con la audiencia a la que esperan impactar, ya sea para atraer a accionistas mostrando estabilidad, importantes hallazgos y buen relacionamiento con las comunidades, o para mostrar las distintas actividades pedagógicas, eventos patrocinados, encuentros de buenos vecinos y las características de un futuro promisorio que la empresa busca implantar en la comunidad mocoana, especialmente en las veredas aledañas a sus actividades.

Desde la llegada del Gobierno de Gustavo Petro, en agosto de 2022, y el posicionamiento de la TEJ como un punto central de su agenda, la empresa ha intensificado la difusión de mensajes y discursos que buscan posicionarla como una aliada de este proceso. Para un concejal del municipio, la referencia a la política del actual Gobierno genera cierta confusión en la sociedad respecto a la forma como funcionan los contratos de concesión. Se ha intentado fomentar la idea de que el Estado es socio de este proyecto y de que el Gobierno no se opondrá a su avance, por estar alineado con la política de TE[71]. Esto puede tener un efecto en la ciudadanía indecisa, al debilitar los argumentos y la efectividad de las acciones emprendidas por el movimiento ciudadano detractor que se resiste al desarrollo de este proyecto.

En sus redes, Libero Cobre se ha valido de los distintos pronunciamientos de cabezas y autoridades del sector para evidenciar que su actividad se encuentra en completa alineación con las propuestas del Gobierno[72]; y, asimismo, en entrevistas realizadas a sus directivos, como en el caso de Ian Harris, CEO de Libero Cobre, quien manifestó concordar por completo con la mirada que propone el actual Gobierno sobre la minería para la vida. Esto le proporciona los argumentos para manifestar que Colombia tiene una gran oportunidad para convertirse en proveedor global de cobre, gracias a los múltiples yacimientos que existen en el cinturón andino, y la posibilidad de, a través del Proyecto Mocoa, desarrollar una industria "circular y verde" a partir del cobre procesado, en vez de solo proveer la materia prima (Bermúdez, 2023).

Este tipo de pronunciamientos, en los que una empresa júnior especializada en la generación de conocimiento y exploración de minerales expone un futuro promisorio para la transformación del mineral en Mocoa, entran en contraste con la explicación de un funcionario de la ANM, quien afirma, desde su criterio técnico, que actualmente no se cuenta con las condiciones logísticas ni de recurso energético para realizar procesos de refinación de cobre en esta zona; además de los condicionantes geológicos y ambientales de las montañas de esta región, conectadas a importantes fuentes hídricas del país[73]. A pesar de que esta empresa no

71 Entrevista a un concejal de Mocoa (31/07/2024).
72 Véanse www.facebook.com/reel/1257371868245067, www.facebook.com/share/v/Q2sR27Lo2QHmJZqx/ y www.facebook.com/share/v/v5rVEKsKRYHN5vE8/.
73 Entrevista a gerente del Grupo de Promoción de la ANM (10/09/2024).

podría implementar el futuro promisorio del cobre, en su discurso en el territorio continúa posicionando la idea de que el cobre permitirá la industrialización del municipio, generará empleo y traerá beneficios para sus habitantes.

Desde la perspectiva de la gerente para Colombia de Libero Cobre, es difícil lograr que las personas entiendan las especificidades de un proceso tan técnico y la duración que tendrá cada una de las fases para su desarrollo. En este sentido, para que el Proyecto Mocoa pueda llegar a la fase de construcción de una mina, requerirá como mínimo de 10 años más de trabajo. Sin embargo, advierte que ya se están generando beneficios al dinamizar la economía de Mocoa, moviendo alrededor de USD 1 millón, por todos los bienes y servicios que demanda su presencia en la zona, así como por la mano de obra que se tiene vinculada a la operación en esta etapa[74].

Aunque la directiva de Libero Cobre define la transición energética como un proceso necesario ante la crisis climática, que requiere de minerales estratégicos como cobre y plata, que debe incluir a todas las personas para ser justa y del que el Putumayo debe ser protagonista[75], en la práctica, la empresa ha promovido una visión restringida de la transición energética que ha calado en las comunidades. En sus mensajes, se refiere a la transición vinculándola exclusivamente con la alta demanda de cobre para la producción de distintas tecnologías de uso cotidiano (celulares, computadoras, cables, baterías) o para la producción de energías limpias, como los paneles solares. De esto se deriva que es necesario avanzar en la búsqueda y explotación de un mineral que el mundo requiere, un recurso preciado que se va a vender bien y es necesario para la TE del país. No obstante, con las restricciones anteriormente planteadas para su transformación, es poco probable que el mineral extraído pueda aprovecharse en el proceso de transición en Colombia.

Desde su llegada a Mocoa, la empresa ha reiterado que su propósito es generar conocimiento geológico de la zona y conocer el estado del depósito y la presencia de minerales (Arellano-Yanguas & Bernal-Gómez, 2023). De esta manera, se ha hecho énfasis en el alto nivel técnico que se aplica en los distintos procesos y en la cualificación de los profesionales vinculados, recalcando que son originarios de la región. En este marco se identifican al menos dos estrategias de relacionamiento para la legitimación de estos procesos en el territorio desde el poder-saber y, en alguna medida, para su visibilización a nivel nacional.

Por un lado, la generación de contenidos y la realización de actividades dirigidas a un público no especializado, a la comunidad mocoana, centradas en la población juvenil e infantil, con las que se busca hacer pedagogía y socializar el "para qué" y en qué consisten los procesos que vienen adelantando durante la exploración. Por otro lado, el establecimiento de alianzas con universidades reconocidas, como la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia con sede en Medellín y el Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), con el fin de robustecer la validez de la producción de conocimiento geocientífico, como parte del llamado "sello Libero". Asimismo, se ha potenciado la presencia territorial de organizaciones de profesionales como la Asociación de Profesionales del Sector Minero Colombiano (APSMC), Capítulo Putumayo, y el Capítulo Regional Andino-Amazónico de la Sociedad Colombiana de Geología (SCG)[76]. Estas organizaciones han empezado a vincularse a distintas actividades públicas de divulgación como foros, y también se identifica su participación en distintos espacios académicos a nivel nacional. Es preciso señalar que, entre los profesionales que integraban la junta directiva del capítulo regional de la SCG, había una integrante de la plantilla de Libero Cobre en Mocoa y un funcionario de la gobernación vinculado a estas temáticas.

74 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
75 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
76 Véase sociedadcolombianadegeologia.org/capitulo-andino-amazonico/.

El capítulo regional de la SCG fue el promotor de una iniciativa que se presentó ante el Concejo Municipal en mayo de 2024 y que generó una gran polémica en el municipio por los propósitos que perseguía. Aunque fue presentada como iniciativa de esta organización de profesionales, en una de las entrevistas realizadas se sugirió que Libero Cobre estaba vinculada al proceso de *lobby* para su aprobación[77]. Respecto a este asunto, desde la empresa se afirma que se conoció la iniciativa, el proceso de construcción y la inquietud de los jóvenes que la promovían de manera independiente; asimismo, se afirmó tener una "filosofía de puertas abiertas" que los lleva a producir información que es pública, y que estará disponible para lo que se requiera en el territorio[78].

La propuesta se orientaba a la creación de un Observatorio Geológico y Ambiental de Mocoa (OGAM), cuyo propósito era “el fomento, recopilación, análisis y difusión de información técnica relacionada con aspectos geológicos, de riesgo y ambientales de la región” y su función principal era la recopilación, consolidación y producción de datos actualizados para la toma de decisiones desde la gestión pública y las comunidades (Albino, 2024). Si bien la propuesta despertó interés en el concejo, sustentada inicialmente en las condiciones geológicas de Mocoa y en la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones debido al nivel de riesgo y vulnerabilidad, sin mencionar el tema minero, en el análisis de su articulado se evidenciaron varios asuntos que iban más allá de dichos propósitos[79].

De acuerdo con el análisis realizado por uno de los concejales, integrante de la oposición del actual Gobierno municipal, se pretendía crear una entidad manejada por un privado, como la SCG, que suplantaría las funciones de la institucionalidad territorial en temas ambientales, la autoridad regional ambiental (Corpoamazonia) y el Servicio Geológico Colombiano, y obligaría al municipio a respaldar y promover iniciativas públicas y privadas para obtener información geológica y ambiental relevante, incluidas actividades de prospección y exploración de minerales estratégicos e hidrocarburos (Albino, 2024, art. 3). A todos estos elementos, se suma el interés de esta propuesta de acuerdo de derogar disposiciones anteriores que le fueran contrarias; es decir, si fuera aprobado, se derogaría el Acuerdo 020 de 2018, que se encontraba entonces en proceso de estudio por parte del Consejo de Estado (Albino, 2024).

De manera simultánea, Libero Cobre ha desplegado estrategias de licenciamiento social explícitas y tradicionales en el comportamiento de las empresas vinculadas al sector minero en territorios periféricos habitados por comunidades con altos niveles de pobreza y desatendidas por la institucionalidad estatal. Estas acciones le han permitido ir creando una base social que apoya sus discursos, participa en espacios y discusiones en los que como empresa no le sería pertinente participar, y fortalece el respaldo a su presencia y actividad en el territorio, lo que robustece su legitimación social. En el primer grupo, las acciones explícitas están relacionadas con el patrocinio de eventos comunitarios, apoyo a emprendimientos locales, mejoramiento de infraestructuras, realización de encuentros de “Buenos Vecinos” en las veredas de la zona de influencia, eventos de socialización como “Un café con Libero Cobre” y la Feria de Empleo y Emprendimiento. En el segundo grupo se incluiría la estrategia en medios locales que ha permitido difundir los posicionamientos y la información producida desde la empresa. De igual manera, dentro de este conjunto de estrategias desplegadas se encuentra la configuración y apoyo a nuevos actores sociales, con cierta autonomía, legitimados por el saber técnico y cuyo propósito es legitimar el desarrollo del sector minero en el departamento.

77 Entrevista a concejal de Mocoa (31/07/2024).
78 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
79 Ibíd.

Para la gerente de Libero Cobre Colombia, es notable el interés de los profesionales del sector por organizarse y participar del proceso, bajo la convicción de que el Proyecto Mocoa es una oportunidad de desarrollo[80].

4.5 El escenario político e institucional del Proyecto Mocoa: un silencio que genera incertidumbre

La llegada del "Gobierno del Cambio" a la dirección del Estado colombiano en agosto de 2022 tuvo al menos dos efectos en la trayectoria del Proyecto Mocoa, con funcionalidades de cierta manera contradictorias. Por un lado, como se ha explicado en el apartado anterior, para la empresa significó el robustecimiento de su discurso al presentarse como un aliado para avanzar en la agenda del actual Gobierno en asuntos claves como la producción de energías limpias y la TEJ, justificando los propósitos de su proyecto de exploración y legitimándolo. Por otro lado, se abrió una gran oportunidad y esperanza de desactivar la amenaza de esta actividad minera en el territorio para quienes integran el movimiento social configurado desde hace años en torno a la defensa de Mocoa como territorio andino-amazónico, ya que su lucha es coherente con la preocupación por la crisis climática y la necesidad de proteger la Amazonía expresada por el presidente Petro en instancias nacionales e internacionales.

El respaldo esperado por los detractores del Proyecto Mocoa se dio en marzo y septiembre de 2023 con las visitas de las ministras de Medio Ambiente (Susana Muhamad)[81] y Minas y Energía (Irene Vélez)[82], acompañadas por funcionarios de algunas de las entidades adscritas a esta cartera, como la ANM y el SGC. Este proceso de incidencia en las entidades del nivel nacional fue resultado de las gestiones del representante Andrés Cancimance, quien ha hecho pública su total oposición al proyecto, apoya a estos procesos sociales y viene funcionando como una bisagra entre el nivel nacional y el subnacional. Es importante anotar que, para esta primera fase del Gobierno de Gustavo Petro, en ambas carteras se conformaron equipos de trabajo integrados por profesionales con altas calidades técnicas, expertos en cada uno de los sectores y conscientes de las interdependencias entre el sector minero y el ambiental, así como estudiosos de las consecuencias que ha traído la extracción de recursos en distintas regiones del país, con visiones críticas sobre su manejo y propuestas para su reorganización.

Según relatan algunos líderes comunales, en estos espacios pudieron explicitar sus inquietudes y vieron que los funcionarios del Gobierno compartían muchas de sus preocupaciones y tenían claridad sobre la existencia de determinantes ambientales en el área de los títulos otorgados, lo que haría inviable el proceso de extracción de los depósitos identificados en las montañas de Mocoa, especialmente debido a la ubicación de cuencas y zonas de recarga hídrica. Recuerdan especialmente el desacuerdo y la solicitud de disculpas expresada por Álvaro Pardo, presidente de la ANM, respecto al otorgamiento de estos títulos por Gobiernos anteriores con un total desconocimiento del territorio[83]. En relación con estas visitas, un integrante de la veeduría "por la transición energética y la paz total" expresó su molestia por el carácter privado de la reunión con la ministra y las entidades que planifican el sector minero. En este sentido, expresó que "Se reunieron a puerta cerrada, en las afueras, solamente con activistas [...] los llamamos los antimineros, los antitodo, porque todo es malo". Por esta razón, se quejó ante las

80 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).
81 Véase www.facebook.com/watch/?v=849597360073057.
82 Véase conexionputumayo.com/ministra-de-minas-y-energia-irene-velez-llego-en-visita-sorpresiva-al-putumayo/.
83 Entrevista a líder comunal de Mocoa (01/08/2024), entrevista a líder comunal e integrante de veeduría ciudadana (30/07/2024) y entrevista a líder comunal (31/07/2024).

instituciones e hizo pronunciamientos sobre este asunto, que él considera discriminatorio, en los medios de comunicación[84].

El desarrollo de estas reuniones en el territorio no se tradujo en hechos concretos. A julio de 2024, el balance no es satisfactorio. Varias de las personas entrevistadas coinciden en señalar que las entidades que tienen competencia en este asunto a nivel nacional no han realizado acciones contundentes y coherentes con lo expresado en esos espacios, o al menos avances en las decisiones que esperarían estos movimientos sociales, como revocar los títulos y, en consecuencia, obligar la salida de la empresa Libero Cobre del territorio. Por el contrario, la empresa continuó cooptando a diversos sectores de la sociedad a pesar de que los títulos se encontraban suspendidos debido a la espera de las decisiones jurídicas que se tomarán sobre el Acuerdo 020 de 2018[85].

En palabras del representante Andrés Cancimance, están a la espera de la decisión del Gobierno nacional respecto a estos títulos mineros, decisión en la que confluyen asuntos jurídicos y políticos. En noviembre de 2022, elevó una solicitud a la ANM para declarar los cuatro títulos como inconvenientes, pero no ha obtenido respuesta. Dicha solicitud se amparó en una sentencia del Consejo de Estado, comúnmente denominada "la sentencia de la ventanilla minera", en la que se reconoce la vulneración de derechos colectivos provocada por la desarticulación del sector minero y ambiental; la inexistencia de una planificación y ordenamiento por parte de estos sectores que determine áreas permitidas, restringidas y excluidas de la actividad minera; así como las carencias y fallas en las gestiones de fiscalización, seguimiento y control por parte de las autoridades sobre los títulos mineros, y se ordena a las distintas entidades del Estado involucradas que desarrollen acciones para subsanar estas falencias (Consejo de Estado, 2022).

Esta situación la define como un "silencio administrativo" que no da certezas sobre lo que se piensa desde el Gobierno de estos títulos mineros, ya que no existe un pronunciamiento público del Ministerio de Minas y Energía, al que compete la toma de decisiones en este sector. Desde la ANM se ha dicho que están en proceso de concertación con Corpoamazonia, pero ya han pasado dos años y no se han tomado decisiones. Asimismo, el representante plantea que, según lo conversado con el presidente de la ANM, todo está en el campo de lo jurídico, para tomar decisiones que no corran el riesgo de ser demandadas. Por su parte, el Ministerio de Ambiente ha expresado su total oposición a estos títulos[86] en espacios colectivos, locales y nacionales, reafirmando su compromiso de proteger el ecosistema andino-amazónico[87].

Con la declaración de nulidad del Acuerdo 020 de 2018 por parte del Consejo de Estado en julio de 2024, algunos asuntos comenzaron a clarificarse. Si bien el acuerdo fue significativo para aglutinar intereses y detener el avance de las actividades exploratorias, no logró superar las asimetrías existentes en la toma de decisiones entre los niveles de gobierno respecto a la definición e implementación de la política minero-energética, tal y como está estructurado en este momento uno de los sectores más centralizados del Estado colombiano.

Según la entrevista realizada al presidente de la ANM, Álvaro Pardo, la existencia de determinantes ambientales, como un distrito de manejo integrado[88] y un área de protección de la cuenca del río Mocoa, obligó a esta agencia, como autoridad minera, al recorte de dos de los títulos afectados por dichos determinantes. Tras esta decisión, se le comunicó a la empresa para saber si seguían interesados en desarrollar la actividad minera en el área restante, pero hasta el momento de la entrevista a Pardo, en septiembre de 2024, la ANM no había recibido respuesta. En esta decisión, la ANM también se

84 Entrevista a integrante de veeduría "por la transición energética y la paz total" (03/08/2024).
85 Entrevista a líder comunal e integrante de veeduría ciudadana (30/07/2024) y entrevista a líder comunal (30/07/2024).
86 Véase x.com/CancimanceL/status/1546118335603032065.
87 Entrevista a Andrés Cancimance, representante de la Cámara de Representantes por el Putumayo (06/08/2024).
88 Según el Decreto 1974 de 1989, un distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables (DMI) "es un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios de desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de recursos naturales renovables y las actividades que económicas que allí se desarrollen".

ampara en la sentencia del Consejo de Estado sobre la ventanilla minera[89], citada previamente. El presidente de la ANM hizo hincapié en que un título es una expectativa de explotación, mas no el derecho a realizarla, por lo que aún faltaría llevar a cabo un proceso fundamental para que el proyecto pueda pasar a las siguientes etapas, como es el licenciamiento ambiental.

En octubre de 2024, la instancia de seguimiento y control de la ANM emitió dos actos administrativos en los que requirió a Libero Cobre Ltda., como titular minero de los títulos FJT-131 y FJT-141, que manifestara su intención de continuar o no con el área definitiva de cada uno de ellos, tras la exclusión realizada debido a una actualización del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) Anna Minería, de acuerdo con lo establecido en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap). Como resultado de dicho proceso, se evidenció el solapamiento de una parte del área correspondiente al título FJT-131 con zonas del páramo Doña Juana – Chimayoy, así como con una parte de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa, lo cual redujo su área de 2003.1073 a 974.7052 hectáreas (ANM, 2024e). En el caso del título FJT-141, se identificó la superposición de una parte de su área con la misma reserva forestal, cuya exclusión significa la reducción del título de 1913.4829 hectáreas a un área definitiva de 791.0164 hectáreas (ANM, 2024f). En este sentido, el título con mayor recorte sería el FJT-141, en el que se han adelantado gran parte de las actividades de la empresa y donde se ubica el recurso inferido.

Respecto a la posibilidad de declarar a Mocoa como zona libre de minería o realizar la reversión de los títulos, el presidente de la ANM explicó que no cuentan con herramientas jurídicas para hacerlo. En el primer caso, la declaración de zona libre de minería estaría en el campo de la autoridad ambiental aplicando principios de precaución y prevención. Para ello, podrían utilizarse herramientas como el Decreto 044 de 2024, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2024), en el que "se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental". En el segundo caso, para la reversión o caducidad de los títulos, precisó que la ANM tiene que regirse por las causales estipuladas en el código de minas vigente (Ley 685 de 2001) y, hasta el momento, no se ha incurrido en ninguna de ellas[90]. En esta línea, el Proyecto Mocoa tendría que finalizar la etapa de exploración para avanzar a la presentación del plan de trabajos y obras (PTO) a partir de la delimitación definitiva del área de explotación, y gestionar el licenciamiento ambiental. Solo ante la denegación de esta licencia podrían revertirse los títulos, ya que no se podrían iniciar trabajos y obras de explotación minera.

De acuerdo con la información entregada por la gerente de Libero Cobre, ellos estuvieron de acuerdo con el recorte de títulos, ya que era una solicitud que venían haciendo a la autoridad minera desde Gobiernos anteriores, dado que el solapamiento con zonas de reserva generaba ruido con la comunidad. De igual forma, les fue aprobada una solicitud de integración de títulos: el 131 con el 141, y el 132 con el 142. La integración implica la generación de un nuevo contrato de concesión, cuyo efecto sería reiniciar los tiempos contractuales definidos para la exploración. Actualmente, la empresa se encuentra a la espera de esta nueva minuta del contrato. De tal manera que el proyecto volvería al año 1 y, desde la perspectiva de la empresa, ahora sí podría llevarse a cabo la fase de exploración, superadas las dificultades que imponía a la actividad la existencia del Acuerdo 020 de 2018, derogado en agosto de 2024[91].

Desde la perspectiva de Mauricio Cabrera, viceministro de Políticas y Normalización del

89 Entrevista al presidente de la ANM (12/09/2024).
90 Ibíd.
91 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el escenario de la actividad minera en el actual Gobierno ha cambiado. Los criterios para la toma de decisiones no se rigen por la explotación de los recursos que se tengan, sino que existe la posibilidad de limitar, prohibir o decidir no explotar un recurso, así exista. Enfatizó que desde su cartera no hay ningún interés en validar actividades mineras, así sean de cobre, considerado un mineral estratégico, en territorios que requieren ser ambientalmente protegidos como Mocoa[92].

En este sentido, planteó dos posibles acciones. Una es retomar la idea de avanzar en la formulación de un proyecto de ley para excluir a la Amazonía de la minería de metálicos. La otra, para el caso del Proyecto Mocoa, es avanzar hacia la declaratoria y delimitación temporal de una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Este proceso se haría dentro del marco legal ambiental existente, al margen del Decreto 044 de 2024, que ha sido objeto de múltiples debates y críticas, y posiblemente enfrente acciones legales, lo que lo debilita como instrumento para amparar estos procesos. Esta vía se viene avanzando para el suroeste de Antioquia, otra zona del país que experimenta una fuerte conflictividad social y ambiental ante la posibilidad de que se instaure un proyecto minero en el territorio. Estas declaratorias también estarían contempladas dentro de las acciones ordenadas por el Consejo de Estado en 2022, dado que se solicitó al Estado organizar la actividad minera y, entre otras acciones, la adopción de la cartografía de áreas de protección en las que estaría prohibido el desarrollo de todo tipo de minería hasta que exista certeza respecto a la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio (Consejo de Estado, 2022). Asimismo, en el marco del cumplimiento de la sentencia, se está avanzando en la definición de las zonas donde se puede o no adelantar la actividad minera, zonificación que deberá entregarse en enero de 2025[93].

Este tipo de declaratorias podrían generar limitantes para algunas actividades productivas, pero desde el Ministerio de Ambiente se ve la oportunidad para fomentar actividades económicas que aprovechen la biodiversidad e incentiven la conservación, para que el cuidado de los territorios sea viable y sostenible para las comunidades. Respecto al tipo de acciones que podría interponer la empresa ante esta acción, el viceministro plantea que no existe preocupación. El Proyecto Mocoa no se encontraría en una situación jurídica consolidada, ya que esta situación se da cuando ha sido otorgada una licencia ambiental para el título minero (Muhamand, 2023).

Por su parte, el representante Cancimance avanza en la construcción de una iniciativa legislativa para declarar al Putumayo como territorio andino-amazónico[94] sujeto especial de protección ambiental y establecer medidas de protección y conservación de sus ecosistemas (Cancimance, 2024). La propuesta incluye la prohibición de las actividades mineras de mediana o gran escala, diferenciándolas de la pequeña minería, de subsistencia o de material de arrastre, que estará sujeta al código de minas vigente. El proyecto se presentó a finales de octubre de 2024 para iniciar su trámite en el Congreso de la República, donde se encuentra pendiente el inicio de su debate.

92 Entrevista al viceministro de Políticas y Normalización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
93 Ibíd.
94 Véanse www.facebook.com/watch/?v=2709238129279594&rdid=gzZktH7011mAoGpn y www.facebook.com/reel/8564288073622510.

5. Conclusiones

En un contexto de crisis climática como el que afrontamos, avanzar en un proceso de transición energética es imperativo. Esta transición exige cambios en los modos de producción y consumo, afecta de manera diferenciada a los distintos territorios y genera desafíos diversos dependiendo de las necesidades y los puntos de partida de los distintos actores que se vinculen en este proceso. Por tanto, la forma en que se implemente no puede ser igual para todos ni dar respuesta a las mismas preguntas, y requiere desarrollarse con un enfoque territorial. En el mundo, existen regiones que avanzan rápidamente en la intensificación del uso de energías renovables, mientras que en otras se mantienen matrices energéticas dependientes de combustibles fósiles e incluso existen zonas en las que la conexión a fuentes de energía ha sido inexistente.

La transición energética se ha configurado como un proceso global al que los países llegan en diferentes condiciones y con distintas capacidades para avanzar en él. La demanda de minerales esenciales para producir los cambios de tecnología requeridos ha configurado un nuevo escenario en el que estos minerales se clasifican como estratégicos o críticos, dependiendo del lugar que ocupen en el proceso, del acceso y uso que se haga de ellos. Se está configurando una nueva fase de extracción, dado el aumento sostenido de la demanda de estos minerales y la brecha existente para suplirla con la producción actual.

Por tanto, resulta evidente que el avance de la transición energética implicará la ampliación e intensificación de la extracción de recursos naturales en distintos lugares del planeta, y provocará tensiones a nivel social, económico, ambiental y político, especialmente en lo que respecta a la gobernanza de los minerales demandados. En palabras del secretario general de Naciones Unidas: “Un mundo impulsado por energías renovables es un mundo hambriento de minerales críticos”[95]. Asimismo, provocará tensiones en aquellos territorios dependientes de la extracción de carbón, petróleo e hidrocarburos, dados los cambios que se están generando en la producción y el mercado de los combustibles fósiles.

Teniendo en cuenta los efectos producidos por el superciclo de los minerales de hace dos décadas, este nuevo escenario plantea desafíos para regiones como América Latina, en donde se encuentran importantes reservas de los minerales requeridos en la transición, al menos en tres sentidos.

En primer lugar, evitar la profundización de un modelo extractivista que ha caracterizado a esta región y que se orienta a la satisfacción de mercados internacionales, la exportación de productos con poco valor agregado y baja intensidad tecnológica, ante el atractivo de suplir la gran demanda de estos minerales con una limitada oferta y altos precios en los mercados. En segundo lugar, actualizar o generar lineamientos y criterios que orienten la gobernanza de estos recursos según las condiciones actuales. Esto es, crear sistemas de toma de decisiones y coordinación para el desarrollo de la actividad minera con una perspectiva de gobernanza multiactor, multinivel, multisectorial y con enfoque territorial, que atienda los riesgos que genera la crisis climática, promueva medidas de adaptación de los territorios y facilite el avance del proceso de TE en cada país. De igual manera, hay que evitar

95 www.un.org/es/climatechange/critical-minerals.

una nueva "carrera hacia el fondo" apelando a la flexibilización de estándares y condiciones, especialmente en aspectos ambientales, para atraer inversión extranjera. En tercer lugar, promover una actividad extractiva que sea planificada, tanto en la definición de lugares habilitados para que ocurran estos procesos como en las cantidades permitidas de explotación, los métodos y los usos dados a los minerales extraídos. Si bien los países necesitan obtener ingresos, el contexto actual también requiere pensar en la demanda interna y el avance de los procesos de TE específicos en cada país.

Como se ha desarrollado a lo largo de este estudio, el caso del cobre como mineral esencial para la transición es un buen ejemplo para entender esta dinámica. El cobre es usado en la fabricación de distintas tecnologías necesarias para reducir el consumo de combustibles fósiles, como vehículos eléctricos, baterías, paneles solares, turbinas eólicas y redes eléctricas. En los últimos 50 años, su producción se ha incrementado en un 40 % en América Latina, donde se encuentran dos de sus principales productores a nivel mundial: Chile y Perú. A la par de una tendencia creciente en la demanda de este mineral, los estudios advierten sobre la disminución global de la oferta de cobre debido al agotamiento de las minas existentes. Esto explica el alto interés en avanzar en procesos de exploración y explotación de nuevos proyectos, dados los altos niveles de incertidumbre que tienen los proyectos *"greenfield"*, cuya puesta en marcha puede tomar hasta 15 años desde el momento de la prospección, exploración, obtención de permisos y construcción de la mina hasta iniciar la producción.

El actual Gobierno de Colombia, encabezado por Gustavo Petro (2022-2026), ha puesto como elementos centrales de su agenda la atención de la crisis climática, la necesidad de avanzar en un proceso de TEJ y la promoción del cuidado de la Amazonía como ecosistema estratégico. En este sentido, en su Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, potencia mundial de la vida", ha definido un ordenamiento territorial ambiental en torno al agua. Esto supone la prevalencia de la existencia de determinantes ambientales en la toma de decisiones en los distintos territorios respecto a, por ejemplo, el ordenamiento de actividades productivas como la minería.

En este contexto, se ha definido una nueva visión de la minería para el país denominada "Minería para la Vida". Uno de los principales ejes de esta política es generar la transformación del modelo extractivista en un modelo productivo en el que los recursos extraídos sirvan de insumo para la reindustrialización, el desarrollo agrícola, la infraestructura y la TE del país. Esta visión de la minería plantea nuevos escenarios respecto a los que habían caracterizado el manejo del sector en los últimos 25 años, al plantear la necesidad de atender el mercado interno antes que priorizar la exportación de lo extraído, crear cadenas productivas en torno a los minerales estratégicos para satisfacer la demanda nacional y crear valor agregado, y articularse con el sector ambiente en los procesos de planeación y seguimiento de la actividad minera. El fortalecimiento de temas ambientales para la definición de asuntos del sector minero resulta necesario y se presenta como una oportunidad para plantear escenarios que hasta el momento no habían sido valorados y que podrían resumirse en la necesidad de dosificar la extracción de recursos minerales y abrir la posibilidad de que no todos los minerales existentes en el territorio nacional deban ser explotados.

Los esfuerzos por actuar de manera mancomunada entre estos dos sectores pueden constituir un gran aporte a la reorganización que necesita la actividad minera, debido a la forma desordenada en que se dio la ampliación de la frontera extractiva en la primera década del siglo XXI en el país. Durante este periodo se entregaron títulos mineros a privados en un marco de débil regulación por parte del Estado,

lo que incentivó prácticas especulativas y la entrega a titulares mineros poco calificados e intensificó la conflictividad social ante la falta de planeación. De ahí que muchos de los títulos otorgados se solapen con zonas con determinantes ambientales, áreas de protección o manejo especial, como territorios étnicos, tal y como ocurre en el caso del Proyecto Mocoa analizado en este documento.

Si bien la nueva visión sobre el sector minero intenta abordar las falencias identificadas, la capacidad de actuación resulta limitada ante la vigencia del actual código de minas (Ley 685 de 2001), cuya reforma no es previsible, ya que el Gobierno no cuenta con tiempo en el Legislativo ni con ambiente político para llevarla a cabo. No obstante, desde la autoridad minera se han implementado algunas acciones para fortalecer el seguimiento y la exigencia de obligaciones por parte de los titulares mineros, tales como la solicitud de certificados ambientales o el recorte de títulos por la existencia de determinantes ambientales, amparado en decisiones judiciales de las altas cortes emitidas para la reorganización del sector.

El estudio de caso sobre el Proyecto Mocoa, desarrollado por la empresa canadiense Libero Cobre en la región andino-amazónica de Colombia, ha permitido aproximarse a la manera en que la dinámica global que se está generando en torno a los minerales para la transición se expresa en lo local, en un territorio con importantes determinantes ambientales que requieren medidas de protección y conservación. El estudio presenta un análisis del escenario en el que se encontraba el Proyecto Mocoa hasta el tercer trimestre de 2024, a partir de la indagación de fuentes primarias y secundarias.

A pesar de que la estructura institucional que regula la minería (Ley 685 de 2001) continúa respondiendo a criterios que difieren de las apuestas del actual Gobierno, se han identificado posibles acciones que permitirían ordenar la actividad minera y proteger la zona de transición entre las regiones Andina y Amazónica del país, donde se ubica Mocoa. Sin embargo, el mayor riesgo identificado es el tiempo que tomará poder hacer efectivas estas medidas en el territorio y la falta de claridad que los distintos sectores de la población involucrados tienen sobre estos asuntos. El litigio para revocar el Acuerdo 020 de 2018 había mantenido en un ritmo lento la actividad exploratoria de la empresa Libero Cobre, tiempo en el que esta se concentró en fortalecer sus relaciones con distintos sectores de la sociedad mocoana, fortaleciendo una base social que hoy legitima y acepta su presencia allí. Con la nulidad del acuerdo y la aprobación de la integración de títulos mineros por parte de la ANM a Libero Cobre, la concesión reinicia los tiempos contractuales. Por tanto, el Proyecto Mocoa se encuentra en el inicio de su fase de exploración, lo que implica que aún no se tiene claridad sobre los recursos existentes y el tipo de mina que se requeriría. De acuerdo con la gerencia de la empresa, estos detalles podrán conocerse, como mínimo, en cinco años, para poder avanzar con la elaboración y presentación del PTO y el estudio de impacto ambiental a las autoridades competentes[96].

La trayectoria del Proyecto Mocoa muestra algunos de los impactos que ha tenido la falta de planeación y visión intersectorial de la actividad minera en el país. Al mismo tiempo, evidencia las contradicciones y limitantes a las que se enfrenta el actual Gobierno para avanzar en la toma de decisiones sobre el desarrollo de este proyecto. El caso ilustra las interacciones que establecen los distintos actores sociales en este contexto, los intereses, pretensiones, discursos y estrategias que despliegan en distintos ámbitos para fortalecer su posicionamiento frente a la conveniencia del desarrollo del proyecto. Así, se identifican tensiones a nivel del ordenamiento ambiental del territorio, dada la existencia de determinantes ambientales que se traslapan con los títulos mineros; los desacuerdos y la polarización a los que se enfrenta la sociedad

96 Entrevista a gerente país de Libero Cobre Colombia (18/07/2025).

mocoana respecto al desarrollo de este proyecto; la desarmonización de las organizaciones indígenas frente a este asunto; y las tensiones a las que se enfrentan las autoridades departamentales y municipales, quienes se encuentran al margen de las decisiones que se tomen por ser estas competencia del nivel nacional, aunque tengan que afrontar sus impactos.

El estudio realizado permite afirmar que Mocoa experimenta un alto nivel de incertidumbre que día a día profundiza la fragmentación de la sociedad mocoana, así como el crecimiento desbordado de expectativas sobre un futuro promisorio, pero poco probable en el mediano y largo plazo debido a factores técnicos, ambientales y políticos, que han calado en parte de la población alentadas por los intereses corporativos de la empresa Libero Cobre. No obstante, hasta que no se logre la aprobación del PTO y el licenciamiento ambiental para la construcción de la mina, solo existe una probabilidad de explotación, que en caso de no concretarse podría intensificar la conflictividad social en el territorio debido a las diversas tensiones generadas en la trayectoria del proyecto. En suma, este caso ejemplifica la manera en que un proyecto minero se configura como un hecho histórico, social, político y económico que provoca impactos diversos en los territorios, aun antes de iniciar su operación.

Referencias

Acuerdo 020 de 2018. (2018, 6 de diciembre). Concejo Municipal del Municipio de Mocoa.

Albino, L. (2024). *Proyecto de Acuerdo N.º 006 de mayo 6 de 2024 "por el cual se establece la creación de un Observatorio para la Educación y Fomento del conocimiento ambiental y geológico en el municipio de Mocoa"*. Concejo Municipal de Mocoa.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2021). *Resolución Número 150 "Por la cual se adoptan los Términos de Referencia para la adjudicación de Contratos Especiales de Exploración y Explotación de Minerales en áreas de reserva estratégica minera para mineral cobre y polimetálicos"*. ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2023a). *Resolución Número 1006 "Por medio de la cual se determinan minerales estratégicos para el País".* ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2023b). *Cobre. Material estadístico.* ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024a). *Construyamos minería para la vida. Rendición de cuentas. Boletín Estadístico Informativo Minería en Cifras*, diciembre de 2024. ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024b). *Boletín Estadístico Informativo Minería en Cifras,* noviembre de 2024. ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024c). *Cobre. Material estadístico.* ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024d). *Ronda Minera Cobre. Potencial minero de Colombia.* ANM.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024e). *Auto GSC-ZO N.º 000050. Contrato de Concesión N.º FJT-131.* Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera. Recuperado de Anna Minería.

ANM (Agencia Nacional de Minería). (2024f). *Auto GSC-ZO N.º 000049. Contrato de Concesión N.º FJT-141.* Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera. Recuperado de Anna Minería.

ANT (Agencia Nacional de Tierras). (2023). *Acuerdo N.º 269 de 2023 "Por el cual se actualiza la cabida y linderos del globo N.º 1 y se rectifica el área por imprecisa determinación del globo N.º 2 con efectos registrales"*. ANT.

Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú* (1.ª edición ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Arellano-Yanguas, J., & Bernal-Gómez, M. (Coords.) (2023). *Transición energética, expansión minera y conflictos ecosociales en la Amazonía.* Universidad de Deusto; Alboan; Rimisp.

Audiencia Pública. (2019). *Putumayo somos Amazonía.* Documento inédito. Mocoa, Putumayo. asociacionminga.co/wp-content/uploads/2019/07/RELATORI%CC%81A-FINAL-AUDIENCIA.pdf

Bayter, M., Rodríguez F., Sierra, H. *et al*. (2023). *Determinación de minerales de interés estratégica para Colombia.* Documento técnico. Vicepresidencia de Promoción y Fomento. ANM.

Bebbington, A. (2013). Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en la América andina. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina* (pp. 25-58). IEP; Cepes; GPC.

Bernal-Gómez, M. d. P. (2018). *Conflictos sociales y transformaciones territoriales en regiones mineras y petroleras de Colombia* (tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Deusto.

Bermúdez, A. (2023, 14 de junio). Una poderosa familia de EE. UU. tras una mina de cobre en la Amazonia colombiana. *El Espectador.* www.elespectador.com/ambiente/amazonas/una-poderosa-familia-de-eeuu-tras-una-mina-de-cobre-en-la-amazonia-colombiana/

Cancimance, A. (2024). *Proyecto de Ley "por medio del cual se declara a Putumayo como Territorio Andino-Amazónico y se dictan otras disposiciones".* Documento en discusión.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2023). *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo.* Cepal.

Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social). (2017). *Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa 2017-2022.* Documento Conpes N.º 3904. Bogotá D. C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social). (2018). *Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del Macizo Colombiano*. Documento Conpes N.º 3915. Bogotá D. C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Consejo de Estado. (2022). *Sentencia de Segunda Instancia. Tema: Régimen Minero y su relación con los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, y otros.* Radicación: 25000234100020130245901 (AP). Demandante: Iván Cepeda Castro y otros. Recuperado de samai.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado. (2024). *Sentencia de única instancia. Medio de control promovido por la Agencia Nacional Minera (ANM) con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo 020 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Mocoa, Putumayo. Expediente:110010326000-2021-00102-00 (66981).* Recuperado de samai.consejodeestado.gov.co

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2011). *Caracterización ambiental. Plan Departamental de Agua del Departamento del Putumayo.* Recuperado de www.corpoamazonia.gov.co/files/documento_putumayo.pdf

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2022a). *Comunicado a la Opinión Pública 004/2022.* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2022b). *Concepto Técnico N.º 196. "Visita de seguimiento y control ambiental al proyecto de exploración de cobre y molibdeno en la vereda Montclar del municipio de Mocoa".* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2022c). *Concepto Técnico N.º 292 "para el establecimiento de una medida preventiva en el marco de una visita de inspección ocular realizada al proyecto de exploración de cobre y molibdeno adelantado por la empresa Libero Cobre".* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2022d). *Auto DTP N.º 202 "por el cual se impone medida preventiva de suspensión de actividades a la empresa Libero Cobre".* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2023a). *Resolución N.º 2073 "Por medio de la cual se aprueba el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Mocoa".* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2023b). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Mocoa. Documento consolidado.* Corpoamazonia.

Corpoamazonia (Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia). (2024). *Resolución DTP N.º 0566 "Por medio de la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio ambiental PS-06-86-001-076-22".* Corpoamazonia.

Cruz, E. (2022). Proyecto Mocoa: Identifican nueve nuevos objetivos de pórfido, incluido un importante potencial de expansión. *Rumbo Minero Internacional.* www.rumbominero.com/colombia/proyecto-mocoa-identifican-nueve-nuevos-objetivos-de-porfido/

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2024a). Cuentas Nacionales Departamentales. PIB a precios corrientes. Bogotá D. C.: DANE. www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2024b). Metodología general PIB por departamentos. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN). Bogotá D. C.: DANE. www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/departamental/DSO-PIB-DEP-MET-001-V7.pdf

De Echave, J. (2020). Carrera hacia el fondo. En J. L. Dammert Bello & J. Arellano Yanguas (Eds.), *Gobernanza de las industrias extractivas en América Latina. Material de capacitación introductorio.* Lima: NRGI. resourcegovernance.org/publications/gobernanza-de-las-industrias-extractivas-en-america-latina-material-de-capacitacion

Díaz, C. (2022, 27 de enero). El pulso por las regalías de la única minera de cobre en Colombia. *El Espectador.* www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/el-pulso-por-las-regalias-de-la-unica-minera-de-cobre-en-colombia/

El Espectador. (2018, mayo). La amenaza minera en el Alto Putumayo. *El Espectador.* www.elespectador.com/ambiente/la-amenaza-minera-en-el-alto-putumayo-article-755078/

Fundación Paz y Reconciliación. (2014, 24 de febrero). *Departamento de Putumayo: tercera monografía.*

Göbel, B., Góngora-Mera, M., & Ulloa, A. (2014). Las interdependencias entre la valorización global de la naturaleza y las desigualdades sociales: abordajes multidisciplinarios. En B. Göbel, M. Góngora-Mera & A. Ulloa (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 13-48). Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Grupo Cultura y Ambiente. Berlín: Ibero-Amerikanisches Institut.

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. En *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). CAAP (Centro Andino de Acción Popular) y Claes (Centro Latino Americano de Ecología Social).

Hammarstrom, J. M. (2022). Porphyry copper: Revisiting mineral resource assessment predictions for the Andes. *Minerals, 12*(856). doi.org/10.3390/min12070856

Hammarstrom, J. M., Zientek, M., Parks, H., & Dicken, L. (2021). *Assessment of undiscovered copper resources of the world, 2015* (version 1.2, Dec. 2021). U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey.

Hendriwardani, M., & Ramdoo, I. (2023). *Minerales críticos: datos básicos.* Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. www.iisd.org/system/files/2023-09/critical-minerals-primer-es.pdf

ICSG (International Copper Study Group). (2023). *The world copper factbook 2023.* ICSG.

ICSG (International Copper Study Group). (2024). *The world copper factbook 2024.* ICSG.

IEA (Internacional Energy Agency). (2022). *World energy investment 2022.* Recuperado de www.iea.org

Jara, J., Recabarren, J., Urzúa, O. *et al*. (2024). *Análisis estratégico del desarrollo de capacidades de producción de cobre refinado en Colombia.* Nota Técnica N.º IDB-TN-2956. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Jones, B., Acuña, F., & Rodríguez, V. (2021). *Cambios en la demanda de minerales: análisis de los mercados de cobre y litios, y sus implicaciones para los países de la región andina.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Lébre, E., Stringer, M., Svobodova, K. *et al*. (2020). The social and environmental complexities of extracting energy transition metals. *Nature Comunications*, *11*(4823). doi.org/10.1038/s41467-020-18661-9

Libero Cobre. (2022). *Comunicado de prensa – Aclaraciones respecto al comunicado de Corpoamazonia del 31 de marzo de 2022*. Libero Cobre.

Libero Copper Corporation. (2018). *Reporte técnico Proyecto Mocoa – Colombia*. Mocoa Copper-Molybdenum Project, Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). *Decreto 044 de 30 de enero de 2024. "Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiente y se dictan otras disposiciones".*

Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Decreto 977 del 24 de agosto de 2024. "Por el cual se reglamente el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 y se adiciona el Capítulo 12, al Título V, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1071 de 205, en relación a la identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva".*

Ministerio del Interior. Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. (2022). *Resolución Número ST-1450 de 26 de septiembre de 2022. "Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades".*

Morrison, J. (2014). *The social license.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Muhamad, S. (2023). *Intervención ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Congreso de la Asociación Colombiana de Minería* (ACM) 2023. [Video de YouTube]. ACM. youtu.be/GVIJ8Q_I7v4?si=GVWcQyfJr4FM0OlS

Ocmal (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina). (2010, 24 de noviembre). *Pueblos indígenas Inga y Kamentsá denuncian a la minera Anglo Gold Ashanti.* www.ocmal.org/pueblos-indigenas-inga-y-kamentsa-denuncian-a-la-minera-anglo-gold-ashanti/

Organización Zonal Indígena del Putumayo. (2022, 2 de marzo). *Pronunciamiento de rechazo frente a las actividades de la empresa Libero Cobre. Recuperado de Conexión Putumayo.* conexionputumayo.com/pueblos-indigenas-molestos-por-uso-de-imagen-del-betsknate-en-redes-sociales-de-la-minera-libero-cobre/

Pardo, L. Á. (2013). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 175-210). Contraloría General de la República.

Pérez- Rincón, M. A. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. J. Garay Salamanca (Ed.), *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-319). Contraloría General de la República.

Poveda, G., Carrasco, E., Herrera, F., *et al*. (2023). *Análisis social, ambiental y económico de los principales proyectos de minería de cobre en Colombia.* Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Portafolio. (2021, 20 de octubre). Arranca en firme proyecto minero de cobre en el Putumayo. *Portafolio.* www.portafolio.co/economia/infraestructura/mineria-de-cobre-en-putumayo-a-cargo-de-libero-copper-557565

Ramdoo, I., Bellois, G., & Hendriwardani, M. (2024). *¿Qué hace que un mineral o un metal sea "crítico"?* Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. www.iisd.org/system/files/2024-09/igf-what-makes-minerals-metals-critical-es.pdf

Rodríguez Garavito, C. (2016, 2 de junio). Permitido prohibir la minería. *El Espectador.* www.elespectador.com/opinion/columnistas/cesar-rodriguez-garavito/permitido-prohibir-la-mineria-column-635716/

Rowland, M., Sim, R., & Davis, B. (2022). *Mocoa copper-molybdenum project, Colombia. Technical report.* Libero Copper. coppergiant.co/wp-content/uploads/2025/04/Technical-Report-Mocoa.pdf

Rudas Lleras, G. (2011). *Minería, finanzas públicas y presión territorial*. Bogotá D. C.: Consejo Nacional de Planeación.

Salazar, C., Riaño, A., Reyes, M. *et al.* (2019). *Minería: Impactos sociales en la Amazonía.* Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).

Samaniego, J. *et al.* (2019). *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París* (LC/TS.2019/89-P). Santiago: Comisión para América Latina y el Caribe (Cepal).

Siembra. (2021). *El ABC del proyecto minero El Roble en El Carmen de Atrato, Chocó.* Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial.

Silva Melo, P. (2018, 10 de noviembre). La pelea de dos décadas que tiene en vilo el futuro de las montañas de Mocoa. *El Espectador.*

UNODC-Simci. (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2005). *Distritos mineros: exportaciones e infraestructura de transporte*. Bogotá: UPME.

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2006). *Colombia país minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión 2019*. UPME.

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014.* Bogotá: UPME.

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM). Documento anexo a resolución UPME 0256 de 2014.* Ministerio de Minas y Energía; Agencia Nacional de Minería; UPME.

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2025). *Sistema de Información Minera. Cobre: regalías vs. producción y precios.* www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/cobre.aspx

Valdés, B. (2023, 22 de febrero). “Es irregular que el Estado extienda el contrato de una minera que no ha cumplido con sus obligaciones”. *El Espectador.* www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/es-irregular-que-el-estado-extienda-el-contrato-de-una-minera-que-no-ha-cumplido-con-sus-obligaciones/

Vélez, J. (2018, 21 de mayo). El activismo antiminero en Putumayo se prende a días de la primera vuelta. *La Silla Vacía.* www.lasillavacia.com/silla-nacional/region-sur/el-activismo-antiminero-en-putumayo-se-prende-a-dias-de-la-primera-vuelta/

Viana, A., & Negrete, R. (2015, 18 de enero). El decreto de Navidad para los mineros. *Semana.* www.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-decreto-2691-regalo-navidad-para-mineros/32422/

Warnaars, X. (2013). Territorial transformations in El Pangui, Ecuador: Understanding how mining conflict affects territorial dynamics, social mobilization, and daily life. En A. Bebbington & J. Bury (Eds.), *Subterranean struggles. New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America* (pp. 149-171). 1.ª ed. University of Texas Press.

Agradecimientos

A Jorge Cornejo y Jenny Castro por su apoyo en la edición y diseño de este reporte.

Sobre la autora

María del Pilar Bernal es Doctora mención "*cum laude*" por el programa Derechos Humanos: Retos Éticos, Sociales y Políticos de la Universidad de Deusto de Bilbao, España. Magíster en Sociología y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Sobre NRGI

Natural Resource Governance Institute (NRGI) es una organización independiente sin fines de lucro que apoya la toma de decisiones informada e inclusiva sobre los recursos naturales y la transición energética. Trabajamos en alianza con agentes de cambio en los Gobiernos y en la sociedad civil para diseñar e implementar políticas justas basadas en evidencias, así como en las prioridades de los ciudadanos de países en desarrollo ricos en recursos naturales.
Más información en: www.resourcegovernance.org

Natural Resource Governance Institute

ISBN 978-1-9193610-0-0 © 2025 Natural Resource Governance Institute. Todos los derechos reservados