



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**MINERÍA AURÍFERA Y CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN LOS
MUNICIPIOS DE SEGOVIA Y BURITICÁ: UN ANÁLISIS DESDE EL
INSTITUCIONALISMO**

**PRESENTADO POR:
CAROLINA GARCÍA ROJAS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

**ASESOR:
ALIX BIBIANA GÓMEZ VARGAS**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2022**

MINERÍA AURÍFERA Y CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN LOS MUNICIPIOS DE SEGOVIA Y BURITICÁ: UN ANÁLISIS DESDE EL INSTITUCIONALISMO¹

“No es extraño que los conflictos sociales, la violencia y la violación de los derechos humanos estén aumentando en la medida en que la locomotora minera aprieta su paso”
Manuel Rodríguez Becerra

Resumen

La consolidación del modelo extractivista minero a partir de nuevos marcos regulatorios ha generado conflictos socio-ambientales en Colombia. En este artículo se presenta un análisis sobre la relación de esos conflictos entre diferentes actores a partir de las transformaciones legislativas y la presentación de instrumentos de planeación, que se dieron en el país en el período 2001-2021. A través del enfoque institucionalista, se analizan los instrumentos que posicionaron la economía minera en el país como una de las más importantes para el desarrollo social, contrastando mediante dos estudios de caso en los municipios de Segovia y Buriticá, la presencia de conflictos a partir de la implementación de los marcos regulatorios. Entre los resultados principales, se evidenció la existencia de conflictos por usos del suelo entre diversos actores, el aumento de la violencia y la inseguridad en los municipios.

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación “Minería aurífera y conflictos socio-ambientales en los municipios de Segovia y Buriticá: un análisis desde el institucionalismo” en el marco de la convocatoria para proyectos de investigación presentados por estudiantes de pregrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, del Centro de Investigaciones de la misma facultad. El proyecto fue financiado por el Centro de Investigaciones y el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI).

Palabras claves: Conflicto socio-ambiental – Modelo Extractivista - Actores – Institucionalismo.

Abstract

The consolidation of the extractivist mining model based on new regulatory frameworks has generated socio-environmental conflicts in Colombia. This article presents an analysis of the relationship of these conflicts between different actors based on the legislative transformations and the presentation of planning instruments that took place in the country in the period 2001-2021. Through the institutionalist approach, we analyze the instruments that positioned the mining economy in the country as one of the most important for social development, contrasting through two case studies in the municipalities of Segovia and Buriticá, the presence of conflicts from the implementation of regulatory frameworks. Among the main results, the existence of land use conflicts between different actors, the increase of violence and insecurity in the municipalities were evidenced.

Key words: Socio-environmental conflict - Extractivist model - Actors - Institutionalism.

1. Introducción

En los últimos años los conflictos socio-ambientales relacionados con la minería en Colombia han ido en aumento. La legislación minera que empezó a regir desde el año 2001, los Planes Nacionales de Desarrollo –PND-, Planes Nacionales de Desarrollo Minero –PNDM- y las políticas dirigidas a este sector, han orientado el país hacia un modelo económico que le apunta al extractivismo,

ocasionando conflictividades y problemas asociados a los usos del suelo, al cuidado del medio ambiente, la disponibilidad de recursos y a las rentas mineras. Este trabajo de investigación expone el surgimiento y/o continuidad de estos conflictos en dos municipios del departamento de Antioquia: Segovia y Buriticá. A través del enfoque institucionalista, se plantea cómo la implementación de marcos institucionales ha contribuido a la transformación de las dinámicas en los territorios mineros, que desencadenan conflictos entre actores como mineros informales, empresas multinacionales, grupos al margen de la ley y el mismo Estado; generalmente vinculados al derecho de explotación de los minerales, el control territorial y a cambios en las vocaciones productivas.

A partir de la década de 1990 en Colombia se dieron propuestas de políticas que, desde la apertura al libre mercado, buscaron diversificar la economía, intensificando las exportaciones de materias primas, las agro-industriales y el modelo de enclaves productivos agrícolas y manufactureros. Además, se dispusieron orientaciones normativas para dirigir del modelo económico hacia la extracción de recursos no renovables (Altahona; Price; Rodríguez, 2019). En comparación con países vecinos que iniciaron su proceso de reformas desde 1970, en Colombia la transformación de la legislación minera, que operaba desde 1988, se realizó de forma tardía en el año 2001. Sin embargo, diversos autores (Coronado; Roa; Toro; Fierro, 2015) enuncian que, motivada por la necesidad de competir, Colombia aprobó a través de la ley 685 de 2001, el código de minas más flexible de América Latina. Según Cornado y Roa, las nuevas legislaciones mineras aprobadas en Latinoamérica mantienen en común factores como la apertura al libre mercado, el favorecimiento a la empresa privada y la declaración de la actividad minera como de utilidad pública e interés social (Coronado y Roa, 2015, p.23).

De esta forma, la Ley 685 abrió la puerta para la formulación de planes, programas, proyectos y políticas enfocadas a consolidar una economía predominantemente minera. En el año 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez, presentó en el PND la intención de fomentar el desarrollo del sector minero y la mejora de la administración de los recursos. En el año 2006 se presentó el Plan Nacional para el Desarrollo Minero con visión al año 2019; y durante este período se formularon otros planes que tenían como objetivo trazar los lineamientos para convertir a Colombia en una potencia minera. En años siguientes, los sucesores del ex presidente Uribe encontraron una planificación dispuesta hacia la minería y mantuvieron su visión del crecimiento económico y el desarrollo social en esa línea, aprovechando la fuerza, el apoyo institucional y legislativo que había alcanzado el modelo.

Sin embargo, pese a la importancia que ha adquirido la minería y los beneficios económicos que ha traído para el país, esta actividad ha generado disputas en los territorios entre diferentes actores. Según Vicente y Martín “el 80% de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en Colombia en los últimos diez años [2001-2011], se produjeron en regiones minero-energéticas; y el 87% de las personas desplazadas proceden de estos lugares” (Vicente y Martín, 2011, p. 4). Además, estas poblaciones también presentaron cambios en sus vocaciones productivas, migración o transhumanismo de personas a los lugares donde se encontraba potencial minero, generando nuevas dinámicas en los territorios.

Alrededor del tema de la minería y las problemáticas que se asocian a ella, han surgido numerosas investigaciones. Muchas de ellas se han encargado de presentar relaciones entre el modelo minero y el conflicto armado; las problemáticas medio ambientales y de salud pública; la justicia ambiental; los conflictos socio-ambientales, entre otras. En este artículo se resaltan los informes “Minería en Colombia”, presentados por la Contraloría General de la República en donde se

recopilan, en más de cinco tomos, cuestiones sobre el desarrollo del modelo minero y su vínculo con la sociedad colombiana en temas como el pos-conflicto, los movimientos sociales, la justicia ecológica, las políticas públicas y la gobernanza. También, se destaca el texto elaborado por Sergio Coronado y Tatiana Roa “Minería, Territorio y Conflicto en Colombia” en donde se presenta la evolución de las políticas mineras en los países de América Latina y se contrasta con el caso colombiano, exponiendo los principales conflictos en el país relacionados con la extracción minera; asimismo, se han realizado una gran cantidad de investigaciones periodísticas sobre los efectos de la minería en el medio ambiente, la salud pública, y los conflictos sociales.

Este artículo propone aportar a la discusión, desde el enfoque institucionalista, un análisis sobre la relación entre la consolidación del modelo extractivista minero colombiano y la existencia de conflictos socio-ambientales, relacionados con la explotación aurífera entre diferentes actores en los municipios de Segovia y Buriticá en el período 2001-2021. Estos municipios representan en el panorama actual un gran potencial productivo para la extracción de oro en el país. Por esto, se considera pertinente analizar sus casos a la luz de las transformaciones normativas que ha tenido el sector durante los últimos 20 años; teniendo como hipótesis que las transformaciones institucionales que se han dado en este sector, han influenciado las dinámicas sociales y económicas de los municipios y sus pobladores, generando conflictos entre numerosos actores que tienen interés en las economías mineras.

Aproximarse a una explicación de la relación entre la implementación del modelo minero y la existencia de conflictos socio-ambientales, requiere un acercamiento tanto a la bibliografía disponible sobre la problemática minera en el país y a los marcos regulatorios, como a los contextos específicos de cada municipio elegido para la elaboración de este trabajo. Para esto se planteó, en primer lugar, la identificación de las estrategias y los marcos normativos que han

consolidado el modelo extractivista en el país, a través de un análisis documental que contiene los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes Nacionales de Desarrollo Minero y Políticas Mineras propuestos en el período 2002-2021.

En segundo lugar, se realizó una caracterización de conflictos socio-ambientales y de actores involucrados en los municipios seleccionados, mediante un ejercicio de observación no participante en Segovia y Buriticá. Para ello, se realizaron seis entrevistas –tres en cada Municipio– orientadas a indagar sobre la forma en la que las comunidades enfrentaron las reformas en los cambios normativos, cómo esto generó nuevas dinámicas en sus municipios y qué conflictos se suscitaron a partir de estas. Por último, se acudió a fuentes como prensa, investigaciones académicas y tesis de grado para complementar y relacionar los datos recolectados.

Entre los principales hallazgos de la investigación, se encuentra que existen relaciones entre los conflictos socio-ambientales - asociados al uso del suelo, el derecho a explotar los recursos por parte de los mineros artesanales y las empresas multinacionales-, y los cambios normativos, que generaron efectos como la criminalización de la minería sin título y las dificultades para acceder a los procesos de legalización y formalización. Además, se evidenció que en ambos municipios se ha producido un recrudecimiento de la violencia, de la presencia de actores armados y el aumento de la inseguridad.

2. Políticas mineras en Colombia, una mirada desde el marco teórico del institucionalismo

El enfoque institucionalista centra su análisis en las instituciones, tanto formales como informales, desde diversas perspectivas. Peters expone que las instituciones son “un conjunto de normas,

reglamentaciones, supuestos y sobretodo, rutinas”. (Peters, 2003, p. 50) Para este autor las instituciones no están necesariamente constituidas por una estructura formal, se caracterizan por su durabilidad y estabilidad y por ser altamente influyentes (párr. 5). Douglas North por su parte, sostiene que las instituciones “son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estructuran incentivos de intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1990, p. 13).

Peters identifica cuatro características de las instituciones: i) son un elemento estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. Pueden ser formales (legislaturas, marcos legales, organismos gubernamentales) o informales (normas compartidas, organizaciones); ii) son estables a través del tiempo; iii) tienen la capacidad de afectar el comportamiento de los individuos; y iv) promueven un sentido de valores compartidos (Peters, 2003, p.38). Dentro del enfoque institucionalista se ubican diferentes vertientes que permiten realizar análisis sobre el comportamiento de las comunidades y los individuos. La versión clásica del enfoque se caracterizaba por ocuparse “de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. (...) constituye la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental de gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos” (Peters, 2003, p.20). El nuevo institucionalismo –también conocido como Neo-institucionalismo- amplía el campo de estudio más allá de los ámbitos legalistas y normativos de las instituciones, sin dejar de lado la importancia de estos como característica de la estructura social, y presenta la posibilidad de realizar un estudio más centrado en las condiciones sociológicas e históricas (Losada & Casas, 2008). Es decir, permite la ampliación de un contexto en donde se determina el accionar político, teniendo en cuenta variables como las decisiones de los individuos, el contexto histórico del que provienen y la existencia de otro tipo de instituciones no formales.

En esta nueva versión, según Peters, pueden ubicarse cerca de seis vertientes, sin embargo, este trabajo de investigación se concentrará en realizar el análisis desde el institucionalismo empírico y el social. El primero “se caracteriza por analizar la estructura formal del gobierno, asumiendo que ella, de modo considerable, determina la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales” (Lozada & Casas, 2008, p.180). Esta vertiente del neo-institucionalismo posibilita analizar la implementación de las leyes y de los Planes Nacionales de Desarrollo presentados a partir del año 2001, que sustentan el modelo extractivista en el país. El segundo, se encarga de estudiar las relaciones entre la sociedad y el Estado y sus organizaciones e instituciones. Permite observar cómo interactúan las comunidades en los diferentes procesos ejecutados por el Estado -como las políticas, los proyectos y las leyes- y comprender las nuevas dinámicas generadas en los territorios – como los conflictos socio-ambientales- a partir del cambio de legislación y las nuevas políticas mineras orientadas a consolidar la economía minera en Colombia.

Ahora bien, aunque el institucionalismo se presente como un enfoque desde el que se estudian las instituciones y su papel como generadoras de consensos y estabilidad, proponiendo que el cumplimiento de estas reglas garantiza el equilibrio entre las relaciones humanas y la sociedad, se considera pertinente analizar la implementación de esas reglas y su relación con la existencia de conflictos, que pueden estar atravesados por otras condiciones que no son previstas desde este enfoque teórico. Este trabajo problematiza la visión de equilibrio generada a partir de la implementación de reglas que regulen el comportamiento social, exponiendo que, en el caso de la minería en Colombia, las reglas propuestas desde los marcos regulatorios, encuadradas en las políticas y planes mineros, han sido generadoras de conflictos, de otras reglas informales que

promueven comportamientos y situaciones contrarias a las esperadas desde la formalidad institucional.

3. Marco conceptual.

Las concepciones acerca de términos como extractivismo, conflictos socio-ambientales y actores son amplias y han sido explicados desde disciplinas y enfoques diferentes. Con el objetivo comprender de forma delimitada cómo serán entendidos y analizados en este texto, a continuación, se plantean las definiciones de cada una de ellas.

3.1 Conflicto socio-ambiental

La categoría de conflicto socio-ambiental ha sido ampliamente estudiada desde diferentes disciplinas, incluso estableciendo una clara diferenciación entre este concepto y otros que se le asemejan. Mariana Walter presenta una pequeña sistematización de estas acepciones, exponiendo que pueden existir conflictos ambientales, socio-ambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental, entre otros, que han sido definidos por autores desde las ciencias sociales, económicas y jurídicas. Sin embargo, aunque cada uno se refiera específicamente a problemáticas de diverso tipo que están relacionadas con el ambiente y sus recursos, todas coinciden en la idea de que estos conflictos son “un tipo particular de conflicto social”. Para la autora, entre las características principales de los conflictos sociales se encuentra que estos son procesos, que no son estáticos y que tienen desarrollos temporales. Así, citando a Fontaine (2004), expresa que no puede existir ningún conflicto ambiental sin dimensión social (Walter, 2009).

Para Andrea Prieto, los conflictos socio-ambientales vistos desde los enfoques de economía ecológica y ecología política, “surgen por el acceso, apropiación, utilización, manejo y

significación desigual de la naturaleza, de los recursos naturales y de los servicios ambientales, así como por la disímil distribución social, espacial y temporal de los residuos o externalidades negativas.” (Prieto, 2017, p. 5). Por otra parte, Sabatini expone que los conflictos ambientales que se presentan en la actualidad van más allá de una disputa por los recursos naturales, puesto que en ellos se encuentran enfrentadas cosmovisiones ambientales y de vida. Por un lado, “el medio ambiente es visto como ‘espacio económico’ en tanto sistema de recursos naturales; y por otro, como el ‘espacio vital’ donde se despliega la vida” (Sabatini, 1997, p. 54). En esa misma línea, Mauricio Folchi expresa que los seres humanos en el transcurso de la vida han consolidado relaciones con el ambiente, un espacio socio ambiental “caracterizado por una relación sociedad/naturaleza específica que tiende a hacerse ‘tradicional’ o ‘normal’ en tanto funciona en armonía con las distintas expresiones culturales de esa sociedad: organización política, sistema de creencias, distribución o asignación de recursos, nivel de desarrollo tecnológico (Folchi, 2001, p. 21). Para el autor, los conflictos pueden generarse cuando la estabilidad de estas relaciones entre la comunidad y su hábitat se ve afectada

como consecuencia de la acción de un agente extraño que altera o pretende alterar las relaciones preexistentes entre una comunidad y su ambiente, o bien, a la inversa, cuando una comunidad decide modificar su vinculación con el ambiente afectando los intereses de alguien más” (Folchi, 2001, p.21).

En ese sentido y de acuerdo con los planteamientos anteriores, puede comprenderse que un conflicto socio-ambiental, en primer lugar, tiene dimensiones sociales, ecológicas, políticas, económicas y de poder. En segundo lugar, que puede surgir por disputas relacionadas con el acceso, control, uso, disponibilidad y distribución de los recursos naturales o de territorios determinados. Por último, que estos conflictos también albergan posiciones políticas y culturales,

en donde se enfrentan diversas concepciones de vida, de uso de los recursos naturales y de las relaciones de los seres humanos con el entorno que habitan.

3.2 Actores

Para la politóloga Ester García, el concepto de actor o actor social se ha posicionado durante años como una de las categorías más importantes para explicar fenómenos sociales, pero aún no existe una definición concertada sobre él. Desde la sociología, se propone que un actor social “se entiende como un conjunto de individuos, solos u organizados en una colectividad de intereses, ubicados en forma estratégica en un sistema de poder cuyas prácticas y tomas de posición, reflejan determinadas estrategias de acción” (Pardo, 2005, p.169). Esta organización respondería al reconocimiento de necesidades compartidas y la búsqueda de consecución de metas a través de un ejercicio de poder (Pardo, 2005).

Para Esteban Tapella, “los actores son posibles grupos, personas u organizaciones que se encuentran en un determinado territorio y que están directamente vinculadas con un tema” (Tapella, sin fecha, pág. 3). El autor plantea la importancia de conocer sus acciones y objetivos, por qué se encuentran en el territorio, cuáles son sus intereses y qué papel juegan en el conflicto. Los actores sociales están influenciados por expectativas, intereses, representaciones, valores y orientaciones (Tapella, sin fecha). Se identifican y definen frente a una situación particular, es decir, es imposible definir un tipo de actor fuera de su contexto social y de sus intereses particulares en ese contexto.

De acuerdo a lo anterior, los actores pueden identificarse a la luz de sus acciones, teniendo en cuenta elementos como su posición formal, sus intereses, capacidades, recursos, sistemas de creencias y sus entornos de oportunidad. (García, 2007). Es importante tener en cuenta también la

dimensión de poder, no solo por la capacidad que un actor determinado tenga para dominar o conseguir objetivos, sino también por las relaciones que puedan surgir entre unos y otros y las consecuencias, acciones o resultados que generan estas alianzas en un problema o situación determinada.

3.3 Modelo extractivista minero

El modelo extractivista o extractivismo, es un término usado frecuentemente para referirse al proceso de extracción de recursos naturales con el objetivo de ser comercializados. Para el investigador Eduardo Gudynas, el extractivismo es un “tipo de apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o la alta intensidad, donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados (Gudynas, 2017, p. 32)

Pese a que esta actividad se refiere en su sentido más amplio a la extracción de recursos naturales, Gudynas propone la necesidad de distinguir entre los diferentes modos de extracción. Puesto que, por ejemplo, la agricultura podría considerarse un tipo de extractivismo, pero el impacto y el nivel de los recursos obtenidos a partir de esta actividad no serían equiparables con actividades de hidrocarburos. Por esto, el autor propone considerar dos aspectos principales para reconocerlo: en primer lugar, identificar el volumen de recursos extraídos o la intensidad de la extracción; y en segundo, el destino comercial de ese recurso.

En ese sentido, es definido como “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento reducido” (Gudynas, 2015, p.13). Enlazado a esto, el autor Reboratti, añade que en el extractivismo existe una presencia dominante de compañías multinacionales y que hay una fuerte asociación entre este proceso y conflictos socio-ambientales

generados por la explotación “y la presencia del Estado como promotor de la actividad” (Reboratti, 2017).

La comprensión de cada una de estas categorías, permite identificar la relación que existe entre ellos y su importancia para este trabajo de investigación. Como ya se mencionó, los conflictos socio-ambientales se presentan por el uso, acceso, disponibilidad de recursos naturales. En ese sentido, la relación entre estos y el extractivismo es significativa, dado que en ambos se encuentra presente la disponibilidad, el acceso y el uso de los recursos naturales, que se encuentra determinado por el interés, la posición y el poder de los actores.

4. Acercamiento a los marcos institucionales para la regulación minera en Colombia.

Antes del año 2000 el modelo minero-energético se había posicionado como uno de los más relevantes en el país. Sin embargo, a partir de la Ley 685 del año 2001 se establecieron desde marcos normativos condiciones más favorables para impulsar la producción de este sector. Esta norma marcó un precedente para la formulación de políticas y planes en materia minera en los últimos 20 años. Posterior a la promulgación del Código de Minas y la propuesta de los PND 2002-2006 y 2006-2010 de impulsar la economía minera, el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez presentó en esa misma línea las políticas de “confianza inversionista” y “seguridad democrática”, logrando con estas que “la Inversión Extranjera Directa dirigida a la actividad minera y de los hidrocarburos en Colombia, aumentara su participación al pasar del 21% al 82% entre el año 2000 y el 2009, alcanzando en el 2010 el 85%” (Coronado y Roa, 2015, p. 23).

Durante este período no solo se pusieron en marcha acciones que permitieran el ingreso de nuevos inversionistas al país, también se iniciaron procesos de adecuación en la infraestructura para

posibilitar el desarrollo exitoso del sector minero. Según una investigación realizada por Indepaz en el año 2010:

el gobierno gastó desde el año 2002 [hasta el 2010] más de 5.000 millones de dólares \$-US en el acondicionamiento de infraestructura vinculada a los sectores de la minería y la energía: 2,5 veces más que sus gastos en la infraestructura del transporte, 10 veces más que las sumas gastadas en vivienda y 20 veces más que en la red de telecomunicaciones” (Indermühle, 2011, p.84).

En el año 2010, Juan Manuel Santos Calderón presentó en su PND las cinco locomotoras para el desarrollo del país, priorizando la Locomotora Minero-Energética como una gran fuente de empleo y un resorte que iba a impulsar la disminución de la pobreza. Así, “el gobierno insistió en la necesidad de consolidar la minería a cielo abierto y a gran escala para el desarrollo del país, lo que ya se adelantaba en el ‘Plan Nacional de Desarrollo Minero y Política ambiental Visión Colombia 2019’ del gobierno del presidente Álvaro Uribe” (CINEP, 2012. p.8). El PND 2018-2022 propone impulsar a través del sector minero “las cadenas productivas en los territorios que busquen la generación de bienes y servicios con mayor valor agregado, aumentando los ingresos nacionales y territoriales, fortaleciendo el empleo local y el incremento en la productividad nacional” (PND, 2018. Párr.,2). Así, los PND presentados en los últimos años han respondido al propósito de posicionar a Colombia como una de las potencias mineras más importantes de América Latina, estableciendo reglas claras para el ingreso de inversionistas al país.

Cuadro 1. Planes Nacionales de Desarrollo

Plan Nacional de Desarrollo.	2002-2006	Propone ejecutar un plan de exploración regional y global del subsuelo, para promover la entrega en concesión de prospectos que ayuden a incrementar los niveles de producción de minerales extraídos.
Plan Nacional de Desarrollo	2006-2010	Promovió la creación de una Política Minera que permitiera realizar la actividad de forma más rentable, competitiva y sostenible. La política tenía dos objetivos principales: i) aumentar la productividad minera legal, y ii) generar mayor participación por parte de inversionistas privados estratégicos.
Plan Nacional de Desarrollo.	2010-2014	Presentó la Locomotora Minero-Energética como una de las estrategias para mejorar la economía del país. El Plan promueve, en la misma línea de los anteriores, la consolidación de una institucionalidad más fuerte que responda a las demandas del sector a través de reformas institucionales y normativas a partir de: <ul style="list-style-type: none"> • Revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales. • Crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país. • Continuar con el ajuste y desarrollo de la normativa vigente, con altos estándares técnicos, sociales y ambientales.
Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país.	2014-2018	Se propone al sector minero-energético como un generador de recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad.
Plan Nacional de Desarrollo	2018-2022	Propone mejorar los niveles de exploración con rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales, con el fin de lograr mayores niveles de producción y beneficios (rentas, empleos, inversiones). También aspira mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, desde el nivel central hasta las regiones productoras, y entre las instituciones públicas con competencia minero-energética, ambiental y social a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia, basada en la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo presentados entre el 2002 y el 2018.

Esta estrategia de planificación minera “promovió un boom minero-energético, principalmente a partir del año 2005 cuando el gobierno Uribe, a través de sus políticas de seguridad, fomentó diversas estrategias para el incremento de la inversión extranjera en el país” (Ronderos, 2011, párr.

8). Las alzas del precio del petróleo y los metales preciosos y el interés de diversas multinacionales en invertir en el país, produjeron la concesión de más de 9,000 títulos mineros durante el gobierno de Uribe Vélez; incumpliendo en algunos casos la normatividad que regula la extracción en páramos, reservas naturales, y resguardos indígenas (Ronderos, 2011). “La inversión extranjera directa en minería casi se triplicó: pasó de US\$3.800 millones en el quinquenio 1999-2004 a US\$11.900 millones en el quinquenio siguiente, pues además otras mega- mineras incluyeron a Colombia en el radar de sus planes” (Ronderos, 2011, p. 4).

Según cifras proporcionadas por la UPME, entre el 2004 y el 2008, el aumento de concesiones se dio en un 280%. Esto ocasionó que se pasara de 170,169 hectáreas concesionadas a 647.857. (UPME, 2010). Asimismo, se dio un incremento en la explotación de los recursos, por ejemplo, “el oro, en el 2003 y en el 2008, presentó crecimientos muy por encima del 100%” (Defensoría del Pueblo, 2015, p.139). Según Vicente y Martín (2011), “el 40% del territorio colombiano se encuentra concesionado o solicitado por empresas multinacionales para realizar proyectos de extracción de minerales e hidrocarburos” (p. 4). Los minerales más destacados por su producción en el país son el carbón y los metales preciosos, siendo el oro el más representativo entre los metales.

Este aumento y posicionamiento de la minería como un pilar fundamental de la economía colombiana se impulsó desde los lineamientos impartidos en el Código de Minas y los PND, con PNDM, que se constituyeron finalmente como la hoja de ruta para implementar estrategias de consolidación de la minería. El cuadro 2 resume sus objetivos y planteamientos principales.

Cuadro 2. Políticas y Planes Nacionales de Desarrollo Minero.

Plan Nacional de Desarrollo Minero	2002-2006	Crea condiciones favorables para facilitar la inversión privada en minería y el desempeño del sector minero en los mercados nacionales e internacionales y para aumentar la participación de este sector en la economía del país.
Plan Nacional de Desarrollo Minero Visión al 2019	2006	Lineamiento a largo plazo para los PNDM siguientes y demás políticas mineras. <ul style="list-style-type: none"> • A 2019 la industria minera de Colombia sería una de las más importantes del continente • Establecer el papel de Estado como facilitador y fiscalizador y no como empresario, impulsando el desarrollo del sector privado. • Consolidar pautas institucionales atractivas y claras para los inversionistas. • Convertir a Colombia en uno de los tres principales destinos latinoamericanos de la inversión privada, interna y externa, destinada a exploración minera.
Plan Nacional de Desarrollo Minero. Gestión Pública para propiciar la Actividad Minera.	2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta un marco conceptual para orientar la gestión pública hacia la generación de entornos institucionales que promuevan el crecimiento del sector minero. • Consolida las propuestas de generar cambios normativos e institucionales para suscitar un ambiente propicio para la inversión del sector privado. • Generar más agilidad y claridad en los trámites para obtener las concesiones, las obligaciones ambientales, sociales y económicas de los inversionistas, el papel de Estado como facilitador y la generación de un contexto de atención al cliente que motive la inversión.
Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014	2012	Establece la necesidad de promover estrategias para mejorar la visión de la minería al interior del país y los parámetros para identificar la minería artesanal y de pequeña escala, denominada MAPE.
Política Minera de Colombia. Bases para la Minería del futuro.	2016	Visión a 2025 “Colombia contará con un sector minero organizado, legítimo, incluyente y competitivo, generador de desarrollo tanto a nivel regional como nacional, y que servirá de apoyo para el apalancamiento del postconflicto.

Fuente: Elaboración propia, basada en la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo Minero presentados entre el 2002 y el 2018.

Como se puede observar, la planeación de desarrollo minero del país estuvo direccionada a mejorar la gestión y la inversión estatal para modernizar y fomentar el crecimiento de la industria minera, dado que, según se expresa en la mayoría de estos instrumentos, Colombia se encontraba atrasado en comparación con países como Perú o México, en la expedición de leyes y políticas orientadas a alcanzar altos flujos de inversión para desarrollar proyectos en los territorios.

5. Consolidación del modelo extractivista, formalización minera y generación de conflictos socio-ambientales

El objetivo de apalancar la inversión privada como “la única fuerza capaz de generar el desarrollo minero del país” (PNDM visión al 2019, 2006) se cumplió. Entre los años 2006 y 2009, la Inversión Extranjera Directa –IED- aumentó un 74%, ocupando el segundo renglón en las exportaciones durante este período (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). Entre los principales productos de exportación minera se encuentran el carbón, el ferroníquel y el oro, en el año 2009 este último presentó “variaciones significativas, pasó de 34,3 t a 47,8 t con un incremento en precio del 11,7%” (Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014, 2011, pág. 48).

No obstante, consolidación de la estrategia institucional para fomentar el desarrollo minero, que estuvo mediada por el aumento de la titulación, la exploración y explotación a gran escala y el sector privado como protagonista, generó conflictos socio-ambientales por usos del suelo en los territorios, que han surgido a partir de tres aspectos claves: la ilegalidad y la informalidad minera, la transformación de la vocación económica de los territorios y la lucha por el control territorial por parte de múltiples actores que ha generado consecuencias en materia de violación de derechos humanos en las regiones.

5.1 Legalidad e informalidad, una frontera confusa generadora de conflictos.

El incremento desproporcionado de los títulos mineros otorgados en el país a grandes empresas multinacionales ha ocasionado disputas en los territorios en donde se llevan a cabo los proyectos, pues existen conflictos entre los mineros artesanales que se dedicaban a esta actividad antes del inicio de estos proyectos, y las empresas que reclaman el derecho a explotar los yacimientos porque son dueñas de los títulos mineros.

La Ley 685 de 2001 no presentó una definición clara sobre la minería ancestral o artesanal. Reconoció el barequeo como una práctica de subsistencia y declaró que solo este tipo de extracción es considerado legal sin titulación minera. Así, se excluyó de la reglamentación prácticas como la minería de superficie no aluvial y la minería de socavón a pequeña y mediana escala, dejando sin piso jurídico la actividad realizada por mineros ancestrales. Como consecuencia de esto, el crecimiento que ha tenido la minería a gran escala legal “hace que la minería ancestral (...) se convierta, en términos económicos, en una actividad cada vez menos rentable para quienes la ejercen (...) y que además corre el riesgo de convertirse en ilegal” (CINEP, 2012, p.5).

Pese a que la informalidad siempre fue una preocupación para el Estado colombiano, fue solo hasta la ley 1450 de 2011² –diez años después de la promulgación del Código de Minas-, que el congreso exige al Gobierno Nacional “implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal” (Artículo 7).

Tardarse once años en identificar las diferencias y generar un lineamiento claro para este tipo de minería le trajo un costo económico y social alto al país, puesto que se incrementó la explotación de recursos en la informalidad y promovió el aprovechamiento de estos por parte de actores al margen de la ley. En la extracción de metales preciosos se focaliza con mayor fuerza la ilegalidad,

² Posteriormente se presenta la Ley 1658 de 2013 y su Decreto Reglamentario 480 de 2014, y el Decreto 933 de 2013, en los que se presentan los requisitos para acceder a los subcontratos de formalización.

siendo el oro el material con mayor producción dentro de este grupo. Según un informe de la Contraloría General de la Nación presentado en el año 2017, el 80% de la minería en Colombia se realiza de forma ilegal.³

Por otro lado, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - ONUDC – expone que la minería aurífera a cielo abierto se desarrolla en un 66% de forma ilegal y que la actividad se concentra en Antioquia y Chocó, donde se encuentra el 79% de estas áreas de explotación. En ese sentido, el Antioquia es uno de los lugares en donde más se concentra la informalidad y es, al mismo tiempo uno de los productores de oro más importantes.

6. Minería aurífera en el departamento de Antioquia y conflictos socio-ambientales: el caso de Segovia y Buriticá

En la actualidad, Antioquia es el departamento con mayor producción de oro en Colombia, allí se concentró el 55% de la producción de oro a nivel nacional entre el año 2016 y el 2020 (UPME, 2020, p.161). Para Corantioquia, hasta el 2016 “la producción de oro en el Departamento de Antioquia se concentra en los distritos mineros de Frontino, Nordeste y Bajo Cauca, y el distrito minero Puerto Nare” (Corantioquia, 2016, p.19). Además, en el año 2020 entró en operación el proyecto Buriticá que es ejecutado en el occidente del departamento y promete ser el más grande productor de oro del país. Dadas las condiciones de las subregiones del nordeste y occidente de Antioquia, en donde se desarrollan proyectos de gran importancia económica para el país, a continuación, se presentarán los casos de Segovia y Buriticá que, si bien tienen condiciones sociales e históricas diferentes, mantienen en común la presencia de la economía minera como una de sus principales fuentes de desarrollo.

³ En este contexto la minería ilegal se entiende como toda aquella que se practica sin título minero.

6.2 Segovia, “Mineros sí, criminales no”⁴.

El municipio de Segovia se encuentra ubicado en la subregión nordeste de Antioquia y pertenece al Distrito Minero Nordeste, en la cual se extrae minerales como caliza y arcillas, pero con una producción concentrada en oro, (UPME, 2005, pág. 16). En la actualidad esta actividad representa el 11% de lo que se extrae en Colombia, según cifras de la Agencia Nacional de Minería.

La minería se posicionó como la actividad económica más importante, sobre todo en los municipios de Segovia y Remedios, desde la colonia. Durante este período se consideró

como el más importante sitio de explotación minera. El Nordeste antioqueño jugó un papel decisivo en el desarrollo del departamento, contribuyendo no sólo con la acumulación de capital, también con la formación de la élite empresarial que habría de conducir el proceso de industrialización en Antioquia y Colombia desde la segunda mitad del siglo pasado (Ortega et al, 2009, pág 114).

En 1852 se estableció en ambos municipios la empresa Bolivia y Frontino Gold Company, que obtuvo un título a perpetuidad otorgado por el presidente José Hilario Pérez. Años después, esta empresa pasó a llamarse Frontino Gold Mines y mantuvo su operación hasta 1976, año en el que se declaró en quiebra y se presentó su liquidación (Verdad Abierta, 2017). Así

la empresa debió funcionar entonces bajo la figura de concordato por un año. En 1979, los dueños y representantes de los trabajadores firmaron un documento en la ciudad de New York, Estados Unidos, donde constaba que, a partir de entonces, trabajadores y pensionados serían los dueños de la mina. La Frontino Gold Mines estuvo bajo la dirección

⁴ Consigna expresada por mineros trabajadores de la mina El Cogote, en el municipio de Segovia, para protestar en contra de la criminalización a la que son expuestos por la empresa Gran Colombia Gold.

de sus trabajadores hasta 2010, año en que se concreta el proceso de liquidación y venta de activos de la compañía que inició en 2004 el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez (Verdad Abierta, 2017).

En el año 2010, ingresa al territorio la multinacional canadiense Gran Colombia Gold que, amparada por la normatividad minera vigente, establece una hegemonía total en el territorio, puesto que pasó a ocupar el lugar que tenía la extinta Frontino Gold Mines y obtener el título de explotación a perpetuidad. Antes de la llegada de esta empresa “cientos de pequeños y medianos mineros solían explotar en la más completa informalidad –sin títulos ni contratos de concesión de por medio- un sinnúmero de socavones abiertos en tierras de la empresa sin mayores complicaciones” (Verdad Abierta, 2017).

Este panorama se transformó a partir de la entrada en operación de la empresa. Yarley González, líder de la Mesa Minera de Segovia y Remedios, expone que

ellos compraron en el 2010, manifestaron que iban a crear una política y que iban a ayudar a todos los mineros ancestrales y tradicionales y a formalizar la minería, cosa que no sucedió, (...) lo único que querían era arrebatarnos el patrimonio, las unidades mineras construidas y desarrolladas con mucho esfuerzo y hoy nos tachan como criminales (Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021).

Para los líderes de la Mesa la problemática es clara, argumentan que la legislación colombiana no incluye la minería ancestral, ni tradicional en ninguna de sus etapas, ni de sus fases y que a partir del auge de la titulación que se dio después del 2003

se cometió un gran error, porque no se verificó cuáles eran las comunidades que ya existían y que estaban trabajando en esos títulos mineros. Entonces al otorgarlos, inmediatamente

a los que les concesionaron, llegaron a los territorios y las personas que estaban trabajando allá ya las declararon como mineros ilegales, cuando eran personas que ya estaban ahí con mucha más antelación a los títulos que entregaron (Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021).

Según González, más de cuatro millones personas que se dedican a la actividad minera en el país “hoy rayan en la ilegalidad, porque el gobierno no fue justo, no creó una política pública que blindara a estas comunidades que ya estaban en esos territorios asentados”. (Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021).

Este conflicto por el uso del suelo en el municipio de Segovia ha generado una disputa constante entre los mineros ancestrales, la multinacional y actores al margen de la ley. González manifiesta que este territorio “ha vivido la violencia en todas sus etapas y en todas sus facetas” y que hoy se ven revictimizados por el mismo Estado y la multinacional,

el gobierno es incapaz de controlar los grupos al margen de la ley y lo único que han hecho es elevarnos a nosotros al mismo nivel. Es incapaz de controlar los grupos, pero sí tiene unas políticas opresivas para las comunidades que trabajan dignamente ((Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021).

A raíz de esto, se han presentado durante los últimos diez años protestas, disputas por la tierra, paros mineros, amenazas a los líderes de las Mesas y una fuerte violación a los derechos humanos. Adicionalmente, en el municipio se ha registrado un incremento de la inseguridad, relacionada con los homicidios, las extorsiones y los hurtos.

6.3 Buriticá, un cacique empapado en oro.

Buriticá es un municipio ubicado al occidente de Antioquia y pertenece al Distrito Minero de Frontino. Aunque en los últimos dos siglos su economía estuvo orientada hacia la agricultura, con

la producción de café principalmente, tiene una herencia minera desde la colonia. Según el relato de los historiadores, su nombre proviene de un cacique que, en 1538, prefirió morir en la hoguera antes de entregar a los colonizadores españoles su fortuna de oro (El Colombiano, 2020).

Sin embargo, a pesar de toda su riqueza aurífera, “durante 200 años la agricultura entró a dominar la economía de la localidad” (El Colombiano, 2020, párr. 7) con el cultivo de café, fríjol, maíz y actividades relacionadas con la ganadería. Desde mediados de la primera década de este siglo, el municipio vivió nuevamente una reorientación hacia la actividad minera, con la llegada de la multinacional Zijin-Continental Gold (antes solo Continental Gold), quien obtuvo la concesión de casi 71,000 ha para construir la mina de oro más grande del país. Con este proyecto, que entró en operación en octubre del 2020, se pretende obtener una extracción “de entre 280.000 y 300.000 onzas anuales de oro, según los recursos mineros actuales que forman parte del estudio de factibilidad preparado en febrero de 2015” (Portafolio, 2019). Su nivel de producción es tan importante para el gobierno nacional que fue catalogado como un Proyecto de Interés Nacional y Estratégico –PINE-; esta mina de oro es considerada la más importante de Colombia y una de las más modernas en América Latina.

No obstante, la llegada de este proyecto no trajo solo desarrollo económico para el país. Tras el anuncio del potencial aurífero del municipio, se dio, entre el 2010 y el 2014 aproximadamente, la llegada de

miles de mineros provenientes de otras zonas de Antioquia y hasta de Perú y Ecuador, a perforar las montañas para extraer el metal de las formas más rudimentarias, sin normas, sin permisos, sin respeto por el medio ambiente, en una combinación de formas de explotación minera que generaron caos y convirtieron a uno de los pueblos más tranquilos de Antioquia en un territorio de prostitución, drogadicción, alcoholismo y, aunque

danzando en los millones, sumido en la desesperación social y cultural (El Colombiano, 2020, párr. 9).

Esto generó un gran flujo migratorio hacia el municipio. Según el censo del año 2005, Buriticá tenía 5.460 habitantes. Para el año 2013, ya con el proyecto minero consolidado, pasó a tener cerca 15 mil habitantes. Esto produjo una fuerte competencia por el mineral, que provocó enfrentamientos y “el arribo de grupos armados ilegales en busca de oro, con malas prácticas de extracción minera y utilizando materiales nocivos para la salud, químicos como mercurio y cianuro además de millones de litros de agua del río Cauca “(Radio Nacional Colombia, 2019, párr.3).

Pese al transhumanismo producto de la fiebre del oro, en Buriticá ya existían mineros ancestrales que se dedican a la extracción de oro a pequeña escala. Este boom minero generó una gran problemática para ellos, puesto que desde el Estado se inició un proceso de persecución y cierre a las minas ilegales –es decir, sin título- para detener todo el conflicto que se generó en el municipio entre la multinacional, los mineros y la comunidad en general que presentó oposición a la actividad. Aunque con las medidas de cierre de minas se buscaba disminuir la explotación por parte de foráneos, en esta operación también se vieron involucrados los mineros originarios de Buriticá, quienes han sido perseguidos y criminalizados por realizar la actividad.

Buriticá no solo tiene un conflicto por uso del suelo relacionado con el acceso de mineros ancestrales y la multinacional a los terrenos para explotar el material. También se vio enfrentada a un cambio en la vocación productiva, pues a diferencia de Segovia, la minería no fue su actividad dominante en los últimos siglos. Estos cambios productivos generaron que los agricultores, que cultivaban café y frijol, dejaran esta actividad para dedicarse a la minería, ya que esta es mucho más rentable.

7. Alternativas de formalización, violación de derechos humanos y control territorial.

Los casos de Segovia y Buriticá puede considerarse muy diferentes a la luz de sus vocaciones económicas tradicionales. El primero se ha dedicado a la minería desde su fundación como municipio y el segundo se enfocó en la agricultura durante dos siglos como su principal actividad productiva. Sin embargo, en ambos municipios es posible contrastar conflictos socio-ambientales asociados a los usos del suelo, relacionados directamente con los procesos de formalización minera, la violación de los derechos humanos y la disputa por el control territorial por parte de diversos actores.

7.1 Formalización para los mineros artesanales.

Como se ha expuesto a lo largo de este texto, los marcos regulatorios de la actividad minera en Colombia introdujeron de forma tardía las condiciones para la explotación por parte de los pequeños mineros que se han dedicado a esta actividad de forma artesanal como método de subsistencia. En el año 2015 se presentó el Decreto 1073, que clasificó los tipos de minería en el país y anunció los requisitos para realizar el proceso de formalización y legalización de la actividad. Entre las condiciones se encuentra la presentación de un mapa técnico a escala 1:5000, delimitando el polígono objeto de legalización y mínimo dos pruebas “para demostrar sus actividades de explotación con anterioridad al 17 de agosto de 2001”⁵⁵ (Decreto 1073, 2015).

Aunque desde el Gobierno Nacional se han adelantado estrategias para realizar la formalización, los mineros encuentran grandes obstáculos para cumplir con los requisitos, puesto que muchos no cuentan con los recibos o la documentación que comprueba el ejercicio de explotación antes del año 2001, y otros encuentran que los terrenos que han explotado durante años ya se encuentran

⁵⁵ Esas pruebas consisten en: i) la declaración de dos testigos sobre la antigüedad y ubicación de las actividades, presentada ante un juzgado, alcaldía o notaría ii) un formulario de declaración de producción y liquidación de regalías con recibos y certificados de pagos iii) facturas de comercialización y venta del mineral explotado y iv) cualquier otro documento o prueba que demuestre la antigüedad de la explotación con anterioridad al 17 de agosto de 2001 (Decreto 1073, 2015)

concesionados a otras empresas. Ronderos (2011) afirma que, para el 2010 “de los 15 mil mineros de hecho que según la Defensoría del Pueblo hay en el país, llegaron a Ingeominas 2.845 solicitudes de formalización. Y de ellas apenas consiguieron formalizarse 23” (párr. 6).

De esta forma, la vía de legalizar la explotación directamente con el Estado no ha sido eficaz para los mineros artesanales. La única alternativa que tienen para ejecutar la actividad dentro del marco legal es realizar procesos de formalización directamente con las empresas dueñas de la concesión. En el municipio de Segovia, esta es una de las soluciones proporcionadas por Gran Colombia Gold, quien ha fomentado una campaña para incentivar la afiliación de los mineros a través de esta figura. Sin embargo, el líder de la Mesa Minera de Segovia-Remedios señala que las condiciones que ofrecen no son justas. A pesar de eso, muchos habitantes del municipio dedicados a esta actividad han decidido aceptar y formalizarse con la empresa. Aunque según González, en un censo realizado en Segovia en el 2018 “se encontraron 396 Unidades Mineras, y la empresa tiene alrededor de 56 contratos de formalización, es decir que tienen muy pocas formalizadas.

La gran mayoría son dentro de la misma Unidad Minera, donde los mineros no hicieron inversión, ni montaje” (Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021). Esta situación ha sido una causa frecuente de confrontación, dado que Gran Colombia Gold tiene la titulación de una gran extensión terreno que incluye las minas más antiguas del municipio, donde los mineros artesanales han ejercido su actividad.

Por su parte, en Buriticá, la empresa Zijin-Continental Gold ha promovido la formalización desde el año 2014. Según Miguel Ángel Luso, presidente de la Sociedad Minera San Román, en el municipio ya no hay áreas libres,

ya toda la zona de Buriticá esta concesionada para la multinacional. Y los municipios cercanos Tabasco, Giraldo, Santa fe de Antioquia, a donde usted llega todo es de la

empresa. Ya los requisitos para ese proceso de formalización son muy difíciles de cumplir, hay que tener mucha capacidad económica. (M. Luso, comunicación personal, 25 de septiembre de 2021).

Por esto, esta Sociedad Minera nació en el 2014,

en ese entonces la empresa [Continental Gold] nos buscó para una formalización que ya es con ellos, el título es de ellos, entonces nosotros a raíz de que ya vinieron a atacar la minería informal, y usted sabe que el daño al medio ambiente, trabajadores sin cuidarse, a raíz de tanto accidente que estaba pasando entonces nosotros buscamos la forma de formalizarnos (M. Luso, comunicación personal, 25 de septiembre de 2021).

Sin embargo, Luso manifiesta que en ese momento muy pocos mineros le apuntaron al proceso, “en ese entonces, en el 2014 se formalizaron ocho empresas y de esas solo quedamos nosotros, San Román”. Entre los motivos para la baja demanda en la formalización, se encuentra el alto costo de inversión que tienen que hacer los mineros y los requisitos para cumplir con las exigencias de la empresa.

Las condiciones para formalizar y legalizar las minas o para trabajar con un contrato de formalización brindado por una empresa con título han generado que muy pocos mineros puedan acceder a estas figuras, ocasionando una alta tasa de informalidad en el sector. Esto continúa generando problemáticas asociadas al control territorial y a la violación de derechos humanos, porque los mineros artesanales continúan siendo perseguidos por trabajar en esta actividad y son igualados con otros actores como grupos al margen de la ley, que encuentran en la minería una forma de financiamiento.

7.2 Control territorial y violación de derechos humanos.

Información presentada por el Ejército Nacional, expone que la minería es una actividad mucho más rentable para los grupos al margen de la ley, por la rapidez con la que puede obtenerse el material y por las facilidades para su comercialización. Se tienen registros que indican que grupos como El Clan del Golfo, disidencias de las FARC, los Urabeños, el ELN, Los Caparrapos, tienen control de minas ilegales en diferentes puntos de Antioquia, en donde se resalta la subregión del Nordeste antioqueño; sin embargo, esta problemática sacude también al occidente del departamento. En el municipio de Buriticá, En el municipio de Buriticá-Antioquia, se han desplegado operativos militar con el fin de cerrar las bocaminas que estaban siendo explotadas de forma ilegal, como la mina El Hebrón, y Veta sur, que, según las autoridades, producían más de 200,000 millones de pesos mensuales de forma ilegal y pertenecía a la banda Los Urabeños. (Semana, 2016). Una investigación realizada por la Universidad EAFIT refuerza esta afirmación, exponiendo que:

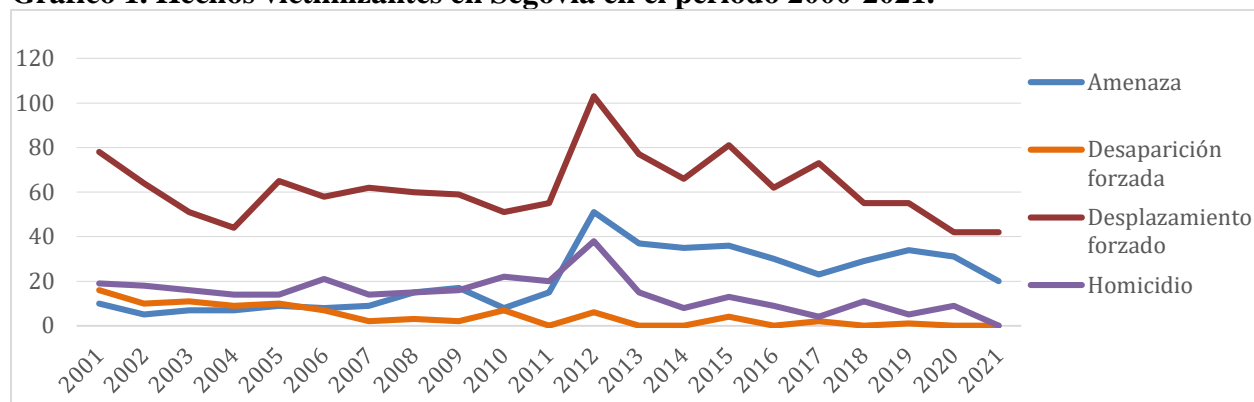
la alta informalidad del proceso productivo, la completa licitud de la mercancía y su comercio, y la coincidencia territorial (al menos entre la coca y el oro en Antioquia), han hecho de la minería del oro un sustituto perfecto para la actividad ilegal (Giraldo y Muñoz, 2012, p. 76).

Por otra parte, en cuanto a las violaciones a los derechos humanos, según cifras del Registro Único de Víctimas, en el Municipio de Segovia hay 23,066 víctimas registradas.⁶ Los hechos victimizantes más recurrentes son: el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, el homicidio y las amenazas. Durante el período 2001-2021, estas cifras presentaron variaciones,

⁶ Con fecha de corte al 31 de enero de 2022.

asociadas a hechos como movilizaciones, paros mineros y acciones realizadas por grupos armados ilegales.

Gráfico 1. Hechos victimizantes en Segovia en el período 2000-2021.



Fuente: elaboración propia con información tomada de la Unidad de Víctimas.

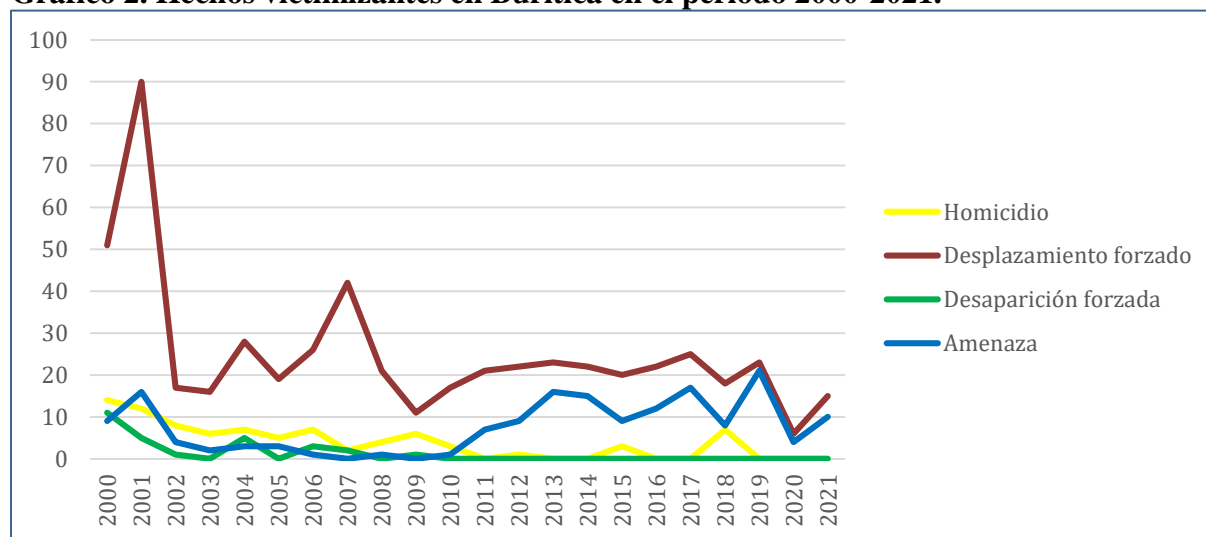
En el año 2005, después de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- se conformó el grupo Rastrojos y posteriormente llegaron al territorio los Urabeños y Héroes del Nordeste. En los años 2011, 2013 y 2014, se produjo una crisis humanitaria, causada por los constantes enfrentamientos entre estas bandas criminales por las rentas mineras, procedentes de la extorsión a los pequeños y medianos mineros, que generan ganancias “que pueden oscilar entre los 3.500 y los 5.000 millones de pesos mensuales, sin mencionar la ‘vacuna’ que hoy deben pagar comerciantes, transportadores, moto-taxistas y toda actividad comercial que se desarrolle en estas localidades” (Verdad Abierta, 2013, párr. 6).

La presencia de los grupos armados y el aumento de la violación a los derechos humanos durante esos años está también relacionada con la venta del título minero a Gran Colombia Gold. Líderes y mineros artesanales del pueblo, exponen que muchos de los líderes sindicales de Frontigo Gold Mines fueron obligados a desplazarse del municipio por las constantes amenazas que recibían por su labor sindical en contra del ingreso de la multinacional. (Y. González, comunicación personal, 17 de septiembre de 2021). Esta situación se ha mantenido vigente hasta la actualidad. Los líderes

de la Mesa Minera reciben intimidaciones y la población civil se encuentra en medio del fuego cruzado entre los grupos que buscan el control territorial del municipio.

En Buriticá, el panorama de las violaciones a los derechos humanos ha estado menos relacionada con la actividad minera directamente. A finales del año 2002 e inicio del 2003, el municipio sufrió el desplazamiento forzado más grande de las últimas dos décadas, ocasionado por enfrentamientos entre las AUC y grupos guerrilleros. Aunque la Unidad de Víctimas tiene registro de 90 desplazamientos, otras fuentes afirmaron que más de 3,000 personas tuvieron desde las zonas rurales del municipio (Cifuentes, 2001).

Gráfico 2. Hechos victimizantes en Buriticá en el período 2000-2021.



Fuente: elaboración propia con base en información tomada de la Unidad de Víctimas.

Entre los años 2003 y 2007 continuaron los enfrentamientos entre las guerrillas y los grupos paramilitares, que disminuyeron en el año 2005 de forma coincidente con la desmovilización de las AUC y la reacomodación de las guerrillas en las zonas aledañas al nudo del paramillo. Por otra parte, entre los años 2010 y 2021, se han presentado desplazamientos y amenazas por parte de grupos armados que ingresaron y/o se reasentaron en el territorio después los anuncios sobre la

riqueza aurífera en el municipio y la entrada en operaciones de la multinacional Zijin-Continental Gold. Sin embargo, los cambios principales allí, pueden percibirse desde las nuevas dinámicas que se generaron a partir de la minería, relacionadas con la prostitución, el aumento del micro-tráfico y la llegada de habitantes de otros territorios que se benefician de la economía minera desde diferentes puntos.

A pesar de que la información recolectada a partir de entrevistas y prensa, vincula el incremento de la actividad minera en los municipios con el aumento de hechos de violencia y conflictos por el territorio, cuando se analizan estas variables y se relacionan con la producción de oro durante el mismo período, se encuentran correlaciones muy bajas. Así, las amenazas son el hecho victimizante con mayor relación positiva con la producción de oro.⁷ El contraste entre la información proporcionada por las fuentes entrevistadas y la prensa consultada, con los datos disponibles sobre violación a los derechos humanos, indica que en estos últimos puede existir un subregistro, dado que, en hechos como las amenazas o el desplazamiento, las víctimas se abstienen de denunciar por temor a sufrir represalias. Por último, aunque el período de mayor violación a los derechos humanos en estos municipios no coincidía directamente con los años en los que más se produjo oro, sí existe una coincidencia de estos hechos con la llegada de las empresas a los municipios y el posicionamiento del modelo minero a través de cambios normativos relevantes.⁸

⁷ Bajo el coeficiente de correlación de Pearson, en el municipio de Segovia la correlación entre la producción de oro en gr y las amenazas es de 0,366738182. En el municipio de Buriticá esta relación es de 0,12455729. Este coeficiente indica que existen asociaciones positivas cuando el valor es mayor a 0 y negativas cuando es inferior a 0. De esta forma, la correlación entre las amenazas y el aumento de la producción de oro en gr en ambos municipios es positiva.

⁸ Para este ejercicio se tomó información del Registro único Víctimas sobre los hechos victimizantes con más participación en ambos municipios, estos fueron: amenazas, homicidios, desplazamiento forzado y desaparición forzada. Además, se contó con la información de la producción de oro en gr durante el período 2004-2021 para los dos casos. A partir de esta información, se usaron los índices de correlación de Pearson para aproximarse a comprender la relación entre los hechos y la producción de oro en Segovia y Remedios entre el 2004 y el 2021.

8. Conclusiones

En el año 2001, desde el Gobierno Nacional se impulsó una estrategia para fortalecer el sector minero-energético en el país. Esta consistió en promover cambios a través de leyes y políticas, que permitieron diseñar un sector más competitivo, crear condiciones claras y favorables para fomentar la Inversión Extranjera Directa y mostrar al país como una potencia minera, con seguridad jurídica y capacidad de explotación. A partir de los nuevos instrumentos de planeación del sector minero y de los postulados de la Ley 685 se reformaron las reglas para explorar y explotar minerales, se fomentó la inversión del sector privado y se criminalizó la minería sin título. Aunque esta estrategia tuvo éxito para el Gobierno Nacional, entre los mineros artesanales y las comunidades hay una percepción diferente; estos cambios, unidos a la falta de condiciones para la formalización del sector artesanal y de pequeña escala, han generado conflictos socio-ambientales en los municipios.

En el caso de Segovia y Buriticá se evidencia que, a partir de las transformaciones normativas, se propiciaron cambios en cuanto a la presencia de actores interesados en la economía minera, que han ocasionado disputas territoriales y violación a los derechos humanos. Estos municipios, que históricamente han tenido presencia de actores armados y han sido territorio en disputa durante el conflicto armado colombiano, continúan siendo víctimas de hechos como desplazamientos, homicidios, amenazas, persecución por ejercicio de labores sindicales y de liderazgo, entre otros, relacionados con la actividad minera. Además, este auge minero también ha ocasionado la llegada de nuevos habitantes en los territorios –sobre todo en el caso de Buriticá-, que han transformado la cotidianidad y las prácticas culturales del municipio, con el incremento de la prostitución, el tráfico de drogas y el cambio de vocación productiva.

Por otra parte, las reformas en las reglas para ejercer la actividad minera en el país, que fueron expuestas en este trabajo, y las dinámicas que se dieron a partir de ellas, en los casos de Segovia y Buriticá, permiten concluir que no siempre las instituciones –comprendidas como reglas- son generadoras de estabilidad. Pese a que, según Peters (2003), en una sociedad las reglas se imponen para brindar estabilidad y estructurar el comportamiento, este último, depende del individuo y su contexto. Así, el entorno de las personas está determinado también por otros actores que, aunque estén mediados por el mismo sistema de reglas, tienen más poder y mayor capacidad que otros. En Segovia y Buriticá, las instituciones promovidas por el Gobierno Nacional han suscitado conflicto y se han presentado como un desestabilizador para las comunidades que han dedicado a la minería y se ven enfrentadas continuamente a las empresas y a los grupos al margen de la ley que mantienen el control territorial. Así, profundizar en la reflexión sobre el papel que juegan las instituciones, los cambios y adecuaciones que se realizan cuando se presentan fallos, se considera sumamente pertinente para la Ciencia Política, puesto que aunque desde este enfoque se reconozca la consolidación de un escenario informal, de fallos y problemas institucionales, continúan existiendo fenómenos en los que las instituciones no logran obtener los efectos esperados, más allá de cambios y adecuaciones, y por el contrario producen dinámicas que quebrantan la estabilidad en la sociedad. Finalmente, los estudios de casos realizados para ambos municipios, relacionado con un análisis riguroso de los instrumentos de planeación y la legislación minera a nivel nacional, la observación en el territorio y el contraste de todas las fuentes –primarias y secundarias-, permitieron abordar particularidades y encontrar coincidencias. Tanto en Segovia como en Buriticá se constató que, después de la consolidación del modelo minero en el país, surgieron problemáticas relacionadas con el acceso a la formalización y legalización de los mineros artesanales, mayor presencia de grupos al margen de la ley que disputan las rentas mineras ilegales y mantienen control territorial.

En ese mismo sentido, aunque durante el desarrollo de este texto no se hizo una alusión concreta al proceso de paz y al posconflicto, ya que abarcar este tema supera las posibilidades de la investigación, durante todo el proceso de recolección de información estuvo latente el argumento de que las situaciones que se han generado en los territorios mineros y han sido expuestas aquí, son un impedimento para la construcción de la paz territorial que prometió la firma del acuerdo paz en el año 2016 y que continúan esperando las comunidades en la actualidad.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Minería. (12 de Mayo de 2014). ¿Quiénes son los “dueños” de los títulos mineros en Colombia? *ANM*.
- Agencia Prensa Rural. (2010). Informe sobre situación minera y derechos humanos en el nordeste antioqueño. *Prensa Rural*.
- Altahona Ortega, Á. J. (2019). Impacto de la apertura económica en el sector minero en Colombia en el periodo comprendido entre 1991-2017. *Liderazgo Estratégico*, 9(1), 167-176. Obtenido de <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/liderazgo/article/view/3811>
- Bedoya, M. R. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos, Universidad de Antioquia* , 33-58.
- Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP]. (2012). Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia. *Centro de Investigación y Educación Popular /Programa por la Paz [CINEP/PPP]*, 5-17.
- Centro Virtual de Negocios. (28 de Marzo de 2017). *CVN*. Obtenido de <https://www.cvn.com.co/admincvn/empresas-mineras-de-colombia/>
- Colombia, C. d. (15 de agosto de 2001). *Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202>
- Coronado, S., & Roa, T. (2015). *Minería, Territorio y Conflicto en Colombia* . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia .
- Defensoría del Pueblo. (2015). *La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Duque, B. (Marzo de 2013). Minería en Antioquia: un problema de políticas públicas nacionales. *Contexto.*, 2(35), 5-7.

- Energética, U. d. (Noviembre de 2005). Distritos mineros: exportaciones e infraestructura de transporte. 19-59. Bogotá.
- Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *Ecología Política*, 22.
- García, E. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Scielo*, 199-216.
- García, S. (2008). *La teoría del conflicto, un marco teórico necesario*. Bogotá: Prolegómenos: Derechos y Valores.
- Giraldo Ramírez, j; Muñoz Mora, J.C. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia. En *La minería en Antioquia: entre la informalidad y la criminalidad*. (págs. 28-75). Medellín-Colombia: Proantioquia.
- Grupo EBX. (2014). Sector de Minería en Colombia. Obtenido de <http://www.ccx.com.co/es/nuestros-negocios/Pages/sector-mineria-colombia.aspx>
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba - Bolivia: CEDIB.
- Gudynas, E. (2017). Neo-extractivismo y crisis civilizatoria. En G. O. (coordinador), *América Latina: Avanzando hacia la construcción de alternativas. Ciclo de conferencias 2017*. (págs. 22-54). Asunción, Paraguay: BASE IS. .
- H., A. R. (sin año). La minería y la industrialización del país. Una mirada desde Antioquia . *Universidad de Antioquia* .
- Indermühle, S. (2011). Transnacionales mineras en Colombia. En Indepaz, *Megaminería y reasentamientos forzados* (págs. 77-142). Bogotá-Colombia: Punto de Encuentro .
- Losada, R., & Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la Ciencia Política.
- Minería, A. N. (12 de Mayo de 2014). ¿Quiénes son los “dueños” de los títulos mineros en Colombia? *ANM*.
- Ospina, Z. (24 de Marzo de 2020). Buriticá tuvo hasta cacique “forrado” en oro. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/buritica-tuvo-hasta-cacique-forrado-en-oro-CC12678749>
- País Minero . (20 de Octubre de 2017). *País Minero* . Obtenido de <https://www.paisminero.co/mineria/mineria-colombiana/17872-contraloria-mineria-80-en-la-ilegalidad>
- Pardo, N. (2005). Representación de los actores armados en conflicto en la prensa colombiana. *Scielo*. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-338X2005000100007

- Paz, M. F. (2014). Conflictos socioambientales en México: ¿qué está en disputa? En M. F. Paz, & N. Risdell, *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en Mexico: problemas comunes, lecturas diversas*. (págs. 19-23). México: UNAM.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: hacia un Estado comunitario*. (2002). Bogotá.
- Planeación, D. N. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá. .
- PND. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo: "pacto por Colombia, pacto por la Equidad"*. Colombia.
- Prieto, A. (2017). *Conflictos socioambientales en los páramos de la sabana de Bogotá. Estudios nacionales*. Bogotá, Colombia : Asociación Ambiente y Sociedad.
- Radio Nacional Colombia. (Julio de 2018). La guerra dorada: entre ecocidio y subsistencia. *Radio Nacional Colombia*.
- Reboratti, C. (2017). Agricultura y extractivismo. *Voces en el Fénix*.
- República, P. d. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*.
- República, P. d. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá. .
- República, P. d. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. . Bogotá. .
- Romero Hernández, A. (S. A.). La minería y la industrialización. Una mirada desde Antioquia. *Universidad de Antioquia*.
- Ronderos, M. T. (5 de Septiembre de 2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3/>
- Ronderos, M. T. (2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia. *CIPER*.
- Rugeles, G. (2014). Las cinco empresas dueñas del oro en Colombia. *Las dos orillas*. Obtenido de <http://www.las2orillas.co/estas-son-las-5-empresas-duenas-del-oro-se-extrae-en-colombia/>
- Ruiz, N. (30 de Abril de 2019). En Colombia el 70 % de la explotación minera está en manos de las multinacionales. *Periodico Unal*. Obtenido de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/en-colombia-el-70-de-la-explotacion-minera-esta-en-manos-de-las-multinacionales/>

- Sabatini, F. (1997). “Conflictos ambientales en América Latina: ¿distribución de externalidades o definición de derechos de propiedad? *Estudios Sociales*(92).
- Semana. (14 de abril de 2020). Destruyen mina ilegal del Clan del Golfo en Antioquia. *Revista Semana* .
- Tapella, E. (Sin año). El mapeo de actores claves.
- Unidad de Planeación Minero Energética, U. (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión al año 2019*.
- UPME. (2018). *Boletín estadístico de minas y energía 2016-2018*. Bogotá-Colombia.
- UPME, U. d. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006*.
- UPME, U. d. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010. Gestión pública para propiciar la actividad minera*. Bogotá.
- UPME, U. d. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014*. Bogotá. .
- UPME, U. d. (2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. .
- UPME, U. d. (2017). *Plan Nacional de desarrollo minero minero con horizonte a 2025. Minería responsable con el territorio*. . Bogotá. .
- Verdad Abierta. (3 de Mayo de 2013). Segovia y Remedios, siguen en medio de la guerra. *Verdad Abierta*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/segovia-y-remedios-escenario-de-guerra/>
- Verdad Abierta. (4 de Septiembre de 2017). El problema ancestral de la minería segoviana.
- Vicente, A., & Martín, N. (2011). Minería en Colombia ¿a qué precio? *Códice LTDA*, 1-20.
- Walter, M. (febrero-abril de 2009). Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *CIP-ECOSOCIAL*(N°6).