

---

Luis Jorge Garay (dir.). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá, Contraloría General de la República, 2013

HEIDY ABUCHAIBE\*

El libro presenta un análisis argumentativo desde la óptica de la gobernanza y las políticas públicas, para identificar el papel del Estado y su capacidad para regular, controlar y regir la actividad minera en Colombia y sus impactos sociales, ambientales, políticos y económicos. Es el primero de varios productos que en el marco de la investigación de explotación de este recurso no renovable realiza el grupo de trabajo dirigido por el profesor Garay<sup>1</sup>, el cual representa en su conjunto el más importante avance en la materia con una visión holística de la problemática en un mundo globalizado.

Teniendo en cuenta factores internacionales como la globalización, la glocalización

y el cambio climático, el libro inicia con un acercamiento a los postulados de Bauman (2007, 2013) e Innerarity (2013), según los cuales la noción de gobernanza ha cambiado en los tiempos de la posmodernidad. Lo anterior para hacer énfasis en la características volátiles y difusas, “líquidas” y “gaseosas” de las interacciones modernas, que afectan de forma directa los conceptos tradicionales de soberanía y territorialidad, dejando amplios espacios de desgobernanza y, por tanto, la proliferación de riesgos imprevisibles<sup>2</sup>.

Se reconoce que la justicia medioambiental y del cambio climático conceptos complejos. Lo anterior teniendo en cuenta que existen múltiples causas, actores, consecuencias, responsabilidades e intereses, además de asimetrías generacionales, legislativas y de información. En función de esto, el libro presenta un panorama más claro sobre el papel que juega la minería en Colombia en el contexto global.

Es así que los autores coinciden en que el principal riesgo lo constituye el agravamiento de injusticias e inequidades fruto de esa pérdida de gobernanza y la falta de acciones coordinadas que contrarresten problemas que traspasan las fronteras nacionales, pero que a

---

\* Master en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Docente-investigadora Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

<sup>1</sup> En el mes de enero de 2014 fue presentado un segundo tomo de la investigación denominado *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*.

<sup>2</sup> Para Bauman, el mundo de la liberalización y la interdependencia económica, iniciado con el fin de la Guerra Fría, ha llevado a que las relaciones comerciales sean más fluidas entre los Estados y las culturas a nivel global. Por su parte, Innerarity afirma que el mundo gaseoso se produce ya que el nivel de especulación mundial ha alcanzado niveles tan elevados de volatilidad que la metáfora de la fluidez y de lo líquido se ha quedado corta. Por último, el concepto de glocalización es entendido como una forma de actuar de las empresas globales que, aunque tienen recursos mundiales, actúan de forma local de acuerdo a las características y “necesidades” del lugar de operación y productividad. Dicho de otra forma, la glocalización se enfoca en pensar globalmente pero actual localmente.

su vez tienen origen en la actuación local, como ocurre con las actividades mineras y otros impactos sobre el medioambiente.

Se plantea así la necesidad de acciones colectivas y multilaterales para reestablecer el orden en materia de regulación, haciéndose necesaria una justicia que opere tal como lo hace el mercado, transnacionalmente.

En lo que atañe al caso colombiano, un primer aspecto abordado hace referencia a la relación entre derechos, minería y conflictos desde una perspectiva normativa. Se resalta la implantación de un modelo extractivista acompañado de la falta de rigor técnico y jurídico en el otorgamiento de licencias mineras, al igual que la carencia de planificación y coherencia del ordenamiento ambiental, pese a la existencia de un rico marco constitucional, legal y reglamentario. En igual forma se resalta la falta de un régimen de responsabilidades sobre pasivos, compensaciones y daño ambiental.

A la luz de la normatividad vigente se demuestra cómo las falencias enunciadas impiden, desde una perspectiva de ponderación jerárquica, la garantía de los derechos fundamentales, incumpléndose así postulados constitucionales y legales de garantías de derechos, tanto colectivos como individuales. Se enfatiza en que los procesos locales de regulación ambiental se encuentran desarticulados, lo que lleva a un bajo o nulo control sobre el otorgamiento de licencias.

Se coincide así con otros estudios que afirman que un porcentaje importante de la tierra en Colombia está en manos de multinacionales que desarrollan proyectos mineros, lo que refleja la intención del gobierno de intensificar las actividades extractivas como una utilidad

pública de interés social. Se han concedido licencias mineras en áreas protegidas, reservas indígenas y territorios colectivos pertenecientes a comunidades de afrodescendientes. Así, se ha podido verificar que gran parte de las violaciones de los derechos humanos en Colombia –en los últimos diez años– se han cometido en zonas mineras, que a su vez son de aquellas que han generado mayores niveles de desplazamiento forzado en el país (PIB Colombia, 2011).

En este sentido se sugiere, por parte de los autores, replantear la posibilidad de realizar la sustracción de áreas restringidas, revisar la regulación del suelo y los impactos de daños y pasivos ambientales y sociales de enormes dimensiones, principalmente en zonas de comunidades étnicas.

En esta misma línea, un segundo capítulo hace énfasis en la relación de la actividad minera y el conflicto armado, especialmente en lo relacionado con el despojo de tierras y su principal impacto, el desplazamiento forzado.

Se busca demostrar cómo los complejos mineros han incidido en la producción de conflictos o en su exacerbación, principalmente en territorios rurales. Siguiendo la jurisprudencia nacional se afirma que el conflicto armado se debe entender en un sentido amplio e histórico que involucre aspectos de intervención no solo de carácter bélico, sino social.

Se sustenta lo anterior en que la actividad minera, tal como se desarrolla actualmente, se constituye en fuente de nuevos conflictos generados por la contraposición de los intereses de extracción minera y normas o decisiones de ordenamiento ambiental, al igual que entre los derechos de campesinos, comunidades

con derechos ancestrales, o destinatarios del derecho a la restitución.

Frente a este último aspecto, el estudio realizado demuestra coincidencias entre el área total microfocalizada para restitución de tierras, y aquellas que han sido objeto de títulos mineros o que presentan solicitudes de este tipo. Esto genera un reto importante para el juez de restitución que debe realizar un análisis de ponderación de derechos que no ponga en riesgo el goce efectivo del derecho de las víctimas del conflicto armado a la restitución de sus tierras.

Al llevar a cabo dicho análisis se reconoce que buena parte de los conflictos, como el desplazamiento o el cobro de “vacunas”, entre otros, se encuentran agravados por los problemas agrarios sin resolver a lo largo de la historia de Colombia. Así mismo, los impactos humanitarios y las infracciones al DIH que se cometen bajo las estructuras de minería en Colombia son asumidas como “daños colaterales” de una actividad económica rentable para la institución. Una vez establecidas estas relaciones se hace imperante la necesidad de plantear políticas públicas que respondan a los contextos de los territorios teniendo en cuenta una visión holística de los mismos. También, se resalta la importancia de implantar la participación por parte de las comunidades afectadas en las decisiones relacionadas con el tema de la minería en sus regiones.

Un tercer elemento de análisis tiene por objeto evaluar las implicaciones de carácter ambiental y social del modelo extractivista en Colombia. Se plantea que más allá de los conflictos generados por la tierra o la presencia de actores armados, las implicaciones o afec-

taciones de carácter ambiental y social se ven incrementadas bajo las condiciones actuales en Colombia, caracterizadas por la falta de institucionalidad, control ambiental, y otras limitaciones técnicas, económicas y humanas.

Lo anterior incrementa considerablemente los impactos ambientales propios de la extracción minera, al igual que afectaciones en materia de salubridad, sin que hasta la fecha existan serios estudios o previsión de su magnitud. Según el autor,

más del 99% de la producción de oro y el 92% de la de carbón son exportados sin generar encadenamientos productivos, lo cual convierte al país en un exportador neto de materias primas y en un acumulador de residuos contaminantes, lo que favorece la reproducción de injusticia ecológica por la generación de dis-externalidades.

En lo que respecta al impacto social, uno de los factores de riesgo de extinción de las comunidades indígenas en peligro, reconocido por la ONIC, es el desarrollo de las industrias extractivas en estas comunidades. De igual manera se resalta que de la totalidad de tierras de las comunidades negras reconocidas por las autoridades competentes, el 6,02% cuenta con título minero y el 16,50% cuenta con solicitud para el desarrollo de este tipo de actividades.

Otro factor de gran importancia para entender las dinámicas de la minería en Colombia versa sobre la participación del Estado y de la sociedad en las rentas generadas por este sector. Un primer aspecto que evalúa el estudio son las ventajas tributarias que se generan para las sociedades mineras, entre las que se encuen-

tran distintos tipos de deducciones por pago de regalías, por inversión de activos fijos, por amortización de inversiones, etc. Más allá de la renta, la minería no paga impuestos a entes territoriales como el de industria y comercio, y en el caso de los impuestos nacionales existe una brecha enorme entre las tasas nominales y reales del impuesto a la renta.

En estos términos, el estudio demuestra que:

entre 2005 y 2010 las empresas propiamente mineras (dentro de las cuales están las que extraen carbón y níquel, con un peso predominante) pagaron en promedio 878 mil millones de pesos anuales por concepto de impuestos a la renta. Pero durante el mismo periodo tuvieron deducciones, descuentos y exenciones que representaron un gasto tributario para el país (ingresos fiscales que se dejaron de percibir) de 1,78 billones de pesos. Es decir, por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos.

En cuanto a las consecuencias del modelo extractivista imperante en la minería colombiana, los autores llegan a varias conclusiones. Una vez examinados y analizados los conceptos de huella ambiental, hídrica, material y ecológica, cambio climático y biodiversidad, entre otros, se plantea la existencia de una relación directa entre el modelo extractivista y las rentas de la minería en Colombia. Lo anterior teniendo en cuenta que buena parte los productos extraídos (oro y carbón) son exportados sin la generación de cadenas productivas en el país, dejando al mismo con pocas ganancias

y considerables cantidades de contaminación en su territorio.

En razón de lo anterior, para que un sistema sea rentable, el Estado debe exigir los más altos estándares de cuidado con el medioambiente, además de que los inversionistas asuman todos los costos indirectos (ambientales y sociales) de su actividad económica. Así, las reformas propuestas versan sobre temas como el fortalecimiento del control fiscal y el establecimiento de condiciones objetivas para la asignación de derechos de explotación.

Finalmente, la investigación concluye con algunas recomendaciones para recuperar la gobernanza en el sector minero colombiano. Es interesante el recorrido normativo que realiza el autor desde 1887 hasta la fecha, identificando los avances y retrocesos, al igual que los efectos de la influencia internacional en la política local.

Dentro de las recomendaciones finales se encuentra la necesidad de generar un espacio de diálogo sociedad-Estado, inexistente hasta la fecha, al igual que permitir de manera efectiva la participación de las comunidades involucradas en la toma de decisiones que las afectan. La carencia de estos dos espacios impide que la política minera tenga un carácter incluyente, con visión amplia de interés general, y subordinada a los derechos de los colombianos.

Se resalta también la necesidad de construcción de las bases de una política minera que cuente con una verdadera capacidad de planeación, el fortalecimiento de la institucionalidad y la creación de una instancia suprainstitucional para el licenciamiento minero. Así

las cosas, la política minera debe responder a planes de mediano y largo plazo teniendo en cuenta no solo los factores económicos sino que sea inclusiva en los aspectos culturales, sociales y ambientales, para generar un desarrollo integral de país en materia, no solo de minería, sino también de derechos humanos y calidad de vida en general. En este sentido se reivindica la necesidad de espacios para el surgimiento de la pequeña y mediana minería, y se pide abolir ciertas prácticas contraproducentes como aquella del primero en el tiempo, primero en el derecho, para hacer referencia al mecanismo actual de adjudicación de licencias, al igual que las exenciones tributarias.

Para finalizar, aunque es un hecho que la actividad minera es un vehículo para el desarrollo del país, en tanto que aumenta la productividad y la tecnificación de la industria, tal como lo establece Garay en la introducción del libro, esta debe tratarse como un

macro sistema y no como un sector individual de intervención, dada la variedad y magnitud del impacto en materia ambiental, social y de derechos. En este sentido, su tratamiento debe contrarrestar la ausencia de capacidad regulatoria, ambiental, territorial y fiscal propia de la política minera actual.

## REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2007). *Liquid times: Living in an age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2013). *Sobre la educación del mundo líquido. Conversaciones con Ricardo Mazzero*. Barcelona: Espasa Libros.
- Innerarity, D. (2013). *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*. Barcelona: Espasa Libros.
- PBI Colombia (2011). Minería en Colombia. ¿A qué precio? *Boletín informativo*, 18.