

**El gobierno indirecto privado de la minería en Buriticá (2007-2017).
La configuración neoliberal del Estado en la política minera**

Por:

Oscar Augusto Mesa Martínez

Asesor:

Adrián Restrepo Parra

**Tesis para obtener el título de:
Magister en Ciencia Política**

**Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Políticos
Medellín
2018**

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	3
Introducción	4
Capítulo 1. Minería en Buriticá, conflictividad minera y “ausencia” estatal	24
1.1. Historia de la minería en Buriticá.....	24
1.2. Explotación minera a finales del siglo XX e inicios del XXI: la llegada de la empresa Continental Gold.....	30
1.3. La conflictividad minera y la “ausencia” estatal.....	42
Capítulo 2. El Estado privatizado: Descarga y Gobierno indirecto privado	45
2.1. La privatización del Estado.....	45
2.2. La distinción entre poder estatal y soberanía.....	47
2.3. “Descarga” y “Gobernabilidad”	49
2.4. Gobierno indirecto privado	55
Capítulo 3. Código minero colombiano: descarga de la actividad minera en privados	61
3.1. Trayectoria histórica de la descarga en la política minera.....	61
3.2. La descarga en el actual código minero: Ley 685 de 2001.....	65
Capítulo 4. Intervención indirecta del Estado en la minería en Buriticá	74
4.1. Descarga, conflictividad y negociaciones en el gobierno del oro.....	74
4.1.1. La “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá”.....	77
4.1.2. Los “subcontratos de formalización minera” en Buriticá: entre la intermediación, las negociaciones permanentes y los arreglos inestables.....	80
Capítulo 5. Intervención directa del Estado en la minería de Buriticá	93
5.1. Amparos administrativos: intervención local del Estado.....	93
5.2. Intervención interinstitucional del Estado.....	97
5.3. Operación Creta: la lucha contra la minería “ilegal” y “criminal”.....	102
Capítulo 6. Reflexiones finales sobre la configuración del Estado neoliberal en la política minera	107
Referencias bibliográficas.....	111

Agradecimientos

A mi mamá, a mi papá y a toda la familia por estar ahí, siempre. A mi Zaira, por su amor y compañía, a pesar de mis ausencias. A la familia Agudelo Hincapié, por acogerme. A mis amigos. A mi asesor, el profesor Adrián Restrepo Parra, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, por todo su apoyo y siempre dispuesta asesoría académica. A los profesores y a la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, por brindarme unos lentes para el análisis del campo de lo político y la política. Finalmente, agradezco al profesor Wilmar Martínez, y las estudiantes Alejandra Alvarado y Gisela Galvís, integrantes de grupo de investigación del Proyecto “TLC Colombia-Canadá: las disputas por la minería en Buriticá-Antioquia”.

A la memoria de Jimy, Martín y Paula.

Introducción

El dinamismo del sector minero-energético en las últimas décadas, resultado, entre otros factores, del incremento del precio del oro y de la llamada “locomotora minera”, política del actual gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018), ha generado un incremento de la conflictividad social en varias regiones donde hacen presencia empresas transnacionales vinculadas principalmente con la extracción del oro. Una de las múltiples expresiones de esta conflictividad es la situación de Buriticá, municipio ubicado en el occidente del departamento de Antioquia (Colombia). La importancia de Buriticá radica en que allí está la mina de oro más grande del país, la cual está a cargo de la empresa canadiense Continental Gold (Portafolio, 2017).

En este conflicto, sus principales actores, entre los que se encuentran mineros informales que hacen presencia en el municipio (“locales” y “recién llegados” provenientes de municipios cercanos) y la empresa Continental Gold, atribuyen al Estado una importante responsabilidad. En Buriticá, dado que la actividad minera ha quedado a cargo principalmente de la empresa Continental Gold, algunos actores valoran la función estatal sobre la minería aurífera como “ausente”. Por ejemplo, durante una reunión comunitaria realizada en el mes de mayo de 2016 en el Municipio de Buriticá, uno de los líderes de los mineros informales tomaba la palabra para presentar la situación de la minería en ese municipio: “en Buriticá, la empresa Continental Gold hace lo que se le da la gana; ella pone las reglas de la contratación que desee, sin ninguna regulación estatal, porque el Estado está ausente” (Relatoría III Asamblea Mesa Minero-Energética Permanente de Buriticá, 2016).

La “ausencia” de Estado denunciada por los mineros hace referencia, según estos, a que la empresa tendría un papel dominante sobre la minería en Buriticá. En este sentido, aunque se manifiestan inconformes frente al hecho de que el Estado entregó la mayor parte de los títulos mineros de la zona a la compañía multinacional, no cuestionan la titularidad del derecho de explotación ni mucho menos rechazan la actividad minera. Por el contrario, reconocen la titularidad de los derechos por parte de la empresa. Lo que cuestionan son las condiciones que deben regir la explotación del oro y la manera en que la empresa vincula al negocio a

terceros, o sea mineros informales. En este sentido, los mineros informales de Buriticá exigen que la empresa multinacional los vincule a la explotación del oro por medio de “subcontratos de formalización” y acorde con sus expectativas económicas. Sin embargo, consideran que los términos de los contratos de formalización ofrecidos por la empresa desconocen sus intereses y a la vez evidencia la carencia de control del Estado sobre la empresa.

Por su parte, para la multinacional canadiense Continental Gold, el conflicto minero en Buriticá tiene que ver, por lo menos en parte, con el poco acompañamiento que ha tenido del Estado en la implementación de la formalización minera. Voceros de la empresa consideran que a pesar de que el Estado es el responsable a nivel nacional de la Política de Formalización: “éste es un esquema diseñado para suplir ciertas ausencias del Estado (...), éste ha estado ausente en el acompañamiento de estos procesos” (Grupo Focal realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo de 2017). Esta situación, según la empresa, se ve agravada debido, entre otros factores, a la debilidad institucional y la dificultad del Estado para establecer el monopolio de la violencia legítima en el territorio, que se expresaría en la presencia en la zona de actores armados ilegales interesados en la explotación ilegal del oro.

La posición de estos voceros de la empresa coincide con la percepción de los mineros según la cual la problemática minera en Buriticá obedece a la “ausencia” de Estado en el sector económico de la minería. Según estas percepciones, el negocio de la minería en Buriticá es un negocio sólo entre privados, fuesen personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Que distintos actores atribuyan al Estado una importante responsabilidad en el surgimiento del conflicto minero en Buriticá y que valoren la función del Estado en la actividad de la minería como “ausente”, me suscitaron el interés para indagar “quien manda” en el sector minero en Buriticá. La pregunta que orientó esta indagación fue ¿Cómo se configura la presencia del Estado en el sector de la minería aurífera en Buriticá entre los años 2007 y 2017?, para abordar la pregunta general formulé tres preguntas específicas: ¿Cuál es el papel

de la iniciativa privada en la implementación de la política minera en Buriticá? ¿Qué relaciones establece el Estado con los diferentes actores del sector minero para asegurar su acatamiento? ¿Cuál es el tipo de Estado que se configura en la implementación de la política minera en Buriticá?

De acuerdo con la revisión de la literatura especializada sobre política minera y minería en Colombia no existe una reflexión que estudie específicamente el problema de la “ausencia estatal” y la *configuración* del Estado, específicamente, en el sector de la minería aurífera. Esta afirmación tiene sustento en los resultados de la búsqueda bibliográfica realizada para esta investigación. La indagación fue hecha en el catálogo en línea de la Universidad de Antioquia, en los centros de documentación especializados de la misma universidad y de la ciudad, en los catálogos en línea de las universidades colombianas que cuentan con el programa de Ciencia Política y en las bases de datos bibliográficas en Ciencias Sociales y Humanas: DIALNET, REDALYC, EBSCO, JSTOR, SCIELO, SCIENCE DIRECT, SCOPUS y SPRINGER LINK. La búsqueda realizada arrojó un total de 66 referencias (58 textos en español, 4 en inglés y dos en francés). El periodo o intervalo de tiempo para realizar la búsqueda fue establecido de acuerdo al periodo de estudio: entre 2007, fecha de llegada de la empresa Continental Gold a Buriticá; y el 2017, como año de corte para finalizar la investigación. Respecto al tipo de publicación, los textos son mayoritariamente artículos en revistas científicas (20), seguidos por informes (19), libros (16) y tesis (11).

De este total, luego de su revisión, fueron seleccionados 37 textos (11 libros, 9 artículos, 9 informes y 8 tesis), los cuales fueron fichados en el gestor bibliográfico ZOTERO y analizados en el software N-Vivo. Con relación al año de publicación, el 2014 es el año con mayor número de publicaciones (9), seguido por el 2015 (7) y el 2012 (6). Los demás años se realizan publicaciones en menor número.

Para facilitar la aproximación a la amplia producción teórica sobre minería y el papel del Estado en la actividad minera, la bibliografía fue clasificada en dos bloques temáticos, de acuerdo con la utilización que realizan los autores del problema de la “ausencia del Estado” en el sector de la minería aurífera. El primer bloque, tiene que ver con el análisis del papel

del Estado en las modificaciones a la política minera, especialmente la consideración según la cual el Estado está en “retirada” de la minería y, por eso, asume un rol cada vez más “pasivo”, lo que generaría una “debilidad” institucional, un incremento de los conflictos y una disminución de la “soberanía” estatal en favor de las empresas transnacionales, toda vez que el Estado sería capturado por intereses privados. En este bloque bibliográfico se incluyen los trabajos editados por Toro, Fierro, Coronado y Roa (2012), que recogen diversas reflexiones críticas sobre el modelo extractivista de la minería en América Latina y en Colombia, a partir de analizar la evolución y los efectos de las políticas mineras impuestas en las últimas décadas, algunos de los conflictos socioambientales y territoriales asociados a los proyectos mineros en el país y algunas pedagogías de resistencia de las comunidades en defensa de la vida y el territorio. Sobre esta línea, Fierro (2012a; 2012b) analiza las tendencias nacionales e internacionales de la política minera, considerando que las agendas globales, como el Consenso de Washington, incluyeron modificaciones en los Códigos mineros de la mayor parte de países de Latinoamérica en la década de 1990; en nuestro contexto, y de interés para este estudio, Fierro destaca que las modificaciones a la legislación minera habrían “restringido” la acción del Estado, lo que llevó a que la política minera se definiera en función de una apuesta de desarrollo minero sustentada en la participación de la industria privada.

Algunos de estos argumentos, entre los que destaca la reflexión sobre el papel de los privados en la actividad minera, son compartidos por Duarte (2012), quien realiza un análisis en la larga duración (entre los siglos XVI y XXI) de las diversas maneras de *gobernar* el subsuelo minero en el contexto colombiano. Duarte considera que en la década de los 90 del siglo XX inició la administración minera bajo el neoliberalismo. Para el autor, las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991, los procesos de reestructuración administrativa, la liquidación y reorganización de las empresas estatales y las modificaciones que introdujo el Código Minero de 2001 ampliaron las facilidades para la inversión y la explotación extranjera sobre los recursos mineros de la Nación y configuraron un modelo de explotación minera de “enclave exportador” en el que el Estado “va retirando su participación” sobre la minería, pasando a desempeñar un papel “relativamente pasivo” (Duarte, 2012).

En estos términos, las modificaciones al papel del Estado en la política minera serían resultado de un debilitamiento deliberado, una “renuncia” (González & Jiménez, 2016), que buscaría garantizar la promoción internacional de la minería y la confianza inversionista (Rivera & Pardo, 2014). Este debilitamiento se expresaría institucionalmente en las políticas implementadas en el marco de las reformas neoliberales y en la puesta en marcha de modelos extractivos tendientes a debilitar la institucionalidad, o sea a minar el Estado (López, 2014), con lo cual éste sufriría un “adelgazamiento” palpable en la pérdida de funciones como el control y la fiscalización de operaciones de capitales privados (Suárez, 2013) y su soberanía se vería disminuida. El Estado, reconfigurado como benefactor de los capitales transnacionales y financieros, se habría “alineado” (Orrego, 2017) en favor de los grandes capitales, desvirtuándose y desmantelando su soberanía. Lo que se afirma de manera explícita e implícita en este primer bloque temático es que el llamado “Estado neoliberal” consistiría entonces en el recorte de funciones y burocracia estatal.

En esta misma línea, la disminución de la soberanía estatal en favor de las empresas mineras transnacionales sería resultado de la captura del Estado por parte de intereses privados de dichas empresas (Pulido, 2015; Betancur, 2012). Desde este análisis, elaborado a partir del enfoque de la captura del Estado¹ propuesto por Garay, Beltrán, Guerrero, y Salcedo (2008), la proliferación de múltiples exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales “a la medida” de empresas mineras en la administración del régimen tributario colombiano, la intervención de gobiernos y empresas en la modificación de la legislación minera, la influencia de empresas dominantes del sector sobre instituciones estatales, el fenómeno de

¹ También bajo la dirección de Luis Jorge Garay se realizaron la serie de informes “Minería en Colombia” (2013a, 2013b, 2014^a, 2014b) para la Contraloría General de la República de Colombia, que constituyen uno de los más completos análisis sobre el impacto de la minería extractivista en el país. En esta serie se tocan temas como la globalización, medio ambiente, ordenamiento territorial, conflicto armado, despojo de tierras, participación del Estado y la sociedad en la renta minera y propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiana, entre muchos otros. Particularmente, presentan un panorama bastante complejo sobre la minería, que ha llevado a concluir que la minería ha sido una “maldición” que proviene de la incapacidad del Estado para regular y controlar este sector (Rudas & Espitia, 2013).

“puertas giratorias”² y las prebendas a funcionarios en ejercicio para obtener favores de titulación, entre otros, constituirían en su conjunto la evidencia que apuntaría hacia la captura del Estado por los intereses mineros privados.

Además de estas transformaciones del Estado, la implementación de proyectos mineros en muchas zonas del país estaría generando un reordenamiento del territorio y serios impactos ambientales, violación de derechos humanos, profundización problemáticas de las comunidades y distintos conflictos sociales (Maya, 2016; Idárraga, Muñoz, & Vélez, 2010; Vélez & Ruiz, 2015; González, Salcedo, & Rangel, 2015; Betancur, 2012, Saade, 2013; Tierra Digna, ABColombia, CINEP/PPP, Unión Europea, 2015); también se estarían generando procesos de criminalización de las actividades de minería artesanal e informal (Sierra, 2016; Rojas, 2013), así como transformaciones tanto de los procesos identitarios como de la manera en que las comunidades se articulan con las dinámicas económicas, políticas y legales, nacionales y transnacionales vinculadas a la minería (Göbel & Ulloa, 2014). Situaciones que se agravarían dado que los recursos generados por la actividad minera en muchos casos no se traducen en desarrollo económico y social para los territorios (Ibáñez & Laverde, 2013), sino más bien en una “maldición de los recursos” (Suarez, 2013; Rudas & Espitia, 2013).

El segundo bloque temático del estado del arte considera la debilidad y la “ausencia” estatal como una característica propia del sector minero, sobre todo teniendo en cuenta que, a nivel mundial y en Colombia, históricamente la explotación del oro se realiza, fundamentalmente, en contextos de informalidad (Giraldo & Muñoz, 2012; Eslava, 2014; Eslava, Giraldo, Silva, Zapata, Correa, Preciado & Hincapié, 2014), es decir, al margen del Estado. Según Giraldo y Muñoz (2012), las distintas definiciones sobre las economías informales tendrían un mismo eje común: la ausencia del Estado. En este sentido, “La incapacidad del Estado para vigilar y controlar efectivamente las actividades extractivas puede asumirse como una de las causas principales del ejercicio informal de la minería en Colombia” (Eslava, 2014, p. 171).

² La puerta giratoria hace referencia al paso de ex funcionarios públicos, en la mayoría de los casos responsables de la entrega de títulos mineros, entre ellos ministros de Estado, a ser altos funcionarios de las grandes transnacionales mineras y viceversa.

En éste bloque analítico, que sigue los planteamientos de Collier y Hoeffler (2002) sobre la vinculación de grupos al margen de la ley con el desarrollo de sectores económicos basados en recursos naturales, se sugiere que en la medida en que un sector primario en auge genere ingentes rentas, es altamente probable que se convierta en un objetivo para que grupos ilegales lo extorsione, especialmente si el fenómeno se da en un contexto de economías informales y de instituciones débiles, para el caso la debilidad del Estado. En este sentido se considera que la confluencia de agentes económicos y grupos armados privados en actividades económicas extractivas informales contribuyen a que estos últimos operen como cazadores de rentas y reguladores de la actividad económica en situaciones de “debilidad” o “ausencia” estatal. Ello termina creando un entorno vulnerable, de sobreexplotación de recursos y violencia que es aprovechado por organizaciones criminales (Giraldo & Muñoz, 2012; Eslava, 2014; Defensoría del Pueblo, 2010). De esta manera, la “ausencia” o la “debilidad” del Estado en la minería se configuraría como el factor determinante de la informalidad en la producción del oro, pero también de formas ilegales y criminales, de modelos de explotación minera excluyentes, ambientalmente insostenibles y generadores de conflicto y violencia (Goñi, Sabogal, & Asmat, 2014; Benavides, 2014).

En este segundo bloque temático nos encontramos también con una investigación que indaga por las formas de gobierno en una zona minera de “bajísima capacidad institucional local” (Giraldo, 2013, p. 46) y que se constituye en el texto que más se acerca a nuestro objeto de estudio. Giraldo (2013) sugiere tres modelos de “gobierno del oro” en lo que denomina “los márgenes del Estado”, a partir del estudio de caso de la región del Bajo Cauca antioqueño, entre 1970 y 2013. Según Giraldo, históricamente el Estado colombiano se ha “desentendido” de la regulación de la exploración aurífera, lo que “ha traído consigo varios intentos por parte de diversos agentes sociales de establecer reglas propias –informales y regionales– de gestión de la economía del oro y, con ella, de la población, sus asentamientos y sus relaciones sociales y políticas” (Giraldo, 2013, p. 35). Según Giraldo, este proceso del “desgobierno del Estado central” se caracteriza por una *descarga*, noción que retomaría de Mbembe (2001; 2011), pero que, como veremos en el capítulo 2, originalmente es elaborada por Weber (2011). Para Mbembe la descarga se refiere al “traslado de operaciones” (Mbembe, 2001; 2011) cuyo

titular sería el Estado hacia contratista o delegados (Giraldo, 2013, p. 46). En estos términos, no sería el Estado central el que rige la actividad económica y social alrededor de la minería aurífera, sino que ésta es realizada por agentes particulares. Este texto se convierte en el antecedente más importante en lo que respecta a la producción académica sobre el problema de investigación al indagar por las formas de *gobierno* en una zona minera de “débil presencia estatal” y tomar en cuenta la participación de *actores privados* en el gobierno de la minería, a través de una “descarga” (Weber, 2011; Mbembe, 2001; 2011).

El panorama bibliográfico descrito permite mostrar en los dos bloques temáticos un abordaje distinto sobre la idea del papel del Estado en la minería y en particular la noción de la “ausencia” del Estado en este sector económico. Como vimos arriba, el primer bloque considera que son expresiones de una “retirada” del Estado (Strange, 2003) y de su “captura” (Garay, 2008) por parte de los intereses de las empresas mineras transnacionales, configurando un “Estado neoliberal”: las modificaciones a la política minera desarrolladas en el marco de las reformas neoliberales en favor del capital trasnacional, el cambio en las funciones del Estado que disminuyó su intervención directa en el sector de la minería y, a la vez, entregó a privados la actividad minera. En el segundo bloque, por su parte, la “ausencia” estatal es considerada como una característica propia del sector minero incurso en la “informalidad”, siendo éste un factor determinante para la presencia de formas de economías criminales.

En cada uno de estos bloques hay una amplia producción académica que trata varios problemas como las políticas mineras, la privatización de la minería por parte de transnacionales, los conflictos mineros, la debilidad institucional en zonas mineras, la informalidad en la producción del oro, la confluencia de economías informales, ilegalidad y criminales en la minería, entre otros. Sin embargo, sólo existe un texto cerca de nuestro objeto de estudio que indaga por la participación de agentes privados en la configuración del gobierno del oro en la zona del Bajo Cauca antioqueño, es decir no existen estudios que aborden específicamente el problema de la “ausencia” del Estado en el sector de la minería.

A partir de estos hallazgos bibliográficos y la exploración de bibliografía especializada para la construcción de los referentes teóricos de esta investigación, me llevaron a ubicar en otras latitudes los estudios académicos sobre la ausencia y subsidiariedad estatal en el África subsahariana (Bayart, 1999; Mbembe, 2011; Hibou, 1998a; 2013), y entre estos los trabajos de Beatrice Hibou (1998a; 1998b; 2013; 2015) sobre la *privatización del Estado* y el *gobierno indirecto privado* que esta investigación adopta como referente teórico.

Hibou (1998a; 2013), ubicada desde un enfoque heredero de la tradición de la sociología histórica del Estado que rechaza la visión normativa del poder del Estado, cuestiona la tesis de la “retirada del Estado” (Strange, 2003), según la cual en el contexto de la globalización se da un “desplazamiento” de la autoridad, poderes y responsabilidad tradicionales del Estado hacia el mercado, agentes e instituciones privadas, por lo cual la privatización estatal sería el proceso para reducir el Estado a su expresión mínima, como pregona el discurso neoliberal. Controvertiendo esta idea, Hibou (1998a; 2013) considera que la privatización no es una renuncia del Estado y de su ejercicio de gobierno, sino, por el contrario, una forma de gobernar porque el poder político no desaparece sino que se ejerce de otra manera, dependiendo y desplegándose por medio de agentes privados.

Para soportar su tesis, Hibou (1998a; 2013) retoma de Weber (2011) la noción de *descarga* y de Foucault (1991) la noción de *governabilidad*. La primera, referida a la delegación o traslado de funciones estatales hacia privados. Más exactamente señala Weber que “el “imperante descargaba” la exacción de tributos a empresarios, funcionarios, soldados o señores territoriales (Weber, 2011, p. 95). Esta modalidad de ejercicio del poder, que evita sobre todo el costo de un aparato administrativo, “De ninguna manera era sinónimo de ausencia de Estado o de gobierno, sino característica de situaciones o momentos históricos mucho menos burocráticos que muy poco, o nada, dependían de un aparato administrativo” (Hibou, 2013, p. 44). Respecto a la segunda, la noción de “governabilidad” en Foucault (1991), Hibou la relaciona con el poder en términos de sus métodos y no a las instituciones del Estado, es decir, a las “tecnologías de gobierno” que hacen posible la continua definición y redefinición de lo que está dentro de la competencia del Estado y lo que está fuera, por eso la necesidad de entender

los procesos de privatización actualmente en curso, a la vez como mutación de las formas de gobierno e indisolublemente, como expresión de los procesos de subjetivación (...) modificaciones de las formas y los puntos de intervención estatales y remodelación de diferentes “estilos de vida”, valores y normas ligados a registros históricamente pertinentes (Hibou, 2003, p. 46).

A partir de estas nociones, Hibou (1998a; 2013) comprende los procesos de privatización del Estado como una nueva forma de gobierno y como expresión de los procesos de subjetivación, es decir, como otra manera de intervención estatal y de ejercicio del poder, menos burocratizadas, pero no por eso menos eficaces. Por ello, Hibou (2013) distingue entre el atributo del poder estatal y la función de la soberanía, es decir, entre los atributos y las funciones del Estado, para comprender que el Estado puede delegar o *descargar* en privados algunas de sus funciones estableciendo de esta manera un gobierno indirecto privado, lo que no significa renuncia al atributo de poseer el poder estatal, es decir de tener la capacidad de tomar decisiones e intervenir directamente cuando sea necesario. De allí que, según Hibou (2013), en la privatización del Estado ocurre “una multiplicación de los puntos de ejercicio del poder estatal” (2013, p. 50).

Definido el gobierno indirecto privado como una forma de ejercicio del poder político en el cual el Estado se *descarga* en privados, la autora establece algunas características de su funcionamiento, como se verá más adelante, entre ellas confiere especial papel a las negociaciones permanentes y los arreglos inestables; estas, aunque son un rasgo del “núcleo de lo político”, se acentúan en esta forma de gobierno. Para la autora, “Las negociaciones figuran siempre en el centro del proceso de delegación y de control *ex post* que caracteriza a este tipo de gobierno indirecto cada vez más privado” (Hibou, 2013, p. 37). En este sentido, una de las características centrales de estos procesos de delegación o *descarga* es la inestabilidad de los contratos o acuerdos, formales o informales, entre el Estado y los actores privados: por ser cambiantes, inestables e incluso secretos, esos acuerdos tienen que renegociarse constantemente. Según Hibou (2013) la inestabilidad de los arreglos “no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de

dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político: crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder” (Hibou, 2013, p. 38).

La *descarga* que posibilita la creación de un gobierno indirecto privado no niega el ejercicio del poder directo del Estado. En ciertas circunstancias suele ocurrir una combinación de regulación directa e indirecta del Estado. Por esta razón, Hibou (2013) considera que “la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado” (2013, p. 40). Esto implica, como anota Fernando Escalante en el prólogo del libro de Hibou (2013), no “dar por supuesto al Estado, y a una larga serie de atributos del Estado, empezando por el carácter público del poder soberano” (Hibou, 2013, p. 9). Es decir, no entender al Estado como una estructura unidimensional, sino una serie de relaciones diversas y complejas entre el poder estatal, los grupos sociales, las comunidades locales, entre otros. El gobierno indirecto privado generado por la *descarga* estatal estaría así distante de la idea neoliberal de un “Estado mínimo” ya que la privatización de las funciones del Estado no significan una pérdida del control del mismo Estado sobre las *descargas* concedidas. Por ello, Hibou concluye que “el estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención” (Hibou, 2015, p. 182-183).

Planteada en estos términos, esta concepción teórica del gobierno indirecto privado permitió formular como conjetura de esta investigación que la privatización de la minería en Buriticá, o sea la participación de privados en el negocio de la minería de oro, no significa una “ausencia” del Estado, sino una nueva forma de intervencionismo estatal, es decir, más que un Estado “ausente” se trata de una nueva forma de configuración política que depende y se ejerce cada vez más por medios privados para asegurar la dominación estatal en el sector de la minería.

La adopción del referente teórico elaborado por Hibou (1998a; 2013) permitió, entre otros aspectos, comprender la actuación del Estado sobre la minería en Buriticá a partir del rol de los actores privados y la *descarga* en la legislación y en la política minera en Colombia. Este

marco teórico posibilitó analizar y controvertir la percepción de algunos actores en Buriticá, compartida por algunos teóricos políticos según la cual en la actividad de la minería el Estado está “ausente” o en “retirada”. Contrario a esa percepción, en Buriticá asistimos a la reconfiguración del Estado en el sector de la minería al implementarse en el país la política pública minera. La implementación de esta política contribuye a la consolidación de la presencia estatal en el territorio al darse la *descarga* en privados de la actividad de la exploración y la explotación del oro y otros metales. Esto permite extender la capacidad de gobernabilidad del Estado sobre la minería, logrando así intervenir y dominar un campo en el cual a lo sumo su presencia era más bien simbólica (las leyes), pero sin capacidad de llegar al territorio y ejercer dominio.

La concepción teórica del gobierno indirecto privado (Hibou, 1998a; 2013), se inscribe en la tradición de los estudios sobre el Estado en acción (Roth, 2002). De allí que, para estudiar al Estado en acción, esta investigación adopta como enfoque metodológico el análisis de la política pública. Según Valencia, (2011), el campo de las políticas públicas contribuyó al estudio del Estado, entre otros asuntos, en ofrecer y utilizar maneras alternativas para estudiar el Estado, no como agente autónomo e independiente de lo social, sino fundamentalmente a partir de su operatividad. Producto de la denominada corriente mixta de los estudios del Estado (Roth, 2002), surge el interés por parte de académicos y políticos de acercarse de manera científica al accionar de éste y a su relación con las sociedades que gobierna. Interés que fue acrecentándose, a partir de la década de los 70, debido a la crisis del Estado de bienestar y a la reflexión sobre las maneras en que el Estado debería intervenir para facilitar la superación de la misma. Todo ello condujo a que se consolidara el denominado ámbito de los estudios de las políticas públicas, el cual, más que preguntarse sobre qué es el Estado, cuáles son sus alcances y límites, inquiriere sobre la naturaleza de sus objetivos, las características y la profundidad de sus intervenciones en la sociedad y, además, la manera como él es penetrado por ésta.

Son dos las corrientes que en la actualidad puede rastrearse en este ámbito. De un lado, la clásica que postula las políticas públicas como dependientes de la actividad política institucional; por tanto éstas son el producto de las acciones de los políticos que obedecen a

un sistema de partidos. El interés del estudio de esta corriente, denominada *policy science*, queda centrado en las maneras en las cuales la sociedad termina representada dentro de ese tipo de actividad política.

De otra parte, se encuentra la corriente contemporánea que basa su interés en la identificación de los factores preponderantes inmiscuidos en los procesos de construcción de las políticas. El desarrollo de esta corriente desencadenará en el llamado *policy analysis* o análisis de las políticas públicas, que centra su interés en la identificación tanto de los actores que hacen parte de la definición, decisión e implementación de las políticas, como la identificación de las posiciones, los intereses y los objetivos que motivan a estos actores. La variante de esta corriente, con respecto a la clásica, consiste en ubicar el análisis del Estado en su actividad o como señala Roth: el análisis de políticas públicas “se concibe como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth, 2002, p. 15).

Desde esta lógica práctica del Estado, su estudio guarda relación con los retos que los contextos imponen y las diferentes acciones que este ejecuta para afrontarlas, de suerte que separa el estudio del Estado de las grandes teorías normativas que determinan su funcionamiento ideal y, por el contrario, centra el estudio en su expresión real, en su funcionamiento, en su producción y sus formas de producir. Según Roth (2002), este enfoque obedece en buena medida al impacto que tuvo el enfoque de análisis de políticas públicas sobre la forma de entender el Estado, la cual ubicó a este como parte de las organizaciones que entran en una lógica de relación de donde emanan las políticas.

El enfoque del Estado en acción destaca en el análisis de la política pública el interés por las formas como es construida la política pública y por los actores que participan en ella. Entiende a la política pública como el vehículo por medio del cual se escenifica el accionar del Estado y, por lo tanto, su relación con las sociedades que gobierna. Al respecto, este enfoque sostiene que:

el análisis de las políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y que, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas públicas por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general (Roth, 2002, p.15).

Esta investigación adoptó el análisis de la política pública como enfoque metodológico pues centró su énfasis en el estudio de la implementación de una política pública particular, como la política minero energética, en un territorio determinado (Buriticá). La etapa de la *implementación*, según la bibliografía consultada, es una fase conflictiva del ciclo de la política³ y donde se puede analizar más específicamente el Estado en acción porque es allí donde la política “se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth, 2002). En efecto, para este enfoque las políticas públicas son un objeto de estudio inscrito dentro de una realidad determinada que por su carácter práctico –intervención- pretende modificar tal realidad.

Esther Parra (2003) sostiene que el enfoque de análisis de políticas públicas presenta un enfoque alternativo al clásico porque este enfoque pretende complementar los puntos de vista tradicionales sobre el estudio del proceso de política pública, considerando las interrelaciones entre la sociedad civil, la administración pública y el sistema político. Por ello reconoce a la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos y presiones al interior de organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos (Parra, 2003, p. 105).

³ Según el ciclo de la política o policy cycle es posible descomponer la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. A pesar de las ventajas de este modelo que desagrega la política para facilitar su análisis, ha recibido como principal crítica el ser un esquema lineal. Lejos de esa discusión, aquí el ciclo de política pública se refiere a una herramienta para el análisis de la política pública, en la que a partir de descomponer esta y priorizar para su análisis una fase en particular, la implementación, permitió recolectar, organizar y clasificar datos específicos referidos al objeto de indagación en esta investigación (Roth, 2002).

Según Parra (2003), este enfoque identifica dos modelos para establecer el análisis de la política: la racionalidad técnica, que presta especial atención a la lógica de construcción de las políticas y a la eficacia y eficiencia para atender las realidades percibidas como problemáticas. Y el modelo de la racionalidad política, que centra su interés en las transacciones y negociaciones que se establecen en esta construcción. Ambos enfoques asumen una perspectiva histórica que permite reconstruir y describir el proceso desde la identificación del conflicto, el desarrollo de acciones para su atención hasta el impacto de estas acciones dentro de esa realidad problemática inicial o de partida.

Por último, es importante recalcar que desde este enfoque las estrategias encaminadas para el estudio y el análisis de las políticas públicas no quedan limitadas a verificar el cumplimiento o no de las metas de cada una, sino que además

busca indagar sobre las causas desde la propia formulación, con miras a destacar los factores que propiciaron o modificaron las metas iniciales; en este proceso se supera la simple racionalidad técnica ya que en la realidad las políticas estatales están fuertemente influenciadas por actores políticos, económicos y sociales particulares, como por la burocracia estatal (Parra, 2003, p. 111).

En concordancia con el enfoque teórico seleccionado para esta investigación, la metodología de abordaje fue pluralista en el sentido propuesto por Roth (2004), que demandó involucrar la diversidad de intereses de los actores comprometidos en la política pública. De tal manera que reconoce la imbricación de los intereses del Estado, los gobernantes, el sector privado y la ciudadanía en el proceso de la toma de decisiones públicas. Además, la metodología asume un carácter integrativo, es decir, que combina, de manera complementaria, técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas. Según Barreto, Cerón y Fernández (2010), “Un buen análisis de la política pública debería utilizar ambas técnicas de manera complementaria” (Barreto, Cerón y Fernández, 2010, p. 361). Las técnicas utilizadas en esta investigación fueron: la revisión documental, visitas de campo y observación directa, entrevistas semi-estructuradas, grupo focal, encuesta y consulta con expertos.

1-Revisión documental: se buscó, seleccionó y analizó información en prensa⁴, internet, bases de datos, bibliotecas y centros especializados que permitió estructurar buena parte de la investigación. Esta información, una vez seleccionada, fue fichada en el gestor bibliográfico ZOTERO y analizados en el software N-Vivo.

2- Visitas de campo y observación directa: se realizaron cinco (5) visitas de campo al municipio de Buriticá, en las que se tomaron notas y elaboró diario de campo, de acuerdo a distintas fases del proyecto: se realizó un acercamiento al territorio, presentación ante los actores, observación directa en reuniones comunitarias como la “Tercera Asamblea de la Mesa de Concertación Minero Energética de Buriticá”, identificación de actores claves, reuniones y entrevistas en el municipio con distintos actores de la minería.

3- Entrevistas semi-estructuradas: se realizaron 7 entrevistas semiestructuradas con actores relevantes de la minería en Buriticá, tales como representantes de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, Asociación de Mineros en proceso de formalización, funcionarios de la Alcaldía de Buriticá, representantes de la empresa Continental Gold, miembros de la Iglesia Anglicana, mineros informales y habitantes del municipio de Buriticá. Estas entrevistas se realizaron siguiendo una guía semi-estructurada y a la vez fueron grabadas en audio, para proceder a su realización cada entrevistado dejó constancia por escrito de su consentimiento informado, luego los audios fueron transcritos para su análisis.

4- Grupo focal: se realizó un grupo focal⁵ con el objetivo de identificar las percepciones e intereses que tienen los actores frente al conflicto minero en Buriticá y profundizar y aclarar

⁴ Se consultó prensa a nivel nacional (El Tiempo, El Espectador), regional (EL Colombiano, El Mundo) y local (El Buritiqueño).

⁵ El grupo focal, como técnica de recolección de información (Mella, 2000), se caracteriza por la reunión de personas representativas, es decir, con un conocimiento relevante y práctico frente a una temática. La ambientación de un escenario, con materiales y actividades propuestas para los participantes, se ve enriquecida en mayor medida por un proceso de interacción, moderado por uno o más miembros del equipo investigativo.

aspectos del resultado de la encuesta. En el grupo participaron distintos actores representativos del sector: Concejo Municipal de Buriticá, empresa Continental Gold, Sociedad Minera San Román, representantes de las submesas de patrimonio, ambiental y económica de la Mesa de Concertación Minero-Energética de Buriticá y la Iglesia Católica de Buriticá.

5- Encuesta: Con base en trabajo de campo en Buriticá, y con el análisis de información de fuentes secundarias, se participó en el diseño de una encuesta realizada en el marco de la pasantía en el proyecto “*TLC Colombia-Canadá: las disputas por la minería en Buriticá-Antioquia*”, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, con el objetivo de identificar las percepciones, intereses y propuestas que tienen los actores frente al conflicto minero en Buriticá. Se aplicaron 250 encuestas, las cuales fueron respondidas por igual número de personas⁶, priorizando su aplicación en las zonas donde es más relevante la actividad minera en el municipio. El marco muestral se realizó tomando en cuenta la Base de datos de la Alcaldía de Buriticá SISBEN III, con corte Abril de 2016, sobre un total de 7.207 habitantes. Las unidades muestrales fueron heterogéneas y el muestreo fue aleatorio. El nivel de confianza fue del 95%.

6-Consulta con expertos: Se realizaron consultas a expertos sobre el tema de la minería, así como con algunos profesores del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, con los cuales se compartieron los hallazgos y las conclusiones parciales de la investigación.

El grupo focal, o entrevista grupal, permite una discusión abierta pero encaminada que posibilita la aprehensión de diferentes datos, por medio del diálogo y la escucha de las personas que conocen y viven una situación concreta (Mella, 2000).

⁶ La encuesta fue respondida mayoritariamente por personas que viven en Buriticá (80,4%), mientras que el 19,6% son habitantes regulares del municipio. Del total de los encuestados, el 49,6% vive en el Casco urbano, mientras que el 50,4 en la zona rural (Corregimiento 9,6 % y Veredas 40,8 %). Los encuestados fueron 51,2% hombres y 48,8% mujeres. La edad de los encuestados se ubica en los siguientes rangos: “18 a 30 años” el 29,2 %, entre “31 a 50 años” el 49,6%, “De 51 a 60 años” 12,6 % y “de 61 a 87 años” el 9,2%.

Respecto a las consideraciones éticas, en esta investigación se explicó en todas las fases y con todos los participantes los alcances y objetivos del proyecto de investigación, además se presentó la hoja de vida del investigador con soportes institucional (Carnet de la Universidad de Antioquia y carta institucional de presentación). Esto permitió establecer relaciones de confianza con los participantes y expresar sus opiniones libremente. Al ser un tema que aboca tantos intereses en conflicto, se buscó asegurar la confidencialidad de la información y mantener la reserva de identidad de los participantes. En esa medida, para el desarrollo de las entrevistas, la investigación acudió a los consentimientos informados por escrito o consignados en grabación.

En lo que respecta al manejo de las fuentes documentales, se hizo un adecuado uso de los derechos de autor porque se dieron los créditos en el texto a los autores y obras que fueron empleadas en la investigación. En este sentido, esta tesis coincide, en la comprensión del problema, con los planteamientos de los profesores Adrián Restrepo y Wilmar Martínez, ambos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, sobre el gobierno indirecto privado del oro en Buriticá. Esto se debe a que mi indagación se desarrolló en el marco de la pasantía de investigación en el proyecto “TLC Colombia-Canadá: las disputas por la minería en Buriticá-Antioquia”, coordinado también por los profesores Restrepo y Martínez, a quienes agradezco sus valiosos aportes

La estructura de esta investigación consta de seis capítulos: En el capítulo primero, llamado ***Minería en Buriticá, conflictividad minera y “ausencia” estatal***, caracterizo el problema de investigación, dando cuenta de la historia de la minería en Buriticá y la conflictividad minera, haciendo énfasis en lo que los actores consideran la “ausencia” estatal en este sector económico. Para desarrollar esto, en el primer apartado se realiza un recuento de la historia de la minería en Buriticá desde la época precolombina, resaltando la importancia que tenía para las culturas indígenas el centro minero de Buriticá. Seguidamente, se caracteriza el auge de explotación aurífera durante la Colonia y el proceso de declive iniciado a mediados de los siglos XVII y XVIII, y a partir del cual se mantiene en Buriticá sólo una pequeña presencia minera de tipo artesanal en algunas zonas.

En el segundo apartado se presenta el auge de la minería en Buriticá a finales del siglo XX e inicios del XXI, con la llegada de la empresa Continental Gold y la puesta en marcha del “Proyecto Buriticá”. Finalmente, en el apartado tres, se caracteriza la conflictividad minera en Buriticá, a partir de las concepciones que tienen los principales actores del conflicto, según la cual sobre el sector minero en ese municipio hay una “ausencia estatal”.

En el segundo capítulo, nombrado *Descarga y Gobierno indirecto privado*, se presenta el enfoque teórico-analítico de la privatización del Estado elaborado por Hibou (1998a; 2013) y en el que se define la privatización del Estado como nueva forma de intervención política que por medio de privados configura la presencia estatal. También se presenta la distinción entre poder estatal y soberanía, que permite comprender cómo la capacidad reguladora del Estado puede disminuir, mientras que su poder permanece y se despliega a través de agentes privados. Y el capítulo cierra con los conceptos de *descarga* y *governabilidad* que permiten caracterizar la privatización como una nueva forma de intervención del Estado, o sea como un gobierno indirecto privado.

En el tercer capítulo, nombrado *Descarga de la minería en Colombia*, se analiza la *descarga* de la minería en Colombia a partir de la Ley 685 de 2001 o el Código Minero, el cual redefine la política minera colombiana mediante el “contrato de concesión minera”. A través de ésta figura el Estado *descargó* (Hibou, 2013) en privados la actividad minera.

El cuarto capítulo, llamado *Presencia indirecta del Estado en la minería de Buriticá*, da cuenta de la intervención indirecta del Estado sobre la minería en Buriticá por medio de la empresa Continental Gold, la cual, facultada por la *descarga*, implementa la política minera y asume en terreno la función de intermediación en la política de formalización minera, a través de los “subcontratos de formalización minera”. Con estas prácticas la empresa Continental Gold conduce a los mineros informales, en medio de una renegociación permanente, al cumplimiento de los términos definidos por la ley en esta actividad, lo que posibilita al Estado extender su gobernabilidad sobre la minería mediante medios privados, es decir, mediante formas de gobierno indirecto privado (Hibou, 1998a; 2013).

En el quinto capítulo, titulado *Presencia directa del Estado en la minería de Buriticá*, se analiza la intervención directa del Estado sobre la minería en Buriticá, que no riñe con su intervención indirecta por medio de la iniciativa privada, a partir de tres (3) momentos: el primero, desatado a partir de solicitudes de amparo administrativo realizadas en el año 2010 por la empresa Continental Gold y en los que se demanda del Estado, particularmente a nivel local, una intervención directa para que cesen las actividades mineras perturbatorias sobre el área titulada a la empresa. El segundo tiene que ver con la intervención interinstitucional de orden local, regional y nacional, a través del “Plan Integral de Buriticá”, realizada en 2013. Esta intervención se justificó en una cadena de accidentes y muertes en algunas minas de la zona y en el “alto riesgo” de deslizamientos sobre las minas ilegales, evacuando a cerca de 3000 mineros ubicados en una zona de “alto riesgo”. El tercer momento está relacionado con la operación militar “Creta”, dirigida “contra la “minería ilegal y criminal”, realizada en 2016, y en la que fueron desalojados cerca de 6.000 personas provenientes de otros municipios cercanos.

En el capítulo sexto, llamado **Reflexiones finales sobre la configuración del Estado neoliberal en la política minera**, se responde a la pregunta general que orientó esta investigación ¿cómo se configura la presencia del Estado sobre la minería en Buriticá?. Para esto retomo la argumentación precedente en los capítulos anteriores que permiten afirmar que el Estado configura su presencia en el sector minero de Buriticá por medio de una descarga (Hibou, 1998a; 2013) en la empresa Continental Gold y la configuración de un Estado neoliberal (Escalante, 2008) que opera mediante formas de gobierno indirecto privado (Hibou, 1998a; 2013). Esta forma de gobierno no es expresión de una “ausencia” o “retirada del Estado” (Strange, 2003), sino de una extensión de su gobernabilidad en el sector de la minería.

Capítulo 1. Minería en Buriticá, conflictividad minera y “ausencia” estatal

Este capítulo hace un recuento histórico de la minería en Buriticá y caracteriza la conflictividad minera actual, haciendo énfasis en la llamada “ausencia” estatal en el sector minero. Para dar cuenta de esto, en el primer apartado realizo un recuento histórico de la minería en Buriticá desde la época precolombina, resaltando la importancia que tenía para las culturas indígenas el centro minero de Buriticá. Seguidamente, se caracteriza el auge de explotación aurífera durante la colonia y el proceso de declive iniciado a mediados de los siglos XVII y XVIII, a partir del cual se mantiene en algunas zonas de Buriticá sólo una pequeña presencia minera de tipo artesanal. En el segundo apartado, se presenta el auge de la minería en Buriticá a finales del siglo XX e inicios del XXI, con la llegada de la empresa Continental Gold, la puesta en marcha del “Proyecto Buriticá”, y también de cientos de mineros informales provenientes de otros municipios para explotar recursos sobre terrenos titulados a la empresa. Finalmente, en el apartado tres, a partir de las concepciones que tienen los principales actores del conflicto, se caracteriza la conflictividad minera en Buriticá destacando la presunta “ausencia estatal” en el sector minero.

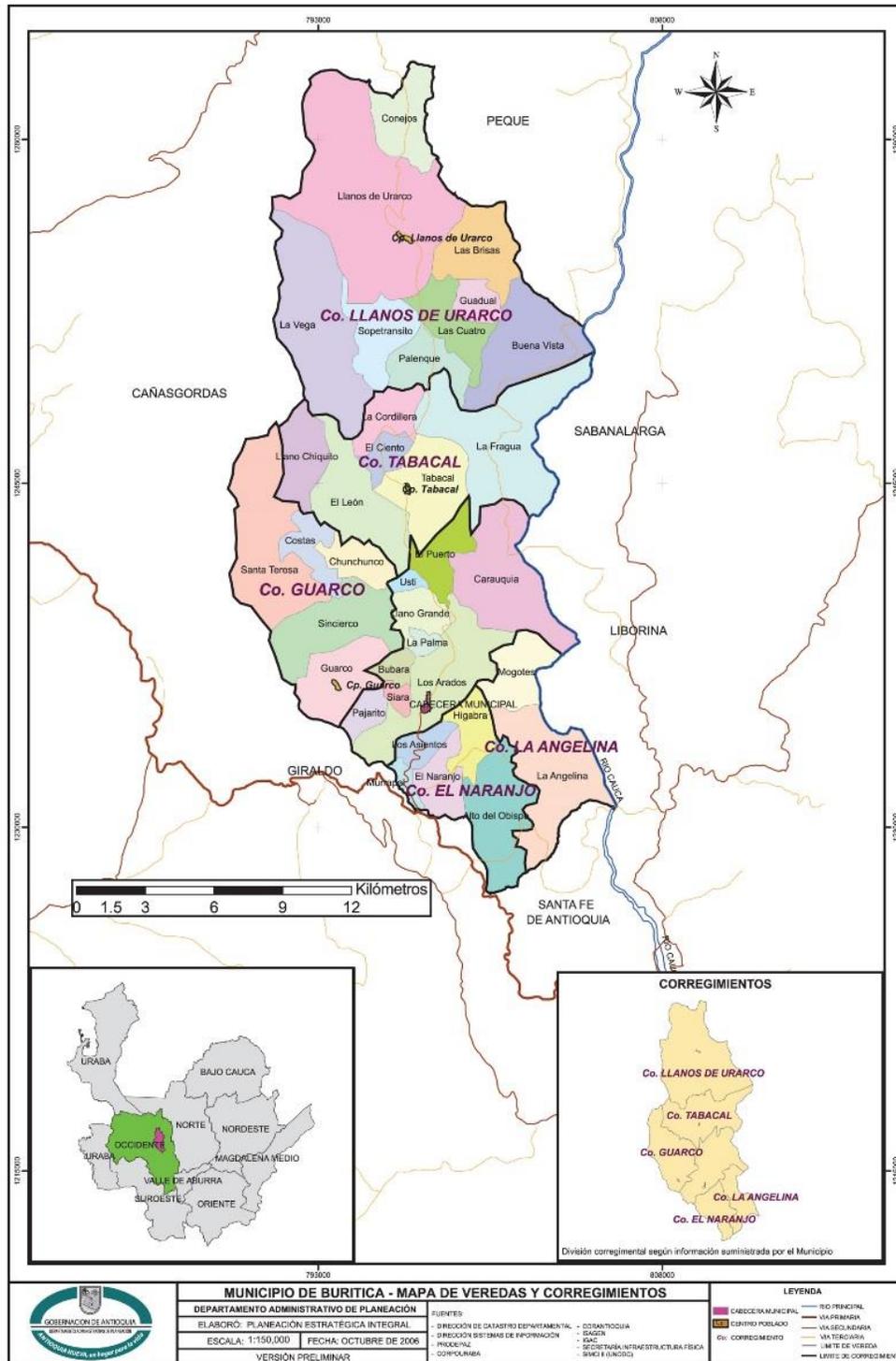
1.1. Historia de la minería en Buriticá

Buriticá es un municipio Colombiano ubicado en la subregión nor-occidental del departamento de Antioquia, sobre la cordillera occidental, en la margen izquierda del río Cauca. Tiene una extensión de 368 km² divididos en cinco (5) corregimientos (La Angelina, El Naranjo, Guarco, Tabacal y Llanos de Uarco) y 32 veredas⁷. Limita con los siguientes municipios: al Norte con Peque, al Sur con Santa Fe de Antioquia y Giraldo, al Oriente con

⁷ Las veredas del Municipio de Buriticá, son: Untí, Sopetrancito, Sincierco, Santa Teresa, Palenque, Pajarito, Murrupal, Mogotes, La Fragua, La Palma, La Playa, La vega, Las brisas, Las Cuatro, Llano Grande, Llano Chiquito, Los Arados, Los Asientos, La Cordillera, La Asomadera, Higabra, Guadual, El Asiento, El León, El Guaimaro, Costas, Conejos, Chunchuco, Carauquia, Buenavista, Bubará y Alto del Obispo. (Gobernación de Antioquia, 2006).

Sabanalarga y Liborina y al Occidente con Cañasgordas, tal como se puede apreciar en el siguiente mapa:

Imagen 1. Mapa del municipio de Buriticá.



Fuente: Gobernación de Antioquia, 2006.

Administrativamente este es un municipio de sexta categoría⁸ (Departamento Nacional de Planeación, 2014), lo que significa ser un municipio con poca población y bajos ingresos. La población estimada del municipio para 2016 fue de 7.207 habitantes (Alcaldía de Buriticá, 2016), de los cuales el 85.7% se encuentra en condiciones económicas de vulnerabilidad alta (Alcaldía Municipal, 2016). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2016), el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de éste municipio es de 70.3 %, mucho más alto que municipios vecinos como Cañasgordas (57,1 %), Giraldo (47,3 %) y Santa Fe de Antioquia (44,1 %).

La historia de Buriticá está ligada a la minería de oro. Aproximadamente cinco mil años atrás, Antioquia estaba poblada por diversos grupos indígenas, que tenían sus propias formas de organización social, política y económica. Entre ellos se encontraban los Nutubes, Tahamíes y Catíos (Velásquez & Uribe, 2015). Estos últimos se encontraban en la región occidental, ocupando el territorio comprendido desde la ribera occidental del cauca antioqueño, el curso del Atrato, la costa Atlántica y la serranía de Abibe. Los Catíos se destacaban entre otros grupos indígenas por su minería de oro, su abundante producción de sal y su carácter guerrero. Gran número de hombres se dedicaban a la elaboración de armas, adornos, cerámica y textil. Tenían, además, un sistema de pesas y medidas y también grandes fortalezas para la guerra. El grupo indígena de los Buriticá, reconocidos por ser el centro minero precolombino, hacía parte del grupo de los Catíos (Velásquez & Uribe, 2015). Desde antes del siglo XV su importancia fue trascendental, pues muchos grupos aborígenes se abastecían de su oro, por ejemplo, culturas indígenas de Mesoamérica y Suramérica como los Incas (Cardona & Cuadros, 2014).

Buriticá contaba con cuatro vías principales de comercio: una conducía a Dabeiba y a los grupos indígenas de Urabá y de allí a Centro América y el norte de Sur América; otra ruta

⁸ Sexta categoría significa que Buriticá es un municipio con una población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos anuales no superiores a 15.000 salarios mínimos legales vigentes (smlv). En Colombia, de acuerdo a la Ley 1551 de 2012, los distritos y municipios se clasifican en 3 grupos (grandes, intermedios, básicos) y 7 categorías (especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta) de acuerdo a su número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.

era por el norte, hacia Ituango (por donde iba hacia los Nute y los Tahamí), el Sinú, los Taironas, Venezuela y las Antillas. Una tercera vía conducía hacia Aburrá, continuaba en dirección hacia los Muisca, un trayecto de gran vía comercial que unía la región de los Muisca con los pueblos Chibcha de Centroamérica. Finalmente, una cuarta vía comercial entre Buriticá y los Quimbaya pasando por Zenufana y el oriente de Caldas por la cual circulaba el oro de Antioquia en bruto y objetos de oro manufacturados en la región de Quimbaya.

Antes de la Conquista, en la región de Buriticá convivieron grupos indígenas con tradiciones culturales diferentes, todos motivados por la abundancia de oro que allí se encontraban. El cacique Tateepe (o Cacique Buriticá), quien era el que gobernaba en esta región, sacaba su oro del centro minero, sin embargo, dicho centro también era una fuente de riqueza para los caciques de los alrededores. Tateepe utilizaba dicha riqueza para realizar intercambio comercial, para cambiarla por carne, tejidos y otros productos agrícolas (Trimborn, citado en Velásquez y Uribe, 2015, p. 9).

En el siglo XVI se dieron los primeros encuentros entre los indígenas del territorio antioqueño y los españoles. Las primeras expediciones de los españoles a estas tierras estuvieron al mando de Francisco César y Juan Vadillo. Francisco César fue encargado por el gobernador de Cartagena, Pedro de Heredia, para explorar lo que hoy conocemos como Antioquia. En esta exploración César tuvo información sobre el Cerro de Buriticá, allí él recopiló muestras de oro, tuvo contacto con los indígenas y luego regresó a Cartagena para narrar sus hallazgos.

Al regresar Francisco César a Cartagena, el cargo de gobernador había sido tomado por Juan Vadillo, quien, al escuchar las noticias de César, emprendió la primera expedición a Antioquia. La expedición llegó a las minas de Buriticá en 1538, los indígenas intentaron impedir la entrada a los españoles quemando el sitio donde fundían el oro y refugiándose en el monte (Velásquez y Uribe, 2015). Vadillo al descubrir la abundancia de oro en las minas de Buriticá afirmó que era de allí que provenían las riquezas que llegaban a Cartagena y que ese era el mejor oro de todas las Indias (Oliveros, 2015). Debido a esto, la Corona española,

deseosa de controlar el importante volumen de oro producido en la zona, estableció en la ciudad de Santa Fe de Antioquia la primera caja real de la provincia y una de las principales casas de fundición (Oliveros, 2015, p.185). En esa época el descubrimiento de las minas de Buriticá desató uno de los acontecimientos que marcó la historia de la región: la muerte que dio Juan Vadillo al Cacique Buriticá por no querer entregar sus riquezas. El control ejercido por los españoles permitió la explotación de las minas de oro acosta del trabajo de los indígenas y de los esclavos africanos (Cardona & Cuadros, 2014).

Francisco Herrera Campuzano, entre 1614 y 1615, mandó poblar de negros e indios el caserío de Buriticá, para entonces nombrado San Antonio de Buriticá y perteneciente a la jurisdicción de Santa Fe de Antioquia, ciudad en la cual estaban asentados los españoles que derivaban su sustento de la actividad minera. En otras palabras: “San Antonio de Buriticá (...) fue resultado de las políticas de ordenamiento sobre los pueblos indígenas establecidas por el visitador Herrera Campuzano en la segunda década del siglo XVII” (Velásquez & Uribe, 2015, p. 26).

Durante la época hispánica, una vez controlados los territorios de los indígenas, los españoles establecieron el sistema de la encomienda que garantizaba la explotación de los yacimientos auríferos o de aluvión sobre el río Cauca. Actividad desarrollada por medio de la introducción de negros africanos esclavizados como mano de obra y el sometimiento de la población indígena, quienes “debían trabajar dichas tierras por lo general en la extracción de oro o agricultura, recibir la enseñanza de la doctrina cristiana y pagar un tributo al encomendero” (Velásquez & Uribe, 2015, p.15). Durante ese tiempo, la explotación minera en Buriticá se caracterizó por la minería de veta o socavones y, en poca medida, de aluviones sobre el río Cauca. Según Maya (2016), estas minas, que en un primer momento eran administradas por Juan Vadillo, pasaron a estar manejadas por Juan de Rodas, y de ahí, durante los primeros años del siglo XVII, a su nuera María de Zafra Taborda o también conocida como María del Pardo o María Centeno (1568-1645), personaje destacado de la minería de veta en ese municipio. Esta mujer fue propietaria de grandes minas de oro en Remedios y Buriticá, luego de heredar de su padre y sus tres esposos una gran fortuna representada en minas de oro y latifundios al occidente de Antioquia (Velásquez & Uribe, 2015, p. 17).

Desde 1640 la minería en Buriticá habría comenzado un descenso por la disminución y el alto costo de la mano de obra, la eliminación de la encomienda y la ausencia de tecnología que permitiera extraer el oro de áreas cada vez más profundas, así lo argumentan Velásquez y Uribe:

La extracción aurífera por parte de María Centeno y otros encomenderos llegó a su fin. Varios motivos llevaron a esta situación, entre ellos, la disminución de la mano de obra indígena, el alto costo de los esclavos, la eliminación del sistema de encomiendas, la escasez de agua, la ausencia de tecnología adecuada para extraer oro. Además, los aluviones de las tierras altas del norte y del centro de Antioquia, en Santa Rosa y Rionegro se convirtieron en el centro de una nueva fase en la historia minera de la provincia: la minería de aluvión (Velásquez & Uribe, 2015, p. 18).

A pesar de algunos intentos por recuperar la explotación minera, el fulgor de la minería en Buriticá habría entrado en crisis porque

Entre 1650 y 1750 la actividad económica basada en la extracción del oro de las minas de Buriticá fue sustituida por la elaboración de sombreros de paja toquilla o iraca, de la minería se pasó a la agricultura, para 1808 ya era abundante el maíz, el plátano, el tabaco y la caña dulce (Velásquez & Uribe, 2015, p. 18).

Entre los intentos por retomar la extracción minera se encontró la iniciativa del gobernador de la Provincia de Antioquia, Francisco Silvestre, quien en el año 1776 formó una compañía para trabajar las minas de Buriticá. Sin embargo, los esfuerzos de Silvestre fracasaron porque “Las antiguas obras debieron ser reemplazadas, los túneles peligrosos y el mal estado del camino a la mina obstaculizaba el transporte de las provisiones necesarias para la minera y el abastecimiento de la mano de obra” (Velásquez & Uribe, 2015, p. 18).

Debido a las dificultades y a los altos costos para la extracción del recurso minero, a mediados del siglo XVIII la actividad minera en el municipio entró en decadencia y desde ese momento

hasta la década de los 80`s del siglo XX, la minería que permaneció en el territorio fue a pequeña escala y era explotada de un modo tradicional (Campuzano & Calderón, 2013; Maya, 2016). La vocación productiva de Buriticá se trasladó hacia la agricultura, aunque contaba con una pequeña presencia minera de tipo artesanal con la técnica del barequeo, en las márgenes del río Cauca, particularmente en las veredas de Mogotes y La Angelina de ese municipio. Según Maya (2016), “La Angelina y Mogotes, a diferencia del resto de veredas que se centraron en la agricultura, han tenido como actividad principal la minería de aluvión en la cuenca del río Cauca. Ahí nunca se ha acabado la minería y su población no trabaja en la agricultura. La minería que allí se practica es una actividad de subsistencia” (Maya, 2016, p. 96).

En conclusión, el auge de la minería en Buriticá desde la llegada de los españoles se mantuvo hasta mediados del siglo XVIII, cuando la minería entró en decadencia (Maya, 2016). Desde ese momento la vocación productiva de Buriticá se transformó hacia la agricultura y la minería perdió la importancia como actividad económica central que tuvo en siglos anteriores. Esta situación solo comenzaría a cambiar a partir de la década de los 80`s del siglo XX e inicios del XXI, con la llegada de la empresa multinacional Canadiense Continental Gold.

1.2. Explotación minera a finales del siglo XX e inicios del XXI: la llegada de la empresa Continental Gold.

Hasta la década de los 80´s de siglo XX la actividad minera en Buriticá era marginal. Sin embargo, un nuevo auge de la minería aurífera estaría a punto de comenzar con la compra de derechos mineros en manos de particulares. Es así como a mediados de la década de 1980 el señor Valerio Carvajal vendió sus derechos sobre una mina de oro al ciudadano norteamericano Robert William Allen⁹, según Jiménez:

⁹ Robert Allen, ciudadano norteamericano y principal accionista de la Continental Gold, cuenta con más de 40 años de experiencia en el sector minero a nivel mundial, fue el presidente de la Junta Directiva y miembro de la Administración del Grupo de Bullet S.A, el cual cuenta con 1'000.000 de hectáreas en territorio colombiano para la exploración y la explotación de oro, cobre y minerales polimetálicos (González & Rocha, 2012, p. 13).

Ocurrió en 1986 en el municipio de Buriticá (...) Por equivocación, a esas tierras colombianas fue a parar un norteamericano que, cuenta don Álvaro, le compró por 270 millones de pesos una mina de oro a Valerio Carvajal. Fracasó, terminó endeudado en la misma suma con una minera de Estados Unidos y tan quebrado que no tenía ni para pagar el tiquete de regreso a casa (Jiménez, J., 2010, 11 de septiembre).

El fracaso del negocio para el señor Allen fue pasajero. Según relata una de las líderes de la zona, en la década de los años 80`s el señor Álvaro Girón, jornalero del municipio de Buriticá, “le dijo [al señor Allen] que por aquí había oro y fue y encontró oro” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016). También lo relata así el mismo señor Álvaro Girón en entrevista concedida a Jiménez (2010):

“Dígale al gringo que si tiene amigos que le presten medio millón de pesos, yo sé dónde hay oro para que lleve por arrobas”, le comentó a “José Marmato”, el encargado de la mina del mister. En un abrir y cerrar de ojos apareció el dinero. Girón Campo y el empleado del norteamericano bajaron como pudieron hasta la “cañada del infierno”, de donde solo sacaron cinco kilos de peña, que pasaron las pruebas técnicas de rigor en Medellín.

Eso fue un domingo. Don Álvaro recuerda que, al lunes, el gringo estaba en Buriticá, abrazándolo y diciéndole “usted ya depende de mí”. Unos meses después, en medio de tremenda borrachera, el extranjero se confesó: “Lo que usted ha hecho conmigo, no lo ha hecho nadie. Fue capaz de decirle a mi encargado que me ayudaría a recuperar esa plata. Hace cinco meses que estamos sacando material de allá y ya pagué la deuda en Estados Unidos. Esta mina se puede acabar y yo sabré para dónde me lo llevo” (Jiménez, J., 2010, 11 de septiembre).

La colaboración del señor Álvaro Girón permitió el hallazgo de la veta de oro en la Mina “Yaraguá” -la misma explotada por María Centena en la época de la Colonia- ubicada en la

vereda La Mina o también llamada San Antonio. Con esa mina el señor Robert Allen obtuvo en 1990 la “Licencia de operación”¹⁰ y, posteriormente, creó en 1994 el “Grupo Bullet S.A” y la empresa minera “La Centena S.A” (Cardona & Cuadros, 2014; Jiménez, 2010; Silva, 2015). Alrededor de estas empresas, durante la década de los 90’s e inicios de la década del 2000, se fueron adquiriendo nuevos derechos sobre minas en esta zona y se fueron asociando con otros títulos. Para el año 2006, según Cardona y Cuadros (2014), el Grupo de Bullet S.A. y Centena S.A., tenían siete títulos concedidos y licencias de explotación sobre 630,1 hectáreas, de las cuales 228,52 hectáreas correspondían a Contrato de Concesión (establecidos por Ley 685 de 2001, que explicaremos en detalle en el capítulo 3), 251,58 hectáreas a través de Licencias de explotación y 150 hectáreas mediante Permiso¹¹. Así mismo, en el 2006, se encontraba en proceso, como propuesta de Concesión, una solicitud a nombre del Grupo Bullet S.A, sobre 36,11 hectáreas¹². En el año 2007 el Grupo Bullet y otros accionistas constituyen la empresa de origen canadiense Continental Gold, como una compañía de exploración y producción de oro, que trabaja la minería de veta de manera industrial, la cual se rige bajo las normas de Bermuda y se encuentra listada en la Bolsa de Valores de Toronto (Canadá) desde el año 2010 (Continental Gold, 2016a).

La Continental Gold desarrolla actualmente en Colombia seis proyectos en operación: Berlín, Anzá, Dojura, Dominical, Santander y Buriticá. El primero, Berlín, está ubicado en el departamento de Antioquia a 90 kilómetros al norte de Medellín, cercano al municipio de

¹⁰ Como veremos en el capítulo 3, esta corresponde a un tipo de título minero, contenido en el Código Minero de 1988.

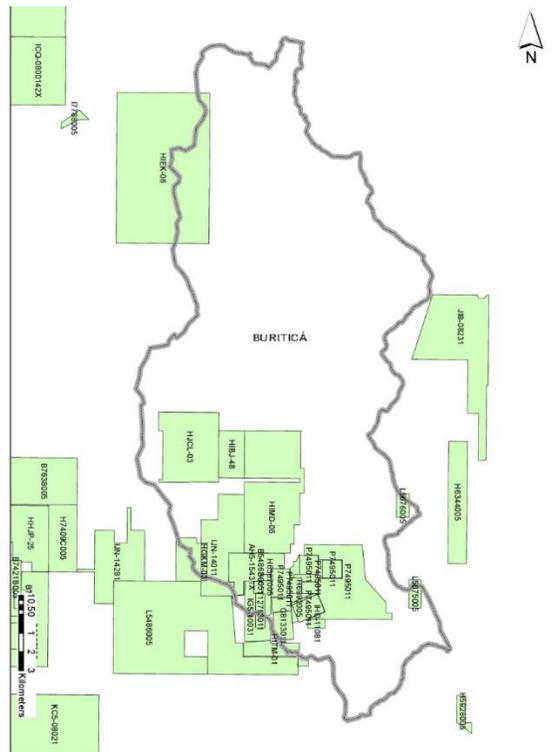
¹¹ Las Licencias de exploración y los Permisos son clases de títulos mineros heredadas de legislaciones anteriores por el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655), que fueron incorporadas también a la Ley 685 de 2001 para preservar los derechos adquiridos. También, aparecían con títulos o licencias: Azteca Sociedad Ordinaria de Minas (S.O.M.), con 80,9736 hectáreas concesionadas por Ley 685; Oroveta S.O.M., con 89,5 hectáreas bajo Licencia de explotación; Oroplata S.O.M., con 569,8266 hectáreas bajo Licencia de explotación; Carlos Moreno Peláez, con 20 hectáreas bajo Licencia de explotación; Luis Eduardo Castaño Peláez, con 150 hectáreas mediante Permiso (Cardona & Cuadros, 2014, p. 21).

¹² También aparecen otros solicitantes, como: Mónica María Pérez Uribe con solicitud de concesión sobre 9199,958 hectáreas; Majayura S.O.M. (s.d); Cromo S.O.M., con 822,6708 hectáreas; El Percal S.O.M., con 1655 hectáreas; y El Yermal S.O.M., con 2105 hectáreas (Cardona & Cuadros, 2014, p. 23).

Yarumal. Para el año 2012, ese proyecto se encontraba en estado de exploración y prefactibilidad, predominando el uso de la cartografía geológica detallada, la cual estimaba en una longitud de 11 kilómetros norte-sur, mineralización aurífera de alto tenor sobre esta extensión a una profundidad mínima de 1400 metros. Este “proyecto suma un total de 25.042 hectáreas, compuesto por 8 concesiones (18.870 hectáreas), 8 solicitudes (5.736 hectáreas) y otras 3 concesiones pendientes de aprobación (436 hectáreas)” (Gaitán, 2012, p. 12). El segundo proyecto, Anzá, está ubicado a 50 kilómetros oeste de Medellín y se compone por 2 concesiones de 6.309 hectáreas. El tercer proyecto, Dojura, se encuentra a unos 30 kilómetros al sureste de Quibdó, “comprende un total de 44.104 hectáreas, compuesto por 3 concesiones (12.725 hectáreas), 6 solicitudes (14.187 hectáreas) y 4 concesiones pendientes por aprobación (17.192 hectáreas)” (Gaitán, 2012, p. 12). El cuarto proyecto, Dominical, se ubica en el departamento del Cauca y abarca un área de 24.327 hectáreas, distribuidas en “4 concesiones (5.590 hectáreas), 3 solicitudes (3.426 hectáreas) y 9 concesiones pendientes de aprobación (15. 311 hectáreas)” (Gaitán, 2012:12). El quinto proyecto, Santander, se sitúa a 35 kilómetros al noreste de Bucaramanga y abarca “un área de 5.979 hectáreas y comprende 4 concesiones (4.466 hectáreas) y una concesión pendiente de aprobación (1.513 hectáreas)” (Gaitán, 2012, p. 13). Y finalmente, el sexto proyecto es Buriticá que describiré más adelante.

La Continental Gold inició operaciones en Buriticá entre los años 2007 y 2008, esta empresa tiene las distintas licencias, permisos y contratos de concesión otorgados anteriormente al grupo Bullet y a La Centena, así como las gestionadas bajo su nueva figura jurídica. Para el año 2017, la Continental Gold era titular de los 17 títulos mineros vigentes en Buriticá (Catastro Minero Colombiano, 2018). La siguiente imagen ilustra el área titulada actualmente en el municipio de Buriticá:

Imagen 2: Títulos mineros en Buriticá.



Fuente: Secretaría de Minas de Antioquia. 2016.

Con información de Catastro Minero Colombiano. Citado por Maya, 2016.

El proyecto insignia de la empresa Continental Gold en Colombia y en Buriticá es el denominado “Buriticá project”. Según la página oficial de la empresa,

El Proyecto Buriticá es el proyecto abanderado de oro de alto tenor de Continental Gold, 100% de su propiedad, ubicado en la faja media del Río Cauca en la región nor-occidental de Colombia. Totalmente permitido, el proyecto comprende un área agregada de 70.678 hectáreas en el Departamento de Antioquia, de fácil acceso a aproximadamente dos horas y media desde Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia, sobre la vía pavimentada Panamericana. Compuesto por dos sistemas principales de vetas, el proyecto ostenta una rara combinación de tamaño, tenor, metalurgia y potencial de crecimiento excelentes (Continental Gold, 2018).

El proyecto Buriticá se desarrolla sobre un área total de 70.678 hectáreas y alrededor de 23 concesiones registradas que cubren 29.465 hectáreas y 44 aplicaciones de concesiones para un total de 41.213 hectáreas (Continental Gol, 2018b), abarcando las veredas Mogotes, Higabra, Murrupal, Los asientos y el Corregimiento El Naranjo del municipio de Buriticá, y extendiéndose al norte (municipio de Giraldo), al sur (municipio de Santa Fe de Antioquia) y hacia el margen oriental del río Cauca en el municipio de Sabanalarga (Cardona y Cuadros, 2014, p. 47). Según Cardona y Cuadros (2014), a partir de la puesta en marcha de este proyecto, la empresa Continental Gold es considerada una de las personas jurídicas con mayor número de hectáreas de títulos mineros en Colombia, encaminada a la exploración y extracción de metales preciosos y básicos. Después de la Anglo Gold Ashanti, Continental Gold es la segunda compañía con mayor cantidad de títulos otorgados y solicitados para la exploración y explotación de minerales en Colombia.

El proyecto Buriticá de la empresa Continental Gold tiene como objetivo la ampliación de la explotación y beneficio de un yacimiento de metales preciosos (oro y sus concentrados y minerales de plata y sus concentrados), y hace parte del Contrato de Concesión Minera Integrado 7495, otorgado en el año 2011 por la Gobernación del Departamento de Antioquia¹³, e inscrito desde 1990 mediante la figura de Permiso (ANLA, 2016; Catastro Minero Colombiano, 2018). Este Contrato de Concesión registra como titulares a la empresa Continental Gold y varios grupos de sociedades y personas naturales, tales como: El Yerbál S.O.M., Wayu S.O.M, Sociedad Majayura S.O.M., Anglogold Ashanti Colombia S.A., CGL Gran Buritica S.A.S., Negocios Mineros S.A, Darío Urrego Jesús, Rafael Alfonso Roa, Robert William Allen, Gustavo José Koch Herrera, Sociedad Centena S.A., Grupo De Bullet

¹³ La Gobernación de Antioquia, al igual que las gobernaciones de los departamentos de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, es una de las pocas entidades territoriales que cuenta con funciones de autoridad minera, es decir, que tiene la competencia para ejercer la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros en su territorio (Resolución 91818, 13 de diciembre de 2012). Así lo establece el artículo 320 del Código de Minas de 2001, según el cual la Autoridad Minera, previa reglamentación, podría delegar en forma temporal u ocasional, sus funciones de tramitación y celebración de contratos de concesión, en las Gobernaciones de departamento y en las Alcaldías de las capitales de departamento, así como las funciones de vigilancia y control de su ejecución.

S.A.S., Antonio Urrego Rivera, Mónica María Uribe Pérez, Nancy Moreno Guerrero, Luis Fernando Palacio Castaño.

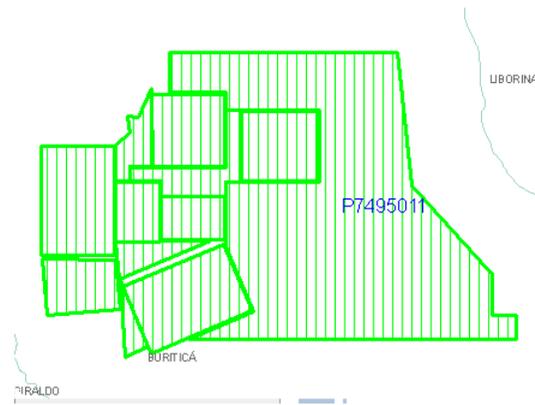
Aunque el área total del proyecto Buriticá corresponde a 70.678 hectáreas, el área otorgada en el Título 7495 es de 1.893 hectáreas y 8.981 metros cuadrados (Catastro Minero Colombiano, 2018). Según la Agencia Nacional de Licencia Ambientales (ANLA), este es un tipo de “Contrato de Concesión Minera Integrado”, es decir, que integra otros títulos; en este caso, integra los títulos T165, T14228, T752005 y P7495, los cuales suman un área total de 306 hectáreas y 8.135 metros cuadrados (Concepto Técnico 6335, citado en ANLA, 2016), en su totalidad en el municipio de Buriticá. Las siguientes imágenes muestran en el mapa el área del contrato de concesión 7495 en el municipio:

Imagen 3: Contrato de Concesión Minera Integrado 7495 en Buriticá



Fuente: Catastro Minero Colombiano, 2018

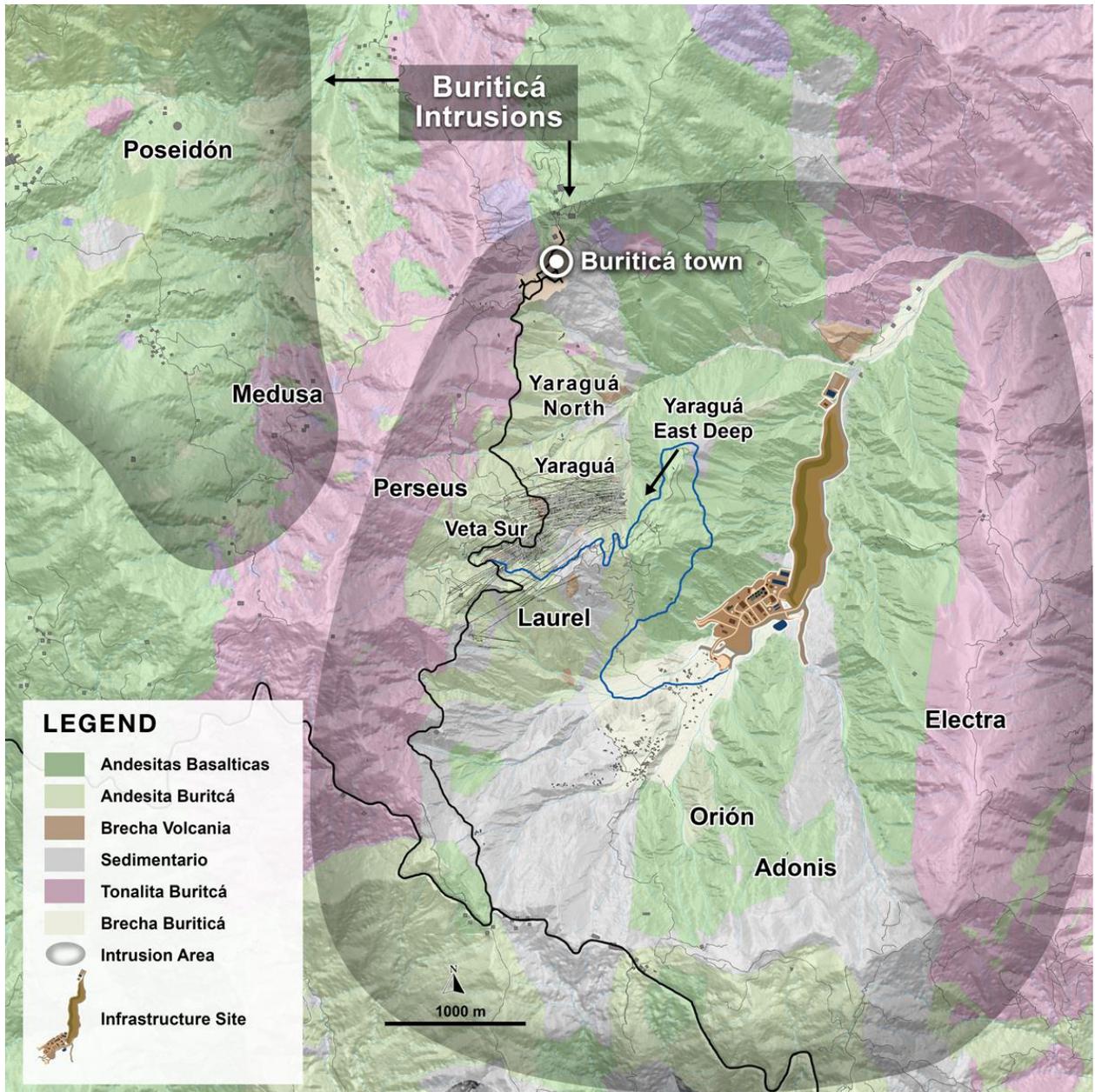
Imagen 4: Área del contrato de concesión 7495 en Buriticá



Fuente: Catastro Minero Colombiano, 2018

El proyecto Buriticá integra dos sistemas de vetas llamadas “Yaraguá” y “Veta Sur”, así como varios objetivos mineros de exploración y explotación: Guarco, Pararito, Guacamaya, La Mano, La Estera y Pinguro (Gaitán, 2012). Para el año 2017, la empresa Continental Gold, (2018b) reportó seis nuevos objetivos mineros de exploración: Laurel, San Agustín, Electra, Adonis, Orión y Poseidón-Medusa. La siguiente imagen muestra estos nuevos objetivos mineros de exploración:

Imagen 5: Objetivos de exploración, sobre modelo geológico.



Fuente: Continental Gold, 2018b.

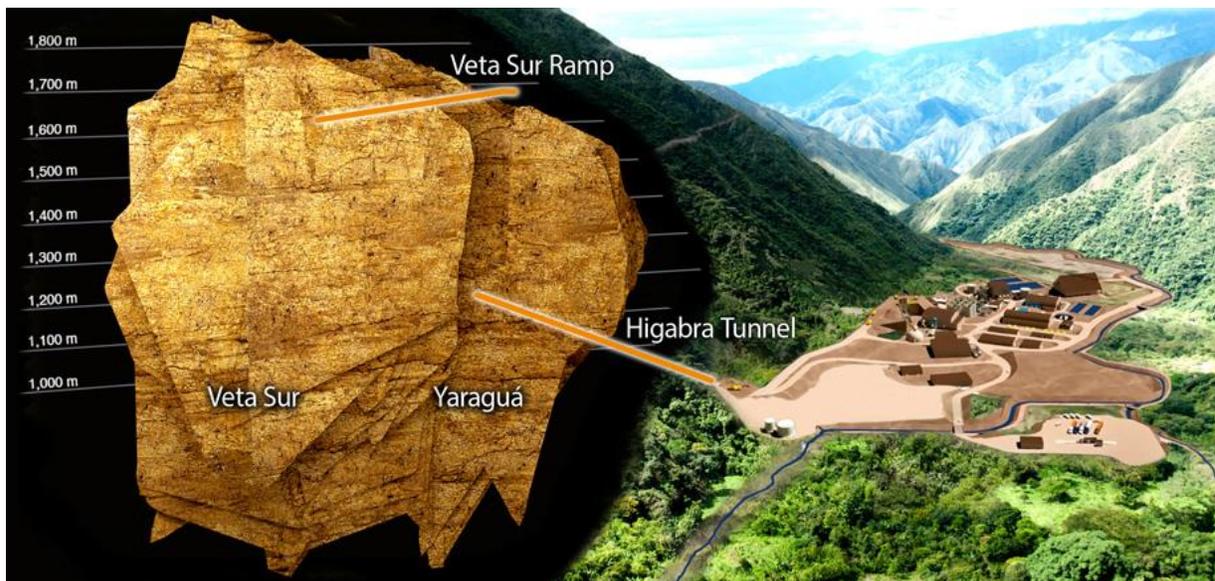
El yacimiento de metales preciosos de este proyecto se encuentra localizado al sur del área urbana del municipio, en el corregimiento El Naranjo, sobre la vereda Los Asientos. Así mismo, el yacimiento de materiales de construcción se encuentra localizado en el valle de la vereda Higabra. Las siguientes imágenes muestran las vetas Yaraguá y Veta Sur, y el Valle de Higabra:

Imagen 6: Valle de Higabra



Fuente: Continental Gold, 2018.

Imagen 7: Veta Sur, Yaraguá y túnel de Higabra.



Fuente: Continental Gold, 2017.

Según la empresa, el Proyecto Buriticá tiene estimativos de varios millones de onzas, con reservas minerales de 3.7 millones de onzas de oro y 10.7 millones de onzas de plata (13.7 millones de toneladas con tenor de 8.4 gramos por tonelada de oro y 24.3 gramos por tonelada

de plata). Según los Estudios de Factibilidad¹⁴, este proyecto es una combinación única de metalurgia “sin ambages, calidad y tamaño”, con una excelente infraestructura y excelente potencial de crecimiento, lo que le permitirá convertirse en un productor de “costos del cuartil más bajo”, y una mina “robusta” que requerirá “un gasto de capital inicial bastante modesto”. Según dichos estudios, una vez en producción, Buriticá tiene el potencial de duplicar aproximadamente la producción aurífera en Colombia, y así convertirse en la mina de oro más grande en el país (Continental Gold, 2016b).

Desde el año 2013, la empresa Continental Gold venía solicitando la “Licencia Ambiental” de este proyecto ante CORANTIOQUIA, la autoridad regional competente en el departamento de Antioquia (Rojas, 2015; Maya, 2016). Sin embargo, a partir del año 2015, con la inclusión del Proyecto Buriticá en los “Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos”, conocidos como PINES¹⁵, la Continental Gold trasladó la solicitud de licencia ambiental hacia la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, del nivel nacional y logrando que esta agencia otorgará el permiso de Licencia Ambiental mediante la Resolución No. 01443 de 2016 (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 2016). Esta Resolución “autoriza a la Compañía a expandir su mina actual de operación a pequeña escala, para convertirse en una operación completamente integrada de minería y trituración, incluyendo una planta de procesamiento de hasta 3,200 toneladas por día” (Continental Gold, 2017). El

¹⁴ En 2016, Continental Gold entregó los resultados de un Estudio de Factibilidad “Buriticá Project NI 43-101 Technical Report Feasibility Study Antioquia, Colombia” (Continental Gold, 2016b), elaborado por JDS Energy & Mining, Inc. Según la empresa “Dicho Estudio de Factibilidad contiene las declaraciones iniciales de la Compañía sobre las Reservas Minerales y el análisis económico que demuestra la viabilidad del proyecto” (Continental Gold, 2018).

¹⁵ Definidos por el Gobierno Nacional en el documento CONPES 3762 de 2013 (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Este documento define los lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos, y un conjunto de medidas que buscan agilizar los trámites y procedimientos requeridos para formular y ejecutar dichos proyectos. Con esta medida el gobierno nacional buscó promover la “locomotora minero-energética” contenida en los planes de desarrollo (2010-2018), y superar las dificultades que afectan la puesta en ejecución de proyectos de interés nacional en diferentes sectores, expandiendo la mega minería por todo el territorio nacional, y centralizando y agilizando los procesos de licenciamiento ambiental (Simbaqueba, 2017).

permiso ambiental, junto con el Programa de Trabajo y Obras (PTO) también aprobado por parte de la Secretaria de Minas de la Gobernación de Antioquia en Diciembre de 2016, representan los permisos necesarios requeridos por parte de la Continental Gold para iniciar formalmente las actividades de construcción y producción del proyecto Buriticá.

Actualmente el Proyecto Buriticá de la empresa Continental Gold se encuentra en la etapa de construcción y montaje de la que será “la primera mina de oro moderna subterránea mecanizada a gran escala en Colombia” (Torricono, 2016) y la mina de oro más grande del país (Portafolio, 2017). Esta etapa, iniciada desde 2017, tendrá una duración de tres (3) años, más catorce años de operación que seguramente se incrementarán. Según Torricono (2016), se espera que esa mina genere entre impuestos y regalías cerca de US\$950 millones durante los años de producción, que será de 280.000 onzas de oro al año, doblando toda la producción legal de oro en el país.

Como vemos, Buriticá tiene un auge de la minería desde finales del siglo XX e inicios del XXI, con la compra y venta de derechos mineros a particulares en la década de los 80`s, y el otorgamiento de títulos mineros desde la década de los 90`s al grupo Grupo Bullet y en la década del 2000 a la empresa Continental Gold. Esta empresa, que también tiene otros proyectos mineros en Colombia, fue concentrando en Buriticá la mayor cantidad de títulos mineros en desarrollo de su proyecto minero denominado “Buriticá project” que comprende un área de 70.678 hectáreas y que cuenta actualmente con los permisos de Licencia Ambiental, entre otros, requeridos para iniciar las actividades de construcción y producción de la que será la mina de oro más grande en el país.

La puesta en marcha del “Proyecto Buriticá” de la empresa Continental Gold, sin embargo, generó en ese municipio la llegada masiva de cientos de mineros informales provenientes de otras regiones del departamento y el país que llegaron con la intención de explotar el oro en los terrenos titulados a la Continental Gold. Entre 2007 y 2009 se calcula que sólo en la vereda Pingüro la población pasó de 500 a 4.000 personas (Cardona y Cuadros, 2014). Con la llegada de estas personas y la respuesta por parte de la empresa solicitando al Estado

desalojar a estos mineros de sus terrenos, entre otros factores, se desató en Buriticá una conflictividad ligada a la minería.

1.3. La conflictividad minera y la “ausencia” estatal.

La puesta en marcha en el año 2007 del “Proyecto Buriticá” de la empresa Continental Gold generó en Buriticá una conflictividad ligada a la minería¹⁶. En esta disputa por el derecho a la explotación del recurso, sus principales actores coinciden en atribuir al Estado una importante responsabilidad en el surgimiento del conflicto. En Buriticá, dado que la actividad minera ha quedado a cargo principalmente de la empresa Continental Gold, entre otros privados, algunos actores valoran la función estatal en la minería aurífera como “ausente”: “es que el Estado no está. El que manda aquí es la empresa” (Entrevista 6, representante de mineros informales, 6 de julio del 2017).

Para los *mineros informales* la responsabilidad del conflicto es del Estado porque entregó la mayor parte de los títulos mineros de la zona a la Continental Gold, con lo cual, al ser la poseedora de los títulos, se convierte en un actor dominante en la minería, al punto que, según los mineros informales, la empresa define de manera autónoma las “reglas de contratación”, asunto por el cual los mineros informales concluye que “el Estado está ausente” (Grupo Focal realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de mineros informales, Buriticá, 25 de marzo de 2017). Los mineros informales exigen a la empresa que los vincule al negocio de la explotación del oro por medio de “subcontratos de formalización”¹⁷, acordes a sus expectativas económicas, es decir que tengan posibilidades de ganancia. Sin embargo, cuestionan las condiciones ofrecidas por la empresa porque desconocería sus intereses y evidenciarían nuevamente la carencia de control estatal sobre la empresa y la política minera.

¹⁶ Por ejemplo: el encarecimiento de los precios, el incremento de la economía informal, conflictos culturales entre la población local y la foránea, el incremento de accidentalidad en minas ilegales y en el espacio público, la presencia de actores criminales, la contaminación por basuras, contaminación del aire y de cuencas hídricas con mercurio, entre otros (Silva, 2015; Cardona & Cuadros, 2014).

¹⁷ Este aspecto será profundizado en el capítulo 4.

De allí que, aunque inconformes con que el Estado haya entregado los títulos “a uno solo”, los mineros informales no cuestionan la titularidad de los derechos de propiedad de la Continental Gold, ni mucho menos rechazan la actividad minera en ese municipio, sino que debaten las condiciones que deben regir dicha actividad, por lo que su objetivo es que la empresa los vincule al negocio. Por ello, la tensión se traslada a “los subcontratos de formalización”.

Para los mineros informales que los “subcontratos de formalización” no puedan modificarse de manera que ellos obtengan mejores beneficios sería una prueba más de la “ausencia” estatal. Según un minero de la zona,

El Estado simplemente le dio los títulos a la Continental y no hay otra persona que pueda ejercer minería responsable en el municipio (...) El Estado le dejó todo a la multinacional. O sea, el Estado deja todas las obligaciones que debe tener el Estado como árbitro del proceso, como puente en el proceso, no lo están haciendo de tal manera y es simplemente un titular minero que lo maneja; o sea, hay una especie de suplantación del Estado en ese tema de formalización minera (Grupo Focal realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de mineros en formalización, Buriticá, 25 de marzo de 2017).

Para los mineros informales, en materia de formalización, la empresa suplanta al Estado porque ella define con cuales mineros establece contratos de asociación y los términos de los mismos. Que sea la empresa la que defina esto, sin la intervención estatal, sería la evidencia para estos mineros de “la ausencia” de Estado en esta materia.

Por su parte, para la empresa Canadiense Continental Gold, el conflicto minero en Buriticá tiene que ver, por lo menos en parte, con el poco acompañamiento que han tenido del Estado en la implementación de la formalización minera, lo que es caracterizado como “ausencia estatal”. A pesar de que el Estado es el responsable a nivel nacional de la Política de Formalización, y que esta no es una obligación de la empresa sino que obedece a su Política

de Responsabilidad Social Empresarial, voceros de la empresa consideran que la formalización “es un esquema diseñado para suplir ciertas ausencias del Estado (...), éste ha estado ausente en el acompañamiento de estos procesos” (Grupo Focal realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo de 2017). Esta situación, según la empresa, se ve agravada, entre otros asuntos, debido a la debilidad institucional y la dificultad del Estado para establecer el monopolio de la violencia legítima en el territorio, que se expresaría en la presencia en la zona de “Bandas Criminales” como el denominado “Clan Úsuga” (también “Urabeños” o “Cartel del Golfo”), interesados en la explotación ilegal del oro (Güesguán, 2016).

En definitiva, los principales actores involucrados en el conflicto minero en Buriticá coinciden en afirmar que uno de los principales factores que explica la conflictividad es la “ausencia” de Estado, dado que esta actividad el Estado la habría dejado a cargo de privados. Más claramente, la presencia de privados en el sector de la minería en Buriticá sería por sí misma un sinónimo de la “ausencia” estatal.

Contrario a esta percepción, que también es compartida por buena parte de la bibliografía analizada según la cual las modificaciones a la política minera y el cambio en las funciones del Estado que disminuyó su intervención directa en el sector de la minería y, a la vez, entregó a privados la actividad minera, son expresiones de una “ausencia” o “retirada” del Estado, en esta tesis considero que la entrega de títulos mineros en Buriticá a la empresa Continental Gold y, en general, la participación de privados en el negocio de la minería de oro en Buriticá, no significa una “ausencia” estatal, sino una nueva forma de configuración del Estado en el sector de la minería que depende y se ejerce cada vez más por medios privados para asegurar la dominación estatal en el sector de la minería.

Capítulo 2. El Estado privatizado: Descarga y Gobierno indirecto privado

En este capítulo expongo el referente teórico elaborado para abordar la situación de la minería en Buriticá. Para ello, retomo los conceptos de “descarga” y “gobierno indirecto privado” propuesto por Hibou (1998a; 1998b; 2013; 2015). A continuación realizo una exposición detallada de esta teoría así: en primer lugar, se define el enfoque de la privatización del Estado como nueva forma de intervención política. En segundo lugar, se presenta la distinción entre poder estatal y soberanía, que permite comprender cómo la capacidad reguladora del Estado puede disminuir, mientras que su poder puede permanecer y desplegarse a través de agentes privados. En tercer lugar, se retoman los conceptos de “descarga” y “governabilidad” que permiten, finalmente, caracterizar la privatización como una nueva forma de intervención del Estado, como un gobierno indirecto privado.

2.1. La privatización del Estado

Según Hibou (2013) en los análisis sobre la globalización que dan cuenta de los cambios en los modos de intervención del Estado en la economía “la idea más extendida es que la función de los Estados-nación es ya obsoleta, o cuando menos muy marginal” (Hibou, 2013, p. 15). La supremacía de los mercados, la emergencia de actores privados transnacionales, ineficiencia de los Estados para regular la economía y el dominio de lo económico sobre lo político, darían lugar a un “Estado mínimo” y a una “difusión del poder”, generando así la pérdida de soberanía y de legitimidad estatal conducente a la “retirada del Estado”¹⁸.

Sin embargo, para Hibou (1998a; 2013) no es tan seguro que estemos ante un movimiento de “retirada del Estado” o de mínimo intervencionismo. Según esta autora

¹⁸ La “retirada del Estado” (Strange, 2003) sería un proceso resultado de la “difusión” del poder y de un “desplazamiento” de la autoridad, poderes y responsabilidad tradicionales del Estado hacia el mercado, agentes e instituciones privadas. Según este enfoque, la emergencia de actores privados en el nivel internacional conllevaría a una pérdida de legitimidad, de eficacia de las medidas del Estado y un vacío de responsabilidad. Para una crítica a este argumento, ver los trabajos de Sharma & Gupta (2006) y Agudo (2014), entre otros.

nous n’assistons pas à la destruction de l’État, à sa remise en cause et à sa perte de légitimité et de souveraineté, mais à la continuation de sa formation ou de sa reconfiguration dans un contexte de multiplication des contraintes et aussi des opportunités internationales. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que rien ne bouge et que de profondes transformations ne sont pas à l’oeuvre. Simplement, cette modification des modes de gouvernement se fait dans un sens qui laisse de plus en plus de place à la délégation. Aujourd’hui, l’État n’a pas été entièrement dessaisi de ses prérogatives, mais il intervient de moins en moins directement et sa capacité de contrôle et de régulation se trouve altérée (Hibou, 1998a, p. 7).

Para Hibou (1998a; 2013), a pesar de que es indiscutible la metamorfosis del Estado -por la internacionalización de las economías y la modificación de las estructuras productivas-, esto no significa que el Estado se ha “trivializado” o que haya dejado de ser “la fuente de la autoridad suprema” (Hibou, 2013, p. 17), sino que las modalidades de intervención y de influencia económica que ejerce hoy en día han cambiado. En este sentido, y refiriéndose particularmente al caso africano, señala que “la liberación económica impuesta por los socios capitalistas desemboca menos en el “Estado mínimo” de la utopía neoclásica que en la redefinición de nuevos reglamentos de Estado, en la dispersión de la toma de decisiones y la primacía de las funciones de intermediación” (Hibou, 2013, p. 29).

A partir de allí, Hibou (1998a; 2013) reflexiona sobre la hipótesis de la “privatización de los Estados”¹⁹, según la cual los procesos de “privatización” desarrollados a nivel mundial en el marco del neoliberalismo²⁰, dan cuenta no sólo de una forma de gestión económica, sino de

19 Además de los trabajos de Hibou (1998a; 1998b; 2013; 2015), esta problemática ha sido abordada también por otros autores como: Bayart (1999), en “El Estado en África. La política del vientre”; Bayart, J., Ellis, S., & Hibou, B. (1998), en el ensayo colectivo “The criminalization of the State in Africa”; Mbembe (2001; 2011), en “On the Postcolony” y “Sobre el gobierno privado indirecto”, respectivamente; Diouf (1999), en “Privatisations des économies et des États africains. Commentaires d’un historien”. Entre otros. Para un rápido acercamiento al “estado de la cuestión” sobre este tema, ver Ngoie (2007).

²⁰ Aunque Hibou (2013) no califica aquí a este proceso como neoliberal, en “El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región mediterránea” (2015), claramente se refiere a este así. Allí, Hibou comprende el neoliberalismo no sólo como un orden económico –una fase del capitalismo–, “sino

una nueva forma de regulación política en la que el ejercicio del poder político organizado bajo la forma estatal depende de recursos privados y, a la vez, se despliega a través de agentes privados. En este sentido, la autora entrevistó nuevas formas de poder y de gobierno en las estrategias estatales que parecen en retirada. Según Hibou,

Si el término mismo de “privatización” es una alusión explícita a la retórica liberal dominante, hablar de la “privatización del Estado” en ningún caso constituye un desliz semántico, un juego de palabras; esta expresión traduce los procesos concomitantes de ampliar la participación de intermediarios privados a un número creciente de funciones que antes le correspondían por derecho al Estado, y de una nueva distribución de este último (Hibou, 2013, p. 17).

Para Hibou la privatización se refiere no sólo a la apropiación privada de empresas que eran públicas; también concierne a la entrega a privados de la explotación de recursos económicos y minero- energéticos; a la *concesión* de servicios públicos; a la delegación de funciones reguladoras y hasta las funciones imperiales del Estado como la fiscal y de seguridad. De esta manera, la “privatización del Estado” da cuenta de la participación de intermediarios privados en funciones que antes le correspondían al Estado y que configura una nueva forma de gobierno. Según Hibou (1998a), “la privatisation de l’État constitue ainsi un nouvel enjeu dans l’exercice du pouvoir et produit de nouvelles relations et de nouveaux espaces de pouvoir” (Hibou, 1998a, p. 7).

2.2. La distinción entre poder estatal y soberanía.

Para comprender las características de esta nueva forma de regulación política o de gobierno que es la “privatización del Estado”, Hibou puntualiza en dos asuntos que considero

también como un orden político”. Para la autora, “Desde los años ochenta, se ha descrito el neoliberalismo como el fin del proteccionismo estatal en los países europeos, el establecimiento de programas de ajustes estructurales en los países en desarrollo y la transición hacia una economía de mercado en los antiguos países socialistas. También se ha hablado de un desafío a la soberanía económica de los estados, que parecen reducidos a la impotencia en la escena económica globalizada” (Hibou, 2015, p. 163).

relevantes retomar: primero, la imposibilidad de separar Estado y sociedad y, segundo, la distinción entre poder estatal y soberanía.

Para Hibou ubicada desde un enfoque heredero de la tradición de la sociología histórica del Estado²¹, el cual rechaza la visión sustancialista y normativa del poder del Estado²², la imposibilidad de la separación entre Estado y sociedad tiene que ver con la imposibilidad de separar “lo económico de lo político, lo particular de lo general, lo público de lo privado” (Hibou, 1998a, p. 167). Según Hibou,

El papel político de los intereses públicos o el acaparamiento de las riquezas por élites o equipos dirigentes restringidos no va en contra del estado en la medida en que estos actores privados son también actores públicos y estatales. Estas prácticas de apropiación se convierten en prácticas políticas, en otras palabras, en gobernabilidad total (Hibou, 2013, p. 47).

La imposibilidad de establecer claramente la distinción entre el Estado y sociedad, entre lo económico y lo político, permite a la autora afirmar que la privatización del Estado corresponde a un proceso político y, como señalaba arriba, a una nueva forma de gobierno. El segundo asunto, la distinción entre poder estatal y soberanía, tiene que ver, según Hibou (2013), con la necesaria distinción entre los atributos y las funciones del Estado, esta diferenciación permite afirmar que la *delegación* de las antiguas funciones imperiales y de monopolios (entre otros, como el fiscal y de seguridad) en privados no significa una pérdida de capacidad del Estado para ejercer poder. Según Hibou,

21 En esta tradición, Hibou (2013) ubica los trabajos de P. Anderson, C. Tilly, T. Skocpol y J.F. Bayart.

22 En esta visión sustancialista, el Estado se presupone, a partir de la separación Estado-sociedad, Estado-economía; y se define, también a priori, según el monopolio de atributos como la violencia legítima, la soberanía y la tributación. Para la crítica a esta visión, por solo mencionar algunos, ver los textos de Abrams (2015) y Mitchell (2015). Y en nuestro contexto latinoamericano, los trabajos Escalona (2011a; 2011b) y Agudo (2014), entre otros.

Para entender las transformaciones en curso, es necesario distinguir los diferentes atributos y funciones del Estado, sobre todo distinguir entre poder estatal y soberanía, es más, la capacidad del Estado para ejercer un poder y para dominar a una autoridad reguladora (concretamente, dominar una política económica o controlar la riqueza, la productividad económica de una población, casi a la población como tal). Esta distinción permite ver, por ejemplo, cómo la capacidad reguladora puede erosionarse formalmente, en tanto que su poder permanece y sigue desplegándose. Permite también subrayar cómo las nuevas modalidades de apropiación de los recursos, a menudo a través de la privatización, pueden ser compatibles con los modos de intervención estatal y por tanto no minan forzosamente las bases del ejercicio del poder del Estado (2013, p. 49).

En este proceso la capacidad de regulación del Estado puede ser delegada en privados, configurando una presencia o intervención indirecta, sin que esto signifique que desaparezca el poder estatal: la regulación pasa a realizarse indirectamente. Esta distinción permite a Hibou precisar más adelante que la privatización del Estado es “una multiplicación de los puntos de ejercicio del poder estatal” (Hibou, 2013, p. 50), es decir que para esta autora la privatización debe entenderse como una nueva modalidad de dominación política en la cual el Estado se descarga (Weber, 2011) en privados y extiende su gobernabilidad (Foucault, 1991), como se verá a continuación.

2.3. “Descarga” y “Gobernabilidad”

Hibou retoma de Weber (2011) la noción de “descarga” y de Foucault (1991) la noción de “gobernabilidad” para explicar la extensión del poder estatal por medio de privados que configuran la presencia indirecta del Estado en el territorio. Respecto a la descarga²³, según Hibou (2013) esta noción fue introducida por Weber (2011). La referencia general a este

²³ Esta noción también ha sido retomada por otros autores, como Mbembe (2011), en sus análisis sobre el Gobierno Privado Indirecto. Sin embargo, para este autor, según Giraldo (2013), la descarga es “desentendimiento”. Ya se verá más adelante porque tomamos distancia de esa visión, pues según Hibou (1998a; 2013) y el mismo Weber (2011), la descarga es delegación de funciones, no renuncia al gobierno.

autor clásico de la sociología y uno de los principales referentes en los estudios sobre la dominación está relacionada básicamente con la definición contemporánea del tipo ideal de Estado como “un instituto político de actividad continuada, cuanto y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 1977, p. 43-44).

Weber (1977), define un tipo ideal de Estado como una organización legal, burocrática, racional y unitaria que monopoliza la violencia legítima. La adopción mecánica de esta definición en los estudios sociológicos y de ciencia política llevó a concebir el Estado como una estructura coherente o una cosa diferente o separada de la sociedad, revestida de atributos naturales como la violencia legítima, la soberanía y la tributación, y resultado de un proceso de formación lineal y homogénea.

Las implicaciones de asumir este enfoque en el análisis político han llevado a concebir esta abstracción de la teoría sociológica sobre la conformación del Estado como el único posible, y no como “uno de los modelos posibles” (Bolívar, 1999, p. 266). Según Bolívar, “Como abstracción propia de la teoría sociológica, este modelo recoge y enfatiza las características más importantes de la formación de los Estados Consolidados, pero no puede dar cuenta de la particularidad con que tales procesos ocurren en otros contextos” (Bolívar, 1999, p. 266). La adopción mecánica del modelo weberiano conduce a una mirada limitada del campo estatal que niega la existencia de las partes grises del Estado (Alonso, 2014), que “vuelve anormales aquellos procesos en los cuales la autoridad es fragmentada o cedida” (Comaroff, 2009, p. 26). Desde ese enfoque, los Estados que no se acoplan a los rasgos enunciados por el modelo weberiano son catalogados como “Estados capturados”, o “Estados débiles” y “fallidos”.

No obstante esta definición sobre el Estado, Weber también analizó otras formas de dominación y de Estado no burocratizados ni de intervenciones permanentes, dicha modalidad de Estado tiene como principal característica la noción de “descarga”. En Weber (2011), esta noción es utilizada para subrayar el contraste entre Occidente y Oriente, y mostrar cómo en el caso de Oriente no se desarrolló ninguna forma de explotación

relacionada con el trabajo forzado, sino que, en cambio, sí dominó la apropiación de las exacciones tributarias y del reclutamiento por privados, a través de cuatro formas: empresarios, burócratas, soldados y señores territoriales (Weber, 2011). Al respecto, Weber señala que:

Dada la situación de la técnica administrativa de aquel entonces, creaba ciertas dificultades la formulación de un presupuesto. Por esta causa el “imperante” descargaba con regularidad el riesgo de la inexistencia de ese cálculo sobre los hombros de otras personas, ya sea arrendando la exacción de tributos a empresarios o funcionarios, o encomendándola directamente a los soldados, quienes cobraban sueldos en forma de impuestos, o transfiriéndola finalmente a los señores territoriales. Esta apropiación de las exacciones tributarias por parte de poderes privados se debía a la falta de un aparato fiscal público que mereciese la confianza, falla que, a su vez, tenía su origen en el escaso nivel moral del personal administrativo (Weber, 2011, p. 95).

Para el autor, las tres primeras formas de apropiación (el arrendamiento de tributos a empresarios, la encomienda a los funcionarios de la percepción de los tributos y la cesión de las exacciones tributarias a los soldados), como formas de apropiación de prestaciones monetarias y del reclutamiento originalmente ejercidas por el Estado y cedidas ahora a privados, son la base del sistema feudal de Oriente, en el cual “no hallamos una economía feudal propia, y sí, en cambio, una auténtica expoliación tributaria” (Weber, 2011, p. 96). O sea, el Estado indirectamente, por medio de privados, continuó ejerciendo poder.

Weber señala respecto a la cuarta y última forma de “utilización de los ingresos del imperante”, el traspaso a los régulos o señores territoriales, que esta forma permite al príncipe ahorrarse una organización administrativa propia, encomendando la percepción de tributos y, eventualmente, también el reclutamiento militar a poderes ya existentes de carácter privado. En este punto Weber comprende que si bien hay varios tipos de prácticas de “descarga” propios del sistema oriental, reconoce que este sistema, en tanto que técnica de

gobierno y procedimiento de formación de la propiedad, no expresa un rasgo cultural propio de Oriente.

Para Weber también en Occidente se presentan prácticas de apropiación de las exacciones tributarias por parte de señores territoriales que fortalecen así la presencia indirecta del Estado. Habría sido este tipo de dominación el que permitió administrar Roma, cuando en la época imperial la cultura de la costa penetró en el interior del país y el Imperio se convirtió en un Estado continental, en lugar de ser una liga de ciudades predominantemente marítimas. Sin embargo, a diferencia de Occidente, donde predominan las formas de explotación relacionadas con el trabajo forzado, en Oriente fueron dominantes las formas de extorsión de los impuestos o la apropiación de las exacciones tributarias por privados.

Hibou retoma la noción de “descarga” en Weber (2011), referida al “ahorro” de la burocracia y la delegación en privados, puntualizando que, siguiendo a Weber, esta modalidad de ejercicio del poder era común en la historia. Para esta autora, la descarga no es sinónimo de ausencia de Estado. La aparente ausencia corresponde a situaciones o momentos históricos mucho menos burocráticos que dependen en muy poca medida, o nada, de un aparato administrativo estatal. Lo que no significa que por carecer de burocracia estatal el ejercicio del poder sea menos efectivo porque la presencia indirecta del Estado por medio de privados puede suplir distintas funciones y hacerlo de manera exitosa, por ejemplo, la seguridad privada. Lo cual no implica negar la acción directa del Estado, como luego se verá.

Para dar cuenta de este ejercicio del poder por medio de la descarga, Hibou (1998a; 2013) retoma de Foucault (1991) la noción de “governabilidad”, también traducida del inglés “governmentality” y del francés “gouvernementalité” como “gubernamentalidad”. Para este autor, la gobernabilidad no se refiere solo a las instituciones del Estado, sino al poder en términos de sus métodos, o sea a las formas de su ejercicio. En este sentido, Foucault señala:

We all know the fascination which the love, or horror, of the state exercises today; we know how much attention is paid to the genesis of the state, its history, its advance, its power and abuses, etc. The excessive value attributed to the problem of the state

is expressed, basically, in two ways: the one form, immediate, affective and tragic, is the lyricism of the *monstre froid* we see confronting us; but there is a second way of overvaluing the problem of the state, one which is paradoxical because apparently reductionist: it is the form of analysis that consists in reducing the state to a certain number of functions, such as the development of productive forces and the reproduction of relations of production, and yet this reductionist vision of the relative importance of the state's role nevertheless invariably renders it absolutely essential as a target needing to be attacked and a privileged position needing to be occupied. But the state, no more probably today than at any other time in its history, does not have this unity, this individuality, this rigorous functionality, nor, to speak frankly, this importance; maybe, after all, the state is no more than a composite reality and a mythicized abstraction, whose importance is a lot our modernity – that is, for our present – is not much the *étatisation* of society, as the ‘governmentalization’ of the state” (Foucault, 1991, p. 103).

Para Foucault el Estado, además de carecer de unidad, individualidad y rigurosa funcionalidad, puede entenderse a partir de la “gubernamentalización”, las tácticas de gobierno que hacen posible la continua definición y redefinición de lo que está dentro y fuera de la competencia del Estado, por ejemplo, lo público en contraposición a lo privado. Esta perspectiva condujo a Foucault (1991) al rastreo histórico de las prácticas reales de poder, es decir, no lo que el Estado debe ser, sino a lo que es realmente. De allí que Hibou (2013) tome la noción de “governabilidad” porque ésta permite restituir la historicidad de los Estados, el Estado continuo, y subrayar la multiplicidad de las relaciones entre lo social y lo político. Al respecto, señala:

La noción de gobernabilidad permite, pues, entender los procesos de privatización actualmente en curso, a la vez como mutación de las formas de gobierno e indisolublemente, como expresión de los procesos de subjetivación: las mutaciones de la “política del vientre” en el África Subsahariana o de Majzen, en Marruecos, son simultáneamente modificaciones de las formas y los puntos de intervención estatales

y remodelación de diferentes “estilos de vida”, valores y normas ligados a registros históricamente pertinentes (Hibou, 2013, p. 46).

La noción de gobernabilidad permite a Hibou (2013) comprender los procesos de privatización como una modificación de los modos de gobierno, en la que se incluyen los procesos de subjetivación²⁴, es decir, nuevas formas de objetivación o sujeción (Foucault, 2011) que permiten o contribuyen a la dominación. En este sentido, para Hibou (1998a), la gobernabilidad es entendida como “*manière de diriger la conduite d’individus ou de groupes*” (Hibou, 1998a), es decir, como una forma de moldear las conductas de los individuos, sus maneras de actuar y de pensar, sus valores y normas. Con esta noción, podríamos decir que Hibou (1998a; 2013) se libera de definiciones normativas y a la vez reductivas del Estado para observar mejor los procesos de configuración y reconfiguración del poder.

En conclusión, Hibou (2013) al retomar las nociones de “descarga” y “gobernabilidad” puede así “relativizar el valor normativo y supuestamente universal del modelo de gobierno directo” (Hibou, 2013, p. 76) y con ello esbozar una perspectiva teórica para dar cuenta de otras maneras de intervención estatal, de nuevos contornos del Estado y de ejercicio del poder, menos burocratizadas, pero no por eso menos eficaces. Para esta autora, “la privatisation constitue aujourd’hui la forme dominante de la gouvernementalité” (1998a); de allí que la

²⁴ El concepto de subjetivación, también introducido por Foucault (2011), va asociado al concepto de objetivación o sujeción: En Foucault no son independientes la una de la otra. Como señala Tassin (2012), el interés de Foucault por la subjetivación pasa por dos momentos: 1) Las formas de sujeción y 2) los procedimientos por los que un individuo se apropia de sí, se transforma él mismo en sujeto de sus propias prácticas. En la primera, existen tres modos de objetivación: la objetivación científica del sujeto, la objetivación experiencial y la objetivación del sujeto como sujeto. Para Foucault, la objetivación se refiere al modo en el que el poder se apropia del sujeto, el modo en el que un sujeto queda atrapado en relaciones de poder que lo configuran. En Foucault la subjetivación se concibe como una forma de dominio y no se podría dissociar el llegar a ser sujeto de los procedimientos, ya sea de vasallaje, ya sea de dominación, en los que y por los que un sujeto se constituye como sujeto. No habría sujeto sin sujeción; pero tampoco habría sujeción sin resistencias, lo que permite al sujeto “subjetivarse” por oposición a los poderes que intentan configurarlo, disciplinarlo, normalizarlo. Por su parte, en el segundo momento, el de los procedimientos por los que un individuo se apropia de sí, se transforma él mismo en sujeto de sus propias prácticas, podríamos decir, que el sujeto se subjetiva, se desclasifica de su identidad como sujeto sometido.

descarga se caracteriza sobre todo por la participación de privados en el modo dominante de gobernabilidad (Hibou, 2013; 1998a).

2.4. Gobierno indirecto privado

La conjugación de la presencia indirecta y directa del Estado permite configurar lo que Hibou llama el gobierno indirecto privado: una forma de ejercicio del poder político en el cual el Estado se descarga en privados, es decir, “actúa por delegación o como gobierno a distancia” (Hibou, 2015, p. 163). Para esta autora, el gobierno indirecto privado es un “modo neoliberal de gobierno” (Hibou, 2015), es decir, es una forma de regulación política que se inscribe en el orden neoliberal, y en este sentido señala que “El estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención” (Hibou, 2015, p. 182). Modalidades que toman la forma de las fuerzas económicas y de los actores privados con los que interactúan, por eso señala Hibou “las intervenciones estatales tienen que moldearse dentro del patrón de la economía política neoliberal” (Hibou, 2015, p. 182).

Hibou (2013), a partir de diferentes ejemplos, analiza el modo de operar del gobierno indirecto²⁵, para ello establece cuatro características centrales de su funcionamiento: 1) la extensión del papel de las entidades llamadas privadas; 2) la permanencia de las negociaciones entre actores dominantes, sean públicos o privados; 3) la reformulación incesante de las fronteras entre lo público y lo privado; y 4) la continuidad de la influencia de lo político y de las relaciones de poder en general.

- 1) La extensión del papel de las entidades llamadas privadas: esta primera característica tiene que ver con la participación de actores privados en funciones que antes

²⁵ Hibou (2013) analiza los casos de las configuraciones africanas, las configuraciones magrebí y el desarrollo de los mercenarios y de las empresas de seguridad privadas. Para la autora, “Estos no son ejemplos aislados, y en todos los países africanos se encuentran prácticas de gobierno indirecto de muy diferentes formas” (Hibou, 2013, p. 26).

correspondían directamente al Estado, asumir esas funciones reguladoras genera o fortalece la capacidad de intermediación de los privados en la medida misma en la cual la participación de más actores en campos anteriormente bajo el dominio directo del Estado dificulta la toma de decisiones, el intermediario, entre otros aspectos, logra concitar acuerdos que inciden en la toma final de las decisiones, allí radica parte de su poder.

La descarga convierte a los actores privados en intermediarios del Estado y al mismo tiempo a través de éstos el Estado extiende de manera indirecta su gobernabilidad en los territorios, por ejemplo: la privatización de empresas públicas de recursos económicos, minero energéticos, servicios públicos y de funciones imperiales como la tributación y la seguridad.

- 2) La permanencia de las negociaciones entre actores dominantes, sean públicos o privados: esta característica tiene que ver con el carácter permanente y continuo de las negociaciones y de los arreglos inestables entre distintos actores y que, según Hibou “figuran siempre en el centro del proceso de delegación y de control *ex post* que caracteriza a este tipo de gobierno indirecto cada vez más privado” (Hibou, 2013, p. 37). Esta característica, que detallaré más adelante, tienen que ver con que en este tipo de procesos de delegación, los acuerdos o contratos, formales o informales, entre el Estado y los privados, no son estables, sino que son sometidos a una renegociación constante.
- 3) La reformulación incesante de las fronteras entre lo público y lo privado: la tercera característica está relacionada con el carácter poroso y cambiante de las fronteras entre lo público y lo privado -que también son sometidas a renegociaciones permanentes (Hibou, 1998a; 2013)-, lo económico y lo político, entre lo legal y lo ilegal, lo tolerado y lo aceptado, produciéndose permanentemente nuevas definiciones sobre estas fronteras. En este sentido, las fronteras entre el Estado y la sociedad, el Estado y la economía, son cuestionadas (Mitchell, 2015; Abrams, 2015). Allí el acaparamiento de la riqueza por “élites” no va en contra del Estado en la

medida en que estos actores son parte del Estado. Además, la imposibilidad de establecer los límites entre lo económico y lo político y entre lo legal y lo ilegal, posibilita la permanencia de las negociaciones y la interferencia de la política y el ejercicio de su arbitrariedad en cualquier momento.

Esta situación la ilustra la privatización de la violencia con fines económicos y la privatización de recursos económicos por medio de la violencia, en la que se desdibujan las fronteras entre política y economía, y lo legal- ilegal, como lo muestra Mbembe (2001; 2011). Para este autor, el desarrollo de la violencia (guerra, saqueo, disturbios) con fines económicos transforma, a través de este proceso de apropiación privada desenfrenada, las nociones de propiedad, participa en la renegociación de espacios públicos y privados y, finalmente, en la formación del Estado.

- 4) La continuidad de la influencia de lo político y de las relaciones de poder en general: la cuarta característica tiene que ver con que lo político sigue siendo decisivo en la economía, pero su influencia se ejerce indirectamente. Para Hibou, (2013), con los procesos de privatización lo político sigue siendo determinante; allí el Estado no solo se resiste, sino que se sigue formando (1998a). Así ocurre con los procesos de privatización en los cuales los privados se convierten en intermediarios, pero que aun así dependen del poder político del Estado. Esta dependencia define los contornos del Estado y es producto de la imposibilidad de separar Estado y sociedad y lo económico de lo político. Para esta autora, “El papel político de los intereses públicos o el acaparamiento de las riquezas por élites o equipos dirigentes restringidos no va en contra del Estado en la medida en que estos actores privados son también actores públicos y estatales” (Hibou, 2013, p. 47).

Dentro de las cuatro características anteriores, Hibou (1998a; 2013) confiere especial papel a las negociaciones y a los arreglos inestables. Para la autora, la privatización es una de las formas, si no es que la forma dominante, de negociación y formalización de las relaciones de poder. En este sentido, una de las características de estos procesos de delegación o descarga -que permiten entender mejor la función política de la intermediación privada- es la

inestabilidad de los contratos o acuerdos, formales o informales, entre el Estado y los actores privados, por ser cambiantes, incluso secretos, tienen que renegociarse constantemente, por lo cual Hibou considera que la inestabilidad es una característica de esta forma de gobierno, sin embargo no es de su exclusividad, sino que “Elle se situe au coeur du politique” (Hibou, 1998a, p. 161). Para esta autora, la inestabilidad “no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político: crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder” (Hibou, 2013, p. 38).

Dicha inestabilidad obliga a los actores privados a asegurar sus beneficios reforzando sus redes (que mezclan actores públicos y privados) y multiplicando contactos y relaciones con el sector público. De esta manera se generan “prácticas de imbricación” o “*straddling*” entre posiciones y prácticas de poder y de acumulación económica. Para Hibou, la descarga crea una suerte de “dependencia mutua” entre lo público y lo privado, dado que

El Estado necesita estos intermediarios para percibir ingresos o para mantener el orden económico y político, pero estos intermediarios dependen directamente del poder político para el ejercicio de sus funciones. Obviamente, estos fenómenos de empoderamiento son operables, y el control nunca es total. Pero en situaciones de fragmentación política, que caracterizan en gran medida a estas sociedades, el empoderamiento relativo puede ser una modalidad de poder: el poder central puede no controlar al conjunto de administraciones y sus “auxiliares”, para retomar el término colonial, si domina los relevos locales; puede no mostrar su presencia más que a tropezones, a menudo de forma arbitraria, manteniendo la distancia, si domina las reglas del juego o crea las normas y valores en curso; puede incluso competir con otros actores, si llega a integrarlos a su economía política, a sus estrategias de acumulación, de redistribución y de ascenso social (Hibou, 2013, p. 40).

Las formas de gobierno indirecto privado, generadas por la descarga, no niegan *per se* la presencia directa del Estado. En algunos casos se da un “estrechamiento de los vínculos” o una combinación entre distintos tipos de intervenciones (directa e indirecta), tal como ocurre con las empresas de seguridad que, incluso sin estar formalizadas, pueden llegar a tener

estrechos vínculos de interés con instituciones de seguridad del Estado y grandes empresas de seguridad internacional. Para la autora, es en este sentido que la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado. De acuerdo con Hibou, la privatización no impide determinado dominio sobre la sociedad ni la capacidad de consolidación de un poder central o de un ejercicio de gobierno *directo* por parte del Estado. Sin embargo, para Hibou, dicho dominio tampoco significa un control total. Este intervencionismo implica reconocer que el Estado no es unidimensional, sino una serie de relaciones diversas y complejas entre el poder estatal y actores de distinto tipo. Estas relaciones y sus conflictos forman, según Hibou, el núcleo de esos arreglos, modela las formas del poder y su funcionamiento²⁶.

En este proceso, como vimos, Hibou no niega la posibilidad de “empoderamiento relativo” de los actores privados, pero señala que continúan sujetos al poder político, es decir a la capacidad de lo político para “conceder un lugar a lo no institucional, a lo no oficial, a lo no central” (Hibou, 2013, p. 70-71), lo cual no desemboca en la erosión del Estado, ya que lo político sigue siendo determinante. Conceder lugar a esos otros actores privados evita a la autoridad estatal -por la fragmentación de las relaciones de poder- la constitución de polos económicos poderosos y el crecimiento un poder administrativo y de gestión susceptible de empoderamiento. Es en este sentido que la privatización estatal o el gobierno indirecto privado generado por la descarga no significa “Estado mínimo”, sino más bien una “reestructuración de las formas de ser, comprender y actuar en los espacios políticos y económicos” (Hibou, 2013, p. 83-84). En definitiva, para Hibou, la privatización no es ni una retirada del Estado o Estado mínimo. Por el contrario, el Estado y lo político en general siguen siendo actores decisivos de la economía, su influencia se ejerce de forma indirecta por

26 Para la autora, resultan aquí relevantes las trayectorias históricas de cada uno de los Estados o de las regiones, dado que el significado de los procesos actuales de privatización del Estado no puede entenderse sino en relación con las trayectorias históricas, y que en muchos casos puede interpretarse como una “reinención” de antiguas instituciones, lógicas de poder e imaginarios actualizados. Así, la privatización del Estado adopta diferentes significados según el país y la región, según la historia de cada Estado, de cada sociedad y de las relaciones entre Estado y sociedad. Para Hibou, por múltiples que sean, estas privatizaciones, “silvestres” o programadas, tienen en común su eco favorable en el discurso liberal predominante (Hibou, 2013, p. 18-19).

medio de privados, lo cual, como se vio, no niega las acciones directas del Estado. De allí entonces que es posible comprender los procesos de privatización, incluyendo la de los recursos minero-energéticos, como un proceso en el cual el ejercicio del poder político bajo la forma estatal se “descarga” configurando un gobierno indirecto privado.

Capítulo 3. Código minero colombiano: descarga de la actividad minera en privados

En este capítulo se analiza la *descarga* (Hibou, 1998a; 2013) que el Estado colombiano hace en privados para explorar y explotar la minería en el país a partir de la Ley 685 de 2001 - actual Código Minero- y de la figura del “contrato de concesión minera” contenida en aquel. En este Código el Estado promovió la participación de privados (empresas y personas naturales o jurídicas), tanto a nacionales como extranjeras, y de esta forma, mediante el otorgamiento de “contratos de concesión minera” o títulos mineros, descargó (Hibou, 1998a; 2013) en privados la función de soberanía sobre la explotación de la actividad económica minera, con lo cual el Estado colombiano privatizó la minería. Esta figura del “contrato de concesión minera”, sin embargo, no es creación de la actual legislación minera, sino que ya había sido establecida en el Código Minero de 1988, luego de que este reintrodujera la figura de la “concesión” que prevaleció en el país desde inicios del siglo XX y hasta 1974, cuando fue eliminada de la política minera colombiana. El análisis permite mostrar la participación de los privados en la trayectoria histórica, así como el papel de los privados en la actividad minera colombiana, quienes pasan a convertirse en *intermediarios* (Hibou, 2013) entre el Estado y los actores de la minería en el territorio.

3.1. Trayectoria histórica de la descarga en la política minera

Siguiendo la perspectiva de Hibou (1998a; 2013), según la cual los procesos actuales de privatización son producto, primero, del movimiento global de liberalización y del clima ideológico dominante (Hibou, 2013), y, segundo, de procesos históricos particulares que hacen eco de experiencias pasadas, es decir, que estos fenómenos de descarga se inscriben en la larga duración y constituyen un elemento importante de la “trayectoria histórica”, conviene revisar en perspectiva histórica la implementación de la figura de la concesión.

Según Rettberg y Yañez-Quintero (2014), la legislación minera que ha existido en el país, desde la República hasta hoy, ha conjugado la participación de Estado y de privados. Es así como particularmente desde inicios del siglo XX los privados habían participado en la

actividad minera, entre otras, a través de la figura de la *concesión*²⁷. Esta es una figura jurídica que autoriza al titular de una determinada atribución, facultad, o de un bien o derecho, llamado concedente, para delegar su ejercicio o aprovechamiento, por un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones, en favor de un tercero que se denomina concesionario, quien obra por cuenta y riesgo propio.

Bajo esta modalidad, según Duarte (2012), la delegación de atribuciones a privados para realizar actividades relacionadas con la explotación de recursos minerales (incluyendo hidrocarburos, entre otros), se puede rastrear en la legislación desde los primeros años del siglo XX, a partir de la Ley 30 de 1903, que clasificó los depósitos minerales como minas adjudicables en *concesión* contractual especial; la Ley 6 de 1905, durante el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1909), estableció la posibilidad de otorgar concesiones temporales para explotación, pero con la autorización previa de Congreso; la Ley 37 de 1931, conocida como la Ley de Petróleos, la cual determinó que el petróleo, propiedad de la Nación, solo podría explotarse en virtud de contrato de *concesión*; el Decreto 566 de 1932, sobre explotación de metales preciosos en el lecho de los ríos mediante contrato de *concesión*; la Ley 160 de 1936, que reglamentó la actividad de exploración, explotación y sobre los contratos de *concesión* celebrados entre el Estado y los particulares; el Decreto 1056 de 1953, que reglamentó el contrato de *concesión*; la expedición en 1956 del Código de Petróleos, que reconoció la propiedad privada sobre el petróleo y definió la celebración de contratos de *concesión*, entre otros. De allí que, según Duarte (2012), este conjunto de antecedentes legislativos permiten concluir que la gobernabilidad minera del país en la primera mitad del siglo XX privilegió la iniciativa privada por medio del “modelo de *concesión*” (Duarte, 2012).

Dicho “modelo” estuvo vigente hasta finales de la década de los 60, cuando se incluyeron reformas a la política minera, y la primera mitad de la década del 70 del siglo XX, cuando la figura de la *concesión* fue eliminada de la política minera. En 1969 fue expedida la Ley 20

²⁷ Esta figura puede definirse como “un tipo contractual dirigido a obtener el concurso de la inversión privada, con el ánimo de optimizar, facilitar y acelerar la satisfacción de los servicios públicos, la construcción de obras o la explotación de bienes a cargo del Estado”(El resaltado es agregado. Consejo de Estado. Citado por Santos, 2016, p. 66-67).

de 1969, que, entre otras medidas, estableció el principio de propiedad absoluta por parte de la Nación de las minas y yacimientos de hidrocarburos y dio origen al “contrato de asociación”. La principal novedad del contrato de asociación frente al de *concesión*, según Duarte (2012), era que en este último no había injerencia de parte de los organismos estatales en las operaciones que realiza el titular de la *concesión*, mientras que en el contrato de asociación el Estado, a través de sus empresas mineras, intervenía en las operaciones necesarias para el aprovechamiento de los recursos mineros, particularmente en la fase de explotación, ya que en la de exploración la tarea es llevada a cabo por cuenta y riesgo de un privado con funciones más reducidas que las que tenía antes de la reforma de la Ley 20. En este sentido, las empresas mineras estatales únicamente participaban de esta actividad cuando se hubiese descubierto un campo comercialmente explotable (Duarte, 2012, p. 18).

Además de las reformas realizadas por la Ley 20 de 1969, la figura del *contrato de concesión* fue eliminada de la política minera “nacional” en 1974, mediante el Decreto Legislativo 2310, no obstante los privados continuaban participando de la actividad minera mediante otro tipo de contratos, como el de asociación. Según el Artículo 1 de este Decreto

Con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras (Artículo 1, Decreto 2310 de 1974).

El Decreto 2310 de 1974 abolió las concesiones directas a privados y señaló como administrador del recurso de los hidrocarburos a la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y de los recursos mineros a la Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS). De esta manera, dichas empresas podían explorar y explotar directamente los recursos o celebrar “contratos de asociación”, entre otros, distintos a los “contratos de concesión”, con particulares nacionales o extranjeros, personas naturales o jurídicas. El Estado, así, participaba de la actividad minera de forma directa, como Estado minero y

empresario (Unidad de Planeación Minero Energética, 2001), pero aun así, también participaban actores privados mediante contrato asociación, entre otros. Como se ve, en el periodo de mayor preponderancia del papel del Estado en el sector minero, no desaparecen los privados.

Este modelo de “nacionalización” parcial se mantuvo hasta 1988, cuando el Decreto 2655 estableció el modelo de explotación mixto, con participación pública y privada en las actividades de exploración y extracción minera y “reintrodujo” (Duarte, 2012) la figura del “contrato de concesión” en la política minera. Este Decreto, entre otras medidas²⁸, reafirmó la propiedad de la Nación “en forma inalienable e imprescriptible”²⁹ de todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo, y señalaba que, en ejercicio de esa propiedad, podría explorarlos y explotarlos directamente a través de organismos descentralizados de la Nación o “conferir” a los *particulares* el derecho de hacerlo (Artículo 3, Decreto 2655 de 1988), a través de los *contratos de concesión*³⁰. Este fue definido como

²⁸ Establecía rangos para la minería de acuerdo con el volumen o el tonelaje resultado de la explotación en un periodo anual, diferenciando así la pequeña, la mediana y la gran minería y declaraba como de utilidad pública e interés social la industria minera en sus diferentes ramas de: prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización (Fierro, 2012b, p. 181). Esto ya había sido definido en la Ley 20 de 1969 (Rettberg, 2014, p. 25). Finalmente, este Código, en concordancia con el Código Penal de 1980 que definió en el artículo 244 la explotación ilícita de yacimiento minero, incluyó un *tipo* de minería como ilegal, entendida como toda actividad minera que se realiza sin título registrado y vigente (Artículo 11, Decreto 2655 de 1988).

²⁹ Artículos 3 y 4 del Decreto 2655 de 1988. Un antecedente en materia de “nacionalización” de los recursos lo constituye la Ley 20 de 1969, que establece la propiedad pública o de la Nación del subsuelo, terminando así la falta de claridad que hasta ese momento existía en esa materia, ya que si bien la Constitución de 1886 establecía la propiedad de la Nación, no era posible establecer una regla absoluta de propiedad pública de las minas, pues esta dependía de la naturaleza del mineral, la reserva legal o constitucional que haya establecido la nación y las reglas propias de los Estados Soberanos en vigencia de la Constitución de 1863 y de la legislación propia que en ellos se hubiese producido al respecto (Pimiento, 2016, p. 34).

³⁰ Este Código reguló el “aprovechamiento” del recurso minero por parte de particulares a través de diferentes tipos de “títulos” y “contratos mineros”, entre los que se incluían: a) Licencias de exploración: el título “que confiere a una persona” el derecho exclusivo a realizar trabajos para establecer existencia de yacimientos de minerales y reservas, dentro de una zona determinada (Artículo 24, Decreto 2655 de 1988); b) Licencias de explotación: título posterior a la licencia de exploración, una vez cumplidas las obligaciones y el proyecto sea

un tipo de contrato celebrado entre la Nación, a través del Ministerio de Minas y Energía y un privado, llamado “concesionario”, por medio de los cuales se le otorgaba a éste el derecho exclusivo para extraer los minerales y realizar obras y labores de montaje y desarrollo de la explotación y transporte del mineral, por un periodo no mayor a 30 años no prorrogables (artículo 69, Decreto 2655 de 1988), mientras que a su vez el inversionista se obligaba a pagar una regalía como prestación. En este sentido, el Decreto 2655 de 1988, en el contexto de un modelo de explotación minera público-privado, reintrodujo en la política minera la figura jurídica del “contrato de concesión”, permitiendo una mayor participación directa de los privados, nacionales o extranjeros, en la actividad minera, aunque los actores privados ya participaban del negocio de la minería a través de otro tipo de contratos.

En resumen, desde inicios del siglo XX los privados han participado permanentemente en la actividad minera, en unos momentos participa con más fuerza que en otros, directamente a través de la figura de la concesión o a través de otro tipo de contratos como el de asociación, fuese en modelos de “nacionalización” o de participación mixta público-privado. Esta participación de los privados en la actividad minera continuará ampliándose durante la década de los 90`s e inicios del 2000, con las modificaciones a la política minera introducidas por el nuevo Código Minero del año 2001, como veremos en el siguiente apartado.

3.2. La descarga en el actual código minero: Ley 685 de 2001

Hasta aquí hemos argumentado que los privados han participado desde inicios del siglo XX en la actividad minera a través de múltiples figuras, una de las cuales es la *concesión*. Esta figura jurídica fue reintroducida en la política minera nacional por el Decreto 2655 de 1988,

clasificado como “de pequeña minería” (Artículo 45, Decreto 2655 de 1988). Este título le otorgaba a una persona la facultad exclusiva de explotar los depósitos o yacimientos de minerales en un área determinada (Duarte, 2012); c) Los aportes mineros: Es el acto por el cual el Ministerio otorgaba a sus entidades adscritas o vinculadas, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los yacimientos de uno o varios minerales en un área determinada (Artículo 48, Decreto 2655 de 1988).

aunque los privados participaban de la actividad minera también a través de otro tipo de contratos.

Ahora bien, en el contexto de la adopción en la región de las políticas neoliberales en Latinoamérica (Stiglitz, 2003) desde la década de los ochenta, que implicaron para estos países profundas reformas a sus sistemas económicos y políticos³¹, y en materia minera, reestructuración del sector y modificación de sus códigos o leyes de minas (Fuentes, 2012; Fierro, 2012a; 2012b), durante la década de los 90`s se realizaron procesos de reestructuración administrativa de las instituciones responsables del sector minero, la reorganización de la empresa estatal de petróleo Ecopetrol, la creación de nuevas instituciones como la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otras (Fierro, 2012).

Así mismo, según Fierro (2012), desde 1996 se postularon transformaciones más estructurales en las políticas y las normas mineras, las cuales inicialmente naufragaron en su paso por el legislativo, pero la participación de agencias internacionales, del gobierno de Canadá a través el Canadian Energy Research institute (CERI), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, además de representantes del gobierno nacional articulados con el sector minero y financiero, produjo en el año 2001 la Ley 685 o actual Código Minero (Fierro, 2012a; Fierro, 2012b; Duarte, 2012). Este Código pretendió equiparar la legislación colombiana con la de países latinoamericanos a la vanguardia de la captación de inversiones privadas en el sector minero (Unidad de Planeación Minero Energética, 2001). A partir de allí se da una redefinición de la política minera por medio de la descarga (Hibou, 1998a; 2013), porque el nuevo Código privilegió el papel de los privados, delegando exclusivamente en estos la actividad minera y así modificó el rol del Estado.

³¹ El decálogo del “Consenso de Washington”, que recogía las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, incluía medidas como privatización de las empresas públicas, disciplina presupuestaria, reducción del gasto público, reforma fiscal, flexibilización normativa, descentralización de la administración pública, flexibilización de los tipos de cambio, eliminación de barreras comerciales, liberalización de los mercados y apertura a la inversión extranjera, entre otras . Según estas políticas, el sector privado gestionaría más eficientemente los recursos que el sector público, por lo cual el Estado debería ser disminuido a su mínima expresión (Escalante, 2015; Martínez & Soto, 2012).

La Ley 685 de 2001 eliminó la participación directa del Estado sobre las actividades de exploración y explotación minera y privilegió el papel de los privados en estas actividades, delegando *exclusivamente* en privados la actividad minera, a través del “contrato de concesión minera”. Es a través de esta figura que se concreta la *descarga* (Hibou, 1998a; 2013) legal que el Estado colombiano hace en privados para la realización de la actividad minera. Según la Ley 685 de 2001, el “contrato de concesión minera” se constituye en el único instrumento para regular la actividad minera (Artículo 14, Código Minero de 2001), ya que acabó con la diversidad de títulos y licencias requeridas para llevar a cabo la exploración y explotación del recurso minero creados bajo el Código de 1988 y estableció el “contrato de concesión” como el único instrumento para regular la actividad minera en sus diferentes fases, para cualquier recurso y sin importar la escala de las operaciones mineras (Rettberg, 2014, p. 30). Según la Ley 685 de 2001, el “contrato de concesión minera” es definido como:

Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes (Ley 685 de 2001).

Esta definición contiene varias características de interés para el análisis:

1) El contrato se celebra entre el Estado y un particular: esta primera característica tiene que ver con la naturaleza misma de la figura de la concesión, en tanto autoriza al Estado, como titular de una determinada atribución, para delegar su ejercicio a un tercero o particular (Santos, 2016). Los particulares en este caso, son los inversores privados que corresponden a empresas y personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, toda vez que

según el Código Minero de 2001, las “personas extranjeras” poseen “los mismos derechos y obligaciones que los nacionales colombianos” (Artículo 18, Código Minero de 2001).

2) Se efectúa por cuenta y riesgo del particular: la segunda característica de este tipo de descarga tiene que ver con que el concesionario -el privado- asume por su cuenta los riesgos derivados de la actividad, lo cual implica que debe conseguir e invertir los recursos financieros y técnicos para realizar la exploración y la explotación minera, sin que en ello haya responsabilidad del Estado. Solo el “éxito” del negocio, para el caso la exploración y efectiva explotación de los yacimientos de oro, asegura a los privados la rentabilidad de sus capitales. Que sean los privados quienes invierten en el negocio justifica que las ganancias, en su mayoría, queden en sus manos, al fin y al cabo fueron quienes invirtieron y asumieron los riesgos.

3) La propiedad estatal de los recursos mineros: la tercera característica tiene que ver con la “propiedad estatal de los recursos mineros” establecida por el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991³² y por el Código Minero de 2001 en el Artículo 5, según el cual los minerales de cualquier clase y ubicación son de la exclusiva propiedad del Estado³³.

³² “Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Artículo 332, Constitución Política de 1991).

³³ En contraste del Decreto 2655 de 1988 –anterior Código Minero-, la Constitución Política de Colombia de 1991 definió al Estado como propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables. Con este cambio de la Nación al Estado como propietario del subsuelo, se estaba dando cuenta de una profunda transformación en la relación entre la autoridad central y los niveles territoriales de gobierno, es decir, entre la Nación y el Estado. Según la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1997, en la Constitución de 1991 el término Estado se refiere a conjunto de autoridades públicas y órganos de los diferentes niveles territoriales, mientras que la palabra Nación denota las competencias propias de las autoridades del orden central. Para la Corte, esta diferenciación no es una “inadvertencia de los Constituyentes”, sino que tiene una finalidad específica profunda: evitar atribuirle a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, otorgándole al Estado su titularidad. Con esto se buscaba evitar dos cosas: primero, la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías. Y, segundo, que el producto de las regalías fuese exclusivo sólo de unos municipios o departamentos (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221, 1997).

Significa esto que el Estado puede delegar en particulares los derechos de exploración y explotación minera, es decir, el monopolio o la soberanía sobre la actividad minera, sin que esto signifique una renuncia a la titularidad del poder sobre el recurso minero dado que la propiedad de los recursos naturales no renovables, incluido los mineros, es estatal y por tanto inalienable e imprescriptible. Situación que evoca la reflexión de Hibou sobre la diferencia entre atributos del poder y la titularidad del mismo. Los privados pueden asumir formas de regulación, pero no al punto de suplantar el titular del poder.

4) Es un tipo de contrato distinto al de obra pública y al de *concesión* de servicio público: la cuarta característica tiene que ver con la especificidad del contrato de concesión minera, “distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público”. La diferencia entre el contrato de *concesión* minera, que involucra acciones de extracción, y el de obra o servicio público radica en que la actividad minera tiene como propósito principal obtener materiales del subsuelo para su comercialización y ello, de acuerdo con la legislación, exige al concesionario minero el pago de regalías³⁴, mientras que los otros contratos se limitan a la prestación de un servicio; así, el contrato de obra pública se trata, por ejemplo, de la construcción de un puente por parte de una empresa con dineros del Estado, mientras que el de *concesión* de servicio público se trata, por ejemplo, de contratar a un privado para el cobro de peajes en una vía. Visto así, en ninguno de esos casos se compromete el subsuelo, como sí pasa en la minería.

5) Este contrato incluye distintas fases de exploración, explotación y cierre: finalmente, la quinta y última característica tiene que ver con las “distintas fases” y términos o tiempos legales de la *concesión*, correspondientes a las fases de exploración técnica, con un término de tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato; la fase de construcción y montaje, con un término de tres (3) años; fase de explotación económica, con unos términos de hasta treinta (30) años y prorrogables hasta treinta (30) años.

³⁴ Las regalías son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado, que a su vez debe dar participación en las mismas a las entidades territoriales en los términos y condiciones determinados en la ley (Corte Constitucional. Sentencia C-567 de 1995, Citado por Pimiento, 2016, p. 38).

Con los términos o tiempos legales “limitados”³⁵, en este proceso de descarga queda abierta la posibilidad de renegociar los términos de las concesiones generando una inestabilidad en los arreglos porque los contratos y acuerdos no son permanentes, pueden cambiar como la misma legislación, además de que permiten una intervención continua del Estado en la negociación sobre qué delegar, a quién, durante cuánto tiempo, etc. Con esto se configura un modelo de gobierno que tiene en la negociación un modo de operar expedito, más que una muestra de debilidad. Esto, sin embargo, no significa que el rasgo de la inestabilidad y la necesidad de la negociación permanente sean características exclusivas de este tipo de gobierno, sino que más bien en estos procesos de delegación se profundizan o se hacen más evidentes. Como señala Hibou, “Esta inestabilidad no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político: crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder” (Hibou, 2013, p. 38).

Como vemos, a través de la figura del “contrato de concesión”, establecida en el Código Minero de 2001, el Estado colombiano promovió la participación de privados como empresas y personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, y de esta forma, mediante el otorgamiento de títulos mineros, entre otras medidas complementarias³⁶, descargó (Hibou, 1998a; 2013) en privados la función de soberanía sobre la explotación de la actividad económica minera, con lo cual el Estado colombiano privatizó la minería.

Esta privatización, sin embargo, como sugiere la perspectiva de Hibou (1998a; 2013), no es sinónimo de una “retirada” del Estado o una “renuncia” al atributo de poseer el poder estatal y de su ejercicio de gobierno sobre la actividad minera. Ejemplo de esto es que aunque esta descarga “se efectúa por cuenta y riesgo del particular”, esto no significa que el Estado

³⁵ Comparados con otras legislaciones mineras, por ejemplo la argentina, que contempla la “perpetuidad” (González (2014), es decir, que se concede por tiempo ilimitado o hasta que se acabe el material minero.

³⁶ Como la posibilidad de que los privados realicen negociaciones con el título otorgado (Artículo 22, Código Minero de 2001) y la autonomía empresarial técnica, industrial, económica y comercial (Artículo 60, Código Minero de 2001).

desaparezca de la actividad minera, dado que, además de establecer la “propiedad estatal de los recursos mineros”, el concedente mantiene el ejercicio de control y vigilancia del concesionario (Santos, 2016), con lo cual el Estado continúa ejerciendo el gobierno sobre esta actividad a partir de sus funciones como promotor y fiscalizador de la actividad minera.

Al respecto, según el artículo 317 del Código de 2001, la autoridad minera o concedente, tiene a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras. También, el artículo 318, señala que la autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia sobre la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de *concesión*, es decir los aspectos técnicos, operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad. Aunque es cierto que se da un cambio en las funciones que tradicionalmente asumía el Estado en el ejercicio de sus políticas y de su soberanía respecto a este sector, esto no significa que sea desmantelado o que se desvirtúe. Antes por el contrario, como veremos en el siguiente capítulo, es a través de estas prácticas que extiende su gobernabilidad y asume un gobierno indirecto sobre la minería.

En el gobierno indirecto privado generado por la descarga, el Estado delega en privados la exploración y explotación minera, restringe sus funciones como promotor y fiscalizador de la actividad minera y extiende su gobernabilidad a partir de los privados, que pasan a convertirse en sus intermediarios. Entre estos y el Estado se crea una relativa³⁷ dependencia mutua, dado el “derecho” o el interés del concesionario en recibir una contraprestación en beneficio económico de la descarga, y a la necesidad del Estado para recibir ingresos o para mantener el orden económico y político que los intermediarios permiten en la explotación

³⁷ Porque estas relaciones, como dije anteriormente, se caracterizan por la inestabilidad de los arreglos, y en este sentido, el Estado puede cambiar de contratista, es decir, el intermediario es prescindible.

minera³⁸; así, “el concesionario asume la condición de colaborador (...) en el cumplimiento de los fines estatales (Consejo de Estado. Citado por Santos, 2016, p. 66-67).

La intermediación de los privados, entre el Estado y los actores de la minería en el territorio, es reconocida en el Código Minero de 2001 a partir de la posibilidad que tienen estos de celebrar, en el marco de los proyectos mineros, “subcontratos”³⁹ y “contratos de Asociación y Operación”⁴⁰, y cuya característica central es que se realizan voluntariamente por parte del titular minero, es decir, dependen de la voluntad del titular minero para decidir “libremente” si involucra o no a terceros en la exploración y explotación del recurso minero. En ambos casos, según el artículo 57 del Código Minero, el concesionario es considerado como independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajo y obras de exploración y explotación, lo que significa que este tipo de contratos “se rige por las normas del derecho privado, esto es por el Código Civil, pues el Código de Minas no establece ningún requisito para su celebración, ni siquiera requiere de permiso o aviso alguno a la autoridad minera” (ANM, 2016, p. 3). Esto quiere decir que un privado puede hacer negocios con otros privados sin perjuicio de los intereses del Estado.

Como puede verse, en este proceso de descarga legal que realiza el Estado al delegar la explotación de recursos mineros en privados, mediante los “contratos de concesión minera”

³⁸ En esta relación no es gratuita la incidencia política que pueden llegar a tener los privados, por ejemplo en la modificación de la política minera acorde a sus intereses, dado que, como señala Hibou (2013), “Los intermediarios privados, nacionales y extranjeros, a los que recurre [el Estado], rara vez están desprovistos de todo vínculo Político” (2013, p. 39).

³⁹ “El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera” (Artículo 27, Código Minero de 2001).

⁴⁰ “Los titulares de concesiones mineras podrán celebrar contratos de asociación y operación cuyo objeto sea explorar y explotar las áreas concesionadas, sin que se requiera formar para el efecto una sociedad comercial” (Artículo 221, Código Minero de 2001).

establecidos, primero, en el Código de Minas de 1988, y posteriormente, en el Código de Minas de 2001, las empresas privadas o poseedoras del título minero cumplen una labor central porque son quienes reciben la descarga para desarrollar la actividad minera, y en esa labor pasan a convertirse en intermediarios del Estado mediante diferentes tipos de “subcontratos” que dependen de la voluntad del titular minero para decidir “libremente” si involucra o no a terceros, en la explotación del recurso minero. Esta intermediación se puede analizar más claramente a partir del “subcontrato de formalización minera” (Ley 1658 de 2013), como un tipo particular de “subcontratación”, como veremos en el apartado 2 del siguiente capítulo. Allí daremos cuenta de la intervención indirecta del Estado sobre la minería en Buriticá.

Capítulo 4. Intervención indirecta del Estado en la minería en Buriticá

Este capítulo da cuenta de la intervención indirecta del Estado (Hibou, 1998a; 2013) en la minería en Buriticá por medio de la empresa Continental Gold, la cual, facultada por la *descarga*, implementa la política minera y asume en terreno la función de intermediación implementando la política de formalización minera a través de los “subcontratos de formalización”. Con estas prácticas la empresa Continental Gold conduce a los mineros informales, en medio de una renegociación permanente, al cumplimiento de los términos definidos por la ley en esta actividad, lo que posibilita al Estado extender su gobernabilidad sobre la minería mediante medios privados, es decir, mediante formas de gobierno indirecto privado (Hibou 1998a; 2013).

4.1. Descarga, conflictividad y negociaciones en el gobierno del oro

La extensión del papel de las entidades privadas (Hibou, 2013) sobre la minería en Buriticá, es posible observarla a partir de la entrega de títulos mineros a particulares y empresas nacionales y extranjeros, particularmente a la empresa Continental Gold. Según el Catastro Minero Colombiano (C.M.N.), el total de títulos mineros inscritos en Buriticá registrados a la fecha (Abril de 2018), es de veintisiete (27), de los cuales diez (10) se encuentra en estado “terminado” y diecisiete (17) se encuentran “vigentes” (CMN, 2018). El siguiente cuadro muestra los títulos mineros vigentes en Buriticá:

Cuadro 1: Títulos mineros vigentes en Buriticá

Títulos mineros vigentes en Buriticá	
No.	Código Expediente
1	H6367005
2	HITM-01
3	L5676005

4	IHD-11081
5	H6992005
6	L5486005
7	C8133011
8	B5486B005
9	HGKM-03
10	IJN-14011
11	HJCL-03
12	IG5-10031
13	P7495011
14	AH5-15431X
15	HIEK-06
16	HIMD-06
17	T12713011

Fuente: CNM (2018).

Del total de títulos vigentes en Buriticá, la empresa Continental Gold registra como titular en todos; sólo en un título registra como titular exclusivo⁴¹ y en los 16 restantes aparecen varios grupos de titulares, tales como empresas nacionales y extranjeras, personas naturales nacionales y extranjeras, y “Sociedades Ordinarias de Minas” (S.O.M)⁴². Del primer grupo, como empresas asociadas, aparecen la Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., Sociedad Centena S.A., Grupo de Bullet S.A.S., Negocios Mineros S.A y CGL Gran Buriticá S.A.S.; respecto del segundo grupo, como personas naturales aparecen Darío Urrego Jesús, Rafael Alfonso Roa, Robert William Allen, Gustavo José Koch Herrera, Antonio Urrego Rivera, Mónica María Uribe Pérez, Nancy Moreno Guerrero, Luis Fernando Palacio Castaño; y, del

41 El contrato de concesión minera H6367005.

42 Esta fue una figura creada por el Decreto 2655 de 1988, definidos en el como: “Sociedad o Compañía minera. La compañía o sociedad ordinaria de minas es un contrato por el cual dos o más personas que pretendan explorar o explotar el suelo o subsuelo minero, acuerdan adelantar estas actividades y repartirse las ganancias y pérdidas resultantes. La sociedad o compañía será una persona jurídica distinta de los socios y deberá tener como objeto exclusivo o principal, la exploración o explotación de minas” (artículo 139, el Decreto 2655 de 1988).

tercer grupo, como Sociedades Ordinarias de Minas, aparecen El Yerbal S.O.M., Wayu S.O.M, Sociedad Majayura S.O.M, Sociedad Encenillos S.O.M, Sociedad La Peña S.O.M, Sociedad Ordinaria De Minas Oroplata S.O.M.

Facultada por la descarga que realiza el Estado al adjudicarle los títulos mineros en la zona, la empresa Continental Gold procede a implementar la política minera desarrollando la exploración y extracción del recurso minero y en esta labor, como vimos en el *capítulo 1*, se desata una compleja situación de conflictividad minera, relacionada, entre otros factores, primero, con la llegada masiva a ese municipio, desde el año 2009, de miles de mineros informales⁴³, para explotar el oro, sin la autorización de la empresa, sobre los terrenos titulados a la Continental Gold; y, segundo, con la solicitud de amparos administrativos⁴⁴ presentados por la empresa y la intervención directa del Estado para garantizar los derechos de propiedad de la Continental Gold, desalojando a los mineros informales de la zona en medio de protestas -como veremos en el siguiente capítulo.

Producto de las tensiones generadas en este contexto y de la intervención directa del Estado, la cual se constituye en un recurso para lograr la gobernabilidad en la minería⁴⁵, surgen en Buriticá diversos escenarios de negociación entre los distintos actores involucrados en la conflictividad minera, particularmente entre la empresa Continental Gold, la población local y los mineros informales. Al respecto, según Hibou (2013), estos procesos de descarga se caracterizan, entre otros asuntos, porque los acuerdos o contratos entre el Estado y los privados son sometidos a una renegociación constante. En este sentido, cuando la empresa va a terreno, y presionada por la situación de conflictividad minera, se encuentra con que debe renegociar el contrato suscrito entre ella y el Estado para la explotación del recurso con los distintos actores involucrados en la conflictividad minera en el territorio, en particular con la población local y los mineros informales.

⁴³ Como se verá en el siguiente capítulo, el operativo de desalojo realizado en el año 2013, pero particularmente el operativo militar “Creta” realizado en 2016, condujeron a separar los mineros informales “oriundos” de Buriticá, de los mineros informales que llegaron de otras regiones al municipio con el auge del “boom minero”.

⁴⁴ En el siguiente capítulo se explicara en detalle esta figura.

⁴⁵ En este sentido, la acción directa del Estado también hace parte de las negociaciones.

4.1.1. La “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá”.

Uno de estos escenarios de negociación -que repito, se generan al calor del conflicto- es el que surge entre la empresa, la población local y algunos grupos de mineros informales. Este fue el caso de la denominada “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá”, espacio conformado entre 2015 y 2016. Según uno de sus líderes, la mesa “trabaja [por] la minería de nosotros, la minería de inclusión de gente de Buriticá” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016). A pesar del énfasis sobre la minería que tiene este espacio, sin embargo, allí también se articulan otros temas como el de la energía, dado que Buriticá se encuentra sobre zona de influencia de la Hidroeléctrica “Ituango” de las de Empresas Públicas de Medellín. Al respecto, uno de sus líderes relataba:

nosotros decimos Mesa de Concertación Minero Energética Permanente, porque nosotros no tenemos la influencia minera solamente, ni esas son las empresas que tienen su asentamiento, ahí tenemos a EPM Ituango, por eso decimos Minero Energética; EPM Ituango también tiene aquí su... debe tener su responsabilidad social, EPM le quita el trabajo a 1, 2, 3, como a 4 veredas que solamente trabajaban minería de aluvión en el Río Cauca y que no saben sembrar un grano de frijol y nunca han visto, ni nunca han sembrado un palo de café ¿entonces qué tienen que hacer? Indemnizar toda esa gente, darle habitaciones, yo no sé si mudarlos a otros lugares, pero... eso también hay que mirarlo, aunque de EPM Ituango no hay quejas de irresponsabilidad, pero sí tenemos que estar, nosotros no podemos navegar solamente en la minería, sino que tenemos otras influencias, la empresa EPM, son como las grandes, la minería y la de EPM que se nos lleva el Río Cauca, que se nos lo coge y nos atrapa en los límites con el Río Cauca, que es una riqueza que hemos tenido en el país, que nos ha enorgullecido, los límites con el Río Cauca” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016).

La mesa de concertación, según voceros de la comunidad, tiene como objetivo ser un espacio de concertación y diálogo permanente en la que se construyan propuestas de integración del “tejido social”, aunando “esfuerzos, recursos y capacidades” y aportar “al bienestar y desarrollo de la población buritiqueña” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016). Este escenario articuló a la comunidad de Buriticá, líderes sociales de área urbana y rural, representantes de asociaciones mineras en proceso de formalización, comerciantes, Alcaldía municipal, representantes del Concejo, delegados de la compañía Continental Gold, entre otros. La Mesa está conformada por cinco (5) sub mesas temáticas: social, responsabilidad ambiental, económica, cultura, e intersectorial. Además, algunas de las “exigencias” realizadas por la “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá” a la empresa Continental Gold, según “Pliego de peticiones” presentado durante la “Tercera Asamblea Mesa de Concertación Minero Energética Permanente de Buriticá” (Relatoría de la “Tercera Asamblea Mesa de Concertación Minero Energética Permanente de Buriticá”), tenían que ver con programas de protección del patrimonio, programas de manejo responsable de residuos, reforestación y cuidado de cuencas hídricas; mayor inversión de la empresa en las comunidades, infraestructura comunitaria, construcción de colegios y fortalecimiento de programas sociales (becas de educación superior, programas dirigidos a la primera infancia, apoyo a organizaciones sociales y mujeres, grupos culturales, apoyo a programas de vivienda de interés social, proyectos productivos y economías campesinas).

Para voceros de la “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá”, esta es una oportunidad como ciudadanos de aportar al desarrollo del territorio, ya que, como señalábamos en el capítulo 1, para algunos sectores existe la percepción de que el Estado se encuentra ausente, o que ha “abandono” durante mucho tiempo ese municipio, razón por la cual, voceros de la comunidad argumentan que “esta es la oportunidad que tiene la población de Buriticá, a través de la concertación, para lograr mejorar las condiciones de vida de la comunidad (Relatoría de la “Tercera Asamblea Mesa de Concertación Minero Energética Permanente de Buriticá”). En esta misma dirección, una líder de la mesa afirma que:

nosotros como Mesa de Concertación tenemos que hacer un acercamiento entre la empresa y la gente, no para que la gente sea servil a la empresa, sino para que la empresa cumpla con todos los deberes y con todos sus, digamos, exigencias ante la comunidad. Ah, que un paro a la empresa, no, un paro a la empresa no, yo dije: “Vamos a hacer un pliego de peticiones, después de que tengamos un pliego de peticiones, vamos a la empresa, nos reunimos con la empresa y miramos qué es lo bueno que tiene para Buriticá y cuál va a ser el comportamiento (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016).

Según líderes de la comunidad, esta mesa es reconocida institucionalmente por autoridades públicas y por la empresa Continental Gold. Además, realiza diferentes actividades, entre las que se destacan las acciones de movilización, por medio de marchas “pacíficas” por las calles del municipio. Otra de las acciones colectivas fue una marcha de respaldo al Hospital del Municipio, luego de ser atacado porque “no atendió rápido a unos mineros de otro lado” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016). Finalmente, para terminar este apartado sobre la “Mesa de Concertación Minero-Energética Permanente de Buriticá”, hay que señalar que participantes de este espacio manifiestan haber recibido duras críticas, incluso amenazas, supuestamente, por “estar vendida y del lado de la empresa” (Entrevista 2, representante de Asociación de Mineros en formalización, 14 de junio del 2016), señalamiento debido a la participación de delegados de la empresa Continental Gold en ese espacio.

Como vemos, este escenario de negociación entre la población local y la empresa, en el que participan otras instituciones de orden público y privado, tiene un énfasis marcado en la “concertación” con el propósito, señala una fuente consultada, de “mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Buriticá” (Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”, 14 de junio del 2016). Estas reivindicaciones amplias, que correspondería garantizar al Estado, termina siendo exigida a la empresa y garantizada por la misma, a través de la política de responsabilidad empresarial y de los “subcontratos de formalización minera”.

4.1.2. Los “subcontratos de formalización minera” en Buriticá: entre la intermediación, las negociaciones permanentes y los arreglos inestables.

Entre los escenarios de negociación también está la formalización minera. Presionado por las tensiones y la intervención directa del Estado, entre los años 2012 y 2014 surge un proceso de “formalización” con diferentes grupos de mineros informales que realizaban la explotación “ilegal” en los terrenos de la Continental Gold. Esto no quiere decir que la formalización sea en sentido estricto una estrategia surgida en esta coyuntura, toda vez que ésta hace parte de la política minera colombiana. Ya decía Hibou que la descarga “no puede ser considerada como resultado de una estrategia deliberada de parte de tal o cual Estado” (Hibou, 2013, p. 76). Sin embargo, se debe reconocer que esta jugó un papel central en las estrategias de negociación con los distintos actores. Es la política de formalización la que obliga a la creación de las asociaciones de mineros, esta política utiliza un lenguaje que cataloga a los mineros como informales y bajo esta denominación desata un proceso de formalización, para el caso la creación jurídica y legal de una organización con ánimo de lucro, casi siempre pre-existente, que se somete a las reglas estatales, las cuales justamente rehuía en la situación de informalidad. La formalización también permite a los mineros negociar los términos de la implementación de la política.

Los lineamientos del proceso de formalización minera se encuentran contenidos en el Decreto 0933 de 2013. Este Decreto, emitido ante la inminencia de la pérdida de efectos jurídicos de la Ley 1382 de 2010 -declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C/366 de 2011-, define los lineamientos del proceso de formalización minera y establece en el artículo 20, denominado “Posibilidades de formalización”, que:

La formalización de los mineros tradicionales ubicados en áreas cubiertas de título minero, siempre que el beneficiario del título esté interesado en participar, podrá darse a través de una cesión parcial del área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área a favor en procura del proceso de formalización o, de la suscripción

de contratos de operación o asociación con el minero tradicional (Decreto 0933 de 2013).

Según el decreto, la formalización trata sobre explotaciones mineras tradicionales ubicadas en áreas con títulos mineros adjudicados y cuyo proceso, al igual que en los “subcontratos”, depende de la voluntad del titular minero para participar del proceso de formalización vinculando o no a los mineros tradicionales por medio de “subcontratos”, “cesión” o “renuncia parcial de áreas”, entre otros. De esta manera, la formalización establece una labor de intermediación que debe realizar los privados sobre sus áreas tituladas. En este proceso, el papel del Estado, según el artículo 21 del Decreto 0933 de 2013, es el de ejercer cierta “mediación” entre el titular y el minero tradicional “para que si lo considera el titular minero se vincule al programa de formalización, y se logren acuerdos entre las partes para permitir que los mineros tradicionales puedan seguir explotando el área ubicada en un contrato de concesión minera” (Artículo 21, Decreto 0933 de 2013). Este mismo artículo establece en el párrafo 1 que en caso de no prosperar la “mediación”, la autoridad minera dará por terminado el trámite de la formalización.

Hay que señalar también que, según los artículos 22 y 24 del Decreto 0933 de 2013, la participación de titular minero en este proceso de formalización resultaría “beneficiosa” para éste toda vez que puede darse en el marco de sus programas de responsabilidad social empresarial o como cumplimiento de sus obligaciones de tipo contractual, sin que esto signifique deducción del monto del pago de regalías (Artículo 22, Decreto 0933 de 2013); también el intermediario tiene entre sus beneficios la prelación en el acceso a los programas de apoyo, crédito, capacitación y desarrollos de tecnologías promovidos por el Estado y, además, a beneficios tributarios (Artículo 24, Decreto 0933 de 2013).

El proceso de formalización iniciado en Buriticá estuvo a cargo de la empresa Continental Gold, que “acompañó” la conformación de ocho (8) asociaciones de mineros informales⁴⁶,

⁴⁶ Según un líder de la zona, de estas ocho (8) Asociaciones de Mineros, seis (6) eran de mineros de Segovia o los denominados “foráneos” y sólo dos (2) eran de mineros de Buriticá (Grupo Focal realizado con

mejor conocidas como “Sociedades por Acciones Simplificadas” (S.A.S.). Dicha figura legal para la constitución de personas jurídicas o empresas en Colombia, consiste en una sociedad de capitales de naturaleza comercial que prohíbe la inscripción de las acciones y demás valores que emita la S.A.S en el Registro Nacional de Valores y Emisores ni negociarse en Bolsa (Ley 1258 de 2008). Las S.A.S. creadas fueron: Asociación Gold Mountain, Sociedad Minero ambiental Occidente, Asociación de Mineros Montañas Doradas – ASMIMODO, Sociedad Minera El Progreso Gold Mine, Sociedad Minera El Progreso N°5, Sociedad Minera Gualanday, Sociedad Minera San Antonio y la Sociedad Minera San Román. Luego de la conformación de las “Sociedades por Acciones Simplificadas” (S.A.S.), en el año 2014 la empresa Continental Gold suscribió con estas S.A.S ocho (8) “subcontratos de formalización minera”. Según la empresa,

In December 2014, formalization sub-contracts between CGI and eight small-scale mining associations were registered on the Registro Minero Nacional, paving the way for the implementation of legal and responsible small-scale mining operations at the Buriticá Project. These sub-contracts are the first to be executed under Law 1658 of July 15, 2013 and are be regulated by Decree 480 of March 6, 2014, which places certain legal responsibilities on the individual small-scale mining associations (i.e. environmental and technical compliance) (Continental Gold, 2016, p. 52).

Los “subcontratos de formalización” firmados entre la empresa y los mineros informales fueron los primeros en ser ejecutados en el marco de Ley 1658 de 2013 y el Decreto 480 de 2014, que limitan también las labores de intermediación que debe realizar la empresa. Al respecto, la Ley 1658 de 2013, conocida también como la “Ley del Mercurio”, introdujo incentivos para la formalización de la minería de pequeña escala e incorporó el “subcontrato de formalización” como uno de los instrumentos de dicha formalización. Según el artículo 11,

representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de mineros en formalización, Buriticá, 25 de marzo de 2017).

Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que a la fecha de expedición de la presente ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, podrán con previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización minera con el titular de dicha área, para continuar adelantando su explotación por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogables (Artículo 11, numeral a, Ley 1658 de 2013).

Según lo establecido, el titular del derecho de explotación, en el caso de Buriticá la empresa Continental Gold, puede subcontratar parte de sus terrenos con el propósito de incentivar la formalización de mineros que tradicionalmente hayan desarrollado la actividad en la zona, contando con la debida autorización de la autoridad competente, sin que esto implique la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera. Y, en todo caso, el titular minero que celebre el contrato de explotación con los mineros tradicionales “deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato” (Ley 1658 de 2013).

Respecto al Decreto 480 de 2014, este reglamentó las condiciones y requisitos para que el titular minero celebre y ejecute el "Subcontrato de Formalización Minera" con aquellos explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que a la fecha de expedición de la Ley 1658 de 2013, se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas mediante título minero en cualquiera de sus etapas. Según este decreto, el “subcontratante”, es decir los mineros tradicionales o informales en proceso de formalización, deben cumplir requisitos técnicos, ambientales, sociales y laborales y económicos según grados de formalización minera. Al respecto, la “Política de Formalización Minera” define 3 grados o niveles de formalización minera: Grado 1, Básico; Grado 2, Minería Formal; Grado 3, Minería Formal Avanzada. El propósito de estos grados es lograr, en el mediano y largo plazo, que toda la actividad minera se desarrolle en condiciones de formalidad. Según el Ministerio de Minas y Energía (2014),

El objetivo de los grados de formalización minera definidos, en esta Política, es en primera medida, caracterizar la unidad productiva minera; mediante la aplicación de un instrumento, que permitirá diagnosticar el estado actual de la unidad y así concentrar los esfuerzos privados y estatales para que aquellos mineros que se encuentren en la informalidad de sus actividades, avancen en un principio, gradual y paulatinamente hacia una formalización de sus actividades y finalmente hacia grados de formalización avanzada que le permitirán ser más competitivo y generar bienestar y desarrollo en el País (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 43).

La aplicación de un instrumento para caracterizar las unidades productivas mineras da cuenta de la capacidad del Estado para hacer “legible” (Scott, 1998) un campo, creando e imponiendo un lenguaje y, con él, reconfigurando la realidad. Los mineros informales, por ejemplo, tienen que aprender ese lenguaje y controvertirlo: “no somos criminales, sino informales, y antes ni informales, solo mineros” (Entrevista 6, representante de mineros informales, 6 de julio del 2017).

Según la política minera, la inclusión de estas medidas permitirían orientar los esfuerzos institucionales y privados que garantice que los mineros tradicionales o informales avancen gradualmente hacia la formalización, cumpliendo los requisitos que este proceso requiere. El mismo Decreto establece que el incumplimiento de estos requisitos por parte de los mineros en proceso de formalización constituyen causales de “terminación de la aprobación del subcontrato de formalización minera” (Artículos 19, Decreto 480 de 2014). Finalmente, este Decreto establece que el titular minero, como parte de las actividades de responsabilidad social empresarial (Artículo 17, Decreto 480 de 2014), podrá apoyar al subcontratista en acompañamiento y asesoría técnica, en la realización de capacitaciones y en la transferencia de nuevas prácticas e innovación tecnológica para el buen desarrollo del objeto del subcontrato⁴⁷.

⁴⁷ En la legislación, la figura del “subcontrato de formalización minera” fue posteriormente incorporada en el Decreto 1073 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, que recopila los Decretos 0933 de 2013 y 480 de 2014, en los cuales quedan claramente establecidos el papel que tiene el titular minero o intermediario en la política de formalización. Finalmente, la Ley 1753 de 2015 “Por la

A partir de estas funciones de intermediación que la empresa asume en terreno, como parte de los actores privados, con la firma de los “subcontratos de formalización minera”, la empresa Continental Gold avanzaba en la legalización de operaciones de minería informal en el marco de su proyecto de explotación aurífera, conduciendo y supervisando el cumplimiento por parte de los mineros informales de su responsabilidad jurídica y de los términos y obligaciones operacionales, ambientales, laborales y técnicos definidos por la ley para poder acceder a la subcontratación y a la formalización, entre los que se destacan: tener aprobado y aplicar eficazmente el Plan de Trabajos y Obras Complementario para la fiscalización diferencial; cumplir todas las normas de seguridad e higiene minera; contar y dar cumplimiento a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental (incluyendo el cumplimiento de las guías ambientales); cumplir con la afiliación al sistema de seguridad laboral y social de los trabajadores (cajas de compensación, salud, pensión, riesgos laborales y parafiscales); tener el certificado de uso de explosivos, en los casos en que se requiera; contar con estructura organizacional; cumplir con la legislación laboral en lo pertinente a contratación y, además, cumplir con pagos de impuestos y contraprestaciones al Estado (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

Los ocho (8) “subcontratos de formalización minera” suscritos entre la empresa Continental Gold y los mineros informales, se caracterizaron, entre otros asuntos, porque los términos de los “subcontrato de formalización minera”—en concordancia con la ley- fueron establecidos por una duración de cuatro (4) años prorrogables, lo que implica que estos términos y su prórroga deberían ser sometidos a una renegociación cada cuatro años. Además, estos subcontratos otorgaban a cada una de las S.A.S un área distinta para el desarrollo de la

cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘todos por un nuevo país’”, reiteró lo dispuesto en la legislación anterior respecto a los subcontratos de formalización minera como mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería (Artículo 19, Ley 1753 de 2015). Esta Ley sustituyó el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, que hablaba sobre “Incentivos para la Formalización”, pasando a normar estos como “Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería” (artículo 19, Ley 1753 de 2015). También especificó que “El titular minero solo podrá suscribir subcontratos de formalización minera hasta un treinta (30%) por ciento de su título minero, y estará en la obligación de informar a la Autoridad Minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato” (Artículo 19, Ley 1753 de 2015).

actividad minera, incluía varias cláusulas especiales que restringían la explotación y excavaciones en el polígono demarcado hasta una profundidad máxima de 50 metros. Según la empresa,

None of the areas jointly selected by the company and the small-scale mining associations will impede CGI's current and future operations. Additionally, the sub-contracts include a 50-metre depth restriction from surface and a 41.8 ha surface area, limiting the operations above the planned Crown pillar at the top of the deposit (Continental Gold, 2016, p. 52).

Esta cláusula que restringía la extracción sobre la parte superior del depósito minero, en una profundidad de 50 metros y un una superficie de 41.8 hectáreas, evitaba así, según la empresa, poner en riesgo la operación de la misma. Por su parte, otra de las cláusulas del “subcontrato de formalización minera” establecía contraprestaciones económicas que debían pagar las S.A.S. o asociaciones de mineros, a la empresa Continental Gold. Según esta, la contraprestación económica se establecía de dos formas: una forma “fija”, representadas por un pago mensual a la empresa -superior a quince (15) millones de pesos-; y una forma variable, relacionada con un pago del cinco por ciento (5%) de la producción total después de impuestos, recursos que, según el subcontrato, la empresa destinaría para el desarrollo de proyectos sociales y comunitarios, toda vez que estos procesos de formalización harían parte de su Política de Responsabilidad Social Empresarial y como tal no representan una actividad comercial o de lucro.

Estos términos y las cláusulas incluidas en los “subcontratos de formalización”, según los mineros “en proceso de formalización”, se constituirían en algunos de los asuntos más problemáticos de la negociación en este proceso. Para los mineros, las obligaciones legales y los parámetros de seguridad y ambiental exigidos “son de difícil cumplimiento” debido a los alto costos que implican; además, en el caso de las clausulas, según fuente consultada, estas “son arbitrarias”, pues, en su criterio, este no se ajusta a lo que deben ser este tipo de subcontratos (Entrevista 2, representante de Asociación de Mineros en formalización, 14 de junio del 2016). En el caso de la cláusula de los 50 metros, por ejemplo, además de que fue

un asunto incluido unilateralmente por la empresa, según la misma fuente, se les asignó un área demasiado reducida para su actividad, que los aleja de las vetas de oro.

Los mineros también objetan a los “subcontratos” firmados con la Continental Gold, que, según fuente consultada, los mineros informales cumplieron con la supuesta exigencia por parte de la empresa Continental Gold de contar con un capital económico de mil doscientos (1.200) millones de pesos para la conformación de las S.A.S., dinero requerido para garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y ambiental (Entrevista 2, representante de Asociación de Mineros en formalización, 14 de junio del 2016). Finalmente, un último punto de la negociación, tenía que ver, según los mineros, con la falta de voluntad de parte de la empresa para apoyar más el proceso de formalización, por ejemplo, en temas de información de yacimientos y de flexibilizar los términos del subcontrato que evite la terminación unilateral de los subcontrato por parte de la empresa (Entrevista 2, representante de Asociación de Mineros en formalización, 14 de junio del 2016).

Frente a este último asunto, para el año 2016, de los ocho (8) subcontratos de formalización suscritos con las Sociedades por Acciones Simplificadas en 2014, sólo tres permanecían vigentes (Gualanday, San Román y Progreso), debido a que los restantes fueron cancelados unilateralmente por parte de la empresa dado que incumplían los requerimientos y términos legales de los contratos. Debido a esto, pero particularmente a la puja entre mineros en formalización y la empresa, es decir, como resultado del conflicto minero, en el año 2017 la Continental Gold definió un nuevo modelo para los subcontratos de formalización denominado “Formalización dos punto cero (2.0)”, que priorizaba los mineros tradicionales oriundos de Buriticá y que incluía los tres subcontratos de formalización vigentes del modelo de formalización anterior –del año 2014-, así como cuatro nuevas S.A.S., o asociaciones de mineros.

Además de estas características, el nuevo proceso de formalización “2.0” eliminó la cláusula de los 50 metros de profundidad y en cambio estableció limitaciones en un área específica en la cual sólo se puede extraer cierta cantidad del recurso minero al día, es decir, cambia profundidad por cantidad. También prohibió a las “Sociedades por Acciones Simplificadas”

tener sus propias plantas de beneficio, realizándose éste exclusivamente a través de la empresa Continental Gold, lo que permitiría, según la empresa, prevenir vínculos de la pequeña minería con la criminalidad y fortalecer la trazabilidad financiera; finalmente, estableció como causal de terminación unilateralmente del contrato el que algún integrante de las asociaciones mineras tenga problemas con la justicia y fortaleció el relacionamiento entre empresa y pequeños mineros a través de un mayor acompañamiento, capacitación, acuerdos de control de superficie y de intercambio de información geológica, entre otros asuntos.

Como vemos, la implementación de la política de formalización minera por parte de la empresa Continental Gold ha sufrido sustanciales modificaciones, producto, entre otros, de la puja entre los distintos actores que inciden en el conflicto minero en Buriticá, lo que ha implicado una renegociación de los términos de los subcontratos de formalización entre los distintos modelos suscritos entre los años 2014 y 2017. Dichos cambios establecidos en los términos y en las características de cada uno de estos subcontratos de formalización muestran que los arreglos formales e informales entre la empresa Continental Gold y los mineros informales, establecidos en el marco de la política de formalización minera, son sometidos a una negociación permanente y generan unos arreglos inestables (Hibou, 2013). Así, tanto la aplicación de las políticas del Estado por parte de la empresa, como los arreglos entre ésta y los mineros informales, son sometidas a negociaciones constantes. Esta inestabilidad de los arreglos, sin embargo, no significa una muestra de debilidad del modelo, sino que, por el contrario, se constituye en un medio de control por parte de la empresa.

En este sentido, las variaciones en el nuevo modelo de formalización minera “2.0” permiten a la empresa extender y profundizan su labor de intermediación, estableciendo un mayor control y el incremento en sus funciones de supervisión del cumplimiento por parte de los mineros de la legislación para poder acceder a la subcontratación y a la formalización. Estas prácticas dan cuenta de la forma indirecta de intervención del Estado, como plantea Hibou (2013), toda vez que con la descarga que hace el Estado en la empresa al adjudicarle el título minero y delegar en ella la explotación del recurso, mediante los “contratos de concesión minera” establecidos en el Código de Minas de 2001, la empresa Continental Gold cumple

una labor central porque es quien recibe la descarga para desarrollar la actividad minera, y en esa labor pasa a convertirse en intermediaria del Estado porque la actividad la hace en el marco de la política minera que modela el Estado con participación de privados. Esta intermediación se realiza a través de diferentes tipos de “subcontratos”, uno de los cuales lo constituye el “subcontrato de formalización minera”. A través de estos “subcontratos” establecidos en la legislación, la empresa avanza en la explotación del recurso y en la formalización del sector de la minería al conducir a los mineros informales, mediante los “subcontratos de formalización”, al cumplimiento de los términos estipulados por la ley.

Estas características, sin embargo, no son exclusivas de la descarga en Buriticá. En el contexto de la política minera nacional, por ejemplo, se negocia tanto que muchas de las modificaciones de la política minera para que incluya la minería informal y pequeña minería son resultado de las manifestaciones de conflictos mineros que han obligado al Estado a responder normativamente para gestionar los conflictos y evitar agudizaciones. De hecho, desde el año 2001 hasta la fecha, los paros mineros han tenido influencia en el Código, al punto de generar reformas al mismo. Para ejemplificar esto se puede considerar los acuerdos logrados entre el Gobierno Nacional (2010-2014) y los mineros informales, tras el paro minero del año 2013, desatado ante la implementación del Decreto 2235 de 2012. Este Decreto reglamentaba el artículo 6 de la Decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), denominada “Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal”, firmada por el Gobierno colombiano en el año 2012, que definía la minería ilegal como “un problema de carácter multidimensional” que afecta a los países de la región⁴⁸ y establecía facultades para que los países miembros decomisaran y destruyeran maquinaria utilizada en la minería ilegal⁴⁹. En el marco de esta Decisión, el Decreto 2235 de 2012 estableció, en sus

⁴⁸“Minería Ilegal: Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales” (Decisión 774 de 2012).

⁴⁹“Artículo 6. Procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal. Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual los Gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas” (Decisión 774 de 2012).

considerandos, una relación entre la explotación minera sin el cumplimiento de los requisitos legales -o minería ilegal- con estructuras criminales, por lo que a partir de ese momento cualquier minero que no contara con título minero, independientemente de que estuviera o no adelantando un proceso de formalización podía ser objeto de operaciones de destrucción de maquinaria por parte de la fuerza pública⁵⁰.

Entre los acuerdos logrados tras cuarenta días de paro, se encontraba la creación de la “Mesa de Concertación” minera, mediante la expedición de la Resolución 90579 de 2013. Según esta Resolución, el objetivo de la “Mesa de Concertación” era contar con insumos para la definición de la Política Pública para la Formalización de la Minería Informal. Al respecto, según la revista Portafolio (2013),

como parte de las negociaciones que adelanta con los pequeños y medianos mineros que están en paro, el Ministerio de Minas y Energía anunció la creación de una Mesa de Concertación Minera, que tendrá carácter permanente. A través de la resolución 0579, fechada el 25 de julio, el Ministerio señaló que con esta instancia se pretende contar con los insumos necesarios para la definición de una política pública. Los objetivos de esta mesa de trabajo serán coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la formalización minera (Portafolio, 2013).

Otros de los acuerdos alcanzados tras el paro minero de 2013 fueron: la creación de un “Protocolo” en donde se establecieron cuatro criterios para la destrucción de maquinaria

⁵⁰“Artículo 1. Destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. Cuando se realice exploración o explotación de minerales por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes prevista en el artículo 6 de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, independientemente de quién los tenga en su poder o los haya adquirido. Parágrafo 1°. Para los efectos del presente decreto entiéndase como maquinaria pesada las dragas, retroexcavadoras, buldóceres u otro tipo de maquinaria para el arranque de minerales, con similares características técnicas” (Decreto 2235 del 2012).

consagrada en el Decreto 2235, pero circunscribiendo los operativos a la minería que financia a los criminales y diferenciando entre actores informales, ilegales y criminales⁵¹; el compromiso por parte del gobierno para radicar un proyecto de ley ante el Congreso de la República para la reglamentación de la minería artesanal, a pequeña y mediana escala mecanizada; el diseño de guías minero-ambientales y planes de cumplimiento que son requisitos para la legalización en el marco de la Ley 0933 de 2013; y la reglamentación de reservas mineras especiales para la minería tradicional y bancos de áreas para la formalización en el marco de la Ley 1658 de 2013 (Rivera & Pardo, 2014). Como se ve, la dinámica de conflictividad generó negociaciones entre los actores del conflicto minero y acuerdos respecto a la diferenciación de la minería informal, ilegal y criminal, de los protocolos para la destrucción de maquinaria y de propuestas para el reconocimiento de la minería informal en la legislación.

En conclusión, la empresa Continental Gold a través de los “subcontratos de formalización minera” conduce a los mineros informales, en medio de una renegociación permanente, al cumplimiento de los términos definidos por la ley. Así, el gobierno privado que ejerce la empresa Continental Gold, convertida en intermediaria y responsable de la puesta en práctica de la implementación de la política de formalización minera, no erosiona el poder estatal. Por el contrario, en el caso de Buriticá, es a través de las labores de intermediación que realiza la empresa Continental Gold, entre otros privados nacionales o extranjeros, que el Estado extiende su gobernabilidad en el sector de la minería. Es decir, a través de estos el Estado controla que los mineros informales participen del proceso de formalización y cumplan con los requisitos de ley sobre minería. En este proceso de descarga, negociaciones permanentes y arreglos inestables, la regularización del sector minero por medios privados le posibilita al Estado, además de extender por medios privados su gobernabilidad en la minería, abaratar sustancialmente sus gastos burocráticos y de administración sobre este sector, ya que son los privados quienes en la práctica implementan la política de formalización minera, lo que de

⁵¹ Con esta medida se buscaba garantizar que la maquinaria destruida “necesariamente” perteneciera a estructuras criminales, por lo cual se deberían tomar en cuenta antecedentes judiciales, investigaciones, informaciones previas que indicasen que el uso de maquinaria “necesariamente” estuviese relacionada con grupos ilegales y su financiamiento.

paso les puede representar un aumento en sus beneficios e incluso una disminución de impuestos. Esto, sin embargo, no significa la eliminación de la burocracia estatal sobre la minería en Buriticá. Aunque esta descarga puede significar disminución del aparato burocrático en algunas funciones, por ejemplo en la política de formalización minera implementada por privados, sin embargo, en otros casos, también puede representar en terreno un incremento de su estructura burocrática militar, como veremos en el siguiente capítulo, ya que la descarga que posibilita la creación de un gobierno indirecto privado no niega el ejercicio del poder directo del Estado.

Capítulo 5. Intervención directa del Estado en la minería de Buriticá

De acuerdo con Hibou (1998a; 2013), la descarga que posibilita la creación de un gobierno indirecto privado, no niega el ejercicio del poder directo del Estado. Como vimos en el capítulo anterior, los “subcontratos de formalización minera” implementados por la empresa Continental Gold en Buriticá hacen parte de la política pública de formalización, o sea de la política minera nacional que rige esta actividad y la cual fue definida por el Estado mediante un ejercicio de gobierno directo. Así mismo, en el caso de Buriticá, el Estado también actúa directamente con sus instituciones para crear las condiciones y garantizar la labor de la empresa Continental Gold, la delegada para explotar el recurso minero, con lo cual contribuye a constituir un gobierno indirecto privado en el sector de la minería.

En ese sentido, este capítulo analiza la intervención directa del Estado sobre la minería en Buriticá, a través de la implementación de la política minera en tres momentos que se presentan cronológicamente: en el primero, se muestra a la empresa activando mecanismos de intervención directa del Estado, particularmente interponiendo los amparos administrativos ante el Estado local. El segundo tiene que ver con la intervención del Estado en el territorio con un carácter “interinstitucional”, es decir articulando diferentes entidades e instituciones de los distintos niveles del Estado (local, regional y nacional), ampliando su intervención, y evacuando a los mineros informales argumentando altos niveles de accidentalidad y “riesgo” de deslizamientos en la zona. Y en el tercer momento se muestra la intervención estatal que, aunque mantiene el carácter interinstitucional, se desarrolla fundamentalmente con un énfasis militar, con el objetivo de atacar la minería ilegal y criminal en la zona, legitimando así la intervención e imponiendo el poder político estatal.

5.1. Amparos administrativos: intervención local del Estado

En el año 2010 la Continental Gold interpuso 25 solicitudes de amparo administrativo para que fueran desalojados varios grupos de mineros informales que, llegados al territorio desde el año 2007, ocupaban y explotaban sin autorización de la empresa parte de los terrenos que pertenecen a esta como propietaria del título minero. El amparo administrativo es una figura

jurídica consagrada en el Código de Minas (Ley 685 de 2001, artículo 306 al 316 inclusive), que

tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, actual o inminente, contra el derecho que consagra el título, independientemente de si la persona considera que tiene un derecho derivado de un contrato civil, comercial, laboral o de propiedad del suelo (Agencia Nacional de Minería, 2014, p. 3).

El amparo administrativo refiere a la intervención directa del Estado para suspender la explotación de minerales sin título (artículo 306, Ley 685 de 2001), y en general, impedir el ejercicio de la minería ilegal⁵², es decir, de las actividades mineras que se desarrolla sin el correspondiente título minero, así como de otras actividades mineras perturbadoras sobre áreas tituladas. En efecto, el artículo 306 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) establece que los alcaldes municipales suspenderán de forma indefinida la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional; y el artículo 307 señala que el beneficiario de un título minero, en caso de presentarse una ocupación, perturbación o despojo de terceros en el área concesionada u objeto del título, podrá solicitar al Alcalde o a la Autoridad Minera un amparo provisional para que suspenda dicha perturbación⁵³. Los alcances del amparo lo

⁵² Según Rojas (2013), el uso del recurso criminalizador sobre un tipo de minería tipificada como ilegal se da a partir del Código Penal de 1980 (Código penal, 1980), que consagró en el Artículo 244 la “Explotación ilícita de yacimiento minero”, y su inclusión en el Decreto 2655 de 1988, artículo 11, como “Ejercicio ilegal de actividades mineras”. Posteriormente, el Código Penal vigente (Código penal, 2000) tipificó este tipo de minería en el artículo 338 como “Explotación Ilícita de yacimiento Minero y otros materiales” y la Ley 685 de 2001, en concordancia con el Código Penal, definió la minería ilegal como “Exploración y Explotación Ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad” (Artículo 159, Ley 685 de 2001). Esta definición fue reiterada por el Glosario Minero (Decreto 2191 de 2003).

⁵³ “Perturbación. El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que la realice en el área objeto de su título. Esta querrela se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra

reafirma la Corte Constitucional: “el amparo administrativo tiene como finalidad, brindarle al beneficiario del título minero la garantía de poder adelantar el inmediato ejercicio de todos los derechos que se derivan del título, y de impedir el ejercicio indebido de la minería” (Corte Constitucional de República de Colombia, 2013, Sentencia T-187). Es decir, en últimas, el amparo administrativo tiene como objetivo garantizar los derechos de propiedad del titular minero e impedir el ejercicio de la minería sin título lo cual equivale a minería ilegal⁵⁴.

La empresa Continental Gold con estas solicitudes de amparo administrativo demandó la intervención directa del Estado en una situación considerada problemática y que podría llegar a poner en riesgo la operación del proyecto minero de Buriticá. Según la empresa:

Potential risks associated with the Buriticá Project include: (...) the extent of unauthorized and illegal mining activities in the Yaraguá and Veta Sur areas. Unauthorized mining activities have been discovered, on occasion, adjacent to Continental’s underground workings in the Yaraguá and Veta Sur deposits (...) The unauthorized mining activity near the Project has the potential to disrupt and delay construction activities, and to deplete the resource. The government of Colombia has the responsibility and has committed to address and manage this situation including actions to remove these illegal activities (Continental Gold, 2016b, p. 35).

en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrela podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional” (Artículo 307, Ley 685 de 2001).

⁵⁴ La diferenciación entre estas dos categorías, según la Procuraduría General de la Nación (2010), ha sido uno de los asuntos más problemáticos de la política minera colombiana, porque establece la existencia o no del título de explotación minera como el único criterio diferenciador para distinguir la minería legal de la minería ilegal. Esto ha llevado a que la política minera colombiana haya sido incapaz de diferenciar lo ilegal de lo legal (Procuraduría General de la Nación, 2011). Al respecto, según Sierra (2016), el ordenamiento jurídico en materia minera no es claro en establecer una distinción y clasificación de las categorías a través de las cuales se definen los diversos tipos de minería, lo que ha llevado a que la minería a pequeña escala y la minería informal sean “subsumidas” en la minería ilegal y en la minería criminal. De allí que, según la ley, la explotación realizada en condiciones de informalidad sobre terrenos titulados constituye un tipo de minería ilegal.

Los riesgos a los que se refiere la empresa, y ante los cuales demanda intervención del Estado como responsable, son las actividades de explotación de minería ilegal desarrollados por los mineros informales sobre los terrenos titulados a la Continental Gold y que, en algunos casos, se encuentran muy cercanos a los sistemas de vetas Yaraguá y Veta Sur, con alto potencial de afectar las operaciones del proyecto. De allí que ante la solicitud de la empresa para la intervención del Estado local como responsable de eliminar las actividades de minería ilegal en esta zona, la Alcaldía municipal, con el apoyo de la Policía Nacional y de otras instituciones, dio trámite a estos amparos, ordenando y realizando, con acompañamiento de la empresa Continental Gold, el cierre y voladura de las bocaminas ilegales, el desalojo de mineros informales y el decomiso de elementos utilizados para estas actividades⁵⁵; sin embargo, ante la incapacidad local para garantizar el cierre definitivo de las minas y de impedir el ingreso a la zona de mineros informales provenientes de otros municipios del departamento, la actividad por parte de los mineros informales continuó de forma ilegal sobre los terrenos titulados a la Continental (Cardona y Cuadros, 2014). Para el año 2011, como narran las autoridades de la zona, la situación en Buriticá no había mejorado:

la Policía Nacional, la Alcaldía Municipal, la Comisaría de Familia, Corantioquia y funcionarios de la empresa CG de Colombia, realizaron una verificación sobre los presuntos túneles “ilegales”, encontrando 27 túneles o puntos de excavación ilegal dentro del área de exploración y explotación concedida por el título minero No. 7495 del cual es titular y beneficiaria la empresa Continental Gold (Corte Constitucional de República de Colombia, 2013, Sentencia T-187).

Debido a la persistencia de la problemática y a la permanente llegada de mineros informales para asentarse en los terrenos de la empresa, esta interpuso de nuevo, entre los años 2011 y 2012, un total de 52 amparos administrativos adicionales que llevaron a que la Administración municipal el 11 de Julio del año 2012 diera cumplimiento a los amparos

⁵⁵ Del total de amparos solicitados por la Continental Gold, en el año 2010 se dio trámite a 4 de ellos; a otros 4 se les dio trámite en el 2011 y las 17 restantes no fueron aceptadas por no cumplir con la georreferenciación (Corte Constitucional de República de Colombia, 2013, Sentencia T-187).

concedidos a la empresa Continental Gold. La administración municipal con el acompañamiento de la Fuerza Pública y la Continental Gold procedieron a realizar los desalojos de las bocaminas ilegales y expulsaron del municipio a más de 500 mineros informales, lo cual desató un fuerte enfrentamiento entre un grupo de mineros y la Fuerza Pública, que condujo al Alcalde de la localidad a decretar “toque de queda” hasta las 6 de la mañana del 12 de julio del mismo año (Hablemos de Minería, 2012).

En resumen, la intervención estatal en este primer momento se presenta como una demanda de la empresa, a través de las solicitudes de amparo administrativo, al Estado local, y frente a la cual este procede a ordenar y ejecutar dicho amparos, desalojando a los mineros informales y realizando cierres técnicos de bocaminas ilegales. Sin embargo, esta intervención no logró garantizar plenamente los derechos del titular minero pues persistió la actividad minera en los terrenos de la empresa sin su autorización. Esta situación, como veremos en el siguiente apartado, generó una nueva intervención del Estado que asumió un carácter más “interinstitucional” respecto al primer momento, justificada esta vez en la salvaguarda de la vida de los mineros informales que se encontrarían en situación de “riesgo”.

5.2. Intervención interinstitucional del Estado

En el año 2013 una cadena de accidentes marcaría un nuevo ciclo en las intervenciones directas del Estado sobre la conflictividad minera en Buriticá. El 27 de febrero de 2013 ocurrió una explosión en una de las minas ilegales cercanas al casco urbano de Buriticá, resultando 5 personas lesionadas por intoxicación con gases (Minuto 30, 2013a). Posteriormente, en el mes de abril de 2013, según fuentes del Hospital de Buriticá, en tan solo ocho días, 4 personas ingresaron a este centro de salud heridos por traumas, quemaduras y síntomas de asfixia por inhalación de monóxido de carbono (Martínez, 2013a). El 11 de mayo de 2013 falleció una persona producto de una explosión, dentro de una mina ilegal, cuando manipulaba un explosivo artesanal o también conocido como “polvo loco” (Martínez, 2013b), elemento artesanal utilizado en las minas ilegales para reemplazar la dinamita Indugel, que solo es vendida por el Ejército a las explotaciones con título minero.

Así mismo, el 11 de octubre de 2013, otra persona resultó muerta y otra más gravemente herida producto también de una explosión de “polvo loco” (Martínez, 2013c). Según la

prensa local “por explosiones de "polvo loco" en minas de Buriticá han muerto cuatro mineros” (Martínez, 2013c). Finalmente, el 18 de octubre de 2013 se presentó el desplome de una mina ilegal en la vereda Los Asientos, donde, según la prensa, más de 3.000 mineros informales habitaban y explotaban el oro; desplome que produjo cuatro muertos, dos heridos y cerca de 15 desaparecidos (Cuatro muertos y 15 desaparecidos en derrumbe de mina en Antioquia. 2013, 18 de octubre).

Debido a esta situación anteriormente descrita, pero particularmente a este desplome, muerte y posible desaparición de mineros, el 19 de octubre de 2013, la Alcaldía Municipal emitió el Decreto Nro. 089 por medio del cual se declaró la calamidad pública⁵⁶ en el municipio de Buriticá por 60 días y se solicitó a la Nación y al Departamento apoyo para el control, así como para las intervenciones necesarias en la zona (Decreto 089 de 2013). Según este decreto, desde el año 2011 se estaba presentando en Buriticá un incremento de mineros informales provenientes de otros municipios y departamentos, asentados en varios sectores del municipio, algunos de los cuales, dadas las características topográficas del terreno, se encontraban en una zona de amenaza media alta por deslizamiento. Situación que, sumada a la utilización de explosivos artesanales para abrir alrededor de 300 bocaminas y las fuertes lluvias de la ola invernal del año 2013 que desestabilizaban el terreno, habrían constituido una problemática de “alto riesgo” para la vida de las personas que habitaban la zona y que realizaban allí las actividades mineras ilegales (Decreto 089 de 2013).

La Gobernación de Antioquia, a través del Departamento Administrativo del Sistema para la Prevención, Atención y Recuperación de Desastres –DAPARD- acogió este Decreto Municipal y emitió a su vez el Decreto N° 4907, del 8 de noviembre de 2013, por el cual dispuso la necesidad de evacuar a cerca de 3.000 mineros de la zona del accidente en los

⁵⁶ Según la Ley 1523 de 2012, una calamidad pública es “el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.” (Artículo 58, Ley 1523 de 2012). La declaratoria de situación de calamidad pública se encuentra dispuesta en el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012.

sectores San Román y San Antonio de la vereda Los Asientos, porque, según argüía, estaban en riesgo la vida de quienes habitaban y trabajaban allí. De acuerdo con la Gobernación de Antioquia:

- 1) El sector San Román, donde ocurrió el último evento que puso en riesgo la vida de las personas asentadas, es una zona de ladera catalogada de alta vulnerabilidad, que se caracteriza por una deforestación total de la superficie favoreciendo el aumento de concentración de aguas superficiales y residuales que inciden en procesos erosivos y movimientos en masa, que ponen en alto riesgo a más de 3.000 personas.
- 2) La zona presenta diferentes problemáticas derivadas del mal uso del suelo y la minería descontrolada está llevando a la construcción de viviendas inestables sin las debidas normas o permisos de construcción por parte de la administración municipal.
- 3) En ladera hay una considerable aglomeración de casas, lo que ha acrecentado la problemática social que se refleja en el incremento de servicios de urgencias derivadas de la actividad minera en el hospital local en un 90%. Sumado a esto, el sistema empleado para depositar los materiales sobrantes producto de la explotación minera es inapropiado y pone en riesgo potencial a los denominados chatarreros y demás personas que se ubican en inmediaciones a la mina, y al tipo de estructuras fabricadas artesanalmente para realizar la extracción del oro (Prensa Gobernación de Antioquia. 2013, 19 de noviembre).

Según la Gobernación el riesgo de desastres para la comunidad en el momento era inminente, considerándose, además, la segunda temporada de lluvias que se registraba en Antioquia y el uso de explosivos utilizados por parte de los mineros informales en la explotación minera en la zona. Estos factores adicionales “afectarían las masas del material contenido por los gaviones, provocando la desestabilización de los suelos, la disposición en sucesión de las estructuras de contención realizadas por las personas asentadas en el territorio que tienen una disposición una sobre otra y su posible desplome podría causar un efecto dominó magnificando el desastre” (Minuto 30, 2013b).

Por su parte, el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD-, también avaló la declaratoria de calamidad pública emitida por la

Alcaldía de Buriticá y "la evacuación preventiva de la población expuesta a deslizamientos" (W Radio, 2013). Así mismo, en las labores de búsqueda tras el desplome de la mina en la vereda Los Asientos, la UNGRD descartó que se hubiesen presentado muertos y también la cifra de 15 desaparecidos reportados inicialmente, confirmando un saldo de solo dos personas heridas y la posibilidad de dos personas desaparecidas.

Siendo avalada la declaratoria de calamidad pública por los gobiernos departamental y nacional bajo el argumento de la protección de la vida de las personas que se encontraban habitando una zona de alto riesgo, la administración municipal, departamental y nacional emplearon una acción "interinstitucional" denominada "Plan Integral de Buriticá" para evacuar de la zona a los cerca de 3.000 mineros informales. Esta intervención contó con el apoyo del Ejército, la Policía Nacional, la Fiscalía Nacional, el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional Minera, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, la Defensoría del Pueblo, el DAPARD, las Secretarías de Minas y Gobierno de la Gobernación de Antioquia, Corantioquia y la Personería Municipal.

Además, la integralidad de esta intervención estaría dada por las distintas fases del mismo: una primera, de llegada, que incluyó el incremento de la Fuerza Pública, el desalojo de los mineros informales y la prevención del riesgo inminente de desastre; una segunda fase de consolidación, que implicaba la promoción de la formalización minera, la mitigación del riesgo, aplicación de amparos administrativos y el cierre técnico de minas y de las áreas declaradas en riesgo; y, por último, una fase de sostenibilidad, que supondría el acompañamiento al Municipio de Buriticá para el control y la sostenibilidad de medidas tomadas para superar la emergencia, el apalancamiento de recursos en el marco de la zona de influencia de Hidroitungo -de la que el municipio hace parte- y la vinculación a proyectos de desarrollo del Gobierno Nacional (Silva, 2015). Finalmente, según denuncias, en esta intervención dos mineros murieron, 17 resultaron heridos, 10 fueron detenidos y más de mil ranchos destruidos (MOVICE, 2013).

A pesar de esta intervención que evacuó a cerca de 3.000 mineros informales de una zona declarada como "de riesgo", los hechos trágicos relacionados con la minería informal en esta zona continuarían. El 25 de abril de año 2014, en la misma vereda Los Asientos –lugar del desplome de una mina en el año 2013-, ocurrió una explosión de una mina ilegal llamada "El

Platanal”, en la que murieron 4 mineros y 94 resultaron heridos producto de la inhalación de gases tóxicos. Según algunas versiones de los mineros informales y del Diputado de la Asamblea de Antioquia, Jorge Gómez, esta explosión fue resultado de actividades de sellamiento de una bocamina informal en la zona, llamada “El Amanecer”, contigua a la mina “El Platanal”, realizada por funcionarios de la empresa Continental Gold con acompañamiento de la Policía Nacional (Álvarez, 2016; Gómez, 2016). En esta versión coincidió también el Alcalde de Buriticá, Carlos Mario Varela (2012-2015). Según este,

Al parecer fue una onda explosiva por parte las distintas voladuras que viene ejerciendo la compañía Continental Gold; de pronto tuvo una duración un poco fuerte, o tan fuerte que derrumbó otras bocaminas que estaban alrededor y al parecer hay personas atrapadas allí (Teleantioquia, 2014).

Estos señalamientos fueron rechazados por la empresa Continental Gold, según la cual el accidente se debió a los gases generados por sustancias explosivas no determinadas en la mina que no era legal (Caracol Radio, 2016a). Sin embargo, la empresa reconoce la realización en el sector de procedimientos de cierres técnicos y voladuras de minas ilegales, con el objeto de ejecutar los amparos administrativos, los cuales habrían contado con el acompañamiento y la coordinación institucional (Sánchez, 2014; Caracol Radio, 2016a). Según la empresa Continental Gold, citando un informe de la Agencia Nacional de Minería, no existían conexiones entre los túneles de las minas El Amanecer (sobre la que se realizó cierre y voladura de la bocamina) y la mina ilegal El Platanal (lugar de la muerte de los mineros), por lo cual, según la empresa, “no es posible que los gases producidos por las actividades de cierre técnico de la mina El Amanecer, pudieran atravesar y ser causantes de las muertes” (Álvarez, 2016). En este sentido, tanto la empresa Continental Gold como la Agencia Nacional de Minería responsabilizaron a los mineros informales que operaban la mina por las deficientes condiciones técnicas y de seguridad industrial que propiciaron el accidente, incluido el manejo indebido del explosivo de fabricación casera llamado “polvo loco” (Álvarez, 2016).

Hasta aquí este apartado permite dar cuenta de una intervención del Estado que se justificó en una cadena de accidentes y muertes en algunas minas de la zona y en el “alto riesgo” de deslizamientos; esta situación constituiría una problemática de “calamidad pública”, frente a la cual la acción del Estado articuló diferentes entidades de los niveles nacional, regional y local. Esta característica hace distinta la intervención del Estado en este momento, porque si en el momento anterior dicha intervención fue realizada principalmente por el Estado local y por solicitud de la empresa ordenando y ejecutando los amparos administrativos, en este nuevo momento -en el que también se ordenaron y ejecutaron amparos administrativos-, la intervención se realizó por solicitud del nivel local del mismo Estado, es decir, de la Alcaldía municipal, que declaró la calamidad pública solicitando apoyo al Departamento y la Nación, los cuales, a través del DAPARD y a la UNGR, avalaron dicha medida y ordenaron evacuación de la zona por el “riesgo inminente”.

Esta última orden fue la que justificó la intervención del Estado regional y nacional y que adquirió un carácter “interinstitucional” mucho más presente que en intervenciones anteriores caracterizadas por la demanda de intervención del Estado por parte de la empresa, y en la cual primó la intervención “administrativa” del Estado local. Esta característica también distinguirá la intervención del Estado en posteriores intervenciones, pues en ella, aunque se mantuvo el carácter “interinstitucional”, la acción militar del Estado fue la que en este caso primó sobre otras formas y se justificó ya no en la perturbación a los derechos de la empresa o en el riesgo para la vida de los mineros, sino en la lucha contra la minería “ilegal” y “criminal”, como veremos en el siguiente apartado.

5.3. Operación Creta: la lucha contra la minería “ilegal” y “criminal”.

La conflictividad minera en Buriticá continuó aún después de los dos ciclos de intervenciones directas del Estado desatadas desde 2010 con las solicitudes de amparos administrativos, y después de la intervención interinstitucional del año 2013. Uno de los hitos en dicha conflictividad, y que marca el tercer ciclo de intervención directa del Estado sobre la minería en Buriticá, lo constituye la “Operación Creta”, realizada en el municipio de Buriticá el primer semestre del año 2016. El 23 de abril 2016 inició en Buriticá la “Operación Creta” contra la “minería ilegal”, realizada por la Fuerza Pública y ordenada por la Gobernación de

Antioquia (Restrepo, 2016). Según dicha dependencia, este operativo se realizó en virtud de la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación, del Departamento con el municipio, y con el propósito de “fortalecer las capacidades institucionales” del municipio de Buriticá, desbordadas por la fiebre minera (Gobernación de Antioquia, 2017, p. 1-2).

Por su parte, el Ejército Nacional definió la “Operación Creta” como una “operación militar conjunta de intervención”, que buscaba “acabar con la minería ilegal en Buriticá y propinar un duro golpe a las finanzas del clan Úsuga en Antioquia” (Ejército Nacional, 2016). En esta operación participaron 400 soldados de la Séptima División del Ejército Nacional y 1.050 policías de la Policía Antioquia. También hicieron parte militares del Comando Aéreo de Combate No. 5 de la Fuerza Aérea Colombiana y agentes del Cuerpo Técnico de Investigaciones C.T.I. de la Fiscalía General de la Nación, apoyados por la Gobernación de Antioquia, Corantioquia, Personería de Buriticá, Alcaldía de Buriticá, Defensoría del Pueblo, Agencia Nacional de Minas, Corporación Antioquia Humana y la Continental Gold (Creta, operación que busca acabar con la minería ilegal en Buriticá. 2016, 3 de mayo).

La operación Creta contó con varias fases: la primera, que buscó garantizar condiciones de seguridad; la segunda fase, administrativa y de consolidación; y la tercera, una fase de cierre de minas ilegales (Creta, operación que busca acabar con la minería ilegal en Buriticá. 2016, 3 de mayo). Una de las primeras acciones de este operativo fue la instalación de retenes de la Fuerza Pública, con tanquetas y agentes del Escuadrón Antidisturbios de la Policía (Restrepo, 2016), controlando el acceso de la población al casco urbano (Álvarez, 2016b). Posteriormente, el operativo procedió al desalojo de 2.041 trabajadores mineros informales de los socavones y al decomiso de herramientas, cierre de minas, el desmonte de plantas de beneficio y la expulsión de 300 mujeres dedicadas a la prostitución (Ospina, 2016a). Según las autoridades, el operativo Creta se desarrolló sin violencia, respetando los derechos humanos y “sin disparar un tiro ni lanzar un gas lacrimógeno” (Ospina, 2016). Sin embargo, integrantes de la Mesa de concertación minera denunciaron agresiones por parte de la Fuerza Pública (Álvarez, 2016a).

Frente a estas acciones, las protestas por parte de los mineros informales no se hicieron esperar. El 17 de mayo de 2016, 1.500 mineros de diferentes municipios del departamento,

y entre los que se encontraría un grupo de los mineros informales desalojados de Buriticá, llegaron al centro Administrativo La Alpujarra, en Medellín, para desarrollar una protesta, reclamando su derecho al trabajo y rechazaron las medidas del Gobierno Nacional frente a la minería artesanal (Álvarez, 2016c). También, el 9 de junio, cerca de 2.000 personas realizaron una movilización en caravana de vehículos, desde el municipio de Santa Fe de Antioquia, hasta el Alto de Pinguro, en Buriticá, con la consigna de “retorno pacífico a Buriticá”, rechazando la operación Creta y reclamando el respeto a la minería tradicional (Ramírez, 2016).

En el contexto del Operativo, para el mes de diciembre de 2016 se presentaron en Buriticá algunos hechos violentos, cuando un grupo de personas trataron de ingresar a una de las minas, ante lo cual los vigilantes de la compañía Continental Gold realizaron disparos; además, desconocidos dinamitaron el motor de una volqueta y lanzaron dos granadas a una oficina minera, por lo que el casco urbano fue militarizado (Caracol Radio, 2016b). A Junio de 2017 el Operativo Creta avanzó en el 99.9% (Caracol Radio, 2017) y “se mantendría en el tiempo” (Grupo Focal realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Opinión de representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo de 2017) porque según voceros de la empresa Continental Gold “existe la probabilidad de que todavía haya actividad minera ilegal”.

Según la Gobernación de Antioquia, entre los resultados de la Operación Creta, se encuentra la evacuación y salida voluntaria de 5.698 personas; la captura de 50 personas; la inmovilización de 77 vehículos y 355 motos. Así mismo, la demolición de más de 80 plantas de beneficio planeadas y el cierre de 290 bocaminas; la incautación de 1.190 molinos artesanales, 98 motobombas, 202 canaletas, 99 ejes, 266 gramos de oro, 216 motores incautados, 63 taladros, 27 plantas eléctricas, 156.4 kilos de explosivos (Anfo), 4.785 metros (mts) de mecha de seguridad, 932 detonantes comunes, 381 Kilogramos (Kg) de indugel, 74.5 Kg de Pólvora, 1 arma de fuego, 2.479 costales con material aurífero, 556 Kg de cianuro, 114.5 Kg de mercurio, 15.321 mts de manguera, 10 motosierras, 22 extractores de

aire, 5 machadoras, 4 compresores, 4 grameras, 2 quemadores, 64 cambuches⁵⁷ desmontados, 9 Sitios de Lenocinio y 34 Compraventas intervenidas (Gobernación de Antioquia, 2017, p.53-56).

Adicionalmente a estos resultados, para la Gobernación de Antioquia este operativo garantizó una multiplicidad de derechos (justicia, al debido proceso, petición, a la vida, la seguridad, la libertad personal, al ambiente sano, la tranquilidad y los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes), y particularmente el derecho a la propiedad privada, tanto a nivel personal (entre los pobladores del territorio) como respecto a los derechos de propiedad de la empresa Continental Gold, los cuales, según la Gobernación de Antioquia, fueron vulnerados por los mineros ilegales y criminales en cuanto desconocen el título minero (Gobernación de Antioquia, 2017). Al respecto señaló la Gobernación de Antioquia, que “el núcleo esencial de la Protección a los Derechos Fundamentales, en cuanto a la presente operación radica precisamente en aras de proteger el derecho a la propiedad privada de la compañía extranjera referida (Gobernación de Antioquia, 2017, p. 3).

Para la Gobernación de Antioquia, la garantía de este conjunto de derechos “ameritaban la intervención” y “son los precisamente hoy protegidos”; además, señala que, en tanto la policía o el municipio cesen o no adopten las acciones necesarias, la situación en Buriticá entraría nuevamente en una “crisis”, por lo que recomienda mantener el Operativo Creta, “continuar con la tarea” y extender este tipo de intervenciones a nivel regional (Gobernación de Antioquia, 2017, p.9).

En resumen, son tres los momentos de la intervención directa del Estado sobre la minería en Buriticá: en el primero, es la empresa quien demanda la intervención del Estado, particularmente a nivel local, y frente a la cual este procede a ordenar y ejecutar los amparos administrativos. En el segundo, la intervención del Estado adquiere un carácter “interinstitucional”, articulando diferentes entidades e instituciones de los distintos niveles del Estado (local, regional y nacional), es decir, ampliando su intervención. Y en el tercero,

⁵⁷ Se refiere a una vivienda improvisada construida con plásticos y madera.

la intervención estatal, aunque mantiene el carácter interinstitucional, se desarrolla fundamentalmente con un énfasis militar, con el objetivo de atacar la minería ilegal y criminal en la zona, legitimando así su intervención e imponiendo su poder político.

De acuerdo con esto, se trata de una intervención directa del Estado a través de sus instituciones contra las actividades de explotación minera ilegal sobre el área titulada a la empresa Continental Gold. Estas acciones dan cuenta de la continuidad de la influencia de lo político y de las relaciones de poder en general (Hibou, 2013). En Buriticá el Estado, con estas prácticas en sus distintos niveles, creó las condiciones y garantizó la labor de la empresa Continental Gold en la explotación del recurso minero en cuanto es la propietaria del título minero, es decir, la legalmente delegada para explotar el recurso minero. El objetivo de esta intervención, como bien reconoce la Gobernación de Antioquia (2017), era garantizar los derechos de propiedad de la empresa Continental Gold y con ella la actividad minera de la cual el Estado también se beneficia al ser el titular del poder que concede la descarga a la empresa. La presencia directa del Estado, tal como se vio en este capítulo, se conjuga con su presencia indirecta para contribuir así a constituir y mantener un gobierno indirecto privado en la minería en Buriticá.

Capítulo 6. Reflexiones finales sobre la configuración del Estado neoliberal en la política minera

En esta parte final de la investigación conviene retomar el enunciado central que orientó esta pesquisa. En la introducción y en el capítulo 1 de esta tesis, señalé que la percepción de distintos actores involucrados en la conflictividad minera en Buriticá, según la cual la función del Estado en la actividad minería es “ausente” o en “retirada” (Strange, 2003), me suscitaron varias preguntas de investigación que orientaron este ejercicio. Entre ellas la pregunta central: ¿Cómo se configura la presencia del Estado en el sector de la minería aurífera en Buriticá, entre 2007 y 2017? Según la conjetura inicial de esta investigación, la participación de privados en el negocio de la minería de oro en Buriticá no significaba una “ausencia” del Estado, sino una nueva forma de configuración del Estado.

Según vimos en esta tesis, el Estado configura su presencia en el sector minero de Buriticá por medio de una descarga (Hibou, 1998a; 2013) en la empresa Continental Gold, entre otros privados, que configura un Estado neoliberal (Escalante, 2008) que opera mediante formas de gobierno indirecto privado (Hibou, 1998a; 2013). Esta forma de gobierno no es expresión de una “ausencia” o “retirada del Estado” (Strange, 2003), sino, por el contrario, de una extensión de su gobernabilidad en el sector de la minería.

La construcción de esta respuesta fue posible gracias a la adopción del enfoque teórico elaborado por Hibou (1998a; 2013), y presentado en el capítulo 2, que permitió responder las preguntas específicas de la investigación, así: La respuesta a la primera pregunta ¿Cuál es el papel de la iniciativa privada en la implementación de la política minera en Buriticá? permite afirmar que en la implementación de la política de formalización minera en Buriticá el papel de la iniciativa privada, particularmente de la empresa Canadiense Continental Gold, es central. La empresa recibe la descarga para desarrollar la extracción del recurso y a la vez asume en terreno la función de *intermediación* entre el Estado y los mineros informales, implementando la política de formalización minera.

Para construir esta respuesta fue necesario analizar, primero, el papel de la iniciativa privada en la política minera colombiana y, segundo, el papel de la iniciativa privada en la implementación de la política de formalización minera en Buriticá. El primer asunto fue desarrollado en el capítulo 1 y 3, donde mostramos que la iniciativa privada tiene un papel central en la política minera colombiana contenida en la Ley 685 de 2001, porque es la delegada o quien recibe la descarga (Hibou, 1998a; 2013) por parte del Estado para desarrollar la actividad minera mediante el otorgamiento de “contratos de concesión minera” (Ley 685 de 2001). Esta figura establece la posibilidad para que los privados vinculen a terceros en la exploración y explotación del recurso minero a través de “subcontratos”, lo que significa que los privados asumen funciones de *intermediación* entre el Estado y los actores de la minería en el territorio.

Dicha intermediación fue analizada en el capítulo 4, que abordó lo referido al papel de la iniciativa privada en la implementación de la política de formalización minera en Buriticá. Según pudimos ver en este capítulo, la empresa Continental Gold avanzaba en la legalización de operaciones de minería informal en el marco de su proyecto de explotación aurífera a través del proceso de formalización minera iniciado por la Continental en 2012 con varios grupos de mineros informales que realizaban la explotación “ilegal” en sus terrenos y con la firma de ocho “subcontratos de formalización minera” con las asociaciones de mineros creadas en este proceso. La empresa a través de este proceso condujo y supervisó el cumplimiento por parte de los mineros informales de su responsabilidad jurídica y de los términos y obligaciones operacionales, legales, ambientales, laborales y técnicos definidos por la ley para poder acceder a la subcontratación y a la formalización; es decir, en este proceso, por medio de la empresa y a través de los subcontratos de formalización, el Estado regularizó o controló que los mineros en proceso de formalización cumplieren con los requisitos establecidos en la ley para el desarrollo de actividades mineras.

La segunda pregunta ¿Qué relaciones establece el Estado con los diferentes actores del sector minero en Buriticá para asegurar su acatamiento? fue abordada por los capítulos 4 y 5. Según la respuesta construida, el Estado gobierna a través de sus intervenciones indirectas y directas para garantizar su acatamiento u “obediencia”, es decir, lograr la gobernabilidad en el sector

de la minería en Buriticá. Como vimos en el capítulo 5, la intervención directa del Estado sobre la minería en Buriticá se realizó a partir de tres momentos: en el primero, ante la ocupación ilegal de sus terrenos por parte de mineros informales, la empresa Continental Gold demandó la intervención del Estado local y este actuó principalmente a partir de la orden y ejecución de amparos administrativos. En el segundo momento, la intervención del Estado, aunque mantiene la acción de amparos administrativos, adquirió un carácter “interinstitucional” articulando diferentes entidades e instituciones de los distintos niveles del Estado (local, regional y nacional), es decir, ampliando su intervención, y evacuando a los mineros informales de los terrenos titulados a la Continental Gold argumentando “alto riesgo” de deslizamientos en la zona. Y en el tercer momento, la intervención estatal, aunque también mantiene el carácter “interinstitucional”, se desarrolló con un énfasis militar, legitimando su intervención en el ataque de la “minería ilegal” y la “minería criminal”, desalojando cerca de 6.000 personas provenientes de otros municipios.

Finalmente, la respuesta construida a la tercera pregunta ¿Cuál es el tipo de Estado que se configura en la implementación de la política minera en Buriticá?, permite afirmar que el gobierno privado indirecto sobre la minería en Buriticá generado por la descarga, configura un “modo neoliberal de gobierno” (Hibou, 2015), o como dijera Escalante (2008), “un Estado neoliberal”. Este tipo de Estado, según Escalante (2008), aunque da participación a los privados no logra el cometido planteado por los neoliberales de un Estado “reducido” en funciones y en burocracia. En el caso particular de la configuración del Estado neoliberal en el sector minero de Buriticá, este modelo de gobierno le permite al Estado extender su gobernabilidad en la minería y abaratar sustancialmente sus gastos burocráticos y de administración, sin que esto signifique que la burocracia estatal y el Estado desaparezcan del sector minero. La disminución de la burocracia estatal en algunas funciones, como por ejemplo en la implementación de la política minera que es realizada por parte de la empresa Continental Gold, es *relativa* (Escalante, 2008) porque en otras áreas se presenta un incremento y fortalecimiento de la estructura burocrática, por ejemplo, de la militar del Estado en la tarea de garantizar los derechos de propiedad de la empresa Continental Gold y el cumplimiento de la ley. Esto sucede porque, según Hibou (2015), el relanzamiento del Estado generado por la descarga toma la forma de intervencionismo totalmente directo en

todo lo que tiene que ver con la seguridad (2015). Pero también esta es una disminución *relativa* porque en el fondo lo que se presenta es una transformación de la burocracia, que puede representar ahorro de gastos burocráticos para el Estado en el sector de minería en el sentido de no tener empleados propios para esta labor, lo cual lo asume el sector privado, pero aumenta su presencia con sus burócratas del orden en el momento de atender las llamadas crisis.

Por último, hay que señalar que dar cuenta de estas transformaciones y de estos procesos me permitieron en esta tesis entender que el Estado no es una cosa resultado de un proceso de formación lineal que se implanta de manera homogénea en los territorios, o una estructura separada de las estructuras de la sociedad en las cuales opera, sino, como dijera Migdal (2011), un campo de poder, de disputas y negociaciones, y en formación continua (Hibou, 2013). Este enfoque, desde mi perspectiva, se constituye para el amplio campo de los estudios políticos en una veta analítica para cuestionar las visiones normativas, instrumentalistas o reificadas del Estado, de avanzar en el estudio a futuro de otros asuntos relacionados con los procesos de privatización en curso y las nuevas modalidades de producción de lo político como parte de los procesos de formación y transformación de los Estados en la actualidad.

Referencias bibliográficas

Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En P. Abrams., A. Gupta., & T. Mitchell. *Antropología del estado* (pp. 17-70). México: Fondo de Cultura Económica.

Agencia Nacional de Minería –ANM- (2014). Consulta Amparo Administrativo. Recuperado de <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/20141200358401-amparo-administrativo.pdf>

Agencia Nacional de Minería -ANM- (2016). Consulta- Interpretación y aplicación del Contrato de Asociación y Operación. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20161200406961.pdf

Agudo Sanchíz, A. (2014). El Estado, disgregado y reconstituido. En A. Agudo Sanchíz., & M. Estrada Saavedra. (Coord.), *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México, D.F.: El Colegio de México.

Alcaldía de Buriticá. (19 de octubre de 2013). Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Buriticá [Decreto 089 de 2013]. Recuperado de: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/mineros2.html>

Alcaldía de Buriticá (2016). Base de datos del SISBEN versión 3. Actualizada a Abril de 2016.

Alianza por la Minería Responsable (2016). Legalización de la pequeña minería. Recuperado de

http://www.somostesoro.org/files/uploads/documents/Somos_tesoro_Cartilla_1_v14_1_lovepdf_compressed.pdf

Alonso, M. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 135-157.

Álvarez, V. (2016a, julio 26). ¿Hubo exceso en operativos contra minería informal en Antioquia? *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/mineria-informal-en-antioquia-hubo-exceso-en-operativos-MC4631860>

Álvarez, V. (2016b, abril 29). Buriticá sigue paralizada por operativos contra minería ilegal. *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/buritica-esta-paralizada-por-operativos-contra-mineros-he4060292>

Álvarez, V. (2016c, mayo 17). Mineros artesanales protestan frente a la Gobernación. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/protesta-de-mineros-artesanales-frente-a-la-gobernacion-de-antioquia-IL4159857>

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- (2016). Resolución 01443. Por la cual se modifica una licencia ambiental global y se toman otras determinaciones. Recuperado de http://www.anla.gov.co/sites/default/files/res_1443_30112016_ct_6335_d.pdf

Barreto, L., Cerón, L., & Fernández, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En A.N. Roth Deubel. (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 347-363). Bogotá: UNAL.

Bayart, J. F., Ellis, S., & Hibou, B. (1998). *The criminalization of the State in Africa*. Londres: James Currey.

- Bayart, J. F. (1999). *El Estado en África. La política del vientre*. Barcelona: Bellaterra.
- Benavides, J. (Ed). (2014). *Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética.
Recuperado de http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/Insumos_DesarrolloPNOM.PDF
- Betancur, M. (2012). *La locomotora minera: Profundizando la concentración de la tierra y el despojo en Colombia*. Observatorio de Derechos Humanos, 16. Medellín: Instituto Popular de Capacitación IPC. Recuperado de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2013/04/Observatorio-16-mineria-y-concentraci_n-de-la-tierra.pdf
- Bolívar, I. (1999). *Sociedad y Estado: La configuración del monopolio de la violencia*. Controversia 175. Recuperado de <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=313>
- Campuzano, C., & Calderón, N. (2013, marzo). *Semillas de sol para los mineros en Buriticá*. Contexto, 35, 8-9. Recuperado de <https://issuu.com/periodicocontexto/docs/contexto35>
- Caracol Radio. (2016a, julio 26). *Continental Gold aclara que no es responsable por accidente minero en Buriticá Medellín*. Recuperado de http://caracol.com.co/emisora/2016/07/26/medellin/1469534930_740239.html
- Caracol Radio. (2016b, diciembre 21). *Buriticá sigue militarizado para evitar nuevos desmanes por parte de mineros Medellín*. Recuperado de: http://caracol.com.co/emisora/2016/12/21/medellin/1482354490_895236.html

Caracol Radio. (2017, mayo 25). Buriticá, Antioquia, está casi libre de minería ilegal: Gobernación Recuperado de: http://caracol.com.co/emisora/2017/05/24/medellin/1495635467_341097.html

Cardona, A. & Cuadros, M. (2014). Minería y patrimonio ambiental en Buriticá: informe final de investigación para Corantioquia. Recuperado de: http://corantioquia.gov.co/sitios/ExtranetCorantioquia/ciadoc/SUELO/GC_CV_1008_2013.pdf

Catastro Minero Colombiano (2018). Consulta título. Recuperado de <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc;jsessionid=D711F22FA7B5F7FEAEA6DF12EA8A3D65>

Código Penal [Código]. (1980). Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/codigo_penal_1980.htm

Código Penal [Código]. (2000). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Collier, P. & Hoeffler, A. (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, 46 (1), 13 - 28. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.914.1949&rep=rep1&type=pdf>

Colorado, T., Franco, J., & Rangel, Y. (2016). Recursos y capacidades para el desarrollo económico local en Buriticá Antioquia (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

Comaroff, J. (2009). *Violencia y ley en la poscolonia*. Barcelona: Katz Editores. Recuperado de <http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2017-08/ComaroffViolenciaposcolonia1era%20parte.pdf>

Comunidad Andina de Naciones -CAN- (2012). (30 de julio de 2012). Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal [Decisión 774 del 2012]. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision_744.pdf

Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1969). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos. [Ley 20 de 1969]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786980>

Congreso de Colombia. (15 de Agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. [Ley 685 de 2001]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_685_2001.pdf

Congreso de Colombia. (5 de diciembre de 2008). Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. [Ley 1258 de 2008]. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1258_2008.html

Congreso de Colombia. (9 de febrero de 2010). Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de Minas [Ley 1382 de 2010]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1382_2010.pdf

Congreso de Colombia. (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html

Congreso de Colombia. (6 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 1551 de 2012]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de Colombia. (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1658 de 2013]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1658_2013.pdf

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1753_2015.pdf

Constitución política de la República de Colombia [Const.] (1886). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7153>

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Continental Gold (2016a). Por qué Continental Gold. Recuperado de: <http://www.continentalgold.com/es/>

Continental Gold (2016b). Buriticá Project Feasibility Study. Recuperado de: <http://www.continentalgold.com/es/proyectos/buritica/estudio-de-factibilidad/>

Continental Gold (2016c). Gerencia de Responsabilidad social corporativa. Recuperado de: <http://www.fcmcisal.org/wp-content/presentaciones/diez-continental-gold-antioquia.pdf>

Continental Gold (2017). Continental Gold reporta sus actividades para el tercer trimestre de 2017. Recuperado de: <http://www.continentalgold.com/es/continental-gold-reporta-sus-actividades-para-el-tercer-trimestre-de-2017/>

Continental Gold (2018a). Buriticá. Recuperado de:
<http://www.continentalgold.com/es/proyectos/buritica/>

Continental Gold (2018b). Descripción del proyecto. Recuperado de:
<http://www.continentalgold.com/es/proyectos/buritica/descripcion-del-proyecto/>

Corte Constitucional. (29 de abril de 1997). Sentencia C-221. Norma subrogada. [MP. Alejandro Martínez]. Recuperado de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>

Corte Constitucional. (11 de mayo de 2011). Sentencia C/366. Reforma al Código de Minas-Inexequible por exigencia de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. [MP. Luis Ernesto Vargas]. Recuperado de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (8 de abril de 2013). Sentencia T-187. Proceso policivo - Características y naturaleza jurídica. [M.S. Mauricio González Cuervo]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-187-13.htm>

Creta, operación que busca acabar con la minería ilegal en Buriticá (2016, mayo 3). El Mundo. Recuperado de:
http://elmundo.com/portal/noticias/seguridad/creta_operacion_que_busca_acabar_con_la_mineria_ilegal_en_buritica.php#.WOMOzdI1_IU

Cuatro muertos y 15 desaparecidos en derrumbe de mina en Antioquia. (2013, octubre 18). El País. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/colombia/cuatro-muertos-y-15-desaparecidos-en-derrumbe-de-mina-en-antioquia.html>

Defensoría del Pueblo (2010). Minería de hecho en Colombia. Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F11B784C597AC0F005257A310058CA31/%24FILE/La-miner%C3%ADa-de-hecho-en-Colombia.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- (2016). Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Nacional de Planeación. (2013, 20 de agosto). Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de Interés nacional y estratégicos- PINES- (Documento CONPES 3762). Recuperado de http://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3762_de_2013.pdf

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2014). Ficha de Buriticá. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Buritic%C3%A1%20ficha.pdf

Diouf, M. (1999). Privatisations des économies et des États africains. Commentaires d'un historien. En L'État en voie de privatisation. Politique africaine, 73, 16-23. Recuperado de http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/polaf/pdf/073016.pdf

Domínguez, S., Romero, L., & Torra, L. (2014). Valoración participativa del impacto socio-ambiental y sanitario por la actividad minera aurífera en el municipio de Buriticá, Antioquia 2014 (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

Duarte, C. (2012). Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Centro de Pensamiento RAIZAL. Recuperado de <https://gobernabilidadminera.files.wordpress.com/2012/01/gobernabilidad-minera-cronologic81as-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf>

Ejército Nacional (2016, abril 30). Operación Creta, el más duro golpe a la minería ilegal y a las finanzas del clan Úsuga en Antioquia. Recuperado de: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=395366>

Escalante, F. (2015). Historia mínima del neoliberalismo. México: El Colegio de México.

Escalona, J. L. (2011a). Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados. En *Estudios Sociológicos*, 29 (86), 389-413. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/598/59823584003.pdf>

----- (2011b). El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. *Antropología del Estado desde el sureste mexicano*. En A. Agudo Sanchíz & M. Estrada Saavedra. (Eds), (Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. México: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana de México.

Eslava, A. (Ed). (2014). Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana. Medellín: Universidad EAFIT

Eslava, A., Giraldo, J., Silva, S., Zapata, O., Correa, L., Preciado, A. & Hincapié, S. (2014). El lado dorado de la minería. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/262068642_El_lado_dorado_de_la_mineria

Fierro, J. (2012a). Políticas mineras en Colombia. Bogotá: ILSA.

Fierro, J. (2012b). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En C. Toro, J. Fierro, S. Coronado, & T. Roa. (Eds), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 179-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Flórez, A. & Présiga, D. (2015). Representaciones sociales de la minería en habitantes nativos del municipio de Buriticá en el año 2015 (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Santa Fe de Antioquia.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En Burchell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter (ed.), *The Foucault effect. Studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press. Recuperado de <https://laelectrodomestica.files.wordpress.com/2014/07/the-foucault-effect-studies-in-governmentality.pdf>
- Fuentes, A. (2012). Legislación minera en Colombia y derechos sobre las tierras y los territorios. En C. Toro, J. Fierro, S. Coronado, & T. Roa. (Eds), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 215-232). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gaitán, S. (2012) Presentación reporte Burkenroad Continental Gold Ltd. Recuperado de: <http://www.eafit.edu.co/escuelas/economiaayfinanzas/laboratorio-financiero/burkenroad/burkenroad2012/continental-gold-2012.pdf>
- Garay, L. J., Beltrán, I., Guerrero, B., & Salcedo, E. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf
- Garay, L. J. (2013a). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- (2013b). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.

----- (2014a). Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá: Contraloría General de la República.

----- (2014b). Minería en Colombia. Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Bogotá: Contraloría General de la República.

Giraldo, J., & Muñoz, J. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia. Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura Weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En J. Giraldo. (Ed.), Economía criminal y poder político. Medellín: Universidad EAFIT.

Göbel, B., & Ulloa, A. (Eds.). (2014). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Gobernación de Antioquia (2006). Municipio de Buriticá. Mapa de veredas y corregimientos. Recuperado de http://antioquia.gov.co/images/municipios/buritica_map.jpg

Gobernación de Antioquia (2017). Informe de resultados Operación Creta. Secretaría de Gobierno. Gobernación de Antioquia, Medellín.

Gómez, J. (2016, febrero 4). Un burro hablando de orejas: multinacional que no respeta la ley acusa de criminales a mineros. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4z8Emq5HXf8>

González, J., Salcedo, D., & Rangel, L. (2015). Impactos en los Derechos Humanos de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá. Línea base. Documentos de la Escuela, 95. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Recuperado de

http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/DOCUMENTOS-DE-LA-ESCUELA_95-Impactos-en-los-derechos-humanos-de-la-implementaci%C3%B3n-del-TLC-entre-Colombia-y-Canad%C3%A1-L%C3%ADnea-Base.pdf

González, N. (2014). La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica (tesis de maestría). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/52378961-2014.pdf?sequence=1>

González, P., & Jiménez, D. (2016). Notas sobre la actividad minera en Colombia, II. Documentos de Trabajo. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Recuperado de http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/7ceff31b-2450-4369-9b81-37248bf8da02/006_actividad_minera_Colombia_parte+I.pdf?MOD=AJPERES

González, X. & Rocha, J. (2012). El verdadero rostro de la locomotora minera y sus particularidades en el departamento del Chocó. Tierra Digna: Centro de Estudios para la Justicia Social. Recuperado de: <http://www.tierradigna.org/attachments/article/7/El%20verdadero%20rostro%20de%20la%20Locomotora%20Minera.pdf>

Goñi, E., Sabogal, A., & Asmat, R. (2014). Minería informal aurífera en Colombia. Principales resultados del levantamiento de la línea de base. Bogotá: Fedesarrollo, IDB. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/368/Mineria%20informal%20aurifera%20en%20Colombia%20-%20Informe_linea_base_mineria_informal%20-%20pagina%20Fedesarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Güesguán, O. (2016, abril 22). Minería ilegal se está tragando a Buriticá. El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/mineria-ilegal-se-esta-tragando-buritica-articulo-628625>

Hablemos de Minería. (2012, julio 12). Bajo toque de queda amaneció Buriticá por disturbios promovidos por mineros informales. Recuperado de: <http://hablemosdemineria.com/2012/07/12/bajo-toque-de-queda-amanecio-buritica-por-disturbios-promovido-por-mineros-informales/>

Hibou, B. (1998a). Retrait ou redéploiement de l'Etat ?. Critique internationale, Vol. 1. La privatisation de l'État, pp. 151-168. doi : 10.3406/criti.1998.1363

----- (1998b). Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne: Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. Etudes du CERI, pp.1-46. Recuperado de <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010654/document>

----- (2013). De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

----- (2015). “El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región Mediterránea”. En: Revista colombiana de antropología, Vol. 51, núm. 1, pp. 161-189. Bogotá: Instituto colombiano de Antropología e Historia.

Ibáñez, A., & Laverde, M. (2014). Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo. En J. Benavides. (Ed.), Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (pp. 203-298). Bogotá: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética. Recuperado de http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/Insumos_DesarrolloPNOM.PDF

Idárraga, A., Muñoz, D., & Vélez, H. (2010). Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia: casos de la inversión Británica. Bogotá: CENSAT Agua Viva, Amigos de la Tierra Colombia. Recuperado de <http://censat.org/es/publicaciones/conflictos-socio-ambientales-por-la-extraccion-minera-en-colombia>

Jiménez, G. (2010, septiembre 11). Un paisa sentó a Mr. Allen en una "montaña de oro". El Colombiano. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/historico/un_paisa_sento_a_mr_allen_en_una_montana_de_oro-LEEC_103989

Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.

López, J. (2014). ¿Coltán? ¿La respuesta es Colombia? La construcción social de un nuevo recurso mineral en tiempos de desigualdad neoliberal. En B. Göbel., & A. Ulloa. (Eds.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 197- 252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Manco, Y., Murillo, S., & Vélez, E. (2014). *La minería como problema socio-territorial: un análisis desde las voces de los estudiantes de dos instituciones educativas del occidente antioqueño* (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

Martínez, R. (2013a, mayo 1). El "polvo loco" tiene en apuros a Buriticá. El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/el_polvo_loco_tiene_en_apuros_a_buritica-MBEC_240268

Martínez, R. (2013b, mayo 11). El polvo loco provocó primera víctima en Buriticá. El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/el_polvo_loco_provoco_primera_victima_en_buritica-CBEC_241641

Martínez, R. (2013c, octubre 11). El "polvo loco" mató a otro minero en Buriticá. El Colombiano. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/el_polvo_loco_mato_a_otro_minero_en_buritica-KYEC_264842

Martínez, R. & Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina *Política y Cultura*, 37, 35-64. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>

Maya, M. (2016). Los usos políticos de la identidad en Támesis y Buriticá, Antioquia, Colombia: respuestas locales a un proyecto extractivo estatal, 2010 – 2015 (tesis de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

Mbembe, A. (2001). On the Postcolony. *Studies on the History of Society and Culture*, 41. California, University of California Press. Recuperado de <https://epdf.tips/on-the-postcolony.html>

----- (2011). *Sobre el gobierno privado indirecto*. Madrid: Melusina.

Ministerio de Defensa Nacional (2012). (30 de octubre de 2012). Por el cual se reglamentan el artículo 6 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. [Decreto 2235 de 2012]. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/OCTUBRE/30/DECRETO%202235%20DEL%2030%20DE%20OCTUBRE%20DE%202012.pdf>

Ministerio de Minas y Energía (2012). Resolución 91818. Por medio de la cual se modifican y derogan unos artículos de las resoluciones que delegan la función de fiscalización. Recuperado de

http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/pdf/resolucion_minminas_91818_2012.pdf

Ministerio de Minas y Energía (2013). Resolución 90579. Por la cual se crea la mesa de concertación con el fin de contar con insumos para la definición de la política pública para la formalización de la minería informal. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/90579>

Ministerio de Minas y Energía (2014). Política nacional para la formalización de la Minería en Colombia. Bogotá D.C., Ministerio de Minas y Energía. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff-6e426acccf9c>

Minuto 30. (2013a, 27 de febrero). Mina informal explotó en Buriticá: 5 personas intoxicadas. Recuperado de <https://www.minuto30.com/mina-informal-explota-en-buritica-5-personas-intoxicadas/133824/>

Minuto 30. (2013b, noviembre 19). Inminente riesgo de desastre en Buriticá, considerando la segunda temporada de lluvias. Recuperado de <https://www.minuto30.com/inminente-riesgo-de-desastre-en-buritica-considerando-la-segunda-temporada-de-lluvias/200899/>

Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En P. Abrams., A. Gupta., & T. Mitchell. Antropología del estado (pp. 145-187). México. Fondo de Cultura Económica.

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado – MOVICE- (2013, diciembre 11). Acción urgente: nuevo desalojo a campesinos en Buriticá (Antioquia) por parte de la Fuerza Pública. Recuperado de http://www.movimientodevictimas.org/versionantigua/index.php?option=com_k2&vi

ew=item&id=3545:acci%C3%B3n-urgente-nuevo-desalojo-a-campesinos-en-buritic%C3%A1-antioquia-por-parte-de-la-fuerza-p%C3%BAblica&Itemid=336

Murillo, A. (2015). Impacto derivado del fenómeno minero en el municipio de Buriticá: entre el espacio jurídico y el espacio social (tesis de pregrado). Universidad de Antioquia, Santa Fe de Antioquia.

Ngoie, G. (2007). La privatización del Estado: el caso de la República Democrática del Congo (RDC). Cuadernos África América Latina. Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria, 42, 51-65. España: Solidaridad para el Desarrollo y la Paz, SODEPAZ. Recuperado de <http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista042/privatizacionestado.pdf>

Oliveros, J. (2015). Buriticá: Historia y Memoria 400 años. Medellín: Lito Empastar.

Orrego, V. (2017). Alineación del Estado colombiano en función del interés de la minería multinacional. En R. Bedoya. (Ed.). Marmato: disputa por el oro y el territorio (pp. 31-70). Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Universidad de Antioquia.

Ospina, G. (2016a, abril 5). Expulsan a 300 prostitutas de Buriticá. El Colombiano. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/operativo-en-buritica-no-tiene-limite-en-el-tiempo-EL4085754>

Parra, E. (2005). El Estado en acción: la aplicación de un modelo de análisis de política públicas. Reflexión Política, 9. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Pimiento, J. (2016). La propiedad del subsuelo en Colombia. Aportes para un concepto. En J. Henao & M. Montoya. (Eds.), Minería y desarrollo. Tomo I: Aspectos jurídicos de la actividad minera (pp. 25 - 58). Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Portafolio. (2013, julio 26). Crean mesa de concertación minera. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/crean-mesa-concertacion-minera-89614>

Portafolio. (2017, enero 17). Comienza el montaje de la mina de oro más grande de Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/mina-de-oro-buritica-inicia-su-montaje-502801>

Prensa Gobernación de Antioquia. (19 de noviembre de 2013). En Antioquia se tendrá que evacuar la vereda los Asientos (Buriticá). Extra. Recuperado de <http://bogota.extra.com.co/noticias/nacional/en-antioquia-se-tendr%C3%A1-que-evacuar-la-vereda-los-ascientos-buritic%C3%A1-95829>

Presidencia de la República de Colombia. (28 de octubre de 1974). Por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el Artículo 58 del Decreto 2053 de 1974 [Decreto 2310 de 1974]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019358>

Presidencia de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1988). Código de Minas. [Decreto 2655 de 1988]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_2655_de_1988.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (4 de agosto de 2003). Por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero. [Decreto 2191 de 2003]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9198>

Presidencia de la República de Colombia. (9 de mayo de 2013). Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. [Decreto 0933 de 2013]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_933_de_2013.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. [Decreto 480 de 2014]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_480_de_2014.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015]. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/08/Decreto-Unico-Reglamentario-Sector-Ambiental-1076-Mayo-2015.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. [Decreto 1073 de 2015]. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/170046/Decreto+%F2nico+Reglamentario+Sector+Minas+y+Energ%92a.pdf/8f19ed1d-16a0-4a09-8213-ae612e424392>

Procuraduría General de la Nación (2011). Minería ilegal en Colombia. Informe preventivo. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

Pulido, A. (2015). Los territorios frente a la minería. Debates y alternativas alrededor de la problemática minera en Colombia. Bogotá, Corporación para la Educación y la Investigación Popular - Instituto Nacional Sindical CEDINS. Recuperado de <http://censat.org/es/publicaciones/los-territorios-frente-a-la-mineria-debates-y-alternativas-alrededor-de-la-problematika-minera-en-colombia>

Ramírez, E. (2016, septiembre 6). Mineros informales marchan de Santa Fe de Antioquia a Buriticá. El Colombiano. Recuperado de: <http://m.elcolombiano.com/mineros-informales-marchan-de-santa-fe-de-antioquia-a-buritica-YA4354526>

- Restrepo, A. (2016, mayo 2). La montaña del dolor, editorial de Ana Cristina Restrepo. Blu Radio. Recuperado de: <http://www.bluradio.com/opinion/la-montana-del-dolor-editorial-de-ana-cristina-restrepo-103518>
- Rettberg, A., Ortiz-Riomalo, J., & Yañez-Quintero, S. (2014). Legislando minas. Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829 – 2001). Documentos CEDE, 38. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Rivera, A. & Pardo, L. (2014). ¿Qué minería aurífera, por quiénes y con fines de qué desarrollo? Una mirada a la minería aurífera en la Zona Minera Indígena Remanso Chorrobocón. OPERA, núm. 14, pp. 95-117. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3842/4097>
- Rojas, L. (2013). ¿Qué se protege realmente con la criminalización de la minería ilegal en Colombia?. Derecho Penal Contemporáneo, 43, 149-204. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document?obra=rpenal&document=rpenal_dbbd5ee8727200eee0430a01015100ee
- Roth Deubel, A. N. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Rudas, G., & Espitia, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. En Garay, Luis Jorge., Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. (pp. 27-84). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Saade, M. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 137. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf;jsessionid=F48B5BF4D669E12EA4E79A005FE5D1BC?sequence=1

Sánchez, O. (2014, mayo 1). Inicia análisis para esclarecer las cuatro muertes en Buriticá. El tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13913375>

Santos, J. (2016). Naturaleza y formación con la concesión minera. En: J. Henao & M. Montoya. (Eds.), Minería y desarrollo. Tomo 1: Aspectos jurídicos de la actividad minera (pp. 59 - 86). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Scott, J. (1998). Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. Yale University Press.

Sharma, A. & Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En A. Sharma & A. Gupta. (Eds), The Anthropology of the State. A reader, Blackwell Publishing.

Sierra-Camargo, X. (2016). La criminalización de la minería a pequeña escala y la transnacionalización de la pena. Marmato: una lectura desde la perspectiva de la criminología crítica en el marco del debate Penalidad y racionalidad neoliberal. En J. Henao., & A. González. (Eds.), Minería y desarrollo. Tomo IV. Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana (pp.183 – 226). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Silva, S. (2015). Minería aurífera y construcción de normas informales: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia en 2009-2014. Entendiendo a los “emprendedores del incumplimiento” y su imposición de arreglos institucionales deshonestos (tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín.

- Silva, S. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014. *Opera*, núm. 20, pp. 157-178. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.08>
- Simbaqueba, J. (2017). *Proyectos de Interés Nacional Estratégicos – PINES- , minería y consultas populares en Colombia (tesis de pregrado)*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.
- Stiglitz, J. (2003). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL*, núm. 80, pp. 7 - 40. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/080007040_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Strange, S. (2003). *La retirada del Estado*. España, Icaria.
- Suárez, A. (2013). *La minería colonial del siglo XXI. No todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Tassin, É. (2012). De la subjetivación política. Althusser/Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze, *Revista Estudios Sociales*, 43. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81523250004>
- Teleantioquia (2014, abril 25). Explosión deja 20 mineros heridos en mina de Buriticá [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=zcdCfX-i9HE>
- Tierra Digna, ABColombia, CINEP/PPP, Unión Europea (2015). *Alimentando el conflicto en Colombia: el impacto de la minería de oro en Chocó*. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ABColombia-Choco_mineria_SPANISH.pdf

- Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (Eds). (2012). Minería, territorio y conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/MineriaTerritorioConflictoColombia.pdf>
- Torrico, I. (2016, diciembre 5). Permiso de Continental Gold se destrabó en la ANLA. El Mundo. Recuperado de: <http://www.elmundo.com/noticia/Permiso-de-Continental-Gold-se-destrabo-en-la-Anla/343108>
- Unidad de Planeación Minero Energética (2001). Competitividad del sector minero Colombiano. Bogotá, D.C.: Unidad de Planeación Minero -Energética.
- Valencia, G. (2011). Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado. Semestre Económico, 4 (30), 87 - 104. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v14n30/v14n30a5.pdf>
- Velásquez, A., & Uribe, L. (2015). Memoria y patrimonio de Buriticá. Historia y Cultura. Medellín: Centro de investigaciones Ciencias Sociales y Humanas -CISH-, Universidad de Antioquia.
- Vélez, I., & Ruiz, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia. Ambiente y Sostenibilidad, 5, 3-15. Recuperado de <http://revistaambiente.univalle.edu.co/index.php/ays/article/view/4297/6517>
- W Radio. (2013, 19 de octubre). Autoridades descartan muertos o alto número desaparecidos en mina de Antioquia. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/autoridades-descartan-muertos-o-alto-numero-desaparecidos-en-mina-de-antioquia/20131019/nota/1998016.aspx>
- Weber, M. (1977). Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

----- (2011). Historia económica general. México: Fondo de Cultura Económica.

Listado de Entrevistas y otros

Entrevista 1, líder social y representante de la “Mesa de Concertación Minero Energética permanente de Buriticá”. Fecha de realización: 14 de junio del 2016.

Entrevista 2, representante de Asociación de Mineros en formalización. Fecha de realización: 14 de junio del 2016.

Entrevista 3, funcionario de la Alcaldía de Buriticá. Fecha de realización: 5 de Agosto del 2016.

Entrevista 4, representante de la empresa Continental Gold. Fecha de realización: 22 de octubre del 2016.

Entrevista 5, miembro de la Iglesia Anglicana. Fecha de realización: 3 de mayo del 2017.

Entrevista 6, representante de mineros informales. Fecha de realización: 6 de julio del 2017.

Entrevista 7, habitante del municipio de Buriticá. Fecha de realización: 6 de julio del 2017.

Grupo Focal. Realizado con representantes de la comunidad, la empresa Continental Gold y los mineros en proceso de formalización. Buriticá, Antioquia, 25 de marzo de 2017.

Relatoría “III Asamblea Mesa Minero-Energética Permanente de Buriticá” (2016). Mesa Minero-Energética Permanente de Buriticá