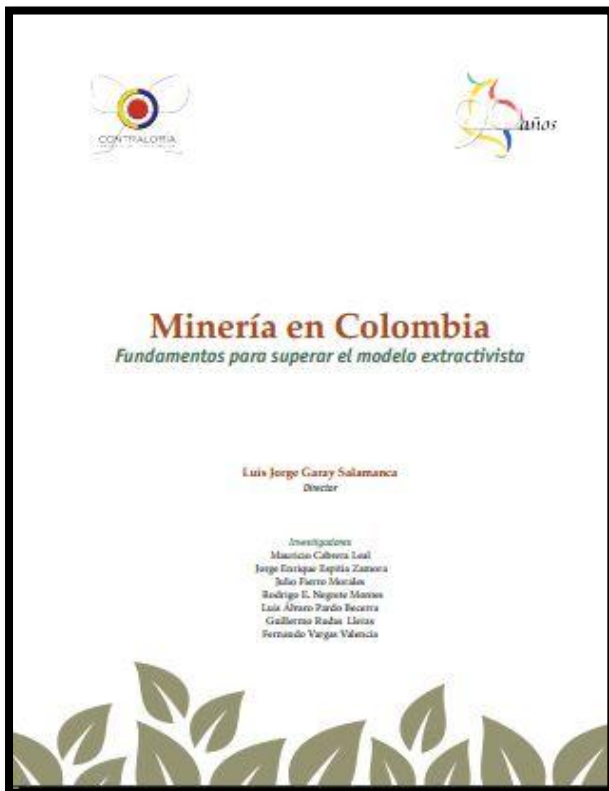


“Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista”

Resumen del informe de la Contraloría General de la República¹ y Recomendaciones

Junio de 2013



La Contraloría General de la República publicó, en mayo de 2013, un informe titulado “[Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista](#)” que fue ampliamente retomado por la prensa nacional¹.

Se presentan a continuación las principales conclusiones del informe y las reacciones luego de su publicación. Finalmente, ODHACO formula recomendaciones frente a esta situación.

1. Contenido del informe

El informe alerta acerca del fuerte crecimiento de la minería en Colombia y de sus implicaciones para el país. Resalta en particular **la coincidencia de zonas de violaciones graves a los derechos humanos con zonas de extracción minera y petrolera**. Informa que, “según cifras de Funtraenergética (2011), ‘el 80% de las violaciones a los derechos humanos que

ocurren en Colombia, se presentan en los municipios mineros-petroleros (el 35% del total nacional); el 87% del desplazamiento forzado sale de estos municipios y quienes reciben regalías por producción minero-energética; el 78% de los crímenes contra sindicalistas, 89% contra indígenas y 90% contra afrodescendientes, se cometen en áreas minero-energéticas’ ”. Expresa su preocupación frente a la militarización y la agudización de los conflictos sobre la tierra que la minería trae consigo. Alerta frente a la prioridad dada, en estos casos, a beneficios privados frente a derechos fundamentales, en particular derechos colectivos (derechos al territorio, a la seguridad alimentaria, etc.).

En cuanto a la política de restitución de tierras despojadas o forzadas a dejar en abandono, según el informe, “**casi todos los municipios focalizados para la restitución coinciden con la existencia de títulos mineros vigentes**” lo cual “*genera una serie de retos y desafíos para el juez de restitución*”.

¹ La Contraloría General de la República, es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Tiene a su cargo la función pública de ejercer el control y vigilancia sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Destaca asimismo carencias en cuanto al derecho a la consulta previa, libre e informada. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ya había alertado en su último informe anual sobre Colombia que, luego de un “*amplio proceso participativo*” sobre el derecho a la consulta, “*no se determinó la existencia de una sola buena práctica*”, lo cual pone en riesgo la supervivencia de varios pueblos indígenas (A/HRC/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013).

Desde un punto de vista ambiental, el informe de la Contraloría subraya: “*La ausencia de medidas claras desde lo ambiental, social, cultural y económico, sumado a la gran proliferación de títulos mineros, de solicitudes en curso y la declaratoria de áreas estratégicas mineras en varias regiones del país, además de la ausencia de mecanismos de evaluación adecuados, están poniendo en riesgo la base natural del país y ocasionando serios problemas a las comunidades asentadas en esas áreas. No existen límites en el otorgamiento de títulos mineros, así como tampoco en las licencias ambientales, lo que está llevando a la agudización de conflictos ambientales, sociales, culturales, económicos, desconociéndose la jerarquía de los derechos y, consecuentemente, los derechos fundamentales*”. **El informe alerta acerca de graves carencias del Estado colombiano en cuanto a estudios ambientales, control y seguimiento de las actividades extractivas.** Resalta por ejemplo que “*en Colombia el 86% de la producción de metálicos se hace en unidades de producción minera que no cuentan con título minero (Ministerio de Minas y Energía. Censo minero departamental colombiano 2010-2011.); y de los 1.997 títulos mineros reportados por el MME al Ministerio de Ambiente en junio de 2010, sólo 194 de ellos cuentan con licencia ambiental*”. Además, esto se da en un contexto de degradación del rigor en materia de licencias ambientales: se informa que la Contraloría General de la República ya había mostrado en un informe del 2006 “*cómo se ha producido un cambio constante en los criterios del licenciamiento, siendo su aprobación cada vez menos rigurosa*”.

“Examinado el mapa geopolítico del país, el estudio de la CGR encuentra una coincidencia entre las zonas en las cuales ha habido gran desplazamiento y donde hay explotación minera y existen altos niveles de pobreza; a la vez coincide con algunas tierras que son las más fértiles y están destinadas al desarrollo agropecuario y agrícola”
[Contraloría, Sandra Morelli Rico, 6 de mayo de 2013](#)

Esta situación resulta extremadamente preocupante dado que estas actividades provocan importantes impactos para el medioambiente: según datos citados en el informe, la producción de 1 tonelada de carbón generaría 10 toneladas de **desechos**. Y más incluso en el caso de proyectos de minería de gran escala a cielo abierto, los cuales “*generarían anualmente de 25 a 70 veces más residuos que las megalópolis latinoamericanas, en tanto que en el caso del carbón sería de 10 a 12 veces*”. Asimismo se informa que “*cada gramo de oro extraído significaría el uso de 1.160 litros (de agua)*” y “*si se recirculara el 60% del agua tomada (AngloGold Ashanti, 2012), la huella del agua por gramo de oro sería de 464 litros*”. En cuanto a impactos sobre la **salud**, la Contraloría destaca una precariedad de los datos.

Desde un punto de vista económico, el informe demuestra la actual falta de aporte significativo del sector extractivo para el país. Según el informe, **la actividad no genera beneficios económicos significativos debido a su carácter primario y destinado a la exportación:** “*son exportados crudos de Colombia casi en su totalidad (99% del oro y entre 92 y 95% del carbón), razón por la cual no establecen encadenamientos productivos y, por lo tanto, no dinamizan directamente la economía, al*

menos de manera apreciable respecto al valor explotado”. Concluye que esta situación “convierte al país en un exportador neto de materias primas y en un acumulador de residuos contaminantes, lo que favorece la reproducción de injusticia ecológica por la generación de dis-externalidades²”.

A esto se añaden considerables pérdidas fiscales para el Estado. El informe resalta: *“El régimen tributario en Colombia se caracteriza por su intrincada complejidad y la precaria exigencia a las empresas de presentar información detallada en sus declaraciones de renta, con la consecuente **ausencia de transparencia**. Además existe una amplia gama de deducciones, descuentos y exenciones al impuesto a la renta vigentes en la legislación tributaria del país”.* Según los datos publicados en el informe, **el gasto tributario por deducciones y descuentos en impuesto a la renta** en minería e hidrocarburos fue de respectivamente 203% (o sea que *“por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos”*) y 118% entre 2005 y 2010. Si bien la situación mejoró en el 2011 - con pérdidas del 82% y 57% respectivamente – gracias a una *“mini-reforma tributaria”*, se produjeron en los años anteriores pérdidas significativas para el país. La Contraloría denuncia también prácticas de **evasión fiscal** de parte de las empresas extractivas como *“la subfacturación en los precios de transferencia entre empresas vinculadas”* y la omisión de declaración de una parte de la producción, constatada al comparar las cantidades de mineral exportadas con aquellas declaradas como producidas a la autoridad minera. La no declaración de una parte de la producción provoca pérdidas de las regalías, además de pérdidas de impuestos tales como el impuesto sobre la renta y el IVA. La importante diferencia entre la producción declarada y aquella exportada llevó a la Contraloría General de la República a preguntarse si *“¿se trata de un simple caso de evasión en el pago de las regalías?; ¿o corresponde más bien a una práctica sistemática de exportaciones ficticias, orientadas al lavado de dineros ilícitos?”* (informe al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011-2012).

Finalmente, la Contraloría alerta: *“**la minería ilegal y criminal continúa** sin que el Estado, fuera de algunas detenciones y decomiso de maquinaria, pueda contener su auge estimulado por los altos precios del oro en el mercado internacional”.*

2. Reacciones frente a la publicación del informe: el sector de la minería de gran escala intenta deslegitimar el informe de la Contraloría

Frente al informe de la Contraloría, el sector de la minería de gran escala reaccionó públicamente con acusaciones según las cuales el estudio carecería de imparcialidad ([La República, Los mineros le responden el informe a la Contraloría, 10 de mayo de 2013](#)). A lo cual la Contraloría respondió que *“El estudio se sustenta única y exclusivamente en datos oficiales de la DIAN, el DANE y de las empresas mineras y no en “hipótesis o verdades a medias” o “repetición de mitos” como equivocadamente se menciona”.* *“Se sustenta en sentencias judiciales (de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y jueces de restitución de tierras), jurisprudencia reiterada y datos de entidades oficiales como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, alertando sobre los distanciamientos que normas y actos jurídicos sobre la actividad minera presentan frente a normas constitucionales en Colombia”* ([Comunicado de Prensa de los autores del libro “Minería en Colombia”, 12 de mayo de 2013](#)).

² Efectos externos negativos.

3. Recomendaciones

De cara a esta situación ODHACO recomienda a la UE, sus Estados Miembros, Suiza y Noruega:

- Expresar su preocupación frente a esta situación e insistir ante las autoridades colombianas para que cumplan con las recomendaciones formuladas por la Contraloría en su informe.
- Adoptar un marco normativo vinculante para: prevenir y sancionar ante tribunales civiles y penales la violación directa e indirecta de los derechos humanos y normas de protección del medioambiente por empresas europeas y sus filiales tanto en Europa como en países terceros; impedir el acceso al mercado europeo de productos cuyo origen esté relacionado con violaciones a los derechos humanos; asegurar el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos por las empresas.

Y, específicamente y en base a las herramientas de las cuales dispone la Unión Europea, se solicita:

- Al Servicio de Acción Exterior: implementar un mecanismo de consulta con la sociedad civil previamente a sus sesiones de diálogo con Colombia sobre industrias extractivas;
- A la Comisión Europea, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo: realizar un seguimiento a esta situación en el marco de las disposiciones y los mecanismos previstos por el TLC UE-Colombia y su hoja de ruta en cuanto a derechos humanos; derechos laborales; y medioambiente.

ⁱ Ver por ejemplo : [El Espectador, 80% de violaciones a DD.HH. en 2011 fue en municipios mineros, 7 de mayo de 2013](#); [El Tiempo, 'Mineras pagan bajos impuestos y reciben millonarios beneficios', 6 de mayo de 2013](#); [El Universal.com.co, Los "peros" de la Contraloría General sobre la minería, 6 de mayo de 2013](#) ; [RCN Radio, Minería genera desplazamiento y destrucción de tierras, 6 de mayo de 2013](#); [El Espectador, 'Colombia no está preparada para la locomotora minera', 6 de mayo de 2013](#); etc.