

---

Luis Jorge Garay (dir.). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá, Contraloría General de la República, 2013.

AÍDA SOFÍA RIVERA SOTELO\*

Este es el segundo libro de una serie de estudios sobre minería en Colombia con ocasión de los noventa años de la Contraloría General de la República. De acuerdo con la contralora Sandra Morelli, el libro tiene por coordenadas la Constitución Política de 1991 y el marco jurídico para la prevalencia del interés público.

Bajo la dirección de Luis Jorge Garay, ingeniero ambiental con maestría y doctorado en economía, un equipo multidisciplinario, conformado mayoritariamente por economistas y abogados, participó en la elaboración del estudio. El libro se encuentra organizado en una presentación y siete capítulos. En la presentación, Luis Jorge Garay esboza como referentes conceptuales a la economía ecológica, la economía política, la ecología política y el neoinstitucionalismo. Brevemente, la economía ecológica enfatiza las relaciones de intercambio energético de las cuales depende el sistema económico. La economía política desvela tensiones y relaciones de poder en la distribución de costos y beneficios a nivel

local y global. La ecología política introduce conflictos en significaciones, racionalidades y valoraciones. Y, finalmente, el neoinstitucionalismo introduce las instituciones como un componente endógeno en modelos neoclásicos de comportamiento y desempeño.

En el primer capítulo, los economistas Guillermo Rudas y Jorge Espitia analizan el desarrollo relativo de municipios minero-energéticos a partir de métodos estadísticos y del neoinstitucionalismo como principal referente conceptual. En el segundo capítulo, Jesús Antonio Mena, ingeniero forestal con maestrías en desarrollo rural y economía, se interroga sobre la fragilidad regulatoria de la institucionalidad ambiental desde una mirada neoinstitucional, y teniendo en cuenta trayectorias históricas. En el tercer capítulo, Álvaro Pardo, economista con especialización en derecho minero-energético, rastrea la diversidad de programas de legalización minera y ofrece una interpretación sobre por qué han sido ineficaces. En el cuarto capítulo, Julio Fierro, geólogo con maestría en geotecnia, revisa los pocos estudios empíricos de impacto ambiental de actividades de minería no legal. En el quinto capítulo, el Grupo de Química Ambiental y Computacional de la Facultad de Ciencias Farmacéuticas de la Universidad de Cartagena ofrece un estado del arte de investigaciones científicas que evalúan el impacto de la minería del carbón en el ambiente y la salud humana. En el sexto capítulo, Fernando Vargas, abogado con especialización en derechos humanos

---

\* Estudiante de doctorado en antropología. Vinculada al Observatorio de Industrias Extractivas de la Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, Colombia. asriveras@gmail.com

y maestría en sociología aplicada, se refiere a la normatividad internacional sobre consulta previa. Finalmente, el abogado Rodrigo Negrete reflexiona sobre el derecho fundamental a la consulta previa en el contexto nacional.

A continuación se señalan los principales argumentos y algunas contribuciones. El primer capítulo se enmarca en una discusión que relaciona desarrollo en regiones minero-energéticas, regalías y sistemas de distribución. El capítulo contribuye a dicha discusión con un estado del arte de estudios al respecto, y con un diagnóstico sobre la situación en las principales regiones minero-energéticas del país. Estas regiones son: Meta y Casanare por la explotación petrolera, Cesar y La Guajira por la extracción de carbón, Córdoba por la explotación de níquel, y Chocó y Antioquia como líderes en la extracción de oro. Los índices que sirvieron de referencia para el estudio son: el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice multidimensional de pobreza, la cobertura de afiliación al régimen de salud, la tasa de mortalidad infantil, la cobertura neta de educación básica y media, las pruebas saber grado 11 en matemáticas, el porcentaje de población analfabeta, el déficit de vivienda, la tasa de deforestación y el indicador integral de desempeño municipal. Se argumenta que la mayor participación en las regalías no solo no ha contribuido a mejorar la calidad relativa de vida de la población en regiones minero-energéticas, sino que la situación de esta población ha empeorado. Los autores recomiendan mayor atención a la incidencia de los sistemas de distribución de regalías en la calidad de vida de la población en las regiones.

El segundo capítulo se enmarca en discusiones sobre las normas y la institucionalidad que rigen el licenciamiento ambiental. Se argumenta que el Sistema Nacional Ambiental es débil en su posición y capacidad para tomar decisiones, y para ejercer mecanismos de control y seguimiento. Esto se expresa en la dispersión de la normatividad, prioridades y lineamientos de política. Asimismo, se manifiesta en la baja participación en el presupuesto público, la falta de implementación de tasas de aprovechamiento forestal y tasas por el uso del agua, y en un fallido intento de mejora a través de la Ley 1382 de 2010. Esta última ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por falta de consulta previa. El capítulo contribuye al debate al señalar que esta situación ha sido estructurante en la mirada de las administraciones desde tiempos de la Colonia, no únicamente a partir de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas.

En el tercer capítulo se argumenta que las diversas iniciativas de legalización y formalización minera han sido ineficaces. En ese sentido, la misma debilidad de la institucionalidad minera en términos de regulación y control ha contribuido al crecimiento de la informalidad. Se enfatiza que las transformaciones requieren voluntad política de los gobiernos. Se propone el fortalecimiento de la institucionalidad minera, así como esquemas diferenciales de formalización por minerales, con enfoque territorial y con lineamientos de tecnologías limpias y emprendimiento. El capítulo contribuye con una propuesta puntual para esclarecer conceptualmente el mapa minero del país.

En el cuarto capítulo se argumenta que el uso de mercurio en la minería legal y no legal amenaza la salud de los ecosistemas. Adicionalmente, se da visibilidad a los impactos del uso de este elemento en minería no legal en la Amazonia y los páramos, y se resalta que este fenómeno no es distante de centros administrativos como Bogotá. Se cuestiona que el Estado central haya descargado toda la responsabilidad de control en autoridades locales, y se responsabiliza a la autoridad ambiental por la gestión integral de la información.

El quinto capítulo señala un vacío en la información disponible sobre casos poblacionales de contaminación relacionada con la minería del carbón. Se resaltan en el estudio: la contaminación del aire, la liberación de drenajes ácidos con elevado potencial para contaminar fuentes de agua, la cadena trófica y la atmósfera, las transformaciones en el paisaje y la pérdida de soporte para la actividad humana. Igualmente, se indica que la neumocosis es la patología asociada más recurrente y estudiada. Esta patología es incurable e incapacitante. Adicionalmente, se señalan patologías cardiovasculares, cáncer y efectos en el cerebro y médula espinal en bebés en formación. Este trabajo contribuye a la literatura existente al enfatizar el peso de este tipo de minería en la región Caribe, así como con estudios de caso en curso en la Jagua y la Loma, Cesar.

Los capítulos sexto y séptimo se enmarcan en discusiones sobre consulta previa. En el capítulo sexto, desde una perspectiva internacional, se argumenta el carácter de la consulta previa como derecho fundamental y como práctica de diálogos interculturales. Finalmente, en el último capítulo se argumenta

que en Colombia se viola recurrentemente el derecho fundamental a la consulta previa, a pesar de la Constitución Política de 1991 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado mediante Ley 21 de 1991. Esta violación ha sido particularmente evidente en el otorgamiento de títulos mineros. La tutela ha sido el mecanismo al que han recurrido algunas comunidades para que la Corte Constitucional ordene la revisión de medidas que afectan sus derechos fundamentales. La sentencia C-253 de 2013 se interpreta como una regresión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional porque dispone que: la consulta previa como condición de validez de las normas únicamente es exigible a partir de la sentencia C-033 del 23 de enero de 2008. El autor argumenta que este estado de inconstitucionalidad persiste con la complicidad del Congreso de la República al no expedir una Ley Estatutaria que regule los procesos de consulta previa, y de quienes denominan la consulta previa como “un obstáculo al progreso del país”.

Este libro contribuye a las discusiones sobre minería en Colombia, con estados del arte y claridades sobre la normatividad e institucionalidad en las diversas temáticas que aborda. La contribución para el fortalecimiento de procesos organizativos también es notoria en tanto la información y análisis que presenta. Igualmente importante es señalar que el respaldo de la Contraloría General de la República favorece la visibilidad y posibilidades de presión que tiene estudio en otras entidades estatales y medios masivos de comunicación.

Este libro también ha sido fértil para facilitar algunas de las reflexiones y preguntas

abiertas que propongo a continuación. En el proceso de reflexión identifiqué como referentes conceptuales los estudios críticos del desarrollo y los estudios decoloniales. En particular, reconozco una gran influencia del pensamiento de Arturo Escobar con relación con la distinción entre desarrollo, desarrollos alternativos y alternativas al desarrollo.

Para comenzar, una reflexión interesante es sobre la composición disciplinaria de quienes participaron en la elaboración de este estudio. La mayor presencia comparativa de economistas y abogados expresa el peso histórico que se ha dado desde entidades estatales a estas disciplinas y conocimientos para facilitar la discusión pública sobre industrias extractivas en Colombia. Aunque en la presentación del libro Luis Jorge Garay señala diferentes referentes conceptuales, con excepción del neoinstitucionalismo, no es claro cómo estos atraviesan las discusiones en los diferentes capítulos del texto. Asimismo, queda abierta la pregunta sobre las tensiones y posibles complementariedades entre miradas que tienen soportes epistemológicos diversos. En particular, llama la atención la mirada de la ecología política sobre conflictos y relaciones de poder con respecto a procesos de significación, valoración y lenguajes. Se puede preguntar en qué medida y por qué las coordenadas de la Contraloría pueden definir los alcances y límites de dicha mirada en este trabajo.

Sugiero que la dificultad fundamental para propiciar estas discusiones a partir de las coordenadas en cuestión tiene que ver con el compromiso estatal con el desarrollo económico (como crecimiento económico) y desarrollos alternativos (como el desarrollo

sostenible y el desarrollo integral con énfasis en capacidades.) En los diferentes capítulos se puede observar que la mirada estatal frente a lo público y la diversidad reproduce una lógica colonial anterior al marco jurídico minero-energético vigente. El capítulo 1 ratifica la vigencia de discusiones sobre descentralización. En el capítulo 2 se puede observar que una mirada fragmentada de ser humano, naturaleza y sociedad es transversal a los esfuerzos desarrollistas estatales. El capítulo 3 rastrea en tiempos de Simón Bolívar argumentos que justifican la propiedad estatal del subsuelo y el lugar privilegiado de la minería para generar rentas destinadas a la promoción de progreso o desarrollo. El monopolio del Estado sobre la ley delimita ciertas ciudadanías, participaciones, democracias y autonomías permisibles. Los capítulos 6 y 7 ayudan a desvelar que la consulta previa reproduce una relación en la que el Estado soberano consulta en sus términos mientras otros son simplemente consultados sin poder vinculante.

En ese sentido, es necesario cuestionar las garantías efectivas dentro de la Constitución Política de 1991 y el marco jurídico para dar viabilidad a otras vidas, alternativas al desarrollo y diálogos interculturales. Es mi interpretación que desde este marco jurídico, algunas vidas (humanas o no) resultan prescindibles o sacrificables. Esto se encubre en un discurso de nación, utilidad pública e interés social homogéneo, armónico y con potencial neutralizador. Quiero llamar la atención sobre individuos y colectivos rurales y urbanos a quienes el Estado colombiano niega toda relación ser humano-naturaleza-sociedad que no se pueda circunscribir a derechos y servi-

cios ambientales. En ese sentido, pienso que marcos conceptuales alternativos que restablecen la relación territorial profunda entre ser humano-naturaleza-sociedad pueden avanzar en discusiones sobre afectaciones a territorios que no son compensables por ningún desarrollo o desarrollo alternativo.

Adicionalmente, es necesario repolitizar los marcos de visibilidad sobre las discusiones en torno a estudios científicos de impactos ambientales y sobre la salud humana. No se cuestiona su validez científica o contribución a los debates sobre minería. Sin embargo, sí se cuestiona en qué contextos y con qué propósitos se hacen visibles; por quiénes y con base en qué tipo de conocimiento, y quiénes son sus potenciales beneficiarios y afectados.

Finalmente, pienso que una cartografía socionatural de la minería en Colombia se puede enriquecer a través de saberes de movimientos sociales y organizaciones de base, y otros enfoques disciplinarios, transfronterizos y transnacionales. Estos saberes pueden ayudar a matizar y facilitar nuevas y difíciles preguntas para las administraciones y hacedores de política. Además, otras políticas pasan por afectividades desde lo cotidiano, y su poder transformador descansa en el ejercicio de autonomías no condicionadas por el Estado. En ese sentido, las consultas populares en Piedras, Tolima y Tauramena, Casanare, constituyen referentes interesantes sobre la misma capacidad de estas expresiones populares para transformar los marcos jurídicos existentes.