

## La minería en el Plan de Desarrollo 2014-2018

Por: Luis Jorge Garay Salamanca  
Bogotá, marzo 13 de 2015

### La paz y el crecimiento: el papel de la minería

De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2014-2018 (PND), *“el sector minero energético jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo. Su tarea será, por un lado, asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan a la economía crecer y generar empleo, mientras que al dar acceso a energía y combustibles contribuirá de forma directa en la reducción de la pobreza. Por otro lado, el sector generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad”*. Ello porque el PND busca que el mencionado sector consolide su papel en la economía, para lo cual prevé que *“se deben brindar las condiciones para promover el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, bajo los más altos estándares ambientales y sociales, en articulación con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil”*.

Como se aprecia, el PND supone que la minería constituye un importante sector para la economía pero infortunadamente ni lo ha sido tanto en los últimos años como se cree corrientemente ante su carácter de sector enclave (siendo que se exporta más del 90% de su producción) y dado que no reproduce sino modestos encadenamientos con el resto del sector productivo<sup>1</sup> y que no genera un impacto cambiario neto positivo en el mediano plazo, antes por el contrario<sup>2</sup>, ni tampoco lo será en el próximo futuro previsible ante el cambio de ciclo internacional y la caída de los precios internacionales (consecuente con menor dinamismo de la demanda mundial, entre otros factores), por lo que su capacidad de financiación del presupuesto nacional se verá afectada negativamente, ya que no alcanzaría a aportar un 5% de los ingresos del Gobierno Nacional Central como lo hiciera, en promedio, a comienzos de la presente década (en contraste con un 25% en el caso del petróleo e hidrocarburos, y con la importante participación de una empresa estatal como Ecopetrol) (Rudas y Espitia, 2013).

---

<sup>1</sup> Como lo muestra Espitia (2014), *“... hay 50 actividades económicas (entre un total de 61 actividades acorde con la matriz insumo-producto) por encima de las (actividades) mineras que impactan en mayor medida la economía nacional y muy seguramente con menores externalidades negativas que la minería, en lo social y ambiental. En general, las elasticidades de cada uno de los sectores de la minería respecto al resto de actividades de la economía (colombiana) no es muy alta, particularmente en el caso de las ... generadoras de empleo ...”* (lo entre paréntesis es nuestro).

<sup>2</sup> Resultado de un régimen cambiario especial que no exige sino la monetización de las divisas provenientes de la exportación para las erogaciones requeridas por las empresas mineras extranjeras en el mercado doméstico.

Así, entonces, sería errado pretender incrementar sustancialmente la renta minera en el futuro próximo mediante la expansión de la producción de minerales so pena de incurrir en graves riesgos en términos de daños socio-ecológicos desmedidos, especialmente en la medida en que, como lo reconoce el mismo PND, no se cuenta con un conocimiento integral del territorio (suelo y sub-suelo) en amplias regiones del país, ni se dispone de un ordenamiento minero/ambiental consecuente con un ordenamiento territorial comprehensivo del país.

Dado la naturaleza estratégica para la Nación de los recursos naturales no renovables (RNNR) en su condición de bienes públicos, propiedad del Estado, la explotación de recursos minerales ha de ser decidida bajo una perspectiva de mediano y largo plazo a partir de consideraciones socio-ecológicas, económicas, culturales e inter-generacionales, y no por meras razones coyunturales. Solo mediante una adecuada relación integral beneficio/costo para la Nación y los territorios, la minería podría llegar a erigirse en un instrumento de equidad, convivencia pacífica y de prosperidad del país y de sus gentes (Garay *et al.*, 2014).

Si bien es cierto que formal y explícitamente el PND no concibe al sector minero energético como un motor de crecimiento (o locomotora) de la economía, en la práctica se le asimila ese tipo de papel a pesar del actual ciclo descendente de precios de minerales e hidrocarburos y de la persistencia de falencias estructurales en la institucionalidad, el marco regulatorio y la política pública minera, como quedó patente en los últimos años en el país.

Todavía más, como se corrobora más adelante, se mantiene el mismo modelo minero de los últimos gobiernos –un modelo extractivista– buscando robustecerlo con una serie de reformas en la regulación, la institucionalidad, la formalización, el levantamiento y uso de información requerida, entre otros, para propósitos de política pública. Es de reconocer, de cualquier manera, que algunas de esas reformas son indispensables incluso si se quisiera trascender el mismo modelo minero imperante.

De otra parte, sobresale como rasgo distintivo la supremacía que adquiere la institucionalidad minera sobre la medioambiental en diversos ámbitos que van más allá del estrictamente minero, a pesar de que en el diagnóstico del PND se hace reiterada alusión al desarrollo de una estrategia de *crecimiento verde* con la transformación del campo, así como a las condiciones de sostenibilidad ambiental “*que tienen como prioridad el avance en ... la protección de reservas naturales y áreas protegidas, la regulación del uso del suelo según su vocación, y la prevención de conflictos socio-ambientales*”.

Uno de los casos dicentes es el artículo 165 de la Bases del PND en el que se reglamenta el licenciamiento ambiental con una óptica procedimental para garantizar su celeridad temporal (cumplimiento de plazos a lo largo del proceso) antes que con una visión sustancial (de contenido técnico-científico sobre lo socio-ecológico/ambiental) para subsanar los graves vacíos que ha venido adoleciendo el mecanismo en la práctica. Otro es el artículo 159, parágrafo 1, sobre protección y delimitación de páramos, en el que se privilegia la continuidad de las actividades (aunque sin posibilidad de prórroga), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y

licencia ambiental o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente.

### **La visión de la minería y las políticas públicas**

El PND hace hincapié en diversos campos de política pública como los siguientes: (i) alinear una *“política de mediano y largo plazo, que integre los diversos instrumentos de planeación existentes y que defina estrategias y regulación diferenciada para los distintos tipos de minería, de acuerdo a la escala de producción, grupos de minerales, métodos de explotación y formalidad”*, entre otros propósitos, con el fin de brindar señales claras y estables a los inversionistas; (ii) desarrollar una estrategia de crecimiento verde anexa a la de transformación del campo, gracias a que *“la mayoría de metas ambientales está asociada con la conservación y explotación sostenible de nuestros recursos naturales”*; (iii) implantar un licenciamiento ambiental *“oportuno, con rigor y celeridad”* para superar *“los atrasos en los proyectos ..., producto de la desarticulación institucional y la falta de desarrollos normativos específicos y la calidad de los estudios ambientales presentados por el sector privado .... ”*; (iv) definir, por parte del Ministerio de Minas y Energía, *“un listado de prioridades en términos de guías de buenas prácticas mineras, reglamentos técnicos, protocolos, manuales y demás herramientas que considere necesarias para establecer los lineamientos técnicos del sector para lo cual deberá involucrar a las entidades necesarias”*; (v) terminar de *“implementar el Catastro y el Registro Minero, los cuales deben ser herramientas funcionales, confiables y de fácil acceso con información detallada por mineral y a escalas apropiadas ... con (información sobre) zonas excluidas y excluibles de la minería, títulos y solicitudes vigentes y demás información que sea de interés para la institucionalidad minera, los inversionistas y la ciudadanía”*; (vi) coordinar entre el Ministerio de Minas y Energía y el SGC, la ANM y la ANH, la determinación de *“los recursos mineros e hidrocarbúferos de interés estratégico para el país y las zonas donde se encuentran ubicados”*; (vii) hacer *“la actualización del Censo Minero, con el fin de contar información detallada sobre la situación de las minas del país”*; (viii) adelantar *“una política de formalización diferenciada para cada escala minera según producción, mineral, método de explotación y grado de formalidad”*, en consulta con el carácter diferencial de cada caso; (ix) trabajar en la erradicación de la explotación ilícita de minerales con expedición de *“la reglamentación necesaria para establecer sanciones administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad”*; (x) promover *“la estructuración de un programa de transformación productiva para la industria proveedora de bienes y servicios de minerales e hidrocarburos, que contemple .... la formación de clúster para las actividades del sector a escala nacional y regional ...”*; (xi) fortalecer *“los procesos de participación pública a través de mejoras en la interlocución con las comunidades aledañas a los proyectos de exploración y explotación, a fin de reducir los conflictos socioambientales relacionados con el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera y de hidrocarburos de tal forma que se cuente con buenas relaciones con estas; fortalecer la articulación interinstitucional”*; (xii) reglamentar *“temas específicos como el cierre de minas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones*

*contractuales de los titulares mineros, considerando este aspecto como la etapa final del ciclo minero cuya planeación debe considerarse y cuantificarse desde las etapas iniciales del proyecto minero”; (xiii) adelantar “las evaluaciones necesarias para identificar la pertinencia de solicitar licencia ambiental para la fase de exploración minera con el objeto de la adhesión del país a la OCDE”.*

Por razones de espacio a continuación se analizan someramente apenas algunos de los ámbitos de política pública con propósitos meramente ilustrativos de la orientación y alcance del PND respecto a la minería.

### *1. Ordenamiento territorial*

*De acuerdo con el PND se debería “(c)ontar con un ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado, que permita a su vez el diseño de un ordenamiento minero. Con el objetivo de armonizar la vocación del suelo, las apuestas productivas regionales y los proyectos minero-energéticos estratégicos, el Gobierno Nacional primero unificará su visión a nivel nacional y luego trabajará en la planeación de las actividades económicas que deban desarrollarse en las regiones, buscando la conciliación de intereses con los gobiernos regionales y locales y la construcción de una visión común. Así mismo, se apoyará la exploración de áreas con potencial minero energético, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social de las áreas de influencia”.*

Dado que Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo y la riqueza natural es un muy preciado bien público de carácter trans-temporal, es una necesidad apremiante para el país avanzar hacia un ordenamiento territorial a partir de lo ambiental/socio-ecológico que busque preservar, entre otros, los páramos, humedales, parques naturales y ecosistemas estratégicos. Más aún, *“(o)rdenar el territorio desde lo ambiental implica también el respeto por la cultura, la construcción de la territorialidad con la activa e irremplazable participación de la población involucrada, así como la gestión y el conocimiento de la dotación ambiental natural, la riqueza del subsuelo, sus limitantes y potencialidades”* (Negrete y Santacoloma, 2014).

Consecuentemente, con base en el ordenamiento ambiental y la distribución de la riqueza territorial en RNNR, resulta posible determinar el ordenamiento minero en el que se identifiquen las áreas propicias para la extracción de RNNR y aquellas reservadas de toda labor de exploración y explotación mineras.

Infortunadamente el país todavía adolece de no contar con un adecuado Catastro y Registro minero ni con un Censo para todo el territorio nacional, aparte de que tampoco cuenta con un ordenamiento territorial coherente y comprensivo, ni con un consecuente ordenamiento minero.

Por ello constituye una tarea prioritaria la de avanzar en subsanar estas fallas estructurales.

De cualquier manera, como se mencionó atrás, deja mucho que desear no solo lo establecido sobre protección de páramos por una prevalencia relativa de intereses

extractivistas sobre propósitos ambientales y de ordenamiento territorial, sino todavía más sobre el trato de humedales, porque como se señala en el artículo 158 del PND, el Ministerio de Medio Ambiente y las autoridades ambientales “*podrán restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos*” (lo subrayado es nuestro) en humedales, en lugar más bien que prohibir esos desarrollos de manera general. Además de que infortunadamente no hay certeza sobre el número y delimitación de humedales en el país y de que solo hasta ahora se ha delimitado un páramo, aunque no exento de serios reparos.

## *2. Información confiable y acorde con las necesidades del país*

El PND establece que “*el gobierno nacional trabajará para contar con una información transparente, confiable, oportuna y fidedigna en el sector minero-energético, ya que es necesaria para mantener y atraer inversión, así como para fortalecer la capacidad institucional a la hora de la toma de decisiones*”.

Uno de los problemas existentes en la gestión pública de la minería en el país es la ausencia de información y su asimetría en perjuicio del Estado para ejercer debidamente el control y fiscalización del manejo de los RNNR, en asuntos clave como “*la geología de las áreas de producción, la calidad de los materiales explotados, los niveles de producción y contaminación que produce la actividad, entre otros, ...*”. Sobra mencionar la urgencia de avanzar en el levantamiento de un Catastro, Registro y Censo Mineros para todo el país, y de un sistema auditado de información sobre impuestos y regalías a nivel empresa (discriminado por mina, por ejemplo).

Por ello es que resulta prioritario revertir la asimetría como una “*tarea del Estado para retomar el control, adoptar medidas correctivas, verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales de los concesionarios mineros, y mejorar la capacidad de negociación del Estado ...*” (Pardo, Garay *et al.*, 2014), así como de planeación, regulación y fiscalización.

En estas circunstancias, se deben dedicar esfuerzos y recursos sustanciales en el levantamiento de información por parte del Estado bajo el entendido de que “*la información minera es de utilidad pública y deberá ser organizada y estandarizada como ordena el artículo 339 del Código de Minas, de manera que pueda ser utilizada y conocida por cualquier entidad y persona interesada*” (Pardo, Garay *et al.*, 2014).

## *3. Cierre de minas*

Con respecto al cierre es de mencionar que el artículo 84 de la Ley 685 de 2001 y el Decreto 2820 de 2010 establecen la obligación de los concesionarios mineros de contar con un plan de cierre o de desmantelamiento y abandono como componente del estudio de impacto ambiental (EIA) y del título minero. Sin embargo, como lo señalan Pardo, Garay *et al.* (2014), “*los planes presentados hasta ahora por las empresas han sido por lo general deficientes e incompletos y la aplicación de la normativa sigue dependiente de*

*lo que las compañías buenamente quieran proponer. La falta de previsión de las autoridades en esta materia lleva a que las grandes firmas mineras dispongan únicamente de la realización de retrolleados parciales, hidrolleados o cercamiento de los pits para proteger a las comunidades vecinas”.*

Además, ante la ausencia de una debida fiscalización gubernamental y coordinación institucional (entre los ministerios de Minas y Medio Ambiente) se reproducen diversas irregularidades con las pólizas minero-ambientales y la inexistencia de garantías reales que impiden que el Estado pueda evitar onerosos “pasivos huérfanos”.

Todo ello es debido a la ausencia en Colombia de una verdadera reglamentación tanto “... para la elaboración de sus Planes de Cierre minero, que incluyen los tipos de minería existentes (cielo abierto, subterránea, aluvial), y que además contribuya a satisfacer las necesidades físicas de estabilidad, socio-económicas, biológicas (incluye aire, agua, suelo, fauna y flora), y de mantenimiento para su integración con el ambiente, una vez finalizadas todas las labores de explotación. (...)” (UPME, 2013), así como para la reversión de bienes para el Estado.

De ahí la conveniencia de desarrollar con rigor lo enunciado en el artículo 23 de las Bases del PND para subsanar las graves falencias prevalecientes con miras a minimizar los nocivos impactos socio-ecológicos y reducir los daños sobre el patrimonio público.

#### *4. Participación*

Bien vale la pena resaltar que en la Bases del PND se enfatiza en que “(e)s fundamental continuar fortaleciendo el diálogo intercultural, informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro, conducido por el Estado, acudiendo a los diferentes conceptos de tiempo que tienen las partes pero sin llegar a ser indefinido. Éste debe ser, entendiendo como un proceso que incluye pero no se limita a la consulta previa. Lograr este diálogo requiere que el Estado sea capaz de liderar, ser actor y contribuyente fundamental del diálogo intercultural. Para eso, es necesario dotar con claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente y personal calificado y estable a la institución responsable tanto de liderar los diálogos con todos los actores del territorio, y en particular las consultas con las comunidades étnicas, como también de coordinar la acción del Estado y realizar seguimiento de los compromisos que surjan del diálogo y/o consulta. Asimismo, se debe crear un consenso multicultural respecto de la metodología, institucionalidad, tiempos, procedimientos y representatividad del proceso de diálogo intercultural”.

Sin embargo, lo dispuesto sobre los tiempos y procedimientos para el licenciamiento ambiental no se compadece con estos propósitos de promoción del diálogo inter-cultural, especialmente en el caso de proyectos mineros que afecten a comunidades y territorios étnicos, por ejemplo, no solamente por la celeridad de plazos sino también por el mismo procedimiento, que impiden una participación informada de las comunidades en el proceso, alejándose así la posibilidad de adoptar un mecanismo que se ha denominado como “licencia social”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle, véase, por ejemplo, a Negrete y Santacoloma (2014).

De otra parte, respecto a la participación de autoridades locales y comunidades en el proceso de decisión sobre la realización de actividades de exploración y explotación mineras, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-123 de 2014, en la que se estipula “*las medidas de protección necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.*”

En este contexto, la Corte establece el deber de las autoridades del orden nacional de acordar con las autoridades territoriales las medidas protectoras de los derechos de las comunidades de las zonas afectadas por un proyecto minero. “*Se trata de un importante avance en la tarea de acotar un cuestionado privilegio a favor del desarrollo de la minería en los territorios, de reconocer la autonomía territorial y la participación de la comunidad en las decisiones que afectan su vida y su territorio*” (Pardo, Garay *et al.*, 2014).

No obstante lo anterior, el gobierno nacional expidió el Decreto 2691 de 2014, el 23 de diciembre de 2014, reglamentario del artículo 37 del Código Minero, dejando abierto o incluso agudizando el conflicto de competencias entre los diversos niveles territoriales, entre otras razones, al limitar a las autoridades territoriales para velar por el correcto uso del suelo, restringiéndolo a los consejos municipales y distritales, por ejemplo, e imponer exigentes condiciones a la presentación en plazos restrictivos de un detallado estudio de impactos y al trámite de “la solicitud de medidas de protección” para remediar estos impactos, que en la práctica hacen inviable el cumplimiento de este requisito para la gran mayoría de municipios del país. Ante estas circunstancias, al fin de cuentas en la realidad se le otorga *de facto* un poder de decisión predominante/determinante al gobierno nacional respecto a las autoridades territoriales en torno a la aprobación de proyectos extractivos en sus propios territorios, impidiéndose materializar una verdadera participación y cumplir cabalmente con el artículo 288 de la Constitución.

##### *5. Licenciamiento ambiental oportuno*

Hasta el presente, en general los estudios de impacto ambiental (EIA) presentados por las compañías mineras son precarios e insuficientes porque no prevén ni evalúan integralmente los impactos ambientales y sociales de una explotación en el mediano/largo plazo, sin que se consideren los impactos acumulativos a nivel regional/territorial de explotaciones en un mismo territorio, lo cual es especialmente preocupante por los elevados riesgos de la ocurrencia de graves daños socio-ecológicos perdurables en el caso de operaciones a gran escala. Siendo la imprevisibilidad y la irreversibilidad la característica central de muchos de los daños socio-ecológicos en las diversas etapas de la actividad minera, la ausencia de licenciamiento ambiental para la etapa de exploración y las falencias en los EIA para la etapa de explotación resultan particularmente onerosos para el patrimonio público en una perspectiva perdurable (Garay *et al.*, 2014). De ahí la conveniencia de imponer licencia ambiental aún para la etapa de exploración, en especial

para proyectos mineros de mediana y gran escala, independientemente de las exigencias de entidades internacionales como la OECD.

Además, el licenciamiento ambiental no ha previsto hasta ahora mecanismos efectivos para la participación libre e informada de autoridades y comunidades sobre las ventajas e inconvenientes de proyectos mineros en su territorio (Negrete y Santacoloma, 2014).

Por lo anterior, resalta la necesidad de imponerle todo el rigor e integralidad debidos al mecanismo de licenciamiento ambiental para la operación minera contando con la participación informada de las partes involucradas en el proceso de estudio y evaluación, para prever *“con anticipación las posibles consecuencias de un proyecto minero y que la autoridad ambiental pueda contar con capacidad para intervenir a tiempo antes de la ocurrencia de impactos irreversibles y, de ser necesario, suspender trabajos aun cuando no tenga certeza científica sobre la ocurrencia de daños graves al medio ambiente”* (Pardo, Garay *et al.*, 2014).

A diferencia de lo recién argumentado, en el artículo 165 de las Bases del PND se establece el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales (modificándose el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado, a su vez, por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011), privilegiando exclusivamente la celeridad en el proceso de licenciamiento (con plazos de 90 días) en lugar de a su reforzamiento técnico e integralidad temáticos y al fortalecimiento institucional para evitar riesgos y daños socio-ecológicos indebidos. Ello como consecuencia del diagnóstico gubernamental en el sentido de que procedimientos como la licencia ambiental y la consulta previa se han constituido en obstáculos para el desarrollo de proyectos de interés, entre otros, en infraestructura y en minería. Sobra mencionar los graves inconvenientes de diversa índole de un licenciamiento expedito (comúnmente conocido como “licenciamiento express”), especialmente en el caso de proyectos de mediana y gran minería, al no compadecerse con la complejidad, los riesgos y el grado de impredecibilidad de algunos impactos en este tipo de casos.

#### *6. Formalización y lucha contra la minería ilícita*

De acuerdo con el PND se pretende adelantar *“una política de formalización diferenciada para cada escala minera según producción, mineral, método de explotación y grado de formalidad”*, y trabajar en *“desincentivar la explotación ilícita de minerales en toda su cadena”* con la expedición de la reglamentación necesaria.

Las políticas de formalización, por una parte, y las de erradicación de explotación ilícita y criminal de minerales, por otra parte, resultan estratégicas en la medida en que una gran mayoría del sector lo constituyen unidades de explotación informales e ilícitas, y que la explotación criminal de minerales ha venido teniendo auge en los últimos años en determinadas regiones del país, al punto de irse configurando en una importante fuente de financiación de grupos armados ilegales (guerrillas, bacrim), por lo cual podría erigirse en factor determinante de seria conflictividad en ciertos territorios aún en el eventual cese de hostilidades y desmovilización guerrillera, por su elevada rentabilidad y capacidad de enriquecimiento y de ocupación para excombatientes y grupos criminales. Es decir, la explotación criminal de minerales puede convertirse en una decisiva dinámica

desestabilizadora, generadora de nuevas violencias en medio de la eventual transición al posconflicto en diversos territorios.

Para avanzar en esas políticas estratégicas se ha de empezar desarrollando una taxonomía de tipos diferenciales de minería para propósitos de diseño y aplicación de políticas públicas diferenciales adecuadas acorde con las características distintivas de cada tipo de minería. Sin pretender profundizar en el tema sino tan solo para propósitos de ilustración discursiva, aunque en el PND se propone una tipificación por tamaño, para el propósito en referencia se requiere trascenderla y optar por otra tipología como la siguiente: minería ancestral y artesanal (de subsistencia), minería tradicional (familiar o comunitaria, de pequeña escala, no mecanizada y sin título minero), minería informal (sin título y sin la observancia de otras normatividades como la laboral, tributaria y seguridad social, preferentemente de tamaño pequeño y mediano-pequeño), minería ilegal (sin título minero, de tamaño medio e incluso hasta grande, mecanizada, sin voluntad manifiesta de formalizarse) y explotación criminal (sin título ni legalidad alguna, y cuyo propósito es el financiamiento de grupos criminales, con la participación directa e indirecta no solamente de criminales sino también de agentes *opacos*, que se mueven entre la legalidad y la ilegalidad a lo largo de la cadena al facilitar el transporte, la comercialización, la provisión de insumos y el lavado de activos, entre otros).

Así, entonces, una política diferencial de formalización se ha de enfocar especialmente en la minería informal, y subsidiariamente en la tradicional, proveyéndole trato preferencial y condiciones (financieras, institucionales, etc.) para incentivar su tránsito hacia la formalidad en condiciones que le resulten rentable y beneficioso en el mediano y largo plazo.

A diferencia, la política hacia la minería ilegal ha de ser comprensiva de carácter penal y administrativo orientada primordialmente a su desmonte, así como a su prevención.

En tanto que la política de lucha/combate contra la explotación criminal debe tener una óptica sistémica represiva que integre los ámbitos policivo, penal, administrativo y de investigación criminal (con el enfoque de redes, por ejemplo).

Este campo de políticas públicas ha de desarrollarse no sólo con una visión mucho más integradora y estratégica, sino con una mayor priorización (dada su importancia estratégica para el posconflicto) que lo planteado en el PND.

### *7. Encadenamientos productivos*

Como se mencionó, el modelo minero implantado en los últimos años ha privilegiado la explotación y exportación de recursos minerales antes que a su procesamiento y a la generación de valor agregado en el país, consecuente con modestos encadenamientos con otros sectores de la economía.

La intención expresada en el PND de fomentar “*el crecimiento y la generación de empleo, a través de la industrialización regional generando encadenamientos*”

*productivos del sector con actividades conexas, en el marco de las visiones territoriales de ciencia, tecnología e innovación en el país, y su articulación con la política nacional”, resulta de especial importancia para avanzar hacia el mejor aprovechamiento de la riqueza natural y la generación de valor agregado doméstico, que de ser llevada a cabo en la práctica real atenuaría el carácter de enclave del modelo extractivista imperante en el país al menos desde comienzos del presente siglo.*

Antes de terminar conviene resaltar que una importante flexibilización del modelo imperante residiría en profundizar la orientación prevista en el PND para el caso de la explotación de minerales estratégicos en áreas determinadas como la Altillanura de Conservación cuando se afirma que “(l)a Autoridad Minera determinará el esquema de explotación de las áreas, incluyendo entre sus consideraciones la posibilidad de que la explotación sea realizada directamente por una empresa estatal”, y cuando se prevé la selección de proponentes a través del proceso de selección objetiva (como se aplica en el caso de petróleo e hidrocarburos) y no con el inconveniente principio preponderante (en el caso de minería) de “*primero en el tiempo, primero en el derecho*”.

En consecuencia de lo anterior y a pesar de algunas reformas útiles enunciadas en el PND, a manera de conclusión general se puede afirmar que para poder superar un determinado modelo minero como el extractivista predominante se debe reconocer que “... los cambios fundamentales difícilmente ocurrirán a partir de reformas instrumentales (...). Es indispensable atacar ese plano más profundo (sustantivo) ya que, de no hacerlo, fatalmente resurgirá un extractivismo reformulado por las ideas del desarrollo” (Gudynas, 2014) (lo entre paréntesis es nuestro).

## **Bibliografía**

Espitia, Jorge Enrique (2014). “*La distribución regional de la actividad agrícola, minera y no minera en Colombia 1975-2012*”. En: Garay, Luis Jorge *et al.* (2014). **Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos, y consideraciones sobre un modelo minero alternativo**. Vol. 3. Contraloría General de la República. Bogotá. Junio.

Garay, Luis Jorge *et al.* (2014). **Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos, y consideraciones sobre un modelo minero alternativo**. Vol. 3. Contraloría General de la República. Bogotá. Junio.

Gudynas, Eduardo (2014). “*Sustentación, aceptación y legitimación de los extractivismos: múltiples expresiones pero un mismo basamento*”. **Revista Opera**. No. 14. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Negrete, Rodrigo E. y Laura J. Santacoloma (2014). “*Licencias ambientales: entre el deterioro grave y el daño ambiental*”. En: Garay, Luis Jorge *et al.* (2014). **Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos, y consideraciones sobre un modelo minero alternativo**. Vol. 3. Contraloría General de la República. Bogotá. Junio.

Pardo, Luis Álvaro, Garay, Luis Jorge *et al.* (2014). “*Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo*”. En: Garay, Luis Jorge *et al.* (2014). **Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos, y**

**consideraciones sobre un modelo minero alternativo.** Vol. 3. Contraloría General de la República. Bogotá. Junio.

Rudas, Guillermo y Espitia, Jorge Enrique (2013). “*Participación del Estado y la Sociedad en la renta minera*”. En: Garay, Luis Jorge *et al.* (2013). **Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza.** Vol. 1. Contraloría General de la República. Bogotá.

UPME (2013). “*Estudio y reglamento para implementar los planes para cierre de minas y de su infraestructura asociada*”. Bogotá (Contrato 1954705 de 2013).