

Carbón y política en Colombia: nuevas dinámicas

La ciencia nos indica que para evitar que el planeta se caliente por más de 2°C sobre los niveles pre-industriales, un tercio de las reservas de petróleo, la mitad de las reservas de gas y más del 80% de las reservas de carbón tendrán que quedarse sin usar de aquí al 2050.¹

Alcanzar ese objetivo implica importantes preguntas sobre equidad: ¿Quién podrá extraer combustibles fósiles, y para el beneficio de quién? También requiere una mejor comprensión de la economía política de las transiciones energéticas: quién gana, quién pierde y qué factores pueden facilitarlas o impedir las.

En Colombia, el carbón y el sector minero-energético en general han sido pilares del desarrollo económico, tanto bajo el Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002–2010) como bajo el actual Presidente, Juan Manuel Santos Calderón. La producción de carbón incrementó de 38 millones de toneladas (Mt) en el año 2000 a casi 89 Mt en 2015. En 2015, el sector del carbón representó 1.3% del producto interno bruto (PIB) y 12% de las exportaciones.²

Sin embargo, el futuro del sector del carbón colombiano es incierto. Cerca del 83% del carbón colombiano se vende en mercados internacionales, y la combinación de baja demanda y sobreoferta de carbón a nivel global ha reducido su precio. Un estudio reciente pronosticó que en los próximos años, gran parte de los mercados de exportación tradicionales para el carbón colombiano desaparecerán debido a las políticas de mitigación del cambio climático. Al mismo tiempo, mayor competencia entre los productores mantendrá los precios bajos.³

Este documento examina la economía política de la producción de carbón a gran escala en Colombia y sus implicaciones para la transición energética. Por razones ambientales y socio-económica, la minería del carbón en Colombia enfrenta cada vez más críticas y oposición, pero también hay poderosos intereses arraigados que la respaldan. Aquí exploramos cómo las estrategias políticas de las principales empresas carboneras y de sus defensores en el gobierno nacional han evolucionado, y presentamos algunas consideraciones para los que quieran fomentar cambio.

Una industria que enfrenta múltiples retos

A nivel global, la demanda de carbón ha disminuido con la adopción de políticas climáticas, de calidad del aire y de eficiencia industrial en países que importan carbón. Con la implementación del Acuerdo de París y el avance de las energías renovables, es probable que esa tendencia continúe. Conforme a la caída de los precios y la demanda, en Colombia, la producción de carbón no aumentó al nivel esperado: la meta del gobierno para el 2015 era de 97.8 Mt, pero sólo se produjeron 88.6 Mt.

Además existen importantes retos domésticos. Por muchos años las empresas mineras y las élites políticas nacionales y locales que las apoyan mantuvieron su poder mediante un marco institucional que les permitía capturar la mayoría de los



La mina Pribbenow, de Drummond, en el departamento Cesar.

© Claudio Sironio / SEI

recursos generados por la minería.⁴ Sin embargo, los impactos sociales y ambientales de las industrias extractivas y la concentración de las ganancias han generado conflictos y resistencia en Colombia y en toda Latinoamérica.⁵

Desde el principio de los 2010s el debate en Colombia se ha acentuado sobre la gobernanza del sector extractivo y su relación con los costos y beneficios reales de la minería. Consecuentemente, la minería, incluyendo a la del carbón, ha perdido apoyo del público en general y de más y más municipios productores o con potencial productivo.

El sector del carbón y el resto de la minería a gran escala juegan un papel importante en la economía colombiana, pero sus beneficios económicos están siendo cuestionados por académicos, activistas y la población en áreas productoras. Una preocupación clave es que las rentas extraordinarias acumuladas durante el boom minero-energético no se hayan administrado bien, y que por lo tanto, no hayan resultado en beneficios de desarrollo más amplios.

Por ejemplo, un análisis de las últimas dos décadas encontró que aunque las industrias extractivas han atraído gran cantidad de divisas extranjeras, facilitando la importación de bienes industriales, también han impedido el desarrollo y uso efectivo de las capacidades industriales y humanas del país. El resultado ha sido que Colombia no adquirió la experiencia tecnológica necesaria para competir internacionalmente.⁶

Otros estudios han mostrado que la minería a gran escala en Colombia ha mejorado el bienestar general, notablemente a través de programas de responsabilidad social corporativa de las empresas mineras.⁷ Sin embargo, en promedio, las municipalidades que han recibido grandes cantidades de regalías no se desempeñan mejor en indicadores sociales (por ejemplo, educación, salud o infraestructura pública) que las que las han recibido, aun teniendo muchos más recursos.⁸ El sistema de distribución de regalías se reformó en 2012 para aumentar los



Una movilización en agosto de 2012 en Cajamarca, en el departamento Tolima, en protesta por el gran proyecto de minería de oro La Colosa.

© Juan Carlos Pachón / Flickr

beneficios sociales, pero no está claro cuánto ha mejorado el bienestar en zonas productoras.

Otro asunto clave es cuánto contribuye el sector a las finanzas públicas, ya que las compañías mineras reciben una amplia gama de apoyo gubernamental. En 2015, por ejemplo, el sector minero recibió el 23,4 del valor de las exenciones fiscales dadas a entidades legales en Colombia, reduciendo por 11% sus impuestos sobre la renta.⁹ De hecho, entre 2005 y 2010, las exenciones fiscales que recibieron las compañías mineras fueron mayores que sus pagos de impuestos sobre la renta. Aún después de que se eliminó un caro incentivo fiscal en 2011, la tasa fiscal efectiva para el sector del carbón sigue siendo, en promedio, sólo dos tercios de la tasa nominal.¹⁰

Al mismo tiempo, la industria del carbón y el resto de la minería a gran escala han enfrentado críticas significativas por los impactos ambientales y sociales de sus actividades. Éstos incluyen la contaminación del aire, del agua y de los suelos, los cuales afectan la salud pública; los daños a las carreteras locales por el uso de equipos pesados; y problemas de inseguridad humana, notablemente debido al reasentamiento – voluntario o forzado – de poblaciones locales que ocupan terrenos otorgados a actividades mineras.¹¹

Los cambios demográficos y el reasentamiento también han contribuido a desconectar a comunidades locales de paisajes esenciales para su identidad – una preocupación central para pueblos indígenas. Los paisajes han sido modificados, o las poblaciones ya no tienen el acceso que tenían antes.¹² También se han planteado serias inquietudes acerca de la falta de oportunidades de desarrollo equitativo, acceso a recursos (incluyendo tierra y agua) y los derechos humanos de comunidades étnicas en zonas mineras.¹³

Además de esas críticas, hay muchas incertidumbres acerca de las implicaciones para el sector extractivo de la implementación de los Acuerdos de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En particular, hay preocupación por los múltiples solapamientos entre las áreas destinadas para la restitución, y los títulos mineros vigentes o solicitados. Otra inquietud es que los grupos armados ilegales que no son parte de los Acuerdos de Paz (como los grupos paramilitares y la segunda guerrilla más grande Colombia, el Ejército Nacional de Liberación) podrían pelear por control de las áreas antes controladas por las FARC.

En este contexto de incertidumbres económicas y políticas, han cambiado las relaciones entre los promotores y opositores de la minería de carbón a gran escala en Colombia. En 2014, el país se adhirió a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI – *Extractive Industries Transparency Initiative*),¹⁴ la cual promueve la sensibilización del público sobre cómo los países administran los recursos de la extracción de petróleo, gas y minerales. En 2016, el Ministerio de Minas y Energía también promulgó una nueva política minera, *Bases para la minería del futuro*,¹⁵ en respuesta a algunas de las presiones domésticas que el sector enfrenta.

A continuación presentamos un análisis de economía política crítica basado en 22 entrevistas con actores clave del sector. Examinamos cómo las decisiones económicas son determinadas por fuerzas políticas, poniendo particular énfasis en los conflictos inherentes al proceso, en el que actores dominantes usan su poder para proteger sus intereses ante grupos subordinados que buscan cambios.

Estrategias de oposición a la minería a gran escala en Colombia

En Colombia, el Atlas Global de Justicia Ambiental reporta 56 conflictos ambientales relacionados con el sector minero, incluyendo cinco relacionados con el carbón.¹⁶ El sector minero en general enfrenta creciente oposición por parte de asociaciones de campesinos, sindicatos mineros, comunidades indígenas y afrodescendientes, así como organizaciones no-gubernamentales.

Algunos funcionarios públicos también están desafiando el statu-quo al demandar una gobernanza más transparente y efectiva de las actividades mineras y una mejor redistribución de las rentas que generan. También hay cada vez más resistencia por parte de autoridades municipales en áreas con potencial productivo.

Los actores privados que buscan limitar las actividades extractivas o influir en su gobernanza – por ejemplo, sindicatos mineros, comunidades indígenas y organizaciones no-gubernamentales – tradicionalmente han utilizado estrategias de oposición como huelgas, bloqueos y marchas.¹⁷ Varias comunidades indígenas han también contado con la acción de tutela (ver Cuadro 1) – un mecanismo establecido en la Constitución de 1991 que protege a los ciudadanos de cualquier tipo de violación de sus derechos individuales – para exigir consultas previas sobre decisiones mineras que podrían afectarlos.

En años recientes, algunas autoridades municipales en áreas con potencial productivo han usado nuevos métodos de oposición institucional cuando disienten con los planes de las autoridades nacionales para desarrollar minas. Así, mediante consultas (ver Cuadro 1), así como decisiones e iniciativas municipales y comunitarias, han desafiado a las autoridades nacionales. Esto es parte de una tendencia más amplia en América Latina, en la que movimientos sociales y redes en contra de la minería se han aliado para organizar consultas locales. Los gobiernos locales han jugado un papel clave en la organización y el apoyo formal a dichas consultas.¹⁸

El aumento en el uso de canales institucionales para confrontar los intereses mineros¹⁹ ha sido facilitado por el mejor conocimiento de las instituciones por actores locales,

y por mayores niveles de participación cívica. Las organizaciones nacionales y redes transnacionales han contribuido en este proceso con la difusión de información sobre experiencias pasadas, mediante internet y medios de comunicación, y apoyo técnico y logístico para llevar a cabo consultas o procedimientos legales como las acciones de tutela.²⁰

Algunos individuos y miembros de la sociedad civil también han adoptado estrategias institucionales para impugnar la constitucionalidad de algunas políticas, normas o decisiones gubernamentales que han favorecido los intereses de la minería. Por ejemplo, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el Código Minero del 2010, y en 2011 la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional porque no se habían consultado a las comunidades indígenas durante el proceso de reforma.

La creciente oposición local y ciudadana, y el involucramiento del poder judicial en conflictos sobre actividades extractivas, han tenido consecuencias significativas para el sector extractivo. Han abierto la puerta para que la Corte Constitucional incremente su influencia en la gobernanza minera a través de decisiones jurídicas que no sólo han cancelado decisiones tomadas por el poder ejecutivo y el poder legislativo, sino también han establecido nuevas reglas.

Entre 2010 y 2016, la Corte Constitucional tomó más de 50 decisiones relacionadas con actividades mineras, algunas de las cuales generaron importantes cambios en la gobernanza del sector minero.²¹ Dos ejemplos recientes son la mayor participación de autoridades locales en decisiones sobre el desarrollo minero (ver Cuadro 2), y la prohibición de la minería en páramos, la cual afectó a más de 340 títulos mineros.²²

En respuesta a sentencias desfavorables a los intereses mineros, las empresas han acusado a la Corte Constitucional de “activismo judicial” – eso es, de decidir casos con base en consideraciones personales o políticas más que en las leyes existentes.

Aunque en Colombia las estrategias institucionales descritas en esta sección han sido usadas principalmente en casos relacionados con la extracción de oro, han tenido consecuencias para todo el sector minero, incluyendo a la minería de carbón. A medida que su influencia en la gobernanza del sector ha crecido, el poder judicial desestabilizó la posición de los actores dominantes, los cuales han tenido que ajustar sus estrategias para responder a las nuevas condiciones domésticas e internacionales.

La minería responde a la oposición

El Gobierno nacional, las empresas de carbón y otros actores dominantes han respondido a las crecientes presiones domésticas con cuatro estrategias: a) el gobierno nacional y las compañías productoras de carbón y de otros minerales han ajustado sus discursos sobre la contribución del sector extractivo al desarrollo del país; b) empresas productoras de carbón y de otros minerales están invirtiendo en mejores estrategias de comunicación y relaciones públicas; c) las compañías productoras de carbón han creado nuevas alianzas mediante su membresía en gremios a nivel nacional e internacional; y d) el gobierno nacional y las compañías mineras están contraatacando a las cortes.

Buadro 1: Oposición de las comunidades a proyectos mineros mediante la acción de tutela y la consulta previa.

En el contexto de crecientes conflictos socio-ambientales relacionados con la minería en América Latina, los movimientos sociales han usado cada vez más consultas comunitarias para asegurar la participación de las poblaciones afectadas y los pueblos indígenas en decisiones que afecten significativamente su sustento y su futuro.²³

En Colombia, el gobierno tiene desde 1991 la obligación legal de consultar con las comunidades étnicas cuando toma decisiones que puedan afectarlas directamente, mediante el mecanismo de la consulta previa. Sin embargo, entre 1993 y 2012, sólo 6 de las 156 consultas realizadas se refirieron a casos de minería, indicando que para muchos proyectos mineros, las actividades exploratorias empezaron sin consultar las comunidades.²⁴

Algunas comunidades han defendido sus derechos a través de la *acción de tutela*, otro mecanismo establecido bajo la Constitución para proteger los derechos fundamentales de los individuos cuando han sido violados o amenazados por una acción o una omisión por parte de las autoridades. Los ciudadanos pueden poner una acción de tutela para proteger sus derechos.

En algunos casos, como el de Mandé Norte en el Departamento del Choco, la comunidad hizo que se organizara una consulta previa a través de ese mecanismo. Sin embargo, esta estrategia no siempre funciona. Por ejemplo, en 2012, la municipalidad de Roche en La Guajira buscó ser consultada sobre la desviación del Río Ranchería por la compañía de carbón Cerrejón, pero perdió el caso porque no había sido oficialmente reconocida como una comunidad étnica por el Ministerio del Interior.²⁵

Otras comunidades, no étnicas, han tratado de influir en el desarrollo de actividades mineras mediante consultas populares. Las primeras municipalidades que quisieron prohibir actividades mineras en su territorio, en 2012, fueron Támesis, Jardín, Urrao y Cañasgordas. Eso generó una batalla judicial que duró más de cuatro años entre el Gobierno Nacional y autoridades municipales, apoyados por miembros de la sociedad civil (ver Cuadro 2).

Extracción para el desarrollo y la paz

Entre finales de los 1990s y 2014, la narrativa de los proponentes de la minería de carbón a gran escala se mantuvo relativamente consistente, con un énfasis en las contribuciones de la industria minero-energética al desarrollo socio-económico del país y en particular para las regiones productoras. Así, el Presidente Santos se refirió al sector minero-energético como una de las cinco “locomotoras de desarrollo” durante su primer mandato (2010–2014). Esa narrativa respondía a la idea de la “maldición de recursos” –que la abundancia de recursos no permite un desarrollo de base amplia y puede impedirlo – con el argumento de que cualquier problema en regiones productoras se debía a la mala administración de las regalías por autoridades regionales y locales. La idea era que la extracción de recursos naturales puede generar desarrollo, pero sólo si las instituciones pueden administrar efectivamente la renta generada.²⁶



El Cerrejón ha sido un pionero en las relaciones públicas de la minería. La empresa ofrece visitas guiadas a la mina.

En 2014, en vista de la evolución de las críticas hacia la industria extractiva, la creciente oposición doméstica a la minería, y los bajos precios de materias primas en el mercado global, el Gobierno Nacional abandonó la metáfora de la locomotora de desarrollo. En cambio, una nueva narrativa surgió sobre el papel del sector minero-energético en el financiamiento del proceso de paz.²⁷ Otro componente de la narrativa, usada por el Gobierno Nacional y las empresas mineras, es que los impactos sociales y ambientales negativos en regiones productoras son ante todo frutos de la minería ilegal.²⁸

Aunque los debates sobre la minería ilegal se han enfocado en la extracción de oro y coltán, la industria del carbón ha también utilizado esa narrativa para redirigir críticas hacia otros tipos de minería. Por ejemplo, en septiembre de 2016, la empresa Drummond apoyó públicamente una reunión de alto nivel con funcionarios de los sectores minero, energético y ambiental, y alcaldes del departamento del Cesar, para diseminar información sobre la minería ilegal en el departamento.

Es importante resaltar que la minería en general se beneficia de la asociación con los hidrocarburos en los debates políticos. Eso resulta en sobreestimaciones de la contribución real del sector minero al crecimiento económico y a las regalías. En realidad, sólo una cuarta parte de las regalías, los impuestos y otros tipos de contribuciones financieras por extracción de petróleo, gas y minerales recibidos por el Estado Colombiano en 2015 correspondieron al sector minero.²⁹ Además, mientras que los dividendos de la producción de petróleo y gas en parte le corresponden al Estado a través de la empresa nacional Ecopetrol, los dividendos de la minería les corresponden a los accionistas de las empresas mineras.

Comunicación y relaciones públicas

Por décadas, las empresas productoras de carbón en Colombia han mantenido un bajo perfil para reducir los riesgos financieros y operacionales asociados con bajos niveles de aceptación social.³⁰ Esta estrategia, que implica limitada comunicación con las comunidades aldeñas y los medios, tiene su origen en la economía de enclave, un modelo económico que comenzó con las plantaciones de bananos en las áreas donde hoy se extrae el carbón.

La economía de enclave se caracteriza por poca diversificación económica, intensidad del capital extranjero, producción destinada para exportación, y falta de vínculos con el resto de la economía. Desde una perspectiva política, sus instituciones suelen ser coercitivas (basadas en el uso o la amenaza del uso de la fuerza) y enfocadas al mantenimiento de inequidades socio-económicas.³¹

El conflicto en torno a la extracción de carbón térmico se remonta a los 1980s, cuando pobladores de La Guajira expresaron su insatisfacción con la falta de oportunidades de empleo en la mina del Cerrejón, y su poca conexión con las cadenas productivas locales. Esos conflictos continuaron durante los 1990s hasta los 2000s, cuando se privatizó Carbo-col, la empresa nacional que operaba el Cerrejón en conjunto con la compañía Intercor.

El nuevo dueño de la mina, Cerrejón, tomó medidas para interactuar con la población local, por ejemplo, mediante programas de responsabilidad social corporativa.³² Sin embargo, por años ese caso fue la excepción; la mayoría de las empresas mineras han empezado sólo recientemente a in-

vertir similares recursos en relaciones públicas y programas de responsabilidad social.

Drummond, por ejemplo, incrementó sus inversiones sociales (en educación y cultura, deporte y actividades recreacionales, salud y nutrición infantil, e infraestructura) de 2.6 to 3.3 miles de millones de COP entre 2010 y 2015, y eso a pesar de la crisis global de los precios de materias primas.³³ La empresa ha también empezado a utilizar canales de publicidad en 2012 para comunicar sobre sus actividades y ha desarrollado sus relaciones con los medios locales. Por ejemplo creó una beca de comunicación para periodistas en asociación con el Círculo de Periodistas de Valledupar.³⁴

En sus comunicaciones con las poblaciones locales y el público en general, las compañías productoras de carbón enfatizan el concepto de sostenibilidad, con lemas como “Minería Responsable, aliada del desarrollo en Colombia”.³⁵ Uno de los argumentos centrales de la industria es que provee empleos de buena calidad (contratos permanentes con salarios y beneficios sociales relativamente altos). Las empresas productoras de carbón y otros minerales también subrayan que respetan la legislación nacional y cumplen con estándares internacionales, como la Iniciativa de Reporte Global (*Global Reporting Initiative*).

Las tres mayores compañías de carbón, Cerrejón, Drummond y Prodeco, también participan en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI – Extractive Industries Transparency Initiative), que establece estándares globales para buena gobernanza de los recursos petroleros, de gas y minerales – desde que Colombia se hizo miembro en 2014. Participar en una evaluación nacional del EITI puede aumentar la aceptación social de las empresas extractivas y redirigir la atención del público de polémicas nacionales sobre proyectos extractivos, o la redistribución de las rentas que generan.³⁶

Aunque el sector ha mejorado sus relaciones públicas, la aceptación social y de la comunicación externa siguen siendo un problema central. Así lo evidenciaron los debates en el Congreso Nacional de Minería en 2016, al final del cual el Presidente de la Asociación Colombiana de Minería destacó la necesidad de que todas las empresas del sector minero tengan una estrategia conjunta para mejorar su imagen.³⁷

Construyendo nuevas alianzas nacionales e internacionales

En el pasado, las empresas carboneras han usado exitosamente el cabildeo para establecer un marco institucional favorable a sus intereses. Por ejemplo, con la intervención en 2012 del entonces presidente de Asomineros (un gremio minero) ante el Director de Aduanas, el sector minero en su conjunto consiguió el derecho de descontar las regalías pagadas del impuesto sobre la renta.

Sin embargo, para enfrentar nuevas presiones domésticas e internacionales, las empresas productoras de carbón vieron la necesidad de establecer, en 2014, un gremio único que representa la (casi) totalidad de la industria minera, la Asociación Colombiana de Minería (ACM).³⁸ La ACM reunió tres mayores gremios mineros: la Cámara Colombiana de Minería, Asomineros (una sección de la Asociación de Industriales de Colombia) y la Asociación del Sector Minero a Gran Escala. Las empresas de carbón también buscaron

reforzar su poder de cabildeo al adherirse, mediante la ACM, a la Asociación Mundial de Carbón en 2016.

Contra-atacando a las cortes

La gobernanza minera en Colombia ha de facto favorecido a las empresas mineras durante décadas, notablemente porque las normas y reglamentaciones relevantes no fueron implementadas efectivamente, y porque el control de cumplimiento era deficiente, en particular en materia ambiental.³⁹

Una de las razones es que a las agencias ambientales les faltaban recursos técnicos y económicos. Entre 2010 y 2014, el sector ambiental operó con el equivalente de 0.5% del PIB, mientras el promedio para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es de 1.5 a 2%.⁴⁰ Además, el liderazgo de las instituciones ambientales ha sido extremadamente inconsistente: entre agosto de 2010 y abril de 2016, hubo cinco diferentes ministros de ambiente.

En este contexto, los oponentes a la minería han mirado a las cortes para nivelar el campo de juego. Ante los casos de tutela y el creciente involucramiento del poder judicial en la gobernanza de las actividades mineras, y para limitar el impacto de las decisiones jurídicas, el Gobierno Nacional ha ejercido sus prerrogativas regulatorias y ha tratado de contrabalancear las decisiones de los tribunales a golpe de decretos.

La batalla que tuvo lugar en torno al Artículo 37 del Código Minero (ver Cuadro 2) es un claro ejemplo. Para limitar el alcance de una decisión de la Corte Constitucional en torno

Cuadro 2: La batalla judicial en torno al Artículo 37 del Código Minero

En 2001, Colombia promulgó un nuevo Código Minero que prohibía en su Artículo 37 que las municipalidades excluyeran actividades mineras de su territorio. Después de las medidas tomadas por las municipalidades de Táme-sis, Jardín, Urrao y Cañasgordas en 2012 (ver Cuadro 1), el Artículo 37 del Código Minero fue desafiado por dos municipalidades más en 2013, Piedras (Tolima) y Tauramena (Casanare), las cuales organizaron consultas populares en torno a proyectos extractivos a gran escala.

En respuesta, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 934, reforzando las disposiciones del Artículo 37. Se presentó un recurso ante la Corte Constitucional, la cual decidió en 2014 que, aunque la nación concede los títulos mineros, sus decisiones tienen que ser en acuerdo con entidades territoriales sub-nacionales para salvaguardar recursos en agua, el medioambiente y el bienestar socio-económico de la población.

El Gobierno Nacional emitió con otro Decreto (el Decreto 2691 o “Navideño” en alusión a su emisión en la víspera de la Navidad de 2014), para regular el alcance y los procedimientos para la participación de municipalidades en decisiones en torno a la minería. Sin embargo, el decreto fue suspendido por el Consejo de Estado seis meses después, porque los procedimientos que establece no permitan una participación efectiva de las autoridades locales en la toma de decisiones en materia minera.

En mayo de 2016, la Corte Constitucional anuló la interdicción a municipalidades para vetar proyectos mineros al declarar el Artículo 37 del Código Minero inconstitucional.

al derecho de las municipalidades a participar en la toma de decisión sobre actividades mineras, el Gobierno Nacional promulgó un decreto estableciendo un procedimiento para la participación de las autoridades municipales en dichas decisiones. Sin embargo, las nuevas regulaciones se formularon de tal manera que las municipalidades no podrían realmente influir en la toma de decisión, lo que generó una nueva ronda de oposición ante la Corte Constitucional.

Ese ejemplo muestra cómo las ambigüedades e inconsistencias del marco regulatorio minero, las cuales beneficiaron a las empresas mineras en el pasado, ahora están generando incertidumbre para el sector minero. Las lagunas e inconsistencias en el marco legal también han abierto paso a modificaciones en la gobernanza del sector que va en contra de los intereses mineros.

En respuesta, las propias empresas mineras han reclamado públicamente más estabilidad en la gobernanza de las actividades mineras. Además, se puede observar una emergente campaña que acusa a la Corte Constitucional de “activismo judicial”.⁴¹ Empresas del sector extractivo argumentan que las decisiones de la Corte han creado niveles de incertidumbre jurídica tan altos que han ahuyentado la inversión extranjera directa.⁴² Algunos comentaristas han señalado que ese discurso puede ser interpretado como un paso estratégico para influenciar la composición de la Corte Constitucional – cinco nuevos jueces de los nueve que conforman la Corte habrán sido nombrados para el fin de 2017 – y así quizás cambiar la tendencia que ha prevalecido de priorizar el medioambiente, los derechos indígenas y la autonomía municipal.⁴³

La política de las transiciones del carbón

Ante la creciente incertidumbre, los bajos precios en el mercado global de carbón, y la evolución rápida de las estrategias de la oposición a nivel doméstico, los principales promotores de la industria del carbón y la minería en general, el Gobierno Nacional y las empresas mineras, se han visto obligadas a repensar sus estrategias tradicionales para mantener su posicionamiento privilegiado. Han combinado nuevos discursos sobre su papel para el desarrollo de Colombia con esfuerzos de comunicación para fomentar la aceptación social, mientras han fortalecido su influencia en la gobernanza minera mediante alianzas gremiales nacionales e internacionales. Dichos ajustes son sólo superficiales, sin embargo, y no han sido efectivos en contrarrestar las demandas y presiones legales de opositores públicos y privados.

Un importante elemento del presente análisis sobre las dinámicas políticas de la extracción de carbón (y de la minería en general) en Colombia es que la débil gobernanza del sector, la cual por décadas les dio ventaja a las empresas mineras, ahora amenaza sus intereses. Por lo tanto, las empresas están pidiendo más claridad en las reglas del juego, mientras tratan de influirlas mediante cabildeo y ataques en contra de la Corte Constitucional. Para mantener su posicionamiento, los actores establecidos han reforzado sus vínculos al defender una narrativa única sobre su papel en el desarrollo de Colombia y al consolidarse en una asociación gremial única. Esto respalda la combinación de la minería con el sector de los hidrocarburos bajo la bandera del sector “extractivo” o “minero-energético” ya presente en docu-

mentos políticos y declaraciones públicas de funcionarios de gobierno de alto nivel, la cual ha beneficiado a los intereses de la industria del carbón.

Desde la perspectiva de una transición desde el carbón (por razones climáticas u otras), se pueden extraer tres lecciones importantes. Primero, la transición del sector carbón probablemente sería facilitada por una separación explícita, en el ojo público, del sector minero y el sector de los hidrocarburos, y por una clara diferenciación entre distintos tipos de minería. Por ejemplo, cuando se consideran políticas de mitigación climática, la extracción de carbón no tiene las mismas perspectivas a futuro que la extracción de coltan o nickel, los cuales se usan en tecnologías de energía renovable. Es esencial que se haga una distinción crítica entre las contribuciones reales de diferentes tipos de industria extractiva ya que enfatizar diferencias puede debilitar a la coalición establecida.

Segundo, aunque la atención del público general ha sido dirigida hacia la minería ilegal, existen serias incógnitas acerca de los riesgos asociados con la implementación de los Acuerdos de Paz en áreas con actividades extractivas “legales”. Por lo tanto, es esencial que se estudien y monitoreen de manera crítica y empírica los impactos y las contribuciones del sector extractivo para la construcción de la paz.

Tercero, aunque la vía judicial le ha permitido a la oposición desafiar el status quo y poner en evidencia las lagunas existentes en la gobernanza del sector minero, también ha puesto en marcha un proceso de emisión de nuevas políticas públicas y regulaciones. En este sentido, los actores de oposición necesitan desarrollar aún más capacidades para hacer uso de las instituciones existentes que les permiten desafiar al status quo, como la tutela, la consulta previa, u otras formas de acción legal. También necesitan aprovechar mejor las oportunidades para influir directamente en la elaboración de nuevas políticas – por ejemplo, apoyando a candidatos y eligiendo a legisladores que sean más propensos a oponerse a los intereses mineros.

Cuando interactúan con el público general, los actores dominantes han argumentado que han sido difamados injustamente, ya que cumplen con la ley, los estándares ambientales y sociales, y pagan impuestos y regalías. Ello se puede explicar por el hecho de que la oposición no sólo objeta los impactos ambientales y sociales de la minería, pero también rechaza el modelo socio-económico que la acompaña – lo que la industria extractiva considera un ataque injustificado.

Sin embargo, una transición exitosa desde el carbón requiere ir aún más lejos. Los opositores a la minería a gran escala necesitan explorar vías de desarrollo alternativas que no sólo llenen cualquier vacío dejado por la potencial restricción de la minería de carbón, pero también que conduzcan a mejores resultados en materia de justicia social y equidad.

Si el mundo toma al cambio climático en serio, la extracción de carbón a nivel global tendrá que ser reducida drásticamente con consecuencias inevitables para los países productores, Colombia incluida. La cuestión, entonces, es: ¿Están esas regiones preparadas? ¿Qué viene después, y cómo puede Colombia asegurar que sus ciudadanos estén mejor como resultado de esa transición?



© IPES Elkarleoa Navarra / Flickr

Una de las maneras en que se protesta contra la extracción del carbón en los departamentos Cesar y Guajira es bloqueando el ferrocarril.

Notas finales

- 1 McGlade, C. y Ekins, P. (2015). The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. *Nature*, 517(7533). 187–90. DOI:10.1038/nature14016.

El análisis se basa en el presupuesto de carbón acumulativo para 2011–2050 consistente con una probabilidad de 50% o más de mantener el calentamiento global bajo 2°C.

- 2 Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política Minera de Colombia: Bases para la Minería del Futuro*. Bogotá. <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf>.
- 3 Oei, P.-Y. y Mendelevitch, R. (2016). *Perspectives and Colombian Coal Exports on the International Steam Coal Market until 2030*. Rosa Luxemburg Stiftung, Berlín. <https://www.rosalux.de/publikation/id/9251/>.
- 4 Robinson, J.A. (2016). La miseria en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 76 (1): 1–70. <https://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/revista-desarrollo-y-sociedad/76/la-miseria-en-colombia>.
Sankey, K. (2013). El boom minero en Colombia: ¿Locomotora del desarrollo o de la resistencia? *Estudios Críticos del Desarrollo*, 3(4): 113–144. <http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/critical/rev4/4.pdf>.
- 5 Bebbington, A. y Bury, J., eds. (2013). *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. University of Texas Press, Austin. <https://utpress.utexas.edu/books/beesub>.
- 6 González Espinosa, A.C. (2015). La paradoja del sector minero-energético en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018: Financiador de la paz y generador de tensiones en el territorio. En: *Anuario 2015: Seguimiento y Análisis de Políticas Públicas en Colombia*, C. Isaza (ed.). Universidad Externado de Colombia, Bogotá. <http://publicaciones.uexternado.edu.co/seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-44-2015-finanzas.html>.
- 7 Suárez Montoya, A. (2013). *La Minería Colonial Del Siglo XXI. No Todo Lo Que Brilla Es Oro*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- 8 Perry, G. y Olivera, M. (2009). *El Impacto del Petróleo y la Minería en el Desarrollo Regional y Local en Colombia*. CAF Working Paper 2009/06. CAF – Banco de Desarrollo de Latino América, Caracas. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/199>.
- 9 Pardo, L.A. (2016). Radiografía de los beneficios onerosos en el Estatuto Tributario. *Justicia Tributaria en Colombia* blog, 12 Diciembre 2016. <http://justiciatributaria.co/blog/2016/12/12/radiografia-los-beneficios-onerosos-estatuto-tributario/>.
- 10 Rudas Lleras, G. y Espitia Zamora, J.Q. (2013). Participación del estado y la sociedad en la renta minera. In: *Minería en Colombia*:

Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista. L. Garay (ed.). Contraloría General de la República, Bogotá.

- 11 McNeish, J.-A. (2016). Extracting justice? Colombia's commitment to mining and energy as a foundation for peace. *The International Journal of Human Rights* (publicado en línea 5 de mayo). DOI:10.1080/13642987.2016.1179031.
- 12 Montero de Daza, J. y Mestra Narváez, L.E. (2009). Los Wayúu, la tierra y la política del carbón en La Guajira. 1980–2000: Una visión desde la historia para reparar y no repetir. *Palabra que Obra*, 9, 145–162. <http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/202>.
- 13 Múnera Monte, L., Granados Castellanos, M., Teherán Sánchez, S., y Naranjo Vasco, J. (2014). Bárbaros hoscos. Historia de resistencia y conflicto en la explotación del carbón en La Guajira, Colombia. *Revista Opera*, 14, 47–69. <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3840>.
- 14 Ver <https://eiti.org>.
- 15 Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política Minera de Colombia*.
- 16 Ver <https://ejatlas.org/country/colombia>.
- 17 McNeish (2016). *Extracting justice?*
- 18 Walter, M. and Urkidi, L. (2015). Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*, publicado en línea, 26 de Septiembre. DOI:10.1016/j.geoforum.2015.09.007.
- 19 Ver, por ejemplo, Strambo, C. (2016). Fossil fuels in court: lessons from Colombia. Blog del Stockholm Environment Institute, 14 de octubre. <https://www.sei-international.org/blog-articles/3559>.
- 20 Walter, M. and Urkidi, L. (2015). Community mining consultations in Latin America (2002–2012).
- 21 La Semana (2016). La Corte Constitucional versus los empresarios. 15 de octubre. <http://www.semana.com/nacion/articulo/fallos-del-la-corte-constitucional-impactan-el-desarrollo-economico-en-las-regiones/499115>.
- 22 La Semana (2016). La Corte Constitucional versus los empresarios.
- 23 Walter y Urkidi (2015). Community mining consultations in Latin America (2002–2012).
- 24 Rodríguez, G.A. (2013). La consulta previa en proyectos ambientales: ¿un derecho o un obstáculo? *Razón Pública*, 16 de septiembre. <http://www.razonpublica.com/index.php/politica->

- y-gobierno-temas-27/7073-la-consulta-previa-en-proyectos-ambientales-iun-derecho-o-un-obstaculo.html.
- 25 Múnera Monte et al. (2014). Bárbaros hoscos.
 - 26 Para más información sobre “la maldición de los recursos” y como evitarla, ver:
Canuto, O. y Cavallari, M. (2012). *Natural Capital and the Resource Curse*. Economic Premise, No. 83. The World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/656451468162274273/Natural-capital-and-the-resource-curse>.
 - Collier, P. y Goderis, B. (2007). *Commodity Prices, Growth, and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum*. Economics Series Working Papers WPS/2007-15. University of Oxford. <https://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2007-15text.pdf>.
 - Vieyra, J. C., Masson, M., Walter, M., Quiroz, J. C., Manzano, O., et al. (2014). *Transparent Governance in an Age of Abundance: Experiences from the Extractive Industries in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://publications.iadb.org/handle/11319/6681>.
 - 27 González Espinosa (2015). La paradoja del sector minero-energético en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018.
 - 28 Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política Minera de Colombia*. Congreso Nacional de Minería (2016). *Informe Especial*. Bogotá. Recuperado de <http://acmineria.com.co/Memorias-CongresoACM>.
 - 29 Los datos provienen del Informe 2014–2015 de Colombia para La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), el cual representa 93% de todas las contribuciones financieras del sector minero y de hidrocarburos en el país. Ministerio de Minas y Energía (2017). *Informe EITI Colombia Vigencias Fiscales 2014–2015*. Bogotá.
 - 30 González Espinosa, A.C. (2013). *Empresas y Promoción del Accountability Público para la Gestión Local de la Renta Extractiva: Genealogía y Dinámicas de la Acción Política Empresarial en Colombia y Perú*. Tesis de Doctorado. Institut d'études politiques, Paris. <http://www.sudoc.fr/176344632>.
 - 31 Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1977). *Dependencia y Desarrollo en América Latina: Ensayo de Interpretación Sociológica*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires. <http://www.sigloxxieditores.com.ar/fichaLibro.php?libro=978-987-1105-24-3>.
Conning, J. H. y Robinson, J. A. (2009). Enclaves and development: an empirical assessment. *Studies in Comparative International Development*, 44(4). 359–85. DOI:10.1007/s12116-009-9052-1.
 - 32 González Espinosa (2013). *Empresas y Promoción del Accountability Público para la Gestión Local de la Renta Extractiva*.
 - 33 Drummond Ltd. (2012). *Informe de Sostenibilidad 2012*. Nuestro Compromiso con Colombia. Bogotá. https://issuu.com/drummondLtd/docs/drummond_sostenibilidad_2012_-_info?e=19253911/42138280.
Debido a la devaluación del peso relativa al dólar americano, la inversión en 2010 fue mayor cuando expresada en dólares, US\$1.4 millón en 2010 versus US\$1.3 millón en 2015. El tipo de cambio histórico para el 28 de junio 2010, y el 28 de junio 2015, encontrados en <http://www.x-rates.com/historical/?from=COP&amount=2628&date=2010-06-28>.
 - 34 Drummond Ltd. (2016). Drummond Ltd., con el apoyo del Círculo de Periodistas de Valledupar (CPV), apoya el desarrollo profesional de los periodistas del departamento del Cesar. Comunicado de prensa, 6 de junio. <http://www.drummondLtd.com/becca-a-periodista/>.
 - 35 Eso fue el título de la conferencia anual de la ACM en 2014.
 - 36 González Espinosa, A.C., y Klein, A. (2013). The EITI transparency standard: Between global power shifts and local conditionality. En: *Resource Governance and Developmental States in the Global South: Critical International Political Economy Perspectives*, J.T. Nem Singh y F. Bourgoignie (eds.). Palgrave Macmillan, Londres. 107–124.
 - 37 Ángel Urdinola, S. (2016). Discurso de cierre, Congreso Nacional de Minería. 22 de abril, Cartagena, Colombia.
 - 38 Ver Ángel Urdinola, S. (2015). Discurso de cierre, Congreso Nacional de Minería, 24 de abril, Cartagena, Colombia. http://www.acmineria.com.co/sites/default/files/discurso_cierre_santiago_angel.pdf.
 - 39 Cabrera Leal, M., y Fierro Morales, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. En: *Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista*. pp. 89–106.
Negrete Montes, R. E. (2013). Derechos, minería y conflictos. In: *Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista*. pp. 23–55.
 - 40 Ruiz, J. P. (2015). *Evaluación de Gestión Ambiental en Aspectos Transversales y Sectoriales en el PND 2010–2014 y Propuestas para el PND 2014–2018*. Propuesta para el Consejo Nacional de Planeación y del Departamento de Planeación Nacional. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeación/Ambiental%20PND%202010%202014%20y%20propuestas%20PND%202014-2018.pdf>.
 - 41 La Semana (2016). La Corte Constitucional versus los empresarios.
 - 42 López Suárez, A. (2017). Por vacíos jurídicos, el sector de minas y petróleo está en jaque. *Portafolio*, 17 de enero. <http://www.portafolio.co/negocios/por-vacios-juridicos-varios-proyectos-del-sector-de-minero-estan-paralizados-502799>.
 - 43 Tacha, V. (2016). ¿Cómo deben fallar los jueces? Reflexiones a propósito de los ataques a la Corte Constitucional por sus decisiones en materia minera. *Colombia Informa*, 30 de octubre. <http://www.colombiainforma.info/enpienedepagina/2016/10/30/como-deben-fallar-los-jueces-reflexiones-a-proposito-de-los-ataques-a-la-corte-constitucional-por-sus-decisiones-en-materia-minera>.

Publicado por:

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D, Box 24218
104 51 Stockholm
Sweden
Tel: +46 8 30 80 44

Contacto autores:

Claudia Strambo,
claudia.strambo@sei-international.org
Angélica Johanna Puertas Velasco,
angelicajpv@gmail.com

Contacto prensa:

Emily Yehle,
emily.yehle@sei-international.org

sei-international.org
2017

Twitter: @SEIresearch, @SEIclimate

Ese documento fue escrito por Claudia Strambo, de SEI, y Angélica Johanna Puertas Velasco, de la Universidad Externado de Colombia. Es un producto de la Iniciativa de SEI sobre Combustibles Fósiles y El Cambio Climático. Lea más sobre la Iniciativa en <http://www.sei-international.org/fossil-fuels-and-climate-change>, donde también está disponible una versión en inglés de este documento.