

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento De Sociología Y Estudios De Género
Convocatoria 2019 - 2021

Tesis para obtener el título de Maestría De Investigación En Sociología Política

ESTADO Y EXTRACTIVISMO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN
NEOLIBERAL EN COLOMBIA

Alzate Aristizábal Paula Andrea

Asesor: Ramírez Gallegos Franklin Vinicio

Lectores: Forero Forero Jorge Enrique, Ruiz Acosta Miguel Arnulfo

Quito, enero de 2025

Índice de contenidos

Resumen.....	5
Introducción	7
Capítulo 1. Ordenes regulatorios y transformación estatal en Colombia	30
1.1 Proceso de neoliberalización en Colombia	32
1.2 Desarrollo económico y monocultivo institucional. Reflexiones a partir del proceso de ajuste estructural en Colombia	40
Capítulo 2. Órdenes regulatorios del extractivismo en Colombia: cambios normativos e institucionales gestados bajo el modelo de neoliberalización	46
2.1 Nacionalización de los recursos mineros: 1969 - 1988	47
2.2 Modelo mixto de explotación minera: 1988 - 2001	49
2.3 Regulación minera en el periodo de ajuste estructural: finales de los años ochenta y comienzos de los 2000	53
2.3.1 Proceso de neoliberalización de las políticas mineras	55
2.3.2 Consolidación del modelo de enclave exportador: del año 2001 en adelante.....	58
2.4 El peso del extractivismo en la economía colombiana	65
2.5 Condiciones sociopolíticas del país en medio del cambio de modelo económico	69
Capítulo 3. Dinámicas y conflictos generados por los cambios en la política minera: revictimización del Bajo Cauca antioqueño	72
3.1 El Bajo Cauca antioqueño: una subregión revictimizada por los cambios en la política minera.....	72
3.2 Actores territoriales	77
3.2.1 Comunidades Locales	77
3.2.2 Actores Productivos.....	78
3.2.3 Actores Regulatorios Estatales	81
3.2.4 Actores Regulatorios No Estatales	82
3.3 Conflictos del Bajo Cauca antioqueño asociados con el accionar del Estado.....	85
3.3.1 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con la empresa Mineros S.A.	89
3.3.2 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con los ARNE ...	93
3.3.3 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con la pequeña minería: artesanal, tradicional y barequeo	109
3.4 Reflexiones sobre el accionar del Estado en el Bajo Cauca antioqueño	117
Conclusiones	119
Referencias.....	136

Lista de ilustraciones

Ilustraciones

Ilustración 1.1 Índice de reforma estructural para Colombia, 1985 - 2009.....	34
Ilustración 2.1 Expansión de los títulos mineros en la geografía colombiana entre 2002 y 2018	66
Ilustración 2.2. Títulos mineros y hectáreas otorgadas en Colombia entre 2002 y 2019	67
Ilustración 3.1 Ubicación de la subregión Bajo Cauca en Antioquia y Colombia.....	73
Ilustración 3.2 Comparación de los índices de necesidades básicas entre el Bajo Cauca y el Valle de Aburrá	76

Tablas

Tabla 1.1 Reformas de la política macroeconómica colombiana, 1985 - 2009.....	35
---	----

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Paula Andrea Alzate Aristizábal, autora de la tesis titulada “ESTADO Y EXTRACTIVISMO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN COLOMBIA” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Sociología Política concedida por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2025

Paula Andrea Alzate

Firma

Resumen

Esta tesis se pregunta por los mecanismos políticos que ha empleado el Estado colombiano para preparar territorios para su articulación a la economía global, por medio del extractivismo, entre los años 1990 y 2019. Esto, a partir de un estudio de caso sobre el Bajo Cauca Antioqueño, una región con una emblemática trayectoria minera, en la que se ubican cuatro de los principales municipios productores de oro del departamento de Antioquia —a su vez el mayor productor de oro del país— y en donde persiste una crítica situación de orden público, relacionada, principalmente, con:

- Las condiciones de marginalidad y empobrecimiento de su población
- La presencia de grupos guerrilleros y paramilitares que se han disputado desde la década de 1970 el control territorial y económico de la región
- El boom minero que se produjo tras el aumento tanto del precio internacional del oro como de su demanda
- La criminalización de las actividades económicas de la pequeña y mediana minería producto de nuevas reglamentaciones en el sector.

A través de este estudio se busca aportar a la problematización sobre el papel que el Estado colombiano ha desempeñado en la intermediación entre los intereses del capital privado y la sociedad civil, en el proceso de cambio de modelo económico que tiene lugar en el país desde finales de la década de 1980: la neoliberalización de los órdenes regulatorios.

Para esto, se analizan los cambios en los órdenes regulatorios de Colombia que fueron introducidos bajo la estrategia del monocultivo institucional, entre 1990 y 2019; se identifican las transformaciones legislativas e institucionales, relacionadas con el extractivismo, que tuvieron lugar en el país durante este mismo periodo; y se analizan los mecanismos que emplea el Estado para administrar los bienes naturales y gestionar los conflictos sociales de territorios ricos en recursos naturales no renovables, en el contexto de la globalización neoliberal, a partir del caso del Bajo Cauca antioqueño.

Las dinámicas de explotación minera que empezaron a emerger en el campo colombiano demandaron del Estado un control territorial que no ejercía y para el que fue necesario, además, reforzar la presencia coercitiva y crear alianzas que permitieran tanto ampliar como legitimar su presencia y poder en los territorios.

Dichas alianzas evidencian las formas en que se teje la connivencia del Estado con el paramilitarismo en el Bajo Cauca antioqueño y el pacto de dominación existente entre el capital privado y los funcionarios estatales, a la vez que demuestran que —como estrategia para competir por la IED— el Estado colombiano optó por reforzar su carácter autoritario y violento, ante su incapacidad para atenuar el cúmulo de contradicciones que expresa su accionar.

Estado y extractivismo en el contexto de la globalización neoliberal en Colombia

Introducción

En medio de la implementación de los programas neoliberales de ajuste estructural impulsados desde principios de los años noventa del siglo pasado en América Latina, Colombia diseñó las políticas de un régimen de acumulación y modelo de desarrollo que reforzó su tendencia a ser un país altamente dependiente del sector primario y del extractivismo.

El capital extranjero y las empresas privadas, blindadas por la protección estatal, posaron sus ojos en territorios ricos en recursos naturales renovables y no renovables que, en algunos casos, no habían sido articulados a la economía legal nacional, y que, por lo general, coincidían con regiones profundamente afectadas por el conflicto armado y la debilidad institucional del Estado o su virtual ausencia, como es el caso del Bajo Cauca, una subregión ubicada al nororiente del departamento de Antioquia, que cuenta con aproximadamente 299.527 habitantes distribuidos en seis municipios: Caucasia (su principal poblado), El Bagre, Zaragoza, Tarazá, Cáceres y Nechí (Defensoría del Pueblo 2015, 17).

Entre los años noventa del siglo pasado y las dos primera décadas del siglo presente, los conflictos históricos del país fueron nutridos por problemáticas asociadas con la explosión de actividades económicas extractivas como, por ejemplo, la disputa entre actores armados por el control de zonas ricas en recursos naturales; la superposición de concesiones mineras con territorialidades indígenas (Resguardos) o afrocolombianas (Consejos Comunitarios) o con zonas tradicionales de explotación de comunidades barequeras y/o trashumantes; las luchas de las comunidades por el derecho a un medio ambiente sano y a la consulta previa sobre el uso de sus territorios; la persecución política y asesinato de líderes sociales y ambientales; el detrimento en la calidad de vida de las comunidades como resultado de las distorsiones que la minería genera en las economías locales (Gudynas 2016); entre otras problemáticas.

Las dinámicas de explotación minera del campo colombiano que empezaron a emerger demandaron del Estado un control que no se ejercía y para el que fue necesario realizar diferentes adecuaciones institucionales y legislativas, reforzar la presencia coercitiva y crear alianzas que permitieran tanto ampliar como legitimar la presencia y poder del Estado en los territorios.

En este marco, han tenido lugar procesos de *desterritorialización del Estado y fragmentación territorial* (Gudynas 2009; Acosta 2012), dos fenómenos que refieren, el primero, a una presencia no homogénea, debilidad o ausencia estatal que genera limitantes para la población civil en el acceso a sus derechos ciudadanos, mientras garantiza la protección de los intereses del capital privado (Gudynas 2009, 201); y, el segundo, a la existencia paralela de enclaves extractivos mineros o petroleros asociados a los mercados globales y a amplias áreas desterritorializadas en las que el Estado delega a las empresas sus obligaciones sociales y económicas. Esta situación, es fuente de grandes conflictos de intereses y desafía la capacidad de gestión estatal, a la vez que profundiza el carácter autoritario que suelen tener los Estados cuya modalidad de acumulación es primario-exportadora, alienta la corrupción y las prácticas clientelistas, deteriora gravemente el medio ambiente y desestructura sociedades y comunidades locales (Acosta 2012).

En el caso de Colombia, la desterritorialización del Estado y la fragmentación territorial que genera el extractivismo se combinan con los graves problemas de incapacidad institucional del Estado, que no han sido resueltos en los más de 200 años de vida republicana del país, y que se ven reflejados —no de manera exclusiva— en ostensibles vacíos en materia fiscal y en el monopolio de la violencia: dos funciones básicas para determinar la capacidad institucional del Estado (Centeno y Ferraro 2013; Evans, Rueschemeyer y Skocpol 2005; Mann 1993; Tilly 1990; citados en García et al 2016).

Estas fallas en materia fiscal y en el monopolio de la violencia guardan relación, de acuerdo con lo que plantea García et al. (2016), con la falta de voluntad o la incapacidad de los diferentes gobiernos para consolidar un aparato burocrático técnico, eficiente e independiente, que combata la presencia deficitaria o diferencial del Estado en el territorio nacional. Dicha situación ha llevado a que persista —incluso en las ciudades— una perversa división del trabajo del Estado. Esto significa que, en algunos territorios, sus competidores armados ilegales se han encargado de funciones estructurales como la seguridad, justicia y extracción económica, mientras que las instancias estatales se han encargado de funciones como el asistencialismo, los bienes sociales y algunos servicios públicos (López 2016, 33 citado en García et al. 2016, 15).

Ahora bien, en la fase inicial de planeación, exploración y construcción de los proyectos o enclaves mineros, el control territorial por parte del Estado es fundamental. La extensión de la presencia estatal a territorios que habían permanecido desarticulados económicamente, dominados por la ilegalidad o a merced de toda suerte de poderes locales clientelistas,

religiosos, latifundistas, guerrilleros (García et al. 2016) o paramilitares, hace parte de las garantías que debe ofrecer el Estado a las transnacionales y el capital privado. Garantías a las que se suman las adecuaciones de los órdenes regulatorios (a través del monocultivo institucional) con el fin de favorecer la acumulación de capital y una gran capacidad de regulación y persuasión de los conflictos socioambientales (Nacif, 2015).

Algunas de las estrategias por las que han optado los países de América del Sur para hacerle frente a los retos que el extractivismo les plantea han sido el uso de compensaciones sociales, la imposición de límites por medio de la participación del Estado en esta actividad económica y el incremento en la captación de recursos fiscales, como sucedió a comienzos del siglo XXI con los gobiernos progresistas de la región (Gudynas 2009; Acosta 2012). Otros, en cambio, han optado por el incremento de la violencia como mecanismo de administración de los bienes naturales y gestión de lo social, como en el caso de Perú y Colombia, donde la política militar contrainsurgente y la militarización del territorio nacional fueron clave en la competencia por la Inversión Extranjera Directa (IED) y crearon tanto geografías extractivas como geografías de conflicto (Vélez y Ruiz 2015).

Esta confluencia de situaciones en el caso colombiano evidencia la necesidad de discutir sobre la forma en que se combinan la desterritorialización del Estado y la división de funciones estatales entre el Estado y diversos actores armados ilegales que se disputan el poder en territorios mineros, en un periodo histórico (1990 – 2019) en el que, en un reciclaje de las formas y estrategias de la época colonizadora, el capital privado se vale tanto de la violencia como del mercado para re-consolidar al extractivismo como modo de acumulación que acentúa los procesos de desposesión en el Sur Global.

En concordancia con este interés investigativo, esta tesis procura dar cuenta de los mecanismos político-institucionales que ha empleado el Estado colombiano para preparar territorios para la expansión de las fronteras del extractivismo y su articulación a la economía global a través de esta actividad.

Para dar cuenta de estos mecanismos, efectuamos un estudio de caso del Bajo Cauca Antioqueño, región con una emblemática trayectoria minera, en la que se ubican cuatro de los principales municipios productores de oro del departamento de Antioquia —a su vez el mayor productor de oro del país— y en donde persiste una crítica situación de orden público relacionada con:

- (a) Una presencia histórica de diferentes actores armados al margen de la ley¹ que se han disputado el control sobre la explotación minera, los cultivos de uso ilícito y otras rentas ilegales
- (b) Disputas entre actores armados, empresas y población civil por el control de las rentas provenientes del aprovechamiento y/o explotación (legal e ilegal) de recursos naturales
- (c) La criminalización de la actividad económica de los mineros tradicionales de la región, producto de algunas reglamentaciones estatales y la concesión de sus territorios a empresas privadas
- (d) La violencia asociada al control que algunos ejércitos públicos y privados ejercen sobre lugares ancestrales de extracción minera
- (e) Una presencia estatal deficitaria en la subregión y un desempeño institucional bajo o crítico²
- (f) Condiciones de marginalidad y pobreza de la región, relacionadas con una profunda desigualdad social que no se ha transformado positivamente pese las reformas económicas, políticas y sociales de finales del siglo pasado y el boom minero energético que ha experimentado la región y el país durante este siglo.

Así las cosas, este trabajo pretende contribuir a la problematización del papel que el Estado colombiano ha desempeñado en la intermediación entre los intereses del capital —tanto nacional como extranjero— y la sociedad civil, en el proceso de cambio de modelo económico que tiene lugar en el país a principios de los años noventa del siglo pasado: la globalización neoliberal.

Con este estudio de caso sobre el Bajo Cauca Antioqueño, esta investigación busca aportar elementos para discutir, por un lado, cómo se ha relacionado históricamente el Estado con los actores sociales que hacen presencia en territorios ricos en recursos naturales en Colombia y, por el otro, si esta forma de articulación a la globalización neoliberal implica una sumisión al nuevo orden geopolítico (y legal supranacional) que refuerza la dependencia y subdesarrollo

¹ En la actualidad delinquen grupos como Los Caparros, las Autodefensas Gaitanistas, conocidas también como el Clan del Golfo —ambos de origen paramilitar—, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)”. Fuente:

<https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/>

² De acuerdo con los índices construidos por Dejusticia para medir el desempeño institucional integral del Estado Colombiano

del país, o si puede ser entendido como una elección estratégica del camino para el desarrollo y, por lo tanto, como una expresión de la autonomía Estatal.

Conscientes de las amplias discusiones que se han dado en el campo teórico en torno a estos temas (en especial por parte de los teóricos de la dependencia, de los modos de producción y los estructuralistas marxistas), la multiplicidad de perspectivas desde las que han sido abordados y la abundancia de estudios empíricos sobre extractivismo, disputas por el modelo de desarrollo, por un sentido social y ecológico en la administración de los recursos naturales —entre muchos otros temas—, se espera reunir diversos aportes académicos sobre este problema de investigación y discutirlos a la luz de la experiencia de la principal subregión productora de oro de Colombia, el Bajo Cauca Antioqueño.

Para lograr tal cometido, esta tesis se plantea el objetivo general de analizar los mecanismos políticos que le han permitido al Estado colombiano preparar territorios para su articulación a la economía global, por medio del extractivismo, entre los años 1990 y 2019, a partir de un estudio de caso sobre el Bajo Cauca Antioqueño.

Esta tarea supone

- Evaluar los cambios en los órdenes regulatorios de Colombia que fueron introducidos bajo la estrategia del monocultivo institucional, entre 1990 y 2019
- Identificar las transformaciones legislativas e institucionales, relacionadas con el extractivismo, que tuvieron lugar en el país durante este mismo periodo
- Analizar los mecanismos que emplea el Estado para administrar los bienes naturales y gestionar los conflictos sociales de territorios ricos en recursos naturales no renovables, en el contexto de la globalización neoliberal, a partir del caso del Bajo Cauca antioqueño.

Con el fin de reunir los elementos necesarios para adentrarnos en esta discusión, nos planteamos las siguientes preguntas ¿Qué tipo de transformaciones políticas tuvieron lugar durante el proceso de neoliberalización de los órdenes regulatorios del país? ¿Cómo se transformó la política minera en este periodo? ¿Qué actores convergen en torno a la explotación aurífera en el Bajo Cauca, entre los años 1990 y 2019? ¿Qué conflictos de intereses se generan en el encuentro de estos actores? ¿Qué mecanismos emplea el Estado para administrar los bienes naturales y gestionar los conflictos sociales en el Bajo Cauca antioqueño? y ¿Qué mecanismos políticos explican el particular funcionamiento del Estado en esta subregión?

Por la amplitud y complejidad de este tema, el foco de la investigación está puesto en las dinámicas y conflictos ligados a las intervenciones estatales en el territorio en cuestión. Esto sacrifica, de algún modo, la profundidad del análisis sobre procesos sociales organizativos y afectaciones en la calidad de la vida de la población rural. Pero, la ausencia de preguntas y problematizaciones sobre estos aspectos no debe ser entendida como una negación o desconocimiento de su importancia e intrínseca relación con la configuración del Estado.

Marco Analítico

Para reunir elementos teórico/conceptuales que nos permitan comprender cómo los Estados dan formas distintivas al desarrollo y el crecimiento económico, a través de sus políticas y relacionamiento con diferentes actores nacionales e internacionales, y cómo estas formas impactan la relación Estado-Economía-Sociedad, en el periodo de neoliberalización de los órdenes regulatorios en América Latina, partiremos de dos ejes temáticos: a) procesos de configuración de los Estados en América Latina y b) autonomía estatal.

En el primer eje abordamos algunas discusiones sobre las formas en que han sido entendidas las conexiones existentes entre los fenómenos económicos locales y los globales: la relación entre América Latina y los países del Norte Global y su impacto en la constitución de los Estados Nacionales, en sus diferentes ciclos históricos. Esto nos ayuda a comprender y discutir dos características de la región ampliamente reconocidas: la dependencia y el subdesarrollo.

En el segundo eje se traen a colación —desde una perspectiva estadocéntrica— algunas discusiones sobre el papel del Estado en la intermediación de los intereses del capital, tanto nacional como extranjero, y la sociedad civil. Esto, con el fin de dimensionar la complejidad de la autonomía estatal y guiar los análisis sobre las tendencias que expresa el Estado Colombiano.

Finalmente, para analizar algunas de las problemáticas asociadas al extractivismo como forma de articulación de la región con la economía global y el papel que pueden cumplir los Estados en la regulación de esta actividad: en la “elección” del tipo de impactos que genera, recogemos en un tercer eje algunas de las discusiones que han dado diferentes teóricos de la región sobre el extractivismo en América Latina en el periodo neoliberal.

El peso que continúa teniendo, por un lado, la posición ocupada en la división internacional del trabajo (en el capitalismo) en las alternativas de desarrollo de los países del sur global; y,

por el otro, las variaciones de las estructuras políticas estatales en el desempeño económico y en las formas de relacionamiento de los Estados con los actores sociales, evidencia la necesidad de combinar (de asumir el reto de hacerlo) enfoques sociocéntricos y estadocéntricos para captar la complejidad del contexto neoliberal. De allí que se intente, a lo largo de los análisis, establecer un diálogo entre los fundamentos que expondremos a continuación de ambas corrientes de pensamiento.

Procesos de configuración de los Estados en América Latina

La correlación entre el desarrollo del capitalismo y el surgimiento de los Estados Nacionales es un hecho histórico sobre el que existe un consenso general, ya que es por todos aceptado que este tipo de Estado es el que proporciona al capitalismo las condiciones necesarias para su existencia. Aun así, han circulado diferentes interpretaciones en las corrientes de pensamiento latinoamericano (con mayor fuerza después de los años setenta, tras la institucionalización de las ciencias sociales en la región) sobre las relaciones de poder y conflicto que acompañaron la constitución de los Estados Nacionales en sus diferentes ciclos históricos de contienda: durante el periodo republicano (finales del siglo XIX y comienzos del XX), la crisis mundial que tuvo lugar entre 1920 y 1950, la Guerra fría, el neoliberalismo y, finalmente, durante el ciclo postneoliberal.

En el centro de las discusiones se encuentran, por lo general, las formas en que han sido entendidas las conexiones entre los procesos locales y los fenómenos de alcance mundial o la presión que ejercen estos en las dinámicas regionales. De allí las prolíferas revisiones que el estructuralismo marxista, la teoría de los modos de producción (o de la heterogeneidad estructural) y la teoría relacional han hecho a la teoría de la modernización y el concepto de democracia liberal.

A grandes rasgos, el estructuralismo marxista plantea que, para comprender la problemática del Estado latinoamericano, es necesario distanciarse de la teoría general sobre el Estado capitalista, ya que esta invisibiliza el carácter que puede asumir cada Estado de acuerdo con la formación económico-social en que tenga lugar, sus determinaciones histórico-estructurales y la posición que ocupe en el seno del sistema capitalista: como una formación imperialista o eslabón fuerte, o como una formación dependiente o eslabón débil (Cueva 2012), categorización dentro de la que cabría Colombia.

Desde esta perspectiva, las naciones están expuestas a la ley de desarrollo desigual del Estado burgués, según la cual se atenúan contradicciones en unas áreas mientras se acumula en otras más extensas, coincidentes con el espacio de los países llamados subdesarrollados o dependientes. En estos últimos, el Estado “tiene que asegurar la reproducción ampliada del capital en condiciones de una gran heterogeneidad estructural, que comprende desde la presencia de varios modos y formas de producción hasta la propia malformación del aparato productivo capitalista” (Cueva 2012, 146).

Para Marini (2012) y Cueva (2012), dos teóricos de esta corriente, las características anteriores hacen que los Estados de los eslabones débiles tiendan a adquirir formas despóticas o dictatoriales que marginan de la vida política al grueso de la población, en razón del cúmulo de contradicciones que no están en capacidad de atenuar. Así, la *dependencia* y *heterogeneidad estructural* son las dos principales características de los Estados Latinoamericanos, de acuerdo con esta corriente, y marcan el punto de partida de algunas de las más duras críticas que ellos realizan a la teoría de la modernización.

El estructuralismo marxista se opone, por un lado, al ideal de democracia liberal promovido por los marxistas de entreguerras que creían en la capacidad de esta vía para modificar las relaciones de dominación del capitalismo, y, por el otro, a la idea Cepalina según la cual las desigualdades sociales de la región pueden corregirse a través de los excedentes de la producción, de su inversión en la diversificación y especialización productiva (Cueva 2012, 147).

Respecto al segundo punto, dirían que la inversión de excedentes en la diversificación de las economías nacionales no solo no ha sucedido de manera significativa y sostenida en la historia de América Latina —como veremos más adelante para el caso de Colombia—, sino que tampoco constituye una alternativa real para los países dependientes porque el modelo de acumulación capitalista es apalancado, precisamente, por la persistencia de las formas premodernas y tradicionales de producción, que funcionan como subsidiarias del capital financiero internacional. A las formas comunitarias, semiesclavistas, patriarcales y el racismo, en las que no se establecen relaciones salariales y que no permiten la formación plena del proletariado, en el caso colombiano habría que sumarle, cuando menos, las relaciones extorsivas de los grupos armados al margen de la ley con la población económicamente activa.

En tanto el estructuralismo marxista considera al Estado como el lugar de la dominación de las élites económicas y a las burguesías latinoamericanas como socias menores y subalternas de las burguesías globales, rechaza toda idea de autonomía estatal. Para ellos, la disputa por el control del Estado se libra exclusivamente en el campo económico, no en el político ni en el cultural. Y, si bien no estamos de acuerdo con este aspecto de su forma de concebir al Estado —como lo discutiremos más adelante— lo traemos a colación porque consideramos que la utilización del Estado para alcanzar los fines económicos de una clase social es real, ha sucedido históricamente y ha permitido la cristalización de unos rasgos que, sin embargo, son susceptibles de sufrir modificaciones.

Por su parte, los teóricos de los modos de producción —en quienes nos apoyaremos principalmente en los análisis— retoman estas ideas para señalar algunos puntos que consideran errados en las reflexiones de los teóricos de la dependencia y de la modernización.

Desde su perspectiva, asumir que el capitalismo no es una estructura estática, con una forma invariable y deshistorizada, sino que está condicionado por la estructura social y los específicos modos de producción de cada espacio particular, es reconocer que las dinámicas de desarrollo y subdesarrollo económico, entendidas como una totalidad en el capitalismo, operan tanto a nivel global como local; y que, en este sentido, también al interior de cada región se configuran polos de explotación y acumulación subsidiarios del capital mundial (Assadourian 1973, 52-56), como es el caso del Bajo Cauca antioqueño que analizaremos más adelante.

Como lo señala Assadourian (1973), al focalizar los análisis exclusivamente en los fenómenos de circulación donde se genera excedentes, los teóricos de la modernización y de la dependencia se desentienden de la esfera de la producción y, en consecuencia, de la noción de plusvalía que es fundamental para la comprensión del proceso de acumulación.

La heterogeneidad estructural concebida desde ambos procesos: producción y circulación, habilita el análisis de la economía política regional; de la manera en que cada región procesa en la política y economía su forma de inserción a la división internacional del trabajo. Esto es, permite comprender en mejor medida los mecanismos a través de los cuales la explotación de indígenas, campesinos, afros, mujeres y demás sectores subalternos se convierte en subsidiaria del capital; a la vez que dilucida la pluralidad de los lugares desde donde emerge

lo popular en América Latina³ (que difiere sustancialmente de la clásica matriz obrera estudiada por los marxistas).

De acuerdo con este enfoque, la lucha y fuerza organizativa de las alianzas populares en la región ha conseguido hacer contrapeso a los regímenes oligárquicos en ciertos periodos y modificar algunas bases de las relaciones de desigualdad. De allí que consideren que la disputa por el poder estatal tiene lugar tanto en la esfera económica como en la política, y se opongan a la idea de los dependentistas según la cual el juego democrático es una falacia porque el Estado no es más que el lugar de dominación de la clase económicamente más poderosa.

Este esquema de análisis sobre los procesos que han configurado los Estados en América Latina y su relación de dependencia respecto a los países del Norte Global nos permite comprender la heterogeneidad estructural de Colombia y los condicionantes que esta característica imprime en las posibilidades de desarrollo. Sin embargo, consideramos que, para el estudio de la *autonomía estatal*, es necesario emplear un método analítico más relacional, que desmitifique el carácter explicativo y absoluto del *poder* y la *autonomía* y que evalúe la correlación de fuerzas de los actores sociales en medio de condiciones estructurales en las que se presentan oportunidades coyunturales; que reconozca la reciprocidad implícita en tanto relación social, sin desconocer las asimetrías.

Por esto, para asumir el reto de discutir sobre la autonomía del Estado Colombiano, nos valdremos de enfoques neoinstitucionalista que nos ayuden a comprender los fenómenos (y los conceptos) como algo que debe ser explicado contextualmente y no como una explicación en sí.

Autonomía estatal

Los debates sobre las características que tiene el Estado capitalista en América Latina tienen por trasfondo, en términos generales, la confrontación de posturas en torno al papel que debe y puede asumir el Estado en la economía: en la regulación del mercado y en la distribución y/o redistribución del capital. Desde la perspectiva marxistas se ha denunciado el carácter histórico del Estado como instrumento de dominación de una clase, como garante objetivo de

³ Asunto sobre el que Mariátegui había realizado ya aportes de gran importancia.

las relaciones de producción o acumulación económica y como un escenario en el que los grupos sociales instauran sus demandas y participan de luchas políticas (Skocpol 1985).

Sin embargo, como lo advierte Skocpol, este enfoque, claramente sociocéntrico, desconoce la capacidad de las organizaciones gubernamentales (de sus estructuras, actividades y políticas) para afectar los procesos políticos y sociales, no permite asignar un peso causal a las variaciones en las estructuras y actividades estatales, y, de esta manera, socava la utilidad de sus esquemas analíticos para las investigaciones comparativas (Skocpol 1985, 5).

Por esto, convencidos de la necesidad de reconocer que el Estado es más que una arena del conflicto social e instrumento de dominación, partiremos de la definición esencialmente weberiana que emplean en sus trabajos Skocpol (1985) y Rueschemeyer y Evans (1985).

Para estos autores, el Estado es un conjunto centralizado de instituciones y personal: (a) que está investido con una autoridad que le permite tomar decisiones vinculantes para las personas y organizaciones jurídicamente ubicadas en un territorio en particular; (b) sus acciones están respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada; y, (c) se encuentra en las intersecciones entre los órdenes sociopolíticos domésticos y las relaciones transnacionales (Skocpol 1985; Rueschemeyer y Evans 1985).

Desde esta perspectiva, el Estado se sustenta en un sistema legal que le permite establecer un orden que no es imparcial ni igualitario, en tanto soporta y ayuda a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas que expresan un pacto de dominación (O'Donnell 2015; Rueschemeyer y Evans 1985). En este sentido, su capacidad para establecer eficazmente esa legalidad y no ser percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares es el mayor indicador de la fuerza estatal (O'Donnell 2015) y de su autonomía (Rueschemeyer y Evans 1985).

Ver al Estado como mucho más que una arena del conflicto social o una simple burocracia, permite reconocer la posibilidad de que éste exprese simultáneamente varias tendencias contradictorias, sin prejuzgar la forma en que estas tensiones se resolverán en una situación histórica determinada (Rueschemeyer y Evans 1985, 47).

Ahora bien, esta forma de asumir al Estado tiene implicaciones en la comprensión de su rol en la regulación de la economía, pues, como lo sustentan Rueschemeyer y Evans (1985), es ampliamente reconocido que la política estatal tiene la capacidad de afectar las formas y la tasa de acumulación de capital, como se demostró con la neoliberalización de los órdenes regulatorios en gran parte del mundo, a partir de 1970. Además, dado que el intercambio de

mercado se instituye en condiciones de desigualdad preexistentes, el Estado puede jugar un papel importante en el control de los efectos distributivos negativos que normalmente acompañan a la industrialización capitalista.

No obstante, como lo advierten estos autores, sería un error traducir esta posibilidad en la inclinación y capacidad para cumplir ese papel (Rueschemeyer y Evans 1985). Por esto, para entender de qué depende que un Estado se comprometa con el control de los efectos negativos, Rueschemeyer y Evans parten de la noción de *pacto de dominación*, con la que indican que, más allá de las características que asuma un Estado en determinado contexto y momento histórico, este no puede escapar de ser un instrumento de dominación cuyo carácter depende de las “interrelaciones entre las diversas partes del aparato estatal, por un lado, y las clases o fracciones de clase más poderosas, por el otro” (1985, 47).

Entre tanto, el Estado sigue siendo un actor corporativo con intereses propios, que requiere de un nivel organizativo y cierto grado de autonomía y coherencia para la concepción de metas políticas y su implementación (Rueschemeyer y Evans 1985).

Estas tendencias del Estado —a ser un instrumento de dominación y un actor corporativo— evidentemente se contradicen entre sí y pueden socavar su capacidad para actuar: pueden generar la fragmentación o parálisis del aparato estatal (Rueschemeyer y Evans 1985).

Como lo señalan Rueschemeyer y Evans (1985), el Estado no es un cuerpo que actúa de manera unificado ni coherente porque, además, es un escenario del conflicto social que varios grupos, dominantes y subordinados, intentan utilizar para realizar sus intereses particulares, y en su pretensión de ser el guardián de los intereses universales de la sociedad debe oponerse, también, a las presiones divergentes que se le imponen por el hecho de ser un escenario de conflicto social (Rueschemeyer y Evans 1985).

Por otra parte, para los administradores estatales —quienes probablemente persigan objetivos diferentes— estas múltiples contradicciones y sus consecuencias en la coherencia del accionar gubernamental se convierten en motivo de preocupación, pues necesitan garantizar la contribución del Estado a la economía política capitalista para mantener un “nivel razonable de actividad económica” que permita financiar las operaciones estatales y mantener el apoyo político (1985, 62). Además, esta condición complejiza la autonomía estatal porque el nivel de actividad económica en el sistema capitalista está determinado, en gran medida, por las decisiones de inversión privada de los capitalistas, lo cual significa que estos actores tienen poder de veto sobre las políticas estatales (Rueschemeyer y Evans 1985, 62).

En resumen, el Estado tiende a ser “una expresión de pactos de dominación, a actuar de manera coherente como unidad corporativa, convertirse en un escenario de conflicto social y presentarse como el guardián de los intereses universales” (Rueschemeyer y Evans 1985, 48). Pero, dado que estas tendencias se contradicen entre sí y no pueden, por lo tanto, surgir todas a la vez, debemos analizar las circunstancias históricas en que se enmarca la actuación del Estado y las formas en que varía, para encontrar el patrón de combinación tanto en la estructura interna como en la relación con la estructura social en su conjunto (Rueschemeyer y Evans 1985).

La autonomía estatal se presenta así, como un aspecto transversal a las contradicciones en las tendencias de los Estados, que en ocasiones ha sido relacionada con el desarrollo de una maquinaria burocrática, con la actuación como actor corporativo y con la intervención efectiva y expandida del Estado.

Rueschemeyer y Evans (1985) plantean que este tipo de lecturas sobre la relación entre contradicciones y autonomía puede conducir a una imagen de un Estado autoengrandecido que poco tiene de real. Por esto, sugieren que sería más acertado concebir “que el mismo éxito del Estado en la construcción de su papel como actor corporativo puede socavar su capacidad de permanecer autónomo y que la intervención eficaz puede aumentar la medida en que el Estado se convierte en un escenario de conflicto social” (1985, 49).

Por esto, consideramos pertinente partir del matiz que estos autores agregan a la afirmación de que la autonomía es un prerequisite para una intervención estatal efectiva en el control de la economía. Esto en razón de que, primero, no debemos esperar una relación positiva entre desarrollo de capacidades, autonomía, coherencia y efectividad en los estados precapitalistas (Rueschemeyer y Evans 1985). Segundo, la autonomía no implica necesariamente un conocimiento y una capacidad superiores, pues las intervenciones estatales pueden ser infructuosas o incluso desastrosas debido a suposiciones erróneas e información insuficiente o una organización estatal deficiente (Rueschemeyer y Evans 1985, 62). Y, tercero, la autonomía sigue siendo muy relativa, pues incluso los Estados modernos más autónomos siguen siendo un instrumento de dominación, y, como lo anota Skocpol (1985), las iniciativas oficiales pueden ser tontas, fragmentadas, contradictorias, pero nunca desinteresadas: siempre benefician a unos intereses sociales y perjudican a otros.

Estas aclaraciones no niegan, sin embargo, la plausibilidad de una conexión positiva entre el aumento de la autonomía y la intervención estatal efectiva según Rueschemeyer y Evans

(1985, 62). De hecho, refuerzan la noción de Skocpol —de gran utilidad teórica y metodológica para nuestros análisis— según la cual la autonomía estatal no debe ser asumida como una característica estructural porque, además de poder ser fragmentada y ocurrir en áreas políticas específicas (evidenciarse sólo en algunos órganos), es fundamentalmente histórica: es sensible a las variaciones estructurales y cambios coyunturales (1985, 14).

Finalmente, desde la perspectiva de estos autores, la condición estructural social (*constelación*) que más favorece la autonomía estatal es aquella en que el *pacto de dominación* tiene serias fisuras como resultado de una división dentro de la clase dominante o del aumento de la presión de las clases subordinadas (Rueschemeyer y Evans 1985). De allí que Rueschemeyer y Evans señalen que crecientes niveles de conflicto de clases mejoran probablemente la autonomía del Estado frente a la sociedad en general (1985, 63).

Por la sensibilidad de este enfoque teórico frente las particularidades de cada caso, por su invitación a entender la *autonomía estatal* como el resultado de un juego complejo de interacciones y fuerzas que deben ser leídas en momentos específicos, desde un enfoque histórico, y que necesariamente va a expresar fisuras, conflictos y contradicciones, consideramos que esta perspectiva es de gran ayuda en la comprensión de las formas de relacionamiento del Estado Colombiano con los territorios ricos en recursos naturales en el periodo neoliberal.

Extractivismo en América Latina

El extractivismo ha sido el modelo de acumulación a través del cual se ha integrado a América Latina a la economía global desde la colonización europea, los procesos de independencia y la consolidación del Estado Moderno. Por esto, es posible afirmar, como se planteó más arriba, que existe una estrecha relación entre capitalismo, extractivismo y la configuración de los estados en la región.

Como forma de integración a la globalización, el extractivismo ha permitido la expansión del dominio territorial del capitalismo y se ha convertido en una forma de subordinación económica y espacial-territorial al gran capital. Es perentorio entenderlo como un producto histórico y geopolítico de la diferenciación-jerarquización originaria entre territorios coloniales y metrópolis imperiales, en la que unos espacios están pensados para el saqueo y expolio que permite el aprovisionamiento de los otros (Machado Aráoz 2013, citado en

Svampa 2019, 15), siendo esto último la base de la división, aún vigente, entre el Norte y el Sur global.

Este rasgo estructural e histórico del extractivismo acentuó las bases de una división internacional del trabajo que ha posibilitado la acumulación capitalista, dado que, mientras unos países y/o regiones extraen materias primas, otros producen mercancías a partir de estas materias primas, lo que les permite acceder a mayores ganancias. De allí que el extractivismo haya sido determinante en la configuración de las relaciones económicas de la región y que los Estados le hayan atribuido la responsabilidad de impulsar el desarrollo social y económico del continente a la producción y exportación de materias primas.

Como lo advierte Acosta,

Los países ricos en recursos naturales, cuya economía se sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para desarrollarse. Sobre todo parecen estar condenados al subdesarrollo aquellos que disponen de una sustancial dotación de uno o unos pocos productos primarios. Una situación que resulta aún más compleja para aquellas economías dependientes para su financiamiento de petróleo y minerales.” (Acosta 2012, 1)

Los condicionantes que le imprime el extractivismo al desarrollo de los países reconfiguran igualmente los vínculos de *dependencia* entre los países, puesto que las regiones que son principalmente exportadoras de materias primas dependen de la demanda de *commodities* para su crecimiento económico y desarrollo, al tiempo que se ven obligados a consumir mercancías de los países o regiones industrializadas.

Cómo lo sugiere Svampa, “rica en recursos naturales, la región se fue reconfigurando una y otra vez al calor de los sucesivos ciclos económicos, impuestos por la lógica del capital, a través de la expansión de las fronteras de las mercancías” (2019, 16).

Este modelo de acumulación basado en la extracción de bienes naturales para la exportación, presenta un punto de inflexión con la adopción de las políticas neoliberales desde finales de siglo XX; momento en que inicia un nuevo *ciclo* en la extracción de recursos naturales que trajo consigo importantes retos para los Estados en términos del monopolio fiscal y de gobernabilidad; profundas afectaciones al medio ambiente, gracias al incremento voraz de la escala de explotación; y fuertes tensiones sociales producto de las afectaciones al tejido social que genera el negocio extractivo en manos de multinacionales y empresas de capital intensivo.

Pero ¿cómo se define el extractivismo? De acuerdo con la literatura especializada,⁴ es una actividad de apropiación de recursos naturales por medio de la remoción de grandes volúmenes de materias primas, que son destinados en su mayoría a la exportación, sin un procesamiento industrial o con procesamientos limitados, que no deben confundirse con productos de la industrialización (Gudynas, 2016, 14; Svampa, 2019; Acosta 2012).

Alberto Acosta agrega a esta definición otro elemento, al señalar que el extractivismo no se limita a los minerales o al petróleo, sino que incluye el extractivismo agrario, forestal e inclusive pesquero (Acosta 2012, 2). Esta característica es fundamental para comprender el fenómeno en su totalidad, ya que, como señala Acosta (2016), cualquier proyecto extractivo de recursos naturales, renovables o no renovables, que tenga como fin la exportación y no haya sufrido un procesamiento industrial, puede ser entendido como extractivismo. Un ejemplo de esto, para el caso colombiano, son los cultivos de café.

Esta ampliación del concepto es de gran utilidad para entender la emergencia del neoextractivismo que tuvo lugar en la región con la llegada al poder de gobiernos progresistas a inicios del siglo XXI.

Sin importar si son proyectos mineros o de monocultivos, el extractivismo se sitúa en una territorialidad específica, en contraste con los recursos removidos que entran en la “cadena de comercialización y producción globales donde los precios y demandas están determinados globalmente, siguiendo reglas y estructuras de la gobernanza internacional.” (Gudynas 2016, 14). Esta singularidad del modelo ha generado, junto con la flexibilidad normativa neoliberal, varios de problemas o *efectos derrame*, como los denomina Gudynas.

Uno de los *efectos derrame* del extractivismo es la fragmentación territorial. Si bien el emplazamiento de los proyectos mineros es la base de las disputas por el control del territorio y por la soberanía entre el Estado, las empresas mineras, las comunidades y los grupos armados ilegales, el emplazamiento genera desarrollos parciales alrededor de los proyectos mineros, en comparación con el resto del territorio que, por lo regular, sigue sumergido en condiciones de pobreza y miseria. De allí que los proyectos mineros o enclaves se conviertan en una suerte de “isla” conectada a la economía global, pero sin conexión aparente con la economía local, pues no aportan al desarrollo de las economías locales, ni regionales, puesto

⁴ Dentro de la enorme producción de literatura sobre extractivismo, en América Latina, destacamos los aportes de Maristella Svampa, Eduardo Gudynas, Alberto Acosta y Anthony Bebbington; y, en específico para Colombia, se destaca Astrid Ulloa, Irene Vélez, Julio Fierro y Carlos Duarte, entre otros.

que la ganancia generada por la explotación del mineral se direcciona hacia el capital extranjero (Gudynas 2015).

Como consecuencia de la transformación institucional de los órdenes regulatorios que adelantaron los gobiernos de América Latina en medio de la competencia por la Inversión Extranjera Directa y de la implementación de las políticas neoliberalizadoras —desde finales de la década de los 80— el papel de los Estados se redujo. Concretamente para el caso de Colombia, su rol quedó reducido a la fiscalización de los recursos naturales y, sobre todo, a garantizar, a través de la militarización (incremento de la presencia de ejército y policía en zonas mineras) que las empresas mineras puedan realizar, sin perturbaciones, la exploración y explotación de los recursos naturales.

Una de las consecuencias de este cambio en el rol de los Estados es que se ha cedido a las empresas la gobernabilidad en los territorios con proyectos extractivos, lo que genera una pérdida paulatina de la soberanía Estatal frente al capital extranjero e incluso frente a los grupos armados ilegales, que también se disputan las rentas de estas actividades extractivas.

Por otra parte, las dinámicas de exploración y explotación de este modelo implican fuertes afectaciones al medio ambiente, en al menos dos vías: primero, la contaminación de las fuentes hídricas, el gasto de agua en los procesos de explotación (Ulloa & Göbel 2014) y la destrucción de ecosistemas y del paisaje, que afectan igualmente los medios de vida de las comunidades; segundo, en tanto se favoreció, con la flexibilización de la normatividad ambiental, a cualquier proyectos que por su naturaleza trajera consigo afectaciones ambientales.

Producto de estas afectaciones, se generaron cuestionamientos frente a la viabilidad y sustentabilidad de este modelo de acumulación que comercializa la naturaleza y que no permite un desarrollo efectivo de los países ricos en recursos naturales. Sin embargo, esta tensión se ha zanjado en favor de las bondades del modelo extractivista para los países dependientes o subdesarrollados, en tanto se le promueve como principal alternativa para el crecimiento económico.

Por otra parte, los impactos sociales no son menores. Por lo regular, los proyectos mineros generan desplazamiento forzado de las poblaciones que habitan los territorios mineros y zonas aledañas; pero el impacto se observa con mayor fuerza al ampliar la frontera minera hacia territorios indígenas y afrodescendientes, puesto que el desplazamiento forzado destruye el tejido social, cultural y religioso construido sobre los territorios.

Este fenómeno se agudiza teniendo en cuenta las condiciones internas de los países, así, por ejemplo, en Colombia donde el conflicto armado se ha extendido por más de seis décadas, la disputa territorial por el control de la minería potencia los impactos de la violencia: el desplazamiento forzado y asesinato de líderes ambientales y sociales.

Tanto en Colombia como en Perú los Estados le apostaron a la atracción de la IED a través de la flexibilización normativa y, principalmente, de la militarización de los territorios (Vélez y Ruíz 2016). Los extractivismos que se llevan adelante con violencia y violando distintos tipos de derechos, fueron conceptualizados por Gudynas como “extrahección” (2016, 16), un término que proviene del vocablo en latín “extraer” y que quiere decir: arrancar con violencia.

Para Gudynas la flexibilización no es solo un proceso normativo, es también territorial en tanto se permite pasar por encima de ciertas leyes, se adjudican licencias que permiten la ampliación de las fronteras mineras en territorios étnicos en los que no se aplica la consulta previa y, sobre todo, se violan derechos humanos y de la naturaleza. Pero, quizá lo más recurrente es que se criminaliza la protesta social, estigmatizándola como obstaculizadora del progreso. Apoyados en esta estigmatización, los Estados judicializan a los líderes sociales o favorecen su señalamiento y persecución por parte de actores armados ilegales al servicio de proyectos extractivos, lo que evidencia que a la par que se crea nuevas geografías extractivas, se crean también nuevas geografías del conflicto (Vélez y Ruíz 2016).

De acuerdo con Acosta (2012), otro efecto derrame del extractivismo es la exacerbación de la desigualdad y la precarización. Como lo argumenta este autor, tanto el extractivismo como el neoextractivismo son “dos caras de la misma moneda”, puesto que expresan lo que él identifica como “la maldición de la abundancia”, que refiere a la idea según la cual entre más riqueza natural posee un Estado —renovable o no renovable—, más empobrecido es este. Así las cosas, la pobreza de las naciones no es una cuestión de disposición de recursos naturales, sino un problema ligado al modelo exportador auspiciado por las elites político-económicas y los Estados.

Al sustentarse exclusivamente en la extracción y exportación de unos pocos productos primarios, el extractivismo antes que generar crecimiento fortalece el subdesarrollo y en consecuencia aumenta la desigualdad, por lo tanto, potencia las violencias y la concentración de la tierra, escalando así las disputas por el control del territorio y la soberanía.

Estas consecuencias guardan relación con la *enfermedad holandesa*, que se produce cuando un país se especializa en la exportación de una o muy pocos tipos de materias primas, cuya

demanda depende del mercado internacional, sin que —de ahí la enfermedad— el ingreso de divisas producto de esta actividad se distribuya o emplee para desarrollar otros sectores de la economía, lo que genera revaluación de la moneda, pérdida de empleos y destrucción de la industria y la agricultura principalmente.

En este mismo sentido, Nacif (2015) señala que la mercantilización de la naturaleza a gran escala, deja en evidencia una de las principales contradicciones del capitalismo que advirtió Karl Marx en *El Capital*, en cuanto a la relación capital - naturaleza, que se traduce en que, para asegurar un mayor crecimiento económico se explota la naturaleza bajo la idea de que esta es infinita; lo cual no es cierto.

Ahora bien, con el desarrollo del neoextractivismo en Latinoamérica se presentan ciertos cambios, principalmente en lo concerniente al papel del Estado en la participación directa y/o regulación de esta actividad, lo que evidenció el fin de un ciclo y el comienzo de uno nuevo, que, según Svampa (2019), se percibe con la emergencia de Gobiernos Progresistas en gran parte de los países de América Latina, pese a que este no es el caso de Colombia.

Como lo señala Svampa, esta nueva época a comienzo del nuevo milenio y se extiende hasta 2016:

A principios del siglo XXI las economías latinoamericanas se vieron enormemente favorecidas por los altos precios internacionales de los productos primarios (*commodities*), y comenzaron a vivir una época de crecimiento económico. Esta nueva coyuntura coincidió con el cambio de época, caracterizado por el cuestionamiento del consenso neoliberal, las intensas movilizaciones sociales y el cuestionamiento de las formas más tradicionales de representación política (Svampa 2019, 11).

El boom de los *commodities* fue propiciado por la disputa hegemónica entre EE.UU. y China o, en general, la demanda de materia primas por parte del Sudeste Asiático, lo que llevo a que los gobiernos progresistas en América Latina buscaran aprovechar el alza de los precios para hacer crecer sus economías, recuperar su participación en el extractivismo y/o aumentar las regulaciones de estas actividades, para tratar de compensar las afectaciones económicas, sociales y ambientales que acarrea este modelo productivo.

Sin embargo, producto de estas modificaciones en algunos países el desarrollo volvió a ser equiparado con crecimiento económico; lo que generó un retorno a lo que Svampa denomina “una visión productivista del desarrollo” (2019, 10). Algunos gobiernos tendieron a promover una imagen positiva del extractivismo argumentando que las ventajas económicas que trae

consigo este modelo de acumulación pueden ser mayores que las afectaciones que genera, cuando se garantiza un mayor control por parte del Estado y su participación directa en este mercado, a través de la nacionalización de empresas o creación de empresas nuevas de carácter público.

En medio de este clima favorable para el sector primario exportador, producto de lo que Svampa ha denominado *la ilusión del desarrollo* (Svampa 2019), se posibilitó la ampliación de la frontera minera y extractiva en toda la región y se incrementó la competencia por la atracción de IED. No obstante, esta *ilusión* también evidenció las contradicciones de este modelo y permitió el fortalecimiento de los movimientos que se le oponen, generando una oleada de luchas sociales y ambientales pro defensa de los territorios, alentada por la convicción de que el neoextractivismo, a pesar del papel más preponderante del Estado, exacerbaba la catástrofe ambiental, la destrucción del tejido social-cultural, la reprimarización, la acumulación de tierras y, por lo tanto, el despojo y el saqueo, dinámicas que permanecieron a pesar del cambio de época.

Ahora bien, era necesario que el Estado tuviera un papel más activo, no tanto para recaudar más impuestos y ganancias, sino para que asumiera un papel político más activo que, a través del diseño de políticas públicas, permitiera “promover o facilitar el derrame económico/tecnológico que las inversiones extranjeras mineras de por sí no generan” (Nacif 2015, 138). Igualmente, para compensar, a través del dinero recaudado, las afectaciones socio-ambientales causadas por estas actividades en los territorios y en las comunidades. El resultado de este cambio de rol fue el surgimiento de una nueva forma estatal: el Estado compensador (Gudynas 2012; Nacif 2015; Svampa 2019).

El Estado compensador es la forma que asumirán los gobiernos progresistas bajo el neoextractivismo, con el fin de mitigar los *efectos derrame* y las problemáticas asociadas a la represión violenta por medio de la cual se habían instalado los proyectos mineros en la región, ahora a través de planes de asistencia a las poblaciones vulneradas. Para esto, los Estados (incluso aquellos que no eran gobernados por el progresismo) obligaron a las empresas mineras a desarrollar diferentes mecanismos de gestión socio-ambiental, que les han permitido acceder a los recursos naturales sin tanta oposición. El nombre que recibió este mecanismo es “Responsabilidad Social Empresarial” (RSE), y está diseñada para compensar los daños ecológicos y sociales y reducir los costos políticos y económicos que la militarización de los territorios pueda generar (Nacif 2015, 139).

La discusión central frente a estas formas de compensación, impulsadas por los gobiernos progresistas en AL, se ha centrado en que ciertas afectaciones de orden cultural-religioso, así como el daño a la biodiversidad y al paisaje no son susceptibles de compensación económica (Gudynas 2012).

Por todos los tipos de afectaciones que genera el extractivismo, como modelo de acumulación, Svampa (2019) ha planteado que a mayor extractivismo, menos democracia, pues aún bajo el progresismo neoextractivista los Estados fomentan la megaminería o los monocultivos y terminan por favorecer al capital extranjero; y que, a pesar de la nacionalización de las empresas mineras o agrícolas, han perdido soberanía y gobernabilidad. Si durante los años 90 del siglo pasado la discusión frente al extractivismo giraba en torno a la propiedad de los recursos extraídos, bajo el neoextractivismo se trasladó hacia la forma en que debían distribuirse las ganancias. En otras palabras, dejó de discutirse el modelo de acumulación y el medio a través del cual se explota la naturaleza, posibilitando legitimar esta actividad como la mejor opción para el desarrollo de los países del Sur Global, a pesar de las evidencias que demuestran que no es posible un extractivismo sustentable y que esta actividad no ha conducido al tan anhelado desarrollo económico y social.

Estrategia metodológica

La presente investigación se propone discutir el papel del Estado en la regulación de la economía nacional, en el contexto de la globalización neoliberal, a partir del análisis de las formas en que hace presencia este actor en territorios mineros. Para esto, se parte de un Estudio de Caso Único sobre un fenómeno social inscrito en un contexto espacio-temporal específico: el Bajo Cauca antioqueño, en Colombia; la subregión de tradición minera que hace el mayor aporte a la producción aurífera del país.

A partir del análisis de las diferentes situaciones que convergen en el caso del Bajo Cauca antioqueño, se busca identificar los actores e intereses que se encuentran en torno a la extracción minera y comercialización de oro en la región, al igual que comprender cómo ha logrado el Estado colombiano acondicionar la política y el territorio para su articulación a la economía global a través de la minería y qué mecanismos políticos ha empleado en la administración de los bienes naturales y gestión de lo social, entre los años 1990 y 2019.

La elección del periodo 1990 - 2019 responde a dos cosas: la primera, a que es en este periodo que gran parte de los países de América del Sur adoptaron políticas neoliberalizadas que

modificaron sus modelos económicos y posibilitaron la expansión del extractivismo; y, la segunda, a la necesidad de conocer cómo afecta las dinámicas territoriales y de explotación de minerales el cambio de modelo económico que se gestó en el país, los cambios que introdujo la expedición del Código Minero: Ley 685 de 2001, el boom minero que experimentó Colombia en la primera década del presente siglo y valorar el comportamiento del sector hasta finales del año 2019, antes de que iniciara la contingencia sanitaria mundial generada por el COVID-19.

El periodo comprendido entre 1986 y 1994, que corresponde a los gobiernos de Virgilio Barco Vargas y Cesar Gaviria Trujillo, será tomado como antecedente para la investigación, ya que reúne el proceso de cambio estructural de la política macroeconómica que tuvo gran fuerza entre 1986 y 1987 (Lora 2012), la redacción de la nueva Constitución Política de la República de Colombia de 1991 y el diseño de un nuevo modelo de desarrollo bajo el gobierno de Cesar Gaviria.

Con el fin de facilitar la comprensión del rol que ha desempeñado el Estado en el proceso de articulación de territorios marginales a la economía global, partiremos de un enfoque histórico procesual que nos permita entender las diversas transformaciones institucionales que ha diseñado el Estado para adaptarse a las demandas político-económicas internacionales; y de un enfoque relacional que nos permitirá comprender cómo se relaciona el Estado con los diversos actores que hacen presencia en el Bajo Cauca.

Así las cosas, con base en estos dos enfoques se estudiarán dos dimensiones estratégicas de su accionar relacionadas con el acondicionamiento jurídico y territorial: (a) las transformaciones institucionales que ha sufrido desde el inicio de las reformas neoliberales, lo que involucra la producción de leyes y políticas, y creación de instituciones o reformas a las mismas; y (b) sus prácticas políticas en el territorio, que están definidas por la presencia institucional en esta región, las formas de relacionamiento con los diferentes actores civiles y armados que hacen o hicieron presencia en dicho lugar; así como las estrategias coercitivas (accionar de sus fuerzas armadas y policivas) implementadas en el manejo de los conflictos de intereses que generan las actividades extractivas.

Para conseguir este cometido, en la fase de recolección de información se realizó una revisión de fuentes primarias y secundarias sobre extractivismo en el periodo de tiempo delimitado y en la fase de análisis un proceso de interpretación y triangulación de la información levantada. La búsqueda de esta información se realizó a partir del material producido por organismos

estatales (quienes generan documentos de reglamentación, planeación, diagnóstico, entre otros), oenegés, organizaciones sociales, sectores académicos y la prensa local y nacional. La triangulación permanente de la información recabada permitió afinar las búsquedas durante el levantamiento de información, para mejorar la calidad de la información obtenida.

La clave de este diseño metodológico fundamentalmente cualitativo es su flexibilidad para adaptarse a las contingencias y buscar la manera más pertinente, eficiente y rigurosa de levantar información con las características necesarias para relacionar las configuraciones que tienen relevancia causal para el efecto que se quiere explicar (Marradi, Archenti y Piovani 2018): el de las formas de intervención estatal en las características que asumió la articulación de territorios marginales y violentos a la economía global, y el del renovado protagonismo de la violencia estatal en la concreción de los fines del capital privado transnacional.

Capítulo 1. Ordenes regulatorios y transformación estatal en Colombia

La última década del siglo XX y la primera del siglo XXI estuvieron marcadas por profundos cambios político-económicos que dieron como resultado la consolidación de un nuevo orden mundial. Bajo la lógica neoliberal fueron implantados, en este periodo, una serie de ajustes estructurales en las políticas de protección nacional de los mercados que, con relativa independencia de los gobiernos de turno en los países de América Latina, mostraron cierta continuidad en la construcción de un orden jurídico-económico transnacional o supranacional — como lo refiere Acosta (2009) — de desregulación de la economía y de disciplina fiscal.

Dichas reformas neoliberales se basaron en un recetario de diez ítems condensado en el Consenso de Washington, que fungió como “plataforma política” (Acosta 2009) de las medidas económicas ortodoxas de los principales organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); los países centrales o grandes potencias capitalistas (principalmente el gobierno norteamericano); y algunos conglomerados empresariales transnacionales (Acosta 2009; Evans 2006).

Las políticas promovidas por estos actores para integrar a América Latina en la nueva división internacional del trabajo y adecuar las economías nacionales de acuerdo a las lógicas del libre mercado — por medio de la reducción de “los efectos distorsionantes de la intervención estatal en las actividades económicas” (Lora 2012, 2) —, fueron presentadas como medidas imprescindibles para estimular el crecimiento económico de la región y superar su condición de subdesarrollo.

El éxito de las “fórmulas universales” de eficiencia de los mercados, dependía, según sus promotores y los economistas ortodoxos que los respaldaban, de una copia rigurosa de las instituciones “asociadas al “liberalismo enraizado” de la “era de oro del capitalismo” de la posguerra” (Evans 2006, 463).

La puesta en marcha de los diseños político-institucionales impuestos y el acondicionamiento de los ordenamientos jurídicos nacionales para incorporar los contenidos normativos de este nuevo derecho supranacional o transnacional (Estrada 2006), han sido ampliamente estudiados por diferentes disciplinas y enfoques teóricos. La valoración de los resultados del proceso de ajuste de las políticas comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y

legislación laboral⁵ en América Latina, ha evidenciado considerables distancias teóricas entre los investigadores interesados en el tema.

Una de las tesis que ha gozado de mayor reconocimiento en la literatura no ortodoxa sugiere que el uso de fórmulas tecnocráticamente diseñadas, apoyadas por la presión política y económica global para imponer el orden neoliberal produjo la estrategia del *Monocultivo Institucional* (Evans 2006, 478), como la denomina Peter Evans, o de las *Instituciones Globales Estándar* (IGS), como la nombra Ha-Joon Chang (2006). Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) fueron, para estos autores, un experimento radical de política (Chang 2006) resultado de un giro institucionalista de la teoría del desarrollo que invisibiliza las relaciones de poder, intereses, conflictos distributivos y demás estructuras y condiciones en que se encuentran inmersas las instituciones.

Tras este viraje en el enfoque teórico, el desarrollo empieza a ser tratado como un problema técnico: como un proceso de cambio organizacional y de acumulación de capital (en la lógica de inversión y consumo) en el que las instituciones son vistas como “tecnologías de administración social” (Chang 2006). Esta perspectiva teórica — según lo advierten Evans (2006) y Chang (2006) —, en lugar de explorar estrategias institucionales, aprovechar los inputs locales e incentivar la innovación, derivó en la imposición de políticas basadas en versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas, presentadas como una solución hecha a la medida de todos: como el descubrimiento del mejor camino institucional para el desarrollo.

En este contexto: sumidos en la lógica de la neoliberalización y confiados en las fórmulas político-institucionales dictadas por los países del Norte Global y los organismos multilaterales de crédito, los gobiernos colombianos delinearon las características de un modelo de desarrollo ajustado, cada vez más, al de un país altamente dependiente de las exportaciones mineras y de hidrocarburos (Bonilla, 2011).

Con la pretensión de garantizar la inserción de Colombia en las nuevas lógicas de la economía mundial, los gobiernos del país adelantaron, principalmente durante la última década del siglo pasado y la primera del presente, una serie de reformas estructurales cuyas repercusiones en la superación del subdesarrollo siguen siendo discutidas.

⁵ Existen diferentes formas de referir o agrupar las áreas que fueron objeto de reformas en este periodo. La clasificación aquí presentada es la elaborada por Eduardo Lora (2012): comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y legislación laboral. Jairo Estrada (2006), por ejemplo, las agrupa bajo los mercados laborales, de bienes y servicios, y de capitales.

Con el ánimo de aportar a este debate, consideramos perentorio empezar por observar cómo se adopta el *monocultivo institucional* en Colombia, en el proceso de neoliberalización, partiendo de la revisión, a grandes rasgos, de los órdenes regulatorios promovidos desde la agenda global que fueron implementados en el país.

1.1 Proceso de neoliberalización en Colombia

Confiados en la bondad de los “regímenes normativos globales y supranacionales neoliberalizados, designados para imponer los parámetros de la disciplina de mercado sobre las instituciones nacionales y subnacionales” (Brenner, Peck y Theodore 2011, 34): en su capacidad para incrementar la competencia en los mercados internos, la productividad, el empleo, los niveles de ingresos de la población y atraer inversión extranjera directa (IED) (Lora 2012; Lora 2007), Colombia emprendió el proceso de ajuste de su política macroeconómica en 1986, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986).

Bajo el mandato de este presidente, se diseñó el plan de estabilización conocido como Programa Macroeconómico 1985-1986, que fue monitoreado por el Fondo Monetario Internacional (Estrada 2006, 254) y que abrió paso al periodo de reestructuración de la política económica colombiana.

Los gobiernos que siguieron al de Betancur: Virgilio Barco (1986 – 1990), César Gaviria (1990 – 1994), Ernesto Samper (1994 – 1998), Andrés Pastrana (1998 – 2002), Álvaro Uribe (2002 – 2010), Juan Manuel Santos (2010 – 2018) e Iván Duque (2018 – 2022), sin excepción alguna⁶, mostraron su afinidad por las políticas económicas ortodoxas y continuaron el trabajo de implementación de los órdenes regulatorios neoliberalizados en el país.

Como lo argumenta Estrada, esta tarea demandó “una fuerte dirección centralizada del proceso económico y de la política económica” que estuvo acompañada de una transformación institucional de la dirección y la regulación económicas, encabezada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la junta directiva del Banco de la República (Estrada 2006).

⁶ Incluso Ernesto Samper (1994-1998), quien intentó posicionar un discurso neoestructuralista como alternativa al liberalismo económico, pero dio continuidad a estas políticas (Estrada 2006, 250). Los índices que veremos a continuación así lo evidencian.

Reformas laborales, pensionales y tributarias; privatización de las más grandes empresas públicas en el sector minero-energético y de telecomunicaciones; promoción de la participación del sector privado en actividades económicas claves (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999); priorización de la extracción petrolera y minera, de los megaproyectos eléctricos y viales, y de la mono-producción de cultivos forestales y de palma africana, hicieron parte de las medidas promovidas por el Estado colombiano desde entonces.

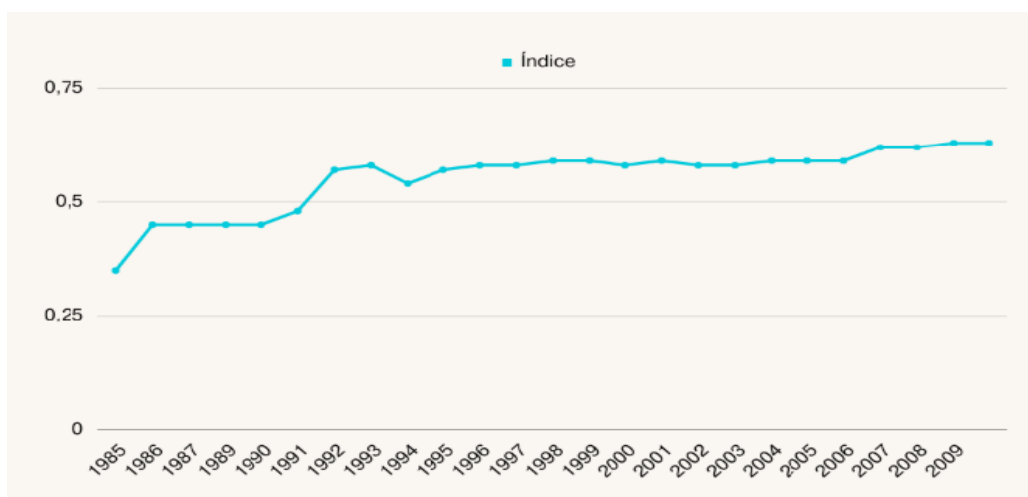
Estas medidas, entre muchas otras que tuvieron lugar en esta época, pueden reunirse en torno a cinco áreas de reforma: (i) política comercial, (ii) política financiera, (iii) política tributaria, (iv) privatizaciones y (v) legislación laboral, que han sido estudiadas por Eduardo Lora con el fin de construir una serie de índices que califican entre 0 y 1 qué tan favorables fueron, para el libre funcionamiento de los mercados, las políticas implementadas en América Latina entre 1985 y 2009.

Dichos índices permiten comparar, a través del tiempo, la profundidad de los cambios en cada una de las áreas de reforma, entre las áreas mismas y entre los países de la región que fueron objeto de análisis. Por esto, nos valdremos del constructo de Lora (2012) para conocer las transformaciones que se gestaron en la política económica del país durante su periodo de análisis que da cuenta, por demás, de la llegada y consolidación de los órdenes regulatorios neoliberalizados en Colombia y, por lo tanto, de los cambios acaecidos en gran parte de nuestro periodo de estudio 1990 - 2019.

El índice total de reformas estructurales, que combina las cinco áreas de política nombradas anteriormente, se elevó, en América Latina, de 0,39 en 1985 a 0,65 a fines de la década del 2000 (Lora 2012, 32). Colombia tuvo un comportamiento muy similar al de la región, como puede apreciarse en la Ilustración 1.1, ya que, en general, su índice aumentó 28 puntos en favor del libre mercado, al pasar de 0,35 a 0,63⁷ en este mismo periodo: 1985 – 2009 (Lora 2012, 54).

⁷ Las cifras sobre Colombia presentadas aquí son tomadas de los anexos del trabajo de Eduardo Lora (2012), en donde presenta los índices de reforma general y de cada una de las variables políticas estudiadas para cada uno de los 19 países que son objeto de sus análisis.

Ilustración 0.1 Índice de reforma estructural para Colombia, 1985 - 2009



Elaborado por la autora con base en Lora (2012)

Nota: Para la elaboración de esta gráfica se tomaron los índices construidos por Lora, para el caso de Colombia, y que él presenta en múltiples tablas de los anexos de su trabajo: “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”.

Los años de mayor actividad en el país fueron: (i) 1986, durante el gobierno de Belisario Betancur, cuando el índice incrementó 10 puntos, pasó a 0,45. (ii) Entre 1989 y 1992, al final del gobierno de Virgilio Barco y durante los dos primeros años del gobierno de César Gaviria, cuando pasó de 0,45 a 0,58 — el salto más importante del periodo analizado —. Y (iii) En 2006, durante el último año del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, cuando el índice que se había mantenido por más de 15 años entre 0,57 y 0,59 pasó a 0,62.

Pero ¿A qué tipos de políticas se refieren estas variaciones en el índice general? ¿Cuáles fueron las áreas que se reformaron con mayor intensidad durante este periodo? Para ayudarnos a responder estas preguntas se presenta a continuación una tabla (Tabla 1.1), de elaboración propia, con el índice de reforma estructural que construyó Lora (2012) para dar cuenta del comportamiento de las políticas comerciales, financieras, tributarias, de privatizaciones y legislación laboral, entre 1985 y 2009, en el país.

Tabla 0.1 Reformas de la política macroeconómica colombiana, 1985 - 2009

Presidente ⁸	Año	Área de reforma				
		Comercial	Financiera	Tributaria	Privatización	Laboral
Belisario Betancur	1985	0.18	0.52	0.35	0.00	0.71
	1986	0.54	0.52	0.48	0.00	0.71
Virgilio Barco	1987	0.54	0.51	0.48	0.00	0.72
	1988	0.52	0.51	0.49	0.00	0.72
	1989	0.52	0.50	0.49	0.00	0.72
	1990	0.71	0.54	0.45	0.00	0.70
César Gaviria	1991	0.88	0.83	0.48	0.00	0.69
	1992	0.88	0.83	0.48	0.00	0.70
	1993	0.88	0.70	0.41	0.01	0.69
	1994	0.87	0.84	0.41	0.04	0.70
Ernesto Samper	1995	0.88	0.84	0.42	0.06	0.69
	1996	0.88	0.85	0.41	0.08	0.67
	1997	0.88	0.85	0.41	0.14	0.67
	1998	0.88	0.86	0.41	0.15	0.67
Andrés Pastrana	1999	0.88	0.81	0.41	0.16	0.66
	2000	0.88	0.81	0.40	0.18	0.67
	2001	0.88	0.77	0.41	0.18	0.67
	2002	0.87	0.77	0.41	0.19	0.67
Álvaro Uribe	2003	0.87	0.77	0.42	0.19	0.70
	2004	0.86	0.75	0.43	0.20	0.70
	2005	0.86	0.75	0.42	0.21	0.70
	2006	0.86	0.88	0.43	0.23	0.70
Álvaro Uribe	2007	0.86	0.87	0.45	0.25	0.69
	2008	0.86	0.86	0.46	0.26	0.69
	2009	0.86	0.85	0.47	0.27	0.69
Variación		0.68	0.33	0.12	0.27	(-) 0.2

Elaboración propia a partir de los índices construidos por Lora (2012)

Nota: Para la elaboración de esta tabla se tomaron los índices construidos por Lora, para el caso de Colombia, y que él presenta en múltiples tablas de los anexos de su trabajo: “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo”. En esta se señalan en rosado los años en que los índices tuvieron un incremento significativo y en azul claro los años en que su disminución fue igualmente importante.

⁸ Los periodos presidenciales en Colombia duran 4 años. Empiezan y terminan los días 7 de agosto de los años correspondientes.

De acuerdo con la información proporcionada por Lora (2012) para estudiar el caso colombiano, el país aprovechó profundamente el potencial de liberalización de su régimen comercial, pues el índice de esta política se incrementó en 68 puntos en los 24 años objeto de su análisis, al pasar de 0,18 a 0,86.

Dentro de las políticas comerciales estudiadas se encuentran las tasas de aranceles promedio, la dispersión arancelaria, restricciones de tipo no arancelario, impuestos como retenciones y las restricciones a las importaciones. En concordancia con la información reportada por Lora (2012), la apertura comercial en Colombia se gestó, principalmente, en 1986 y entre 1990 y 1991. De allí en adelante no se presentaron variaciones institucionales o legislativas que modificaran sustancialmente la tendencia de este índice.

En cuanto a las políticas financieras, Colombia aprovechó también de manera importante el margen de reforma con que contaba en 1985, pues el índice pasó de 0,52 a 0,85; sumó 33 puntos en el periodo analizado. Las reformas en esta área buscaban, generalmente, “otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión”; esto es, reducir “los coeficientes de encaje, eliminar controles a las tasas de interés y desmontar mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos” (Lora 2012, 7).

Al igual que en la política comercial, los años 1990 y 1991 fueron decisivos, pues entre un año y otro el índice de reforma de las políticas financieras aumentó 29 puntos. Sin embargo, su comportamiento fue muy inestable en el resto del periodo. Como puede observarse en la Tabla 1.1 en el año 1993 el índice cayó 13 puntos, pero para 1994 había recuperado 14. En 1999 volvió a caer y en 2001 llegó hasta 0,77; pero en 2006 subió nuevamente a 0,88, el pico más alto o favorable para el libre mercado que experimentó esta área en el periodo analizado.

Para comprender que situaciones mediaron en la fluctuación constante de este índice, sería necesario revisar las discusiones que tuvieron lugar en el Poder Legislativo en este periodo (o concretamente en los años de las variaciones más importantes), los sectores y partidos políticos que lideraron las discusiones y las ideas que estaban en pugna. Pero, no ahondaremos en esta cuestión ya que esto no constituye un objetivo para nuestra investigación. Sin embargo, para quienes pueda interesarles este tema, sugerimos revisar con detenimiento las políticas analizadas por Lora para la construcción de este índice, ya que pueden dar pistas importantes sobre los cambios que concretamente se presentaron y quienes podrían haberlos abanderado.

La tercera área que sufrió mayores modificaciones en Colombia fue la de las privatizaciones, que da cuenta de las formas de participación de capital privado principalmente en el sector de infraestructura del país. En concordancia con las reformas llevadas a cabo entre 1985 y 2009, este índice se incrementó en 0,27 puntos. Sin embargo, hasta 1992 se mantuvo en 0,0 y fue sólo a partir de 1993 que empezó a crecer, lentamente, hasta alcanzar el 0,2 en 2004 y cerrar el 2009 en 0,27. Los sectores de la infraestructura colombiana en los que se adelantaron los mayores procesos de traspaso al sector privado de las empresas públicas, entre 1990 y 2009, fueron: (i) telecomunicaciones (por encima del 40%); (ii) energía, conformada por electricidad y gas natural (cerca del 35%); (iii) transporte (cerca del 20%); y (iv) agua y alcantarillado (menos del 5%).⁹

Comparativamente, en el área de políticas tributarias, las transformaciones fueron poco significativas. El índice de reformas en esta materia pasó de 0,35 a 0,47; se incrementó en tan solo 12 puntos. Entre 1985 y 1986 sucedió el mayor cambio del periodo analizado: el índice ascendió hasta 0,48 y se mantuvo con pocas variaciones hasta 1993, cuando se ubicó en 0,41. Desde este año hasta 2006 su comportamiento fue relativamente estable. En 2007 empezó una nueva escalada y cerró en 2009 en 0,47.

Las reformas tributarias inspiradas por el Consenso de Washington buscaban moderar los efectos distorsionantes de la tributación sobre las decisiones de producción e inversión: buscaban la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de la recaudación. De acuerdo con Lora, pocos de estos objetivos se consiguieron en Colombia.

Sin embargo, las políticas comerciales — fundamentalmente las arancelarias — que están relacionadas con la disminución en los recaudos del Estado, después de la apertura comercial, afectaron la política fiscal y validaron la “necesidad” de realizar reformas tributarias en el país. Además, la liberalización del sector financiero jugó un papel crucial en la recesión de Colombia de finales de los noventa y demandó igualmente de ajustes fiscales y tributarios.

Entre 1985 y 2010 se realizaron en el país once reformas tributarias, contenidas en las leyes: 75 de 1986, 49 de 1990, 6 de 1992, 223 de 1995, 488 de 1998, 633 de 2000, 788 de 2002, 863 de 2003, 1111 de 2006, 1370 de 2009 y 1430 de 2010.¹⁰ Por la cantidad de actos legislativos promulgados y la frecuencia con que se presentaron, podemos sugerir que, si bien la variación

⁹ Esta información fue tomada de la Gráfica 9 de Lora (2012, 17), llamada “Composición de las privatizaciones por sector de infraestructura, 1990-2009.”

¹⁰ Para conocer un resumen de los principales ítems de las reformas implementadas desde 1990 hasta 2015 se puede visitar el link de Revista Dinero: <https://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248>

del índice de reforma no fue significativa, hubo gran actividad en el Congreso de la República en torno a la discusión del modelo tributario que el país debía seguir.

Después de la reforma constitucional de 1991, en Colombia se perfiló un sistema electoral más personalista. Esto, según Corbacho, Fretes y Lora, permitió que las leyes tributarias sufrieran cambios importantes en el Congreso y terminaran convertidas en leyes “fragmentarias” o de “solución rápida” que no responden a criterios de eficiencia (2012, 57). Dicha situación coincide con los cambios menores pero frecuentes que se registraron en las tasas de los impuestos y es consecuencia de la atomización de los partidos políticos, su debilitamiento y tendencia a favorecer intereses económicos privados (Corbacho, Fretes y Lora 2012, 57).

Finalmente, en cuanto al área de reformas laborales, el índice creado por Lora (2012) reporta una variación negativa de menos 2 puntos entre 1985 y 2009. Pese a esto, es el área política que tiene un comportamiento más promercado al comienzo del periodo estudiado y es la tercera con mejor resultado al final del mismo (después de la comercial y la financiera). Su máxima variación fue de 5 puntos en el periodo de implementación de los órdenes regulatorios neoliberalizados en el país, cuando bajó a 0,66 en 1999. Pero, en términos generales, este índice permaneció estable el resto de años, pues se mantuvo entre 0,72 y 0,67.

Como lo señala el mismo Lora, “en contraste con las cuatro áreas anteriores de reforma, en materia laboral los cambios han sido pocos y de menor alcance. Solamente seis países hicieron reformas laborales de importancia” (2012, 20) y entre estos Colombia, tanto en 1991 bajo el gobierno de Cesar Gaviria, como en 2003 bajo el mandato de Álvaro Uribe.

Con las reformas implementadas en el país se buscó, principalmente, modificar “las normas que regulan los costos de despido, reduciendo sus montos y/o convirtiendo las compensaciones de despido en pagos anuales predecibles” (Lora 2012, 21); y, de acuerdo con Lora (2012), se buscó también flexibilizar las condiciones de contratación, para estimular la generación de empleo y favorecer a las empresas que, debido a las características inestables de su demanda o sus procesos productivos, necesitan realizar contratos temporales.

Ahora bien, los procesos de adopción de órdenes regulatorios neoliberalizados en Colombia no estuvieron directamente ligados a la grave situación inflacionaria que fue común a los países de la región a finales de la década de los ochenta. La afinidad y el vínculo ideológico con los organismos de crédito multilaterales, de acuerdo con Estrada (2006), se vieron

claramente expresados en la cualidad de las reformas de primera generación que se adelantaron en el país.

Algunas de estas reformas son: la ley marco de comercio exterior, el estatuto cambiario, el régimen de libre importación, la desgravación arancelaria, la homogeneización de las tarifas, la creación del Consejo Superior de Comercio Exterior, del Ministerio de Comercio Exterior (ahora Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex); las reformas tributarias, el establecimiento de incentivos a la inversión extranjera, el mercado accionario, el aumento en la participación de los impuestos indirectos a través de la ampliación de la base gravable del IVA; y la repatriación de capitales del narcotráfico (Estrada 2006, 256 - 257).

Otra gran muestra de la afinidad de los gobiernos del país con la reestructuración regulatoria que les fue impuesta, se vio reflejada en la firma de dos nuevos acuerdos con el FMI en los años 1999 y 2002, con los que se buscó proseguir con el proceso de neoliberalización. Esto, pese a la recesión económica que afrontó el país a finales de los noventa y que fue atribuida, por los críticos del neoliberalismo, a la imposición de las políticas de reforma, sus efectos sobre el aparato productivo, el estímulo a la especulación financiera y el crecimiento de la deuda pública (Estrada 2006, 267). Situación que se agudizó por el financiamiento de la guerra contrainsurgente y por la corrupción política (Estrada 2006, 267).

Tras casi cuarenta años de haber emprendido el proceso de reforma estructural en Colombia, las promesas del neoliberalismo pueden considerarse incumplidas. Las razones de tal incumplimiento, sin embargo, no son atribuibles exclusivamente al diseño de los órdenes regulatorios o a las fallas en su proceso de implementación, como podría alegarse desde diferentes orillas teóricas. Lejos de poder adjudicar todas las causas de los problemas irresueltos de desarrollo y crecimiento económico del país a estas dos razones, las dinámicas sociopolíticas de Colombia siguen retando nuestra capacidad de aprehensión.

La corrupción en los poderes políticos, la violencia relacionada con la disputa por la apropiación de las rentas provenientes de actividades económicas ilegales y la brutal desigualdad social – entre muchas otras causas históricas de los grandes conflictos del país – se combinan con problemáticas generales al mundo globalizado, y complejizan (por decir lo menos) la tarea del Estado en la consolidación de la paz, la justicia social y el monopolio fiscal y de la violencia legítima en todos los territorios de su jurisdicción; en últimas, en el desarrollo del país y la consolidación de la democracia.

1.2 Desarrollo económico y monocultivo institucional. Reflexiones a partir del proceso de ajuste estructural en Colombia

Las premisas genéricas en que descansó el proceso de ajuste estructural implantado en América Latina, indican que la eficacia institucional no depende del contexto sociocultural local y que el nivel de desarrollo y posición del país en la economía global no afecta el funcionamiento de las instituciones (Evans 2006, 460). Apoyados en el argumento de que en la mayoría de los países del Sur prevalecen sistemas de gobierno defectuosos, los defensores de esta teoría alimentaron la creencia en que la imposición de formas universales era una alternativa superior a cualquier esfuerzo o iniciativa local (Evans 2006, 460).

Los atractivos prácticos y políticos del monocultivo institucional —como lo señala Evans— son evidentes desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, las instituciones multilaterales de crédito, corporaciones transnacionales y demás organizaciones que administran operaciones en diferentes lugares del mundo (2006, 460). La uniformidad política de dichos contextos indudablemente facilita la gestión de estas entidades.

No obstante, valoraciones ex post sobre este proceso han permitido señalar, no solo que esta estrategia no logró producir los resultados esperados en términos de crecimiento económico y superación del subdesarrollo, sino que los economistas ortodoxos se han negado a concluir que sus políticas y las teorías que las sustentan son defectuosas, y que, ante su incapacidad para explicar lo que sucede en el mundo real, han utilizado toda clase de argumentos para proteger los dogmas centrales de la economía ortodoxa (Chang 2006, 126; Acosta 2009).

Quienes impulsaron las transformaciones institucionales de la dirección y regulación económica en la región, argumentaron que faltó tiempo y profundidad en las reformas para conseguir los resultados prometidos (Acosta 2009; Chang 2006; Evans 2006). Pero, más de 35 años de cambios¹¹ con una profunda recesión económica en la mitad del proceso, parecen desmentir esta hipótesis. Por esto, consideramos que el punto central de la discusión gira en torno a la necesidad de reconocer que no es posible calcar instituciones o pretender una homogeneización de sus resultados porque los procesos nacionales y locales condicionan

¹¹ Hablamos de más de 35 años porque partimos de los análisis realizados por Lora (2012) desde 1985 y consideramos que los cambios que ha vivido la región después de 2009 – el último año analizado por este autor – no son sustanciales ni han marcado un giro en la política macroeconómica de la región.

indiscutiblemente el desempeño de las instituciones: la dirección y profundidad de las transformaciones.

Si bien es cierto que determinadas instituciones, tecnocráticamente diseñadas por economistas ortodoxos, fueron impuestas bajo una fuerte presión global, existen diversas situaciones políticas, económicas y culturales que incidieron (i) en la adopción disímil de las políticas de reforma, (ii) en la selección de las formas y funciones institucionales que se consideran más pertinentes y estratégicas y (iii) en la construcción de rutas de implementación que se van adaptando al juego político de cada país y que, como es de esperar, arrojan resultados diferentes.

Brenner, Peck y Theodore —estudiosos de los procesos de neoliberalización en el mundo—, argumentan que esta articulación irregular de los modelos de políticas neoliberales en distintos espacios, territorios y escalas son evidencia de la lógica operacional de la reestructuración regulatoria que empezó a operar en los setenta y que tuvo su mayor auge en la región “tras la crisis de la deuda latinoamericana y el colapso del bloque soviético” (2011, 33).

Para estos académicos, la neoliberalización no puede entenderse “como una simple difusión territorial en la que un modelo regulatorio dado se instala, extiende y/o replica a través de un área en continuo crecimiento” (Brenner, Peck y Theodore 2011, 26-27) sin sufrir modificación alguna en este proceso; una de sus características esenciales es, por el contrario, su profunda dependencia de las trayectorias previas; su abigarramiento o diferenciación geoinstitucional sistémica.

El choque entre el modelo político neoliberal y los tipos de proyectos regulatorios que históricamente han dado forma a las instituciones de cada Estado-nación (su trayectoria), generan indiscutiblemente diferentes sendas evolutivas. De acuerdo con Brenner, Peck y Theodore, esto guarda relación con que, en la medida en que diversos paisajes regulatorios, heredados de fases previas de formación y oposición regulatoria, colisionan, se generan nuevos órdenes con un marcado carácter heterogéneo (2011, 24).

Por lo tanto, el desarrollo desigual de los procesos de neoliberalización no debe ser entendido como una condición temporal o el producto de una institucionalización “incompleta”, sino como una de sus características constitutivas, ya que la diferenciación geoinstitucional es, al mismo tiempo, un medio y un producto suyo (Brenner, Peck y Theodore 2011, 25).

Por otra parte, Brenner, Peck y Theodore (2011), apoyados en argumentos de Stephen Gill, recalcan la necesidad de comprender los procesos de neoliberalización como intrínsecamente contradictorios. Para ellos, “el fracaso de las políticas no sólo es clave para el *modus operandi* exploratorio de los procesos de neoliberalización, sino que también proporciona un ímpetu mayor y más poderoso a su acelerada proliferación y continua reinención a través de lugares y escalas” (Brenner, Peck y Theodore 2011, 27).

Una muestra de esto es lo sucedido en América Latina, al final de la década de los noventa y durante la primera década del siglo XXI, cuando se sintieron las repercusiones negativas de la crisis asiática y rusa sobre el crecimiento y estabilidad macroeconómica de la región (Lora, 2012). En este periodo “las sociedades latinoamericanas cayeron en una verdadera fatiga de reformas” y los gobiernos de algunos países, con Venezuela a la cabeza, declararon su oposición a los preceptos del Consenso de Washington (2012, 2). Esta situación llevó a pensar que, en manos de la ola de gobiernos progresistas que llegaron al poder en la región, se daría marcha atrás a las reformas promercado, pero contrario a lo que se esperaba, y como lo demuestran los índices construidos por Lora, esto no ocurrió, las regulaciones se mantuvieron e incluso, en algunos casos, continuaron profundizándose.

Colombia es un gran ejemplo de esto. En 2006, el índice de reformas estructurales del país, que se había mantenido estable por más de 15 años, pasó a 0,62 y mantuvo la tendencia al alza. Si bien la ideología neoliberal perdía legitimidad entre diferentes sectores políticos del país, la agenda social del gobierno seguía subordinada a la prioridad de mantener la confianza inversionista¹² y dicha apuesta preservaba legitimidad entre las mayorías políticas. De hecho, gran parte de las privatizaciones de las empresas estatales de Colombia tuvo lugar después de 2006 y, como veremos más adelante, tanto la IED como la explotación de recursos naturales a manos de grandes capitales privados y extranjeros se acentuó al final de la década.

De acuerdo con el esquema de argumentación de Brenner, Peck y Theodore, con el que estamos en acuerdo, lo que otros autores han calificado como el fracaso de las políticas neoliberalizadoras no es más que una de las formas en que opera este modelo político económico, pues dicho resultado estimula la creación de reformas que siguen respondiendo a parámetros políticos e institucionales neoliberales; lo que es igual a decir que, lejos de

¹² Como sugieren Brenner, Peck y Theodore (2011, 35) que ha sucedido después de la crisis de 2008 – 2009 en algunos países de la región.

conducir a su reevaluación o abandono, este “fracaso” desencadena “la continua reinención de repertorios de políticas neoliberales” (Brenner, Peck y Theodore, 2011, 27).

De allí que consideremos que el proceso de selección y adaptación de los órdenes regulatorios neoliberalizados se dio con relativa autonomía en la región, pese a las presiones ejercidas por los organismos multilaterales de crédito y el contexto económico global. En medio de procesos conflictivos de negociación-imposición entre los diferentes sectores que intervinieron en este proceso, Colombia decidió qué modelos implementar y qué rutas tomar para hacerlo. Los cambios que sufrieron las políticas comerciales, financieras, tributarias, de privatizaciones y laborales en su interacción con los sectores que no intervinieron en la decisión preliminar de selección, influyeron de manera importante en la distancia existente entre la directriz inicial y su implementación.

Ahora bien, continuando con la discusión sobre la relación entre las reformas institucionales que trajo consigo el monocultivo institucional y su efecto en el desarrollo del país, aunque se hayan reunido maquinarias político-económicas y corrientes teóricas con gran poder político y respaldo entre la comunidad académica, para defender los principios neoliberales y asegurar su implementación, consideramos que las fallas del giro institucionalista en la teoría del desarrollo fueron evidentes.

Así lo demuestran las múltiples situaciones que intervinieron en los procesos de ajuste estructural en América Latina y que demandaron de una adaptación a las realidades nacionales, de un reconocimiento del peso de la geopolítica, el nivel de desarrollo de cada país, el régimen político, los conflictos de intereses y demás situaciones particulares como las guerras; conflictos internos; disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y naturales; contingencias o desastres naturales; costumbres y cultura; entre otros que condicionaron el desempeño institucional.

La dificultad que representa estudiar la relación entre las instituciones y el crecimiento económico (que en un nivel más macro remite a la discusión sobre la relación entre Estado y capitalismo) es resultado — en la misma línea argumentativa de Chang — de la falta de consenso en torno a una definición sobre las instituciones, y de cómo esto se refleja en lo que, se supone, deben hacer para promover el desarrollo económico (2006, 126). Aunque se lograra acordar una lista de funciones esenciales para el desarrollo económico, eso no significaría que pudiéramos convenir en los tipos y formas de las instituciones que se necesitan para cumplir dichas funciones (Chang 2006, 127).

Muestra de la complejidad de este asunto es la diversidad de posturas existentes frente a (i) las discusiones sobre el carácter endógeno o no de las instituciones, (ii) sobre si las instituciones son o no la causa primaria del desarrollo, (iii) si los recursos naturales determinan o no las instituciones económicas y políticas, (iv) sobre la relación entre cultura/instituciones/desarrollo, (v) los límites y ventajas de definir las instituciones a partir de sus formas (características o atributos) o de sus funciones (desempeño y calidad), (vi) sobre la autonomía institucional, (vii) la posibilidad de transformación de las instituciones a partir de la agencia humana, (viii) el peso del contexto geopolítico en su desempeño, entre otras discusiones que no abordaremos porque demandan de un esfuerzo que desborda el objetivo de este ejercicio.

Quienes conciben el crecimiento económico como un problema técnico cuya solución se encuentra en la imitación de las instituciones de los países avanzados, argumentaron que el desarrollo de los países del Sur vendría como resultado de la acción del libre mercado y a partir de su articulación a la nueva división internacional del trabajo. Las evidencias demuestran, sin embargo, que esta fórmula de operación económica fue, en realidad, el mejor mecanismo para incrementar las exportaciones de los países centrales, sanear sus balanzas de pagos y suavizar la recesión y altas tasas de desempleo (Acosta 2009, 28).

En este sentido, la economía ortodoxa no falló en el diseño de la fórmula para el desarrollo del Sur, sino en el éxito pleno de la estrategia pensada para asegurar la estabilidad del Norte, por medio de una base normativa transnacional, impuesta por los organismos multilaterales de crédito, que garantizara a largo plazo el mantenimiento de las condiciones favorables para el Norte en la competencia mercantil.

Más allá de esto, la experiencia de América Latina, y concretamente de Colombia, permite afirmar que, si bien las instituciones importan, como lo asegura el neoinstitucionalismo, no son la única causa del crecimiento económico ni están aisladas de la sociedad. Los cambios culturales, los desarrollos económicos y las instituciones se influyen mutuamente en cadenas de causalidad complejas (Pseworski 2004), pues, ni las instituciones, ni las culturas son inmutables; es necesario reconocer el potencial de la agencia humana en la transformación de las mismas (Chang 2006; Pseworski 2004). Sin embargo, la agencia humana se encuentra condicionada también por diversas situaciones. Las relaciones de poder, estructuras y conflictos distributivos en que están inmersas las instituciones deben ser consideradas, por lo tanto, en toda iniciativa de cambio institucional.

Y, si bien la diferenciación geoinstitucional fue fundamental para la construcción del orden neoliberal, su papel no debe sobrevalorarse en un contexto de mundialización del capital en el que las definiciones clave de la política discurren en los escenarios supranacionales (Estrada 2006, 254); lo cual no significa, por otra parte, que deban desvirtuarse los intereses y el poder político de las élites económicas locales que, incluso en contra de algunas de las disposiciones de los organismos financieros internacionales, han instrumentalizado la política para imprimir un carácter regresivo a las reformas y obtener beneficios que distorsionan el funcionamiento del mercado.

Capítulo 2. Órdenes regulatorios del extractivismo en Colombia: cambios normativos e institucionales gestados bajo el modelo de neoliberalización

Después de examinar, a grandes rasgos, qué áreas de la política se han reformado en Colombia como resultado del proceso de neoliberalización y de monocultivo institucional que vivió América Latina, nos preguntamos específicamente ¿Qué ajustes estructurales se realizaron en la política extractivista del país? ¿Cuáles instituciones estatales relacionadas con el extractivismo fueron creadas o modificadas en esta época? y ¿Qué tipo de leyes, decretos o normatividad fue expedida en este periodo?

Consideramos de gran importancia hacer este recorrido analítico por las principales transformaciones de las instituciones estatales y leyes que reglamentan las actividades mineras, ya que estas constituyen uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado puede ejercer poder, soberanía y/o gobernanza en los territorios ricos en recursos naturales no renovables. Esto, a través de la regulación de los vínculos político-económicos entre los diferentes actores sociales que convergen en los territorios mineros.

Este ejercicio está acompañado de una revisión rápida de algunas estadísticas sobre el peso del extractivismo y concretamente de la minería de oro en la economía del país y de algunas de las condiciones sociohistóricas en que tuvieron lugar las transformaciones estatales. Esto, al final del capítulo.

Por ahora, para entender los procesos de cambio en la regulación minera y la consecuente transformación estatal que generaron, consideramos conveniente revisar dos normatividades previas al Código Minero de 2001, que rige en la actualidad, y que son anteriores también a la nueva carta magna del país, la Constitución Política de 1991 que, a la vez que intenta consolidar un estado social de derecho multicultural, profundiza el modelo económico neoliberal (Duarte, 2012, 3).

Dichas normatividades: la Ley 20 de 1969 y el Decreto de Ley 2655 de 1988 son traídas a colación porque permiten evidenciar la transformación institucional que sentó las bases del modelo actual y la evolución del modelo de participación del Estado en la actividad extractiva.

2.1 Nacionalización de los recursos mineros: 1969 - 1988

La Ley 20 de 1969, que representó el fin del periodo regido por la *Ley de Minas* de 1836 y la Constitución de 1886 en la política extractivista del país, establece en el artículo 1 el principio de “propiedad absoluta” del Estado sobre el suelo y subsuelo de la nación: sobre las minas y yacimientos que se descubren a partir de la promulgación de esta ley, “sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros” (Ley 20 de 1969).

En el artículo 8 de esta ley se plantea que:

Todas las minas que pertenezcan a la Nación inclusive las de piedra y *metales preciosos* de cualquier clase y ubicación, las de cobre y las de uranio y demás sustancias radioactivas, quedan sujetas al sistema de la *concesión*, del aporte o del permiso, conforme a las clasificaciones que adopte el Gobierno. Pero los yacimientos que constituyen la reserva especial del Estado solo podrán aportarse o concederse a empresas comerciales e industriales de la Nación o a *sociedades de economía mixta* que tengan una participación oficial mínima del 51% del respectivo capital (Ley 20 de 1969). (énfasis añadido).

Este artículo — que dio paso a una mayor participación del Estado en estas actividades económicas, a través de empresas de explotación y comercialización, públicas o mixtas, y bajo el modelo de concesiones — le permitió al Estado aumentar el control sobre los recursos no renovables de su territorio y participar de las ganancias del sector, a la vez que impuso límites a la inversión de capital extranjero y generó un ambiente hostil para las empresas privadas.

El artículo 9 de esta ley facultó al Estado para exigir que cualquier negocio que implicara una cesión de derechos en beneficio de los inversionistas extranjeros, contara con una participación directa y equitativa de *capital colombiano*, e incluso, que permitiera conservar o aumentar dicha participación en el tiempo (Ley 20 de 1969).

Esta ley rompió con el modelo de ocupación que se había instaurado a finales del siglo XIX en Colombia, con el principio de *acesión* característico de la época republicana y con los rezagos existentes de los distritos mineros, propios del periodo de conquista, y constituyó un modelo de nacionalización de los recursos naturales no renovables en el que se promovía la celebración de contratos de asociación entre el Estado y las empresas privadas, con el fin de impulsar el desarrollo de esta industria (Duarte 2012; Trujillo, Rojas y López 2018). Este modelo, si bien responde a otro tipo de regulaciones, sirvió de base político-jurídica para el diseño del posterior Código de Minas, el de 1988 (Duarte 2012).

Por otra parte, la institución de regulación minera que rigió hasta 1974 fue el *Ministerio de Minas y Petróleos* (MMP) creado bajo el Decreto 968 del 18 de mayo de 1940 y modificado para dotar de coherencia institucional los propósitos de la Ley 20 del 1969.

La creación de esta institución, en 1940, fue motivada, fundamentalmente, por las profundas crisis económicas que generó la Segunda Guerra Mundial y que hicieron necesaria la implementación, en el país, de un “plan de defensa y fomento de las industrias existentes, del desarrollo de otras nuevas fuentes de producción y del creciente aprovechamiento de nuestras riquezas naturales” (Decreto 968 de 1940).

El MMP aparece, en este contexto, como la institución encargada del desarrollo de nuevas industrias mineras y petroleras y de la defensa de la riqueza natural nacional. El modelo incipiente de protección de los recursos naturales como vía de desarrollo económico, que fue creado con este ministerio, fue perfeccionado posteriormente a través de la Ley 20 de 1969.

El MMP y la Ley 20 permitieron la regulación de las actividades extractivas y la mediación de las relaciones entre Estado, empresas mineras, comunidades y territorios durante su vigencia. Por medio de esta institución y ley se ejerció un efectivo control de la exploración y explotación de los recursos naturales o, como lo plantea Duarte (2012), una buena gobernabilidad minera.

Sin embargo, en medio de la búsqueda de nuevas fuentes de producción se evidenció la necesidad de empezar un proceso de transformación institucional que permitiera expandir la frontera del extractivismo en el país. Esto llevó a que cinco años después de haberse promulgado la Ley 20 de 1969, el MMP se transformara en el *Ministerio de Minas y Energía* (MME), bajo el Decreto 636 del 10 de abril de 1974.

De acuerdo con lo planteado en este decreto, para mejorar la gestión de los recursos naturales y actividades extractivas del país, el MME debía encargarse de:

Proponer y adelantar *la política nacional* en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, manufactura, beneficio, transformación, distribución y producción de minerales e hidrocarburos [...] en general, sobre todas las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de *los recursos naturales no renovables* y de la totalidad de las fuentes energéticas del país, en concordancia con los planes generales de desarrollo” (Decreto 636 1974) (énfasis añadido).

Así las cosas, al “nuevo” Ministerio, que conservaba la tarea de buscar el máximo aprovechamiento de la riqueza natural del país (el MMP no había introducido la distinción

entre recursos renovables y no renovable), le competía ahora diseñar y aplicar la política nacional sobre minería. Para apoyarse en tal tarea, se reestructuró administrativamente la entidad y se decide vincular a cuatro entidades públicas del sector minero-energético al Ministerio: el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras (INGEOMINAS), el Instituto de Asuntos Nucleares (IAN), el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) y la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca).

Con esta reestructuración también se vinculó a dos empresas del Estado al MME: la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas).

Las reestructuraciones administrativas en esta entidad continuaron a lo largo del tiempo. Sin embargo, los cambios más significativos, y principalmente aquellos relacionados con la adopción de políticas neoliberales extractivistas, tienen lugar con el surgimiento del Código Minero de 2001, como veremos más adelante.

2.2 Modelo mixto de explotación minera: 1988 - 2001

Ahora bien, el segundo antecedente que consideramos relevante para analizar la transformación institucional del sector es el *Decreto de Ley 2655 de 1988*, por el cual se expide el Código de minas que, de acuerdo con Duarte (2012), es el antecedente inmediato al modelo neoliberal y constituye un esfuerzo “riguroso del estado colombiano para organizar una gobernabilidad minera mixta que resolviera el histórico conflicto entre la propiedad pública y privada de los recursos mineros” (Duarte, 2012, 5).

Este decreto de ley regula específicamente los recursos no renovables del país, exceptuando los hidrocarburos — que cuentan con su propia legislación —, y rige el destino minero del país hasta su derogatoria en 2001 por medio de la *Ley 685*.

El objetivo general de este decreto de ley, expuesto en el artículo 1, es:

Fomentar la exploración del territorio nacional y de los espacios marítimos jurisdiccionales, en orden a establecer la existencia de minerales; a facilitar su *racional explotación*; a que con ellos *se atiendan las necesidades de la demanda*; a crear oportunidades de empleo en las actividades mineras; *a estimular la inversión en esta industria* y a promover el desarrollo de las regiones donde se adelante (Decreto de Ley 2655 1988) (énfasis añadido).

La referencia a una *racional explotación* de los minerales para responder a *las necesidades de la demanda* y *estimular la inversión en esta industria* puede ser entendida como una muestra

fehaciente del cambio de enfoque en la política extractiva y una ambientación para las transformaciones que tendrían lugar desde finales de la década del ochenta, como resultado del proceso de neoliberalización de las políticas estructurales del país. De hecho, cuando se expidió este código, en el país ya se habían realizado las más importantes transformaciones institucionales de la política comercial y algunas modificaciones sustanciales de la política tributaria.

El código minero creado por medio del Decreto de Ley 2655 de 1988 establece múltiples regulaciones de interés para esta investigación, pero, dado que rigió tan sólo hasta 2001, hablaremos exclusivamente de los puntos más determinantes. Uno de estos es la definición que aporta sobre los *Títulos Mineros*, los cuales son descritos como un acto administrativo (documento) mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional. De acuerdo con este decreto de ley, los títulos mineros se clasifican en licencias de exploración y explotación, aportes mineros y contratos mineros, pero recogen las demás formas de adjudicación de derechos que rigieron antes de la expedición de este decreto.

Con este código se crea igualmente el *Registro Minero* (Ley 2655 de 1988, cap. 31, art. 289); una importante herramienta legal que le permite al Estado hacer seguimiento y control a los títulos mineros en la fase de exploración y explotación del territorio nacional y la plataforma continental.

A partir de la promulgación de este código, para obtener el registro de los títulos mineros la autoridad minera en funciones de vigilancia y control empezó a exigir una *Licencia Ambiental* (Ley 2655 de 1988, cap. 31, art. 246) cuya finalidad es proteger el medio ambiente por medio de la preservación de los recursos naturales y el uso sostenible y racional de los mismos.

Igualmente, se creó la figura de *Aporte Minero* (Ley 2655 de 1988, cap. 5, art. 48), un “acto” de descentralización a través del cual el MME otorgó, temporalmente, a las entidades adscritas al mismo, la facultad de explorar y explotar los yacimientos mineros, directamente o mediante contratos a terceros.

En cuanto a las contraprestaciones económicas que recibe el Estado por el derecho otorgado a las empresas para explotar los recursos mineros del país, el artículo 213 de este decreto clasifica en cuatro clases estos recursos: el canon superficiario, las regalías, las participaciones y los impuestos específicos.

Por su importancia como herramientas de promoción de la actividad minera en los años siguientes, traemos a colación lo que se plantea aquí sobre las regalías. Primero, se definen como “un porcentaje sobre el producto bruto explotado que la Nación exige como propietaria de los recursos naturales no renovables” y se indica que pueden “exigirse o convenirse para su pago en especie o en dinero, en boca de mina, en plaza o en el sitio de venta o consumo” (Ley 2655 de 1988, art. 213). En el caso de las regalías en las concesiones de metales preciosos de aluvión se estableció el 3% del producto bruto y se permite liquidarlo y pagarlo en especie o en su equivalente en pesos colombianos o dólares, según lo decida el Gobierno.

Segundo, en los artículos 216 y 217 se señala que las regalías e impuestos se deben liquidar mensualmente y que los recaudos que provienen de las regalías por explotaciones mineras de recursos de propiedad nacional, que afectan a la pequeña y mediana minería, se deben destinar y distribuir en un 70% para los municipios en cuya jurisdicción se encuentran las minas y que el 30% restante se debe destinar a los Fondos de Fomento Minero (con algunas excepciones).

En el artículo 224 se plantea que las contraprestaciones económicas recaudadas por las participaciones, regalías e impuestos específicos de los proyectos de gran minería deben destinarse, de la siguiente manera, a los departamentos y municipios en que se ubican las minas: un 85% a inversiones en obras públicas, educación, salud, desarrollo agropecuario, fomento minero, defensa de los recursos forestales y recuperación ecológica; y el 15% restante al gasto de funcionamiento de las obras, establecimientos y programas ejecutados con tales inversiones.

Por otra parte, en el artículo 10 de este código se delimitan las zonas restringidas para las actividades mineras. Se señala que se pueden realizar estas actividades en todo el territorio nacional, exceptuando algunas dentro de las que cabe destacar: las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera y las zonas que constituyen reserva minera indígena. En el caso de esta última, la restricción aplica salvo que, sin detrimento de las características y condiciones culturales y económicas de los respectivos grupos aborígenes, se puedan adelantar labores mineras por ellos mismos o con su concurso, con la autorización del MME, previo concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno (Decreto de Ley 2655 1988).

Con la caracterización de las *Zonas Mineras Indígenas* (capítulo XVI) se buscó proteger tanto los territorios como la cultura ancestral de estos pueblos. Es importante señalar que la

autorización para realizar actividades de exploración y explotación minera en territorios indígenas no depende en exclusivo del MME, involucra — al menos en el papel — a las autoridades indígenas y la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

Es preciso mencionar que, a través del Decreto 1320 de 1998, se reglamentó la *Consulta Previa* como un requisito fundamental para adelantar actividades mineras en resguardos o zonas de reserva indígena o en propiedades colectivas de comunidades negras, como los Consejos Comunitarios. Esto, con el objetivo de:

Analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2° del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad (Decreto de Ley 2655 1988).

Tanto la consulta previa como las delimitaciones anteriormente nombradas fungen como impedimento para la expansión de la frontera minera hacia territorios indígenas.

Otro aporte de este código minero a la regulación de esta actividad es que el Estado empieza a diferenciar la pequeña, mediana y gran minera “en virtud de su magnitud y tecnificación”, y exige, de acuerdo con estas cualidades, una serie de requisitos igualmente diferenciados. En torno a esta diferenciación se configuran varios conflictos socioambientales entre el Estado, la gran minería transnacional y la minería tradicional-ancestral, especialmente después de la entrada en vigor del Código Minero de 2001, lo que nutre una campaña de estigmatización de la pequeña minería de la que hablaremos en el siguiente capítulo.

La expedición de las reglamentaciones aquí mencionadas permite, por otra parte, facilitar la tarea de delimitación de la minería ilegal, la cual es concebida como toda actividad extractiva que no está regulada ni controlada por el Estado, en tanto no cuenta con el respectivo título minero, ni las licencias y estudios previos elaborados y avalados por las autoridades mineras. La persistencia de actividades con estas características ha generado, como lo plantea Duarte (2012), disputas territoriales y por la gobernanza minera entre Estado y — como lo ilustraremos con el caso del Bajo Cauca —, los actores armados ilegales que financian sus actividades con las rentas que les genera el extractivismo.

Por último, se define también otra práctica minera muy relevante para entender los conflictos en este sector; una actividad histórica, de subsistencia, realizada principalmente por pueblos originarios y racializados y que permanece viva: el *barequeo* o *mazamorreo*. Esta actividad es definida como “la operación de lavar arenas superficiales de los lechos y playas de los ríos y

en general en otros terrenos aluviales” para obtener oro. De acuerdo con lo expuesto en el artículo 136: “en razón de que el barequeo es por su naturaleza una actividad permitida como un medio popular de subsistencia de los habitantes de las regiones auríferas, estos deberán inscribirse ante la correspondiente alcaldía para fines de vigilancia y control” (Ley 2655 de 1988, art. 136).

Esta práctica tradicional de los lugares cuya actividad económica principal ha sido históricamente la explotación de oro, ha generado profundos conflictos entre las comunidades rurales, las grandes transnacionales y el Estado, tal como lo evidenciaremos en el estudio de caso del bajo Cauca antioqueño.

En conclusión, el Decreto de Ley 2655 de 1988 representa una bisagra entre los órdenes regulatorios que dieron forma a una política proteccionista, de nacionalización de los recursos mineros y explotación de la riqueza en favor de la industria nacional y el Estado y aquellos que promovieron la llegada masiva de capital extranjero, respondieron a las demandas internacionales y profundizaron el carácter dependiente del país respecto a la economía extractivista.

La Ley 20 de 1969, el Decreto de Ley 2655 de 1988 y el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991 ratificaron al Estado como propietario de los recursos naturales no renovables y buscaron fortalecer el modelo de explotación bajo un fuerte control y participación estatal. Pero, dado que dicha participación del Estado en la exploración y explotación minera fue entendida como un obstáculo para el incremento de la IED y la llegada de nuevas empresas transnacionales, la legislación minera empezó a ser foco de los principales ajustes estructurales de la época neoliberalización política.

Este decreto de ley es, sustancialmente, la base de otro orden regulatorio que, en virtud de los cambios esperados en la normatividad e institucionalidad minera, transformó al Estado para que pudiera adaptarse a las directrices impuestas desde una agenda global: al llamado Consenso de Washington y posteriormente al Consenso de los Commodities.

2.3 Regulación minera en el periodo de ajuste estructural: finales de los años ochenta y comienzos de los 2000

Como se ha venido sugiriendo, desde finales de la década de 1980 comenzó la reestructuración de la institucionalidad minera en Colombia, con el objetivo de “adelgazar la labor del Estado” en términos de la participación en el negocio minero (Fierro 2012).

Fierro (2012), Duarte (2012) y Nacif (2015) coinciden al señalar que, por medio de injerencia extranjera se consiguió la modificación de la legislación minera del país, en favor de los intereses de los países y organizaciones del Norte Global.

En medio de las presiones de la época, América Latina no tuvo otra opción que asumir las sendas que desde el Norte se trazaban como único modelo de desarrollo posible para la región, lo cual no niega que las ideas neoliberales hayan contado con una gran aprobación y legitimidad dentro de los partidos políticos y movimientos que se disputaban el poder estatal en la época y que decidían, en el Poder Legislativo y Ejecutivo, el destino económico de la región.

Seguir las sendas del desarrollo trazadas para América Latina presuponía dos tareas de gran calado: coordinar la implementación de los nuevos ordenes regulatorios en cada país y crear la infraestructura necesaria para la exportación de materias primas. De acuerdo con Nacif, este trabajo del Estado se resume en la implementación de tres “instrumentos para el cambio”: 1) instrumentos legislativos, normativos y jurídicos; 2) instrumentos financieros y de mercado; e 3) instrumentos educacionales y de información (2015, 126).

Traemos a colación este aporte porque consideramos necesario visibilizar —aunque no nos vamos a encargar de este tema— la labor que realizaron en cada país los políticos, medios de comunicación tradicionales, think tanks y demás sectores involucrados de una u otra manera en las reformas estructurales de la época, para acondicionar “los esquemas de percepción social necesarios para la efectiva radicación y sostenibilidad de los nuevos mega emprendimientos mineros” (Nacif 2015, 126).

En la política extractivista los frutos más importantes de la implementación de los “instrumentos para el cambio” fueron:

Las modificaciones en los códigos mineros de la mayor parte de Latinoamérica en la década de 1990, y en Colombia la derogatoria del Decreto 2655 de 1988, reemplazado por la Ley 685 de 2001 – actual Código de Minas –, mediante la cual se aplicaron medidas regresivas como que el subsuelo pasó de ser de la Nación al Estado y se restringió la acción del Estado a un simple promotor y fiscalizador de la actividad minera (Fierro 2012, 16).

Mejorar el clima político para incrementar la IED en el sector minero fue una de las premisas más importantes de varios de los gobiernos de Colombia. Desde principios de los noventa, con César Gaviria como jefe de Estado, se posicionaba en la esfera pública la creencia en que la IED era la única alternativa para hacer crecer la economía del país y se mostraba a la

minería y el sector energético como los sectores más dinámicos, destacando el papel del carbón, petróleo y níquel en la economía y la posición del país como el mayor productor mundial de esmeraldas y el segundo en oro en Latinoamérica (Fierro 2012, 36).

El proceso de transformación de los órdenes regulatorios mineros que tuvo lugar con especial fuerza entre 1988 y 2004, buscó inclinar contundentemente la balanza hacia la economía de mercado — privatizando las industrias y empresas mineras nacionales —, y configuró un modelo de desarrollo claramente extractivista que reprimarizó la economía “sin considerar la inconveniencia de insertar dicha apuesta en la zona más biodiversa del mundo y en un país mega hídrico” (Fierro, 2012, 16).

Tras la expedición de la Ley 685 de 2001, el Estado colombiano dejó de participar directamente en el negocio minero y afirmó así el proceso iniciado desde finales de la década de 1980 que consolida un modelo de enclave exportador o “proceso productivo volcado hacia el exterior y controlado bajo los intereses de capitales privados e internacionales” (Duarte 2012,8).

Pero ¿Qué transformaciones institucionales dieron lugar a este cambio? ¿Cómo se gestó un modelo de exploración y explotación minera en el que el Estado dejó de tener participación económica?

2.3.1 Proceso de neoliberalización de las políticas mineras

Para ajustar las políticas mineras del país a la lógica del mercado fue necesaria una fuerte reestructuración de las instituciones que le habían permitido al Estado, hasta 2001, bajo la tutela de la Ley 20 de 1969 y el Decreto de Ley 2665 de 1988, ejercer gobernanza minera; es decir, realizar una vigilancia efectiva de los recursos naturales no renovables de la Nación, evitando que fuesen controlados por capitales privados internacionales (Duarte 2012; Vélez 2014).

Este proceso tuvo un periodo particular de intensidad entre 1992 y 2004, en el que, según Duarte (2012), se reestructuraron las instituciones mineras, los institutos adscritos al MME y, lo más importante en términos de gobernanza, se liquidaron, separaron del MME o privatizaron las empresas mineras estatales. Esta transformación siguió dos orientaciones básicas:

i) convertir las empresas estatales mineras y energéticas en organismos mixtos, integrando la participación de capitales privados en su funcionamiento; y ii) adaptar los aparatos estatales de gobierno minero a las exigencias de una minería de enclave, en esta medida dichos aparatos pasaron de ser empresas líderes en el sector, a estructuras de seguimiento y administración de la actuación de los actores mixtos y privados (Duarte 2012, 9).

Una de las principales transformaciones de este periodo llegó con la expedición del Decreto 2119 de diciembre de 1992 —durante el gobierno de César Gaviria—, a través del cual se reforma nuevamente el MME. De acuerdo con este acto administrativo:

La nueva estructura minero-energética quedó conformada por el Ministerio de Minas y Energía, dos Unidades Administrativas Especiales (la UPME y la CREG), dos establecimientos públicos (el INGEOMINAS y el IPSE) y ocho entidades vinculadas (Ecopetrol, Ecogas, Minercol, ISA S.A, Isagen S.A., Empresa Multipropósito Urrá S.A. E.S.P., Corelca, FEN y Carbocol) (Decreto 2119 de 1992).

En términos generales, con esta reestructuración se buscó acelerar la adopción de la política minera del Código de 1988, promover, divulgar y velar por el cumplimiento de los reglamentos dictaminados por este código, garantizar la protección del medio ambiente para asegurar el desarrollo sostenible y delimitar las zonas mineras dentro de los territorios indígenas.

Queremos detenernos brevemente en La UPME dada su importancia como entidad regulatoria y planificadora de la actividad minera en el país. Esto, para señalar que dicha institución surgió de la transformación de la antigua Comisión Nacional de Energía, encargada de la planeación integral del sector minero energético, y tiene dentro de sus funciones prospectivas las de “elaborar el Plan Nacional Minero, el Plan Energético Nacional y el Plan de Expansión del sector eléctrico, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y la política macroeconómica del Gobierno Nacional” (Decreto 2119 de 1992, cap. IV).

Otro suceso de gran relevancia en la administración de los recursos mineros, que tuvo lugar igualmente durante el gobierno de César Gaviria, es la expedición de la Ley 141 de 1994, a través de la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y se establecen las reglas para su liquidación y distribución.

Ahora bien, en el año 1996 la abogada Luisa Fernanda Aramburu (quien desde 1986 fungía como representante de diferentes empresas mineras internacionales), presentó un proyecto de reforma al Código de 1988, en donde se proponía, en clave neoliberal:

i) el desmonte del liderazgo estatal en la explotación minera por medio del desmantelamiento de la empresa estatal minera Minercol Ltda; ii) privilegiar la explotación minera privada, introduciendo cuantiosas rebajas tributarias, así como la posibilidad de firmar contratos de explotación exclusiva a las empresas privadas; iii) la flexibilización de los controles ambientales sobre las explotaciones, y la habilitación de nuevos territorios nacionales para el aprovechamiento minero transnacional. [...] De esta manera se buscaba hacer minería a gran escala, en áreas vedadas por el Código minero de 1988, con un permiso que sería responsabilidad de las autoridades competentes regionales (Duarte 2012, 8).

Si bien este proyecto no fue aprobado en su momento, los traemos a colación porque los tres elementos que expone sirvieron de base para la transformación de la legislación minera que tendría lugar con el Código Minero de 2001 y estarían en el debate público por algunos años más.

En medio del proceso de apertura comercial y de reformas estructurales del sistema tributario y financiero de Colombia, los países del Norte Global, en especial Canadá, centraron sus esfuerzos en monopolizar el incipiente mercado minero local. Para tal fin, en 1997, a través del Canadian Energy Research Institute CERI,¹³ el gobierno canadiense consiguió establecer un convenio de asesoría, exploración y explotación con el MME, lo que le permitió intervenir en la formulación de políticas y normativas que favorecieron las empresas mineras de su país (Fierro, 2012).

Empresas transnacionales y organismos multilaterales presionaron por igual para conseguir tal cometido. De acuerdo con Duarte, la reforma fue “preparada, asesorada y reglamentada por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé” y contó con el “patrocinio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial” (Duarte 2012, 10). Esto significa que Canadá aportó apoyo técnico y financiero para formular el código minero de 2001: para revisar la legislación, recomendar reducir las protecciones ambientales y reducir los impuestos para las empresas que querían explorar y explotar recursos mineros en el país (Duarte 2012, 10).

Esto sucedió pese a que la Contraloría General de la República advirtió, en el año 2000, sobre la inconveniencia de este tipo de convenios de cooperación internacional, por las contraprestaciones que lógicamente esperaba recibir el gobierno Canadiense y que

¹³ Este Instituto se dedicaba, desde 1975, a realizar investigaciones sobre el sector energético y a asesorar países y empresas sobre economía energética y políticas ambientales. Actualmente está cerrado pero sus archivos reposan en la Universidad de Alberta. Tomado de: <https://www.policyschool.ca/cei-canadian-energy-research-institute/> consultado el 2 de septiembre de 2023.

representarían, en un primer momento, “una importante salida de información geocientífica y medioambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Fierro 2012, 36).

Ahora bien ¿cuáles fueron los cambios que introdujo el Código Minero de 2001 que rige actualmente en el país y las transformaciones en la institucionalidad minera que tuvieron lugar tras la promulgación del mismo?

2.3.2 Consolidación del modelo de enclave exportador: del año 2001 en adelante

Con la expedición de la ley 685 de 2001, durante el gobierno de Andrés Pastrana, se concreta en el país el proceso de neoliberalización de la política minera. Tras 13 años de adecuaciones institucionales (desde 1988) que allanaron el camino para la privatización de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, el papel del Estado en esta actividad económica quedó reducido a la fiscalización y promoción del sector como motor de la economía y el desarrollo del país.

En las esferas decisivas del poder era común escuchar que el Estado no debía competir con el sector privado por el aprovechamiento económico de esta actividad, que su rol no debería ser otro que el de facilitar el trabajo de los empresarios y “garantizar la estabilidad y viabilidad de las grandes inversiones que demanda la industria minera”.¹⁴ Tal nivel de legitimidad de las ideas neoliberales eliminó la posibilidad de que incluso las empresas de capital mixto pudieran participar del negocio.

La flexibilización normativa que tuvo lugar con la entrada en vigencia del Código de Minas de 2001 — que sigue rigiendo en la actualidad —, se vio reflejada en (i) el cambio en los procedimientos que debían realizar las empresas privadas para acceder a títulos mineros, (ii) en la política de adjudicación de títulos que entregaba al primer oferente la concesión¹⁵ sin lugar a ponderaciones sobre las cualidades de los solicitantes, (iii) en la agilidad con que se empezaron a atender dichas solicitudes de titulación y (iv) en la posibilidad de prorrogar los contratos en dos ocasiones, o sea por un total de 90 años.

Por medio de este código la industria minera fue declarada una actividad de utilidad pública e interés social, esto significa que se convirtió en una actividad prioritaria en zonas donde

¹⁴ Fragmento de una entrevista otorgada a un medio de comunicación local por un exministro de Minas y Energía, Carlos Caballero Argáez, quien estuvo al frente de las discusiones en el parlamento para aprobar el código de 2001. Tomado de (Fierro 2012, 38).

¹⁵ El contrato de concesión minera pasó a ser el único instrumento legal que valida el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal.

existían o podían desarrollarse otras actividades productivas o usos del suelo. Como se explicita en el Artículo 13 de esta ley, y en congruencia con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, por la vía de la expropiación el Estado puede garantizar el uso minero de las zonas en las que se pruebe la existencia de yacimientos:

Podrían decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

Como compensación por la pérdida de los activos naturales y contraprestación económica por el derecho a explotar recursos mineros en el territorio nacional, las empresas privadas, nacionales y extranjeras pagan al Estado un recurso denominado regalía, que se tasa en función del tipo de material explotado, como un porcentaje del valor de mercado (Trujillo, Rojas y López 2018, 183). Con la expedición de este código se fijó un monto de regalías no menor al 0.4 % sobre el valor de las utilidades de las empresas, lo que significa una pérdida de inmensas proporciones si se compara con el modelo de gobernanza minería que regía bajo el código de minas anterior (Duarte 2012).

De acuerdo con un ejemplo que trae Duarte en su artículo *Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador*, en el año 2010 Colombia recaudó 650 millones de dólares en regalías mineras, pero si hubiera continuado con el modelo de explotación mixta y el esquema de recaudo del anterior código minero, el de 1988, el Estado habría percibido 16 mil 250 millones de dólares (2012, 19).

Otro cambio que introdujo el Código Minero de 2001 y que va a jugar un papel importante en el desarrollo de los conflictos socio-ambientales asociados a la minería, fue la eliminación de la diferenciación entre pequeña, mediana y gran minería. Esta sustracción generó una desigual competencia entre las empresas e individuos que participan de esta actividad económica en tanto que se establecen procedimientos genéricos y requisitos legales para la adjudicación de títulos mineros iguales para todos; situación que obliga a la pequeña y mediana minería a competir en las mismas condiciones con los proyectos de gran escala y que ha favorecido claramente a la gran minería (Trujillo, Rojas y López 2018, 183).

Este hecho ha tenido fuertes implicaciones para las comunidades indígenas y afrodescendientes ya que las exigencias legales para tramitar un contrato de concesión suponen una barrera para el acceso a los títulos mineros, incluso bajo la modalidad de Zonas

Mineras Especiales consagradas por este código con el objetivo de darle prioridad a estas comunidades (Trujillo, Rojas y López 2018, 183).

La diferenciación que establecía el Código de Minas de 1988 no era sólo semántica, pues los requisitos legales dependían de la cantidad de material extraído. En el actual código, las únicas diferenciaciones que se mantienen son las concernientes al barequeo, a la minería ocasional y a lo que se concibe como exploración, explotación y aprovechamiento ilícito.

De acuerdo con el artículo 155 de la ley 685 de 2001, el barequeo es una “actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales”, a quienes se les permite “lavar arena por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos”. La minería ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, por su parte, es definida como aquella actividad que no requiere de concesiones del Estado mientras sea realizada “por los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales”, pero es condicionada al consumo de los mismos propietarios, pues cualquier otro destino industrial o comercial de los minerales extraídos les está prohibido (Ley 685 de 2001, art. 152).

En cuanto a la exploración, explotación y aprovechamiento ilícito, esta ley determina que cada una de estas actividades se configuran como delictivas cuando se realizan en áreas no amparadas por un título minero, sin título vigente o sin la autorización del titular de la propiedad, exceptuando lo previsto para la minería de barequeo.

En consecuencia, la falta de diferenciación entre la pequeña, mediana y gran minería ha llevado a que las personas y comunidades que han practicado tradicionalmente la minería de aluvión y que no cuentan con los recursos económicos y técnicos para obtener un título (porque como hemos venido señalado están compitiendo con empresas transnacionales) sufran de una campaña de desprestigio que hace inviable su actividad económica.

Como lo señala Duarte, bajo la categoría de minería informal se ha generado una confusión y mezcla tanto de las explotaciones ilegales como de las actividades de los pequeños mineros y los mineros artesanales (Duarte, 2012, 14). Este analista plantea que la dificultad que empezó a representar para la pequeña minería acceder a un título minero, sumada “a las condiciones económicas de nuestro país y la profundización de conflictos sociales y armados, ha venido produciendo el crecimiento desmesurado de la ilegalidad en la explotación minera” (Duarte, 2012, 14).

De hecho, Duarte (2012) trae a la discusión unas cifras sobre las solicitudes de títulos mineros realizadas entre los años 2002 y 2007 que señalan que, de alrededor de seis mil solicitudes de legalización de “minería de hecho” que fueron presentadas al Estado en este periodo, tan solo se aprobaron cerca de cuarenta. Además, indica que en los casos en que las áreas solicitadas por los pequeños mineros coinciden con zonas concesionadas, estos deben demostrar una continuidad en la actividad extractiva por el mismo número de años de la concesión: 30 años (Duarte 2012, 14); requerimiento que hace muy improbable la legalización de la actividad minera.

Por otra parte, dejando a un lado el código de minas, respecto a las privatizaciones de las empresas estatales que tuvieron lugar como resultado de la concreción del proceso de neoliberalización de los órdenes regulatorios del país, queremos señalar que el periodo de mayor algidez sucedió entre los años 2003 y 2004, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe.

En el primer año, 2003, la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se escinde del Ministerio de Minas y Energía (MME) y se organiza como sociedad pública por acciones, con autonomía administrativa y recursos propios. Mediante el Decreto 520 se disuelve y liquida la empresa Carbones de Colombia S. A., Carboacol. Como consecuencia de la crisis que atravesaba el sector petrolero y de la reducción de reservas, se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos, cuya función es la de administrar y regular el recurso hidrocarburífero de la Nación. Y, finalmente, se crea la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A.

En el año 2004, por su parte, se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME a través del decreto 255; se reestructura el Instituto de Investigación e Información Geocientífica Minero Ambiental y Nuclear INGEOMINAS, el cual paso a denominarse Instituto Colombiano de Geología y Minería; y se liquida la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda (Duarte, 2012, 9).

En este mismo año, el Servicio Geológico, que cumplió una función muy importante para el país al producir conocimiento sobre amenazas naturales de alto impacto para la sociedad, como, por ejemplo, deslizamientos y sismicidad, fue fusionado con el Servicio Minero. Con la reestructuración que sufrió, su función quedó reducida “al fin único de generar información sobre potencial minero”, es decir, pasó a ser una institución al servicio del capital privado (Fierro 2012, 40). En consecuencia, se produjo una fuga de conocimientos: “una importante

salida de información geocientífica y medioambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Fierro, 2012, 37).

Tras este periodo de intensas reformas, la institucionalidad minera del país queda organizada de la siguiente manera: (i) el Ministerio de Minas y Energía con su Viceministerio de Minas y la Dirección General de Minas, quienes fungen como máxima autoridad del sector y están encargados de “formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país” (Fierro 2012, 39). (ii) Ingeominas y seis gobernaciones delegadas: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander quienes quedan encargadas de ejercer la autoridad minera: de recibir las solicitudes de títulos, evaluarlas y otorgar contratos de concesión (Fierro 2012, 39). Las dos primeras gobernaciones hacen las veces de autoridad minera dentro de su jurisdicción para cualquier tipo de mineral, mientras que las cuatro restantes se encargan exclusivamente de la minería de carbón y esmeraldas.

La institucionalidad ambiental relacionada con la minería, por su parte, se estructura a través del Sistema Nacional Ambiental. Allí el Ministerio de Ambiente se encarga de definir las políticas y las entidades regionales, denominadas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), se encargan del control y seguimiento ambiental a los proyectos mineros pequeños y medianos, en función de los volúmenes de producción de las empresas (Fierro 2012, 40-41).

La delegación de funciones administrativas y de vigilancia del MME en las gobernaciones departamentales y las entidades descentralizadas autónomas, como las CAR, ha evidenciado unos vacíos legales que alimentan la profunda desarticulación institucional del sector — denunciada por diferentes analistas — y que facilitan la comisión de prácticas corruptas al interior de las instituciones¹⁶. Esta situación guarda una estrecha relación con el auge de la minera ilegal en el país que ha adquirido una fuerza particular durante las dos primeras décadas del presente siglo, y con la explosión de conflictos violentos relacionados con la minería, como viene sucediendo en el Bajo Cauca Antioqueño.

La orientación neoliberal de las políticas mineras no ha cambiado desde finales de la primera década de este siglo, cuando Álvaro Uribe terminó su mandato, por el contrario, durante los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos continuaron algunos procesos significativos

¹⁶ Fierro expone los intrínsecos de la corrupción en la institucionalidad minera en su libro *Políticas Mineras en Colombia*, en el aparte titulado: *La falta de gobernanza, la corrupción y la debilidad de la institucionalidad*. Pero se han publicado diversos artículos y múltiples noticias sobre las prácticas de corrupción al interior de las instituciones mineras y las relaciones existentes entre el capital privado (extranjero y nacional) y los políticos encargados de la dirección de estas instituciones.

de reforma, encaminados primordialmente a promover, planificar y regular esta industria. De hecho, bajo la pretensión de profundizar los cambios que favorecen el modelo de enclave exportador, el MME pretendió desconocer reglamentaciones vigentes en la Constitución Política de 1991, intentando imponer la Ley 685 como norma de normas (Duarte 2012, 12), iniciativa que tuvo que ser frenada por la Corte Constitucional, como también sucedió con la Ley 1382 de 2010 y el Decreto 2820 del mismo año que posteriormente fueron declarados inexecutable.

La primera, la Ley 1382 de 2010, entre muchas otras disposiciones, liberaba zonas que habían sido excluidas para la minería y permitía que las empresas le solicitaran a la Autoridad Minera iniciar la construcción y montaje del proyecto e incluso comenzar la explotación, mientras se obtenía la licencia ambiental, por lo que hacían de este requisito un trámite facultativo y no perentorio (Duarte 2012, 13).

La segunda, el Decreto 2820, también entre muchas otras disposiciones, declaraba como facultativa la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre territorios mineros, lo cual se traducía en que las empresas sólo debían informar a las comunidades sobre el alcance de los proyectos mineros, sus impactos y las medidas de manejo cuando lo consideraban pertinente, y señalaba que sólo en los casos en que se requería debía darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales. Este decreto fue derogado a partir de enero de 2015 por el artículo 53 del Decreto 2041 de 2014.

Respecto a los cambios que tuvieron lugar durante el gobierno de Juan Manuel Santos, destacamos: la creación de la Agencia Nacional de Minería, de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Sistema General de Regalías (SGR); el cambio de naturaleza jurídica de Ingeominas y su transformación en el Servicio Geológico Colombiano (SGC); la definición de 11 minerales (oro, platino, cobre, minerales de fosfatos, minerales de potasio, minerales de magnesio, carbón metalúrgico y térmico, uranio, hierro y coltán) como Minerales de Interés Estratégico para el país; la reorganización del MME; y la adopción del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (Trujillo, Rojas y López 2018, 183).

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, a través de múltiples intervenciones en la política minera de Colombia, desde 1990 y hasta finales de la segunda década del presente siglo, los gobiernos colombianos han apuntalado el modelo de enclave exportador propiciando un ambiente favorable para la IED. Para conseguir este cometido se han realizado

acciones como: (i) reducir los requisitos legales y ambientales para acceder a concesiones mineras; (ii) incrementar los beneficios fiscales para el sector privado; (iii) fomentar la exportación tanto de minerales como de conocimiento científico estratégico para encontrar yacimientos; (iv) y eliminar la competencia estatal, a través de la liquidación y/o privatización de las empresas mineras públicas y de carácter mixto.

La lógica discursiva a la que han respondido estas modificaciones evidencia la exaltación que la clase política del país hizo de las bondades de la tecnificación de la industria minera. Muestra de esto es la constante promoción de la productividad minera (ligada a la explotación a gran escala), la búsqueda de coherencia interna y agilidad del aparato burocrático para darle trámite a las solicitudes de titulación y la puesta en marcha de sistemas de información sobre reservas mineras. Sin embargo, este camuflaje técnico del discurso con que se ha promovido la reforma de los órdenes regulatorios del extractivismo en el país “parece desvestir la actividad de su componente político” (Vélez 2014, 52).

Como argumentábamos en el capítulo anterior, la neoliberalización de la política económica en los países del Sur Global ha convenido particularmente a los países del Norte. En Colombia, las transformaciones del modelo de explotación minera, pensadas para incrementar la IED y a través de esta aumentar el crecimiento económico y superar el subdesarrollo del país, fueron contundentes. Entre 1988 y 2001 se gestaron cambios sustanciales en la política minera que reflejan la interconexión y/o dependencia de nuestra economía respecto al ámbito político internacional. Las ventajas para el grueso de la sociedad colombiana que se derivan de la adopción del monocultivo institucional en las entrañas del Estado han sido bastante dudosas y las causas adjudicables a los resultados tan pobres de dicha adopción, cuando menos muy diversas.

Pese a esto, en medio de una gran legitimidad social, durante más de 30 años los representantes de los poderes económicos transnacionales y nacionales han logrado poner sus intereses en la agenda legislativa del país, y con el apoyo de la clase política o mediante su participación directa en esta, han conducido la adecuación del marco regulativo minero

- (i) a expensas de un cálculo pobre de los costos económicos y extra-económicos de la minería;
- (ii) marginando al Estado de los beneficios económicos de la extracción;
- (iii) en detrimento de un modelo nacional de explotación minera, ya sea mediana minería o minería artesanal y ancestral; y
- (iv) a través de un diseño desventajoso del sistema de impuestos y regalías que ha hecho que la explotación privada no sea representativa para la economía nacional (en

comparación con otros países mineros y en contraste con los costos sociales y ambientales de la actividad minera) (Vélez 2014, 47).

Ahora bien, los esfuerzos reformistas del periodo de ajuste estructural fueron fructíferos en tanto consiguieron el crecimiento sostenido del sector minero energético, que duplicó su participación en las exportaciones del país entre 1995 y 2019.¹⁷ Por esto, a continuación revisaremos algunas cifras sobre el peso del extractivismo en la economía colombiana y algunas de las condiciones contextuales e históricas en medio de las cuales se gestó el modelo de enclave exportador y se le entregó al extractivismo la responsabilidad de jalonar el desarrollo del país.

Esto nos permitirá entender la relación que guardan el comportamiento de los datos estadísticos que revisaremos, las transformaciones normativas e institucionales mineras de las que ya hablamos y algunos de los conflictos mineros y sociales del país tuvieron lugar en los últimos 30 años.

2.4 El peso del extractivismo en la economía colombiana

Si bien el extractivismo ha sido una constante en la vida económica, social y política de América Latina desde la época colonial y ha marcado su carácter dependiente respecto a las grandes metrópolis industrializadas (Acosta 2012), a partir de la última década del Siglo XX empezaron a gestarse grandes cambios en la estructura económica de la región por cuenta de esta misma actividad.

En el caso de Colombia, la adopción progresiva de marcos normativos que fomentan y protegen esta industria y buscan captar mayores recursos a través de esta actividad, modificó sustancialmente el mapa minero del país (Ilustración 2.1). El ingreso de grandes empresas nacionales y transnacionales¹⁸ a territorios ricos en recursos naturales, dio como resultado el crecimiento sostenido del sector minero-energético, el cual pasó de aportar el 28% del total de las exportaciones en 1995 al 50% en 2018.¹⁹ La minería, sin el sector de hidrocarburos,

¹⁷ “El relativo rezago de la economía colombiana”. *El Tiempo*, 20 de junio de 2019,

<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/el-relativo-rezago-de-la-economia-colombiana-377602>

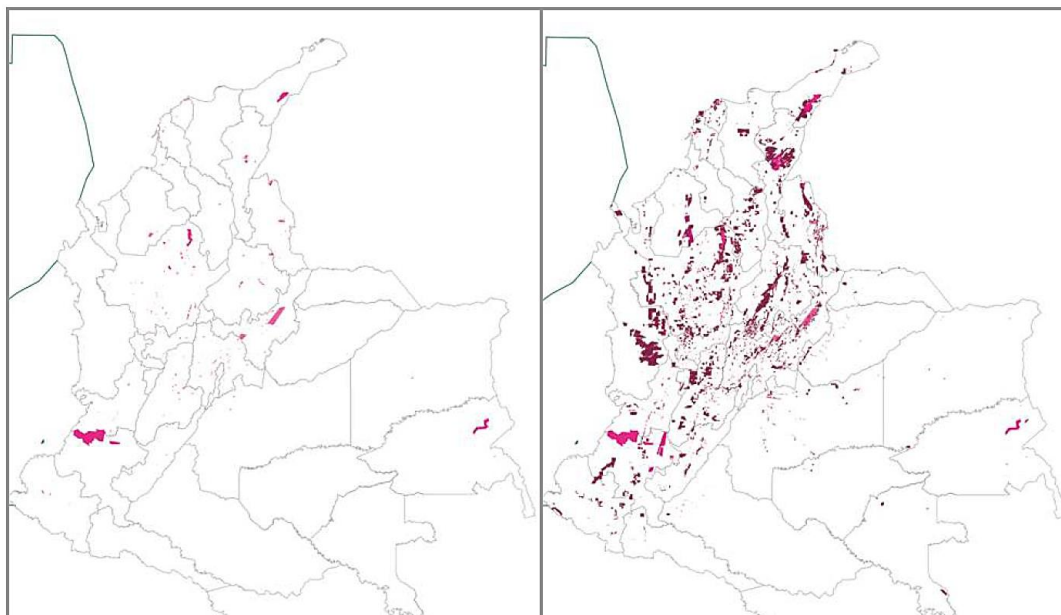
¹⁸ Por ejemplo, de la minera Sudafricana AngloGold Ashanti en 2003, la multinacional canadiense Red Eagle Mining de Colombia en 2010, la Continental Gold que en 2019 fue adquirida por la empresa china Zijin-Continental Gold y otras como la Drummond, las canadienses B2Gold, Eco Oro Minerals, Minesa y Gran Colombia Gold, entre otras.

¹⁹ “El relativo rezago de la economía colombiana”. *El Tiempo*, 21 de junio de 2019,

<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/el-relativo-rezago-de-la-economia-colombiana-377602>

representó el 2% del producto interno bruto y el 17% de las exportaciones del país en el año 2017 (Revista Semana 2017, 26).

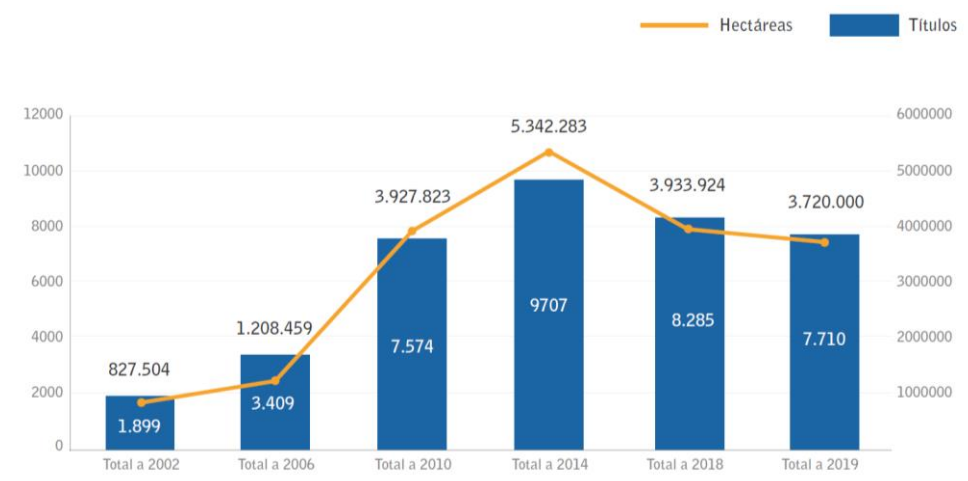
Ilustración 0.1 Expansión de los títulos mineros en la geografía colombiana entre 2002 y 2018



Fuente: Betancur (2019)

La creciente demanda de materias primas por parte del Sudeste Asiático (China e India principalmente), el desarrollo de tecnologías que permitieron incrementar la escala de explotación, el aumento de restricciones ambientales en países industriales (Nacif 2015) y la incertidumbre que produjo en el mercado global la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, son situaciones que influyeron en el más duradero boom de los *commodities* que se recuerde en el siglo pasado (Cárdenas & Reina 2008). En consecuencia, el buen desempeño de los precios internacionales de productos de gran importancia para la minería colombiana como el níquel, carbón y oro, vino acompañado del aumento de las inversiones en exploración y explotación y, por lo tanto, de los títulos mineros otorgados en las dos primeras décadas del presente siglo, como puede observarse en la Ilustración 2.2.

Ilustración 0.2. Títulos mineros y hectáreas otorgadas en Colombia entre 2002 y 2019



Fuente: Betancur (2019)

De acuerdo con las cifras presentadas por la Agencia Nacional de Minería en el especial Colombia Vale Oro, elaborado por la Revista Semana, en junio de 2017 en el país se contaban 8.866 títulos mineros otorgados. De estos, 6.725 se encontraban en etapa de explotación. El 3,8 por ciento del territorio nacional, equivalente a 4.300.000 hectáreas, estaba titulado para entonces (Revista Semana 2017, 32). El periodo de mayor incremento en el número de títulos mineros otorgados tuvo lugar durante los años de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010); tendencia que continuó hasta el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 - 2014). De allí hasta el año 2019, se presentó un leve descenso.

Doscientos once (211) tipos de minerales conforman el listado de materiales explotados en el país.²⁰ Las explotaciones de petróleo, gas, energía hidráulica y térmica y la minería de oro, plata, esmeraldas, platino, cobre, níquel y carbón son las que han reportado mayor crecimiento en los últimos años (Revista Semana 2017).

Por sus aportes a los ingresos corrientes de la Nación, el sector minero energético ha jugado un papel importante en la economía colombiana. En el año 2017 el 40% del presupuesto de inversión de la Nación provino de este sector y en las regiones el 50% provino de las regalías

²⁰ Este dato es obtenido de una investigación realizada por la Revista Semana, en colaboración con La Agencia Nacional de Minería (ANM), para la edición especial impresa: Colombia Vale Oro, una publicación de junio de 2017, que cuenta con 130 páginas en las que se expone la situación de la minería en el país y se busca, como lo refiere la ANM en su página web, “dar a conocer los beneficios que genera la minería bien hecha de oro en Colombia y diferenciarla de la explotación ilícita de minerales”. Dicho documento –al que hacemos referencia con frecuencia en este estudio– contó con el respaldo del Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Antioquia, la Agencia Nacional de Minería y los más importantes empresas y representantes del sector minero en Colombia en 2017. Link: https://www.anm.gov.co/?q=se_lanzo_colombia_vale_oro_principal

mineras (Revista Semana 2017, 83). Aparte de las regalías, este sector contribuye a las finanzas públicas con impuestos de renta, patrimonio e IVA, como el resto de las actividades productivas (Cárdenas & Reina 2008).

En el periodo 2012 - 2016 el acumulado del producto interno bruto (PIB) total de Colombia fue de 2.553 billones de pesos, siendo el aporte del sector minero de 2,1 por ciento, con un equivalente cercano a los 54 billones de pesos. El subsector de los minerales metálicos contribuyó con el 0,39 por ciento, lo que representó un valor acumulado de 9,9 billones de pesos. En términos de regalías, las del sector minero llegaron a 8,4 billones en total, y solo las de los metales preciosos estuvieron cerca del billón. (Revista Semana 2017, 82 - 83).

De acuerdo con datos ofrecidos por la Agencia Nacional de Minería, Colombia es el primer productor de carbón en América Latina y el undécimo en el mundo; el primer productor de esmeraldas en el continente y el segundo a nivel mundial; y el segundo productor de ferroníquel en América Latina y el noveno en el mundo (Revista Semana 2017).

Con una producción aproximada de 60 toneladas de oro anuales, en 2016 Colombia se consolidó como el quinto país en la región en la explotación de este mineral (le anteceden Perú, México, Brasil y Argentina) y decimoquinto en el mundo (Revista Semana 2017, 18). En la primera década del siglo XXI, la extracción de oro en Colombia incrementó considerablemente; pasó de 21,8 toneladas a 62,2 toneladas en 2012 (Revista Semana 2017, 78); desde entonces se mantiene relativamente estable.

Los principales productos de exportación del país, en 2016, provinieron de actividades extractivistas (en el sentido amplio del concepto, que incluye el sector primario de la economía): petróleo crudo (\$11,8 miles de millones), briquetas de carbón (\$6,45), café (\$2,63), oro (\$2,46) y refinado de petróleo (\$2,1 Miles de millones) (Observatorio de Economía Compleja, s.f.). Los mayores aportes dentro de este grupo, los realiza el sector minero energético: el petróleo con una participación del 33,7% sobre el total de las exportaciones y la minería (incluido el carbón) con el 17,7% (Observatorio de Economía Compleja, s.f.).

Ahora bien, ¿En medio de qué circunstancias tuvieron lugar estos cambios en la economía del país? ¿Qué sucedía en el país mientras el extractivismo se posicionaba como el motor de la economía? ¿En qué contexto se dieron las transformaciones estatales que buscaron hacer del sector minero energético el principal renglón de la economía colombiana?

2.5 Condiciones sociopolíticas del país en medio del cambio de modelo económico

La última década del siglo pasado y las dos primeras del presente siglo han sido años de profundos cambios en el país, relacionados con la expansión global del neoliberalismo. El peso que históricamente habían tenido las actividades agrícolas y de explotación de recursos naturales no renovables en la economía colombiana continuó acentuándose y perfilando a Colombia como una nación esencialmente dependiente de su espacio rural.

Mientras esto sucedía, el país se posicionó como uno de los más violentos del mundo²¹ y como uno de los cinco más desiguales en términos de tenencia y acceso a la tierra,²² pues el índice de distribución de la propiedad rural Gini pasó de 0,84 en 1988²³ a 0,89 en 2019²⁴. Los niveles de pobreza y miseria en las áreas rurales siguieron la misma tendencia: la pobreza multidimensional de las zonas rurales, por ejemplo, se ubicó en el 40% en 2018²⁵.

Dichas situaciones afectaron particularmente las condiciones de vida de los campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes de la zona rural del país, que corresponde al 94% del territorio nacional y es habitada por el 22,9% de la población nacional (según datos del Censo de 2018 elaborado por el DANE).²⁶

Las medidas estatales implementadas para impulsar el aprovechamiento económico del campo en extracción de recursos naturales no renovables, los cambios en la vocación del suelo de algunos lugares, junto a la incorporación de nuevos territorios a este tipo de usos, tuvieron lugar en medio de tensiones incesantes —en muchos casos violentas— entre Estado, campesinos, empresas privadas y actores armados legales y al margen de la ley.

Como lo señalan múltiples organismos estatales, en la última década del siglo XX “el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña” se produjo en medio de una oleada de violencia, “desplazamiento de pobladores rurales,

²¹ “Colombia. Homicidios intencionados”. Datos Macro, s.f., <https://datosmacro.expansion.com/demografia/homicidios/colombia?anio=2000#:~:text=M%C3%A1s%20muertes%20violentas%20en%20Colombia,menos%2073%20asesinatos%20cada%20d%C3%ADa>.

²² “La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia”. Razón Pública, mayo 15 de 2017, <https://razonpublica.com/la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia/>

²³ La primera encuesta agropecuaria del país, realizada en 1988, refiere que para este año el gini de concentración de la tierra estaba en 0,84

²⁴ “Expertos debatirán en la cumbre Colombia Rural sobre el precario acceso a la tierra en Colombia”. Semana Rural, s.f., <https://semanarural.com/web/articulo/expertos-debatiran-en-la-cumbre-colombia-rural-sobre-el-precario-acceso-a-la-tierra-en-colombia/1170>

²⁵ Según datos presentados en el portal Semana Rural por Juan Carlos Ramírez en su artículo de opinión La pobreza de los habitantes en zonas rurales, publicado en: <https://semanarural.com/web/articulo/la-pobreza-de-los-habitantes-en-zonas-rurales/959>

²⁶ “El censo 2018 reveló que hay menos gente viviendo en el campo”. Semana Rural, s.f., <https://semanarural.com/web/articulo/el-censo-2018-revelo-que-hay-menos-gente-viviendo-en-el-campo-/1013>

masacres continuas y la incorporación de tierras de colonización a los cultivos ilícitos” (Instituto Geográfico Agustín Codazzi 2012, 65).

En la primera década del siglo XXI, por su parte, el auge de cultivos agroindustriales y biocombustibles, de cultivos de uso ilícito y el boom minero energético estuvo estrechamente vinculado con el fenómeno paramilitar, el despojo de tierras y la compraventa de predios adjudicados como baldíos y/o de parcelas de reforma agraria (Centro Nacional de Memoria Histórica 2016). Las zonas de mayor concentración de la propiedad rural coincidieron, generalmente, con zonas dedicadas a la explotación de recursos naturales.²⁷

Esta combinación de situaciones permite comprender las ventajas derivadas de ejercer control sobre el uso y la tenencia de la tierra en Colombia y, en este mismo sentido, el por qué las zonas rurales han sido fuente de disputas y escenario de los principales conflictos del ámbito político-económico del país.

Los cambios que tuvieron lugar en la estructura económica colombiana, respondieron a unas demandas internacionales que —basadas en la división mundial del trabajo, la especialización productiva, la necesidad de mercados siempre nuevos y la explotación universal de los recursos— evidenciaron la dependencia del país respecto al mercado global y la influencia de este en la configuración de los usos del suelo y las relaciones de poder y dominación que en o por la tierra tienen lugar.

Las desigualdades sociales estructurales, el excluyente sistema de participación política que ha permitido la aniquilación de militantes de partidos no tradicionales a lo largo de la vida republicana del país²⁸, los altos niveles de corrupción política y —entre otras problemáticas— las disputas por la tenencia y uso de la tierra para su aprovechamiento en actividades mineras (legales e ilegales), narcotráfico y otras actividades ilícitas de los actores armados al margen de la ley, se conjugaron con los cambios que introdujo la globalización neoliberal e hicieron de finales del siglo pasado y las primeras décadas de este, un periodo de profunda violencia y transformación en el sector rural colombiano.

²⁷ “Así es la Colombia Rural”. *Semana.com*, 2012, <https://especiales.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

²⁸ Como es el caso de la Unión Patriótica (UP) y de los diferentes movimientos y partidos políticos que no se han identificado con las ideas y prácticas de conservadores y liberales. El caso de la UP es el más emblemático del período neoliberal. Sobre este caso recomiendo consultar: <https://verdadabierta.com/exterminio-de-la-up-si-fue-un-genocidio-politico/>. Sobre el excluyente sistema de participación política consultar: <https://www.semana.com/vicio-fondo/40861-3/> y <https://verdadabierta.com/la-persecucion-y-el-exterminio-que-precedio-a-la-up/>

Pero, ¿Qué pasaba concretamente en el Bajo Cauca antioqueño en este periodo? ¿Cuál era la situación de esta subregión? Para dar respuesta a estos cuestionamientos en el siguiente capítulo pretendemos analizar ¿Qué actores e intereses han convergido, entre finales del siglo pasado y comienzos del presente, en torno a la extracción y comercialización de oro en la subregión? ¿Qué conflictos se han generaron en el encuentro de estos intereses? Y, principalmente ¿Qué relación guardan estos conflictos con las transformaciones institucionales y normativas que sufrió la política minera entre 1990 y 2019? Y ¿Cómo ha administrado los bienes naturales y gestionado los conflictos sociales del Bajo Cauca antioqueño el Estado Colombiano?

Capítulo 3. Dinámicas y conflictos generados por los cambios en la política minera: revictimización del Bajo Cauca antioqueño

En el anterior capítulo hicimos un recuento de las principales transformaciones que sufrieron las instituciones estatales y las leyes que reglamentan la actividad minera en el país, desde que empieza el proceso de neoliberalización de los órdenes regulatorios: aproximadamente desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. Esto, con el fin de conocer algunos de los mecanismos con los que cuenta el Estado colombiano para regular los vínculos político-económicos entre los diferentes actores sociales que convergen en los territorios mineros.

Esta información nos permite adentrarnos, ahora, en el caso del Bajo Cauca antioqueño para identificar, por un lado, qué relación guardan los principales conflictos sociales de esta subregión con los cambios normativos e institucionales de los que ya hablamos y, por el otro, para observar cómo se ha relacionado el Estado, en los últimos treinta años, con los diferentes actores sociales que hacen presencia en territorios ricos en recursos naturales no renovables, como el Bajo Cauca antioqueño.

3.1 El Bajo Cauca antioqueño: una subregión revictimizada por los cambios en la política minera

El Bajo Cauca es una subregión situada en el nororiente del departamento de Antioquia, en las estribaciones de la Cordillera Central. Ocupa una extensión de 8.485 km² de los cuales el 41,7% corresponde al sistema hidrográfico integrado por los ríos Aburrá, Grande, Porce, Nechí y Cauca, uno de los ríos más importantes del país (Rivera 2014).

Esta subregión cuenta con 299.527 habitantes, distribuidos en los seis municipios que la conforman (ver Ilustración 3.1): Caucaasia —su principal poblado—, El Bagre, Zaragoza, Tarazá, Cáceres y Nechí (Defensoría del Pueblo 2015, 17). En este territorio se encuentran cinco Resguardos Indígenas: cuatro de las comunidades Zenú, ubicados en Zaragoza, Cáceres y El Bagre; y uno de la comunidad Embera Eyábida, ubicado en Tarazá. Además, cuenta con ocho Consejos Comunitarios: tres en El Bagre y cinco en Zaragoza, pero en todos los municipios se pueden encontrar organizaciones de comunidades negras.²⁹

²⁹ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

Ilustración 0.1 Ubicación de la subregión Bajo Cauca en Antioquia y Colombia



Fuente: Revista Semana (2019)

Nota: “Especiales Semana: El regreso del fantasma”. *Revista Semana*, 2 de marzo de 2019, <https://especiales.semana.com/el-regreso-del-paramilitarismo-en-el-bajo-cauca/index.html>

En esta subregión la minería aurífera de aluvión es una práctica tradicional, anterior a la época colonial y de gran importancia en las dinámicas de asentamiento y trashumancia de su población (Rivera 2014), ya que en los lechos del río Cauca y el río Nechí existen reconocidos depósitos auríferos.

Pese a que la agricultura, la pesca, la ganadería y los cultivos de uso ilícito (Coca) han sido actividades importantes en la economía de esta subregión (la agricultura y la pesca especialmente para intercambios locales y pancoger), su principal actividad económica es la minería.

El Bajo Cauca aporta aproximadamente el 60% del total del oro extraído en Antioquia y el 40% de la producción nacional (Sistema de Información Minero Colombiano, 2021 citado en Bonilla 2023, 203). Los principales municipios productores del departamento en el año 2017 fueron: El Bagre con 7,8 toneladas valor anual; Zaragoza con 3,3; Remedios con 2,73 (el único municipio del listado que no pertenece al Bajo Cauca); Nechí y Cáceres con 1,42 cada uno; Tarazá con 0,95; y Caucasia con 0,46 (Revista Semana 2017, 108).

Dada la tradición minera de las comunidades que han habitado esta zona, en la subregión se consiguió que la Agencia Nacional de Minería (ANM) reconociera cuatro Áreas de Reserva Especial de Oro³⁰ (Antioquia cuenta con 6): 1 en Cáceres, 1 en Caucasia y 2 en Tarazá. La explotación a gran escala, por su parte, inició en la década de 1940.³¹

Se estima que en el año 2020 el 80% de la población del Bajo Cauca estaba vinculada, directa o indirectamente, con la explotación de oro³² y que, en 2014, 349.921 hectáreas de tierra estaban tituladas, lo que corresponde al 40,8 % del total del territorio de la subregión (Verdad Abierta, 2014 citado en Betancur 2019, 31). De dicha área, aproximadamente el 25% pertenece a Mineros S. A. (Defensoría del Pueblo 2015, 26), la tercera empresa con mayor número de títulos mineros y hectáreas adjudicadas en el país y una de las más antiguas (Betancur 2019, 10). Y, de acuerdo con la Asociación de Mineros del Bajo Cauca, en el año 2015 se conocían 1.200 unidades de explotación minera de carácter informal (sin título minero), de las que dependían alrededor de 45 mil personas.³³

Por otra parte, el Bajo Cauca está atravesado, de sur a norte, por un corredor vial de gran importancia comercial, en tanto conecta el centro del país con el Mar Caribe; y se ubica a un costado de la región biogeográfica conformada por el Parque Nacional Natural Nudo del Paramillo, una zona con 504.014 hectáreas de bosque y gran biodiversidad, que ha sido habitada históricamente por diferentes actores armados y que es reconocida como uno de los corredores ilícitos más estratégicos del país, en tanto permite sacar al Golfo de Urabá y el Pacífico colombiano la droga y oro producido ilegalmente en esta zona.

En los últimos años se ha detectado la existencia de un corredor para el transporte de productos ilegales entre el Golfo de Urabá, el Bajo Cauca, el Norte de Santander y Venezuela, por lo que el control del Nudo del Paramillo (conexión entre el Golfo y el Bajo Cauca) es

³⁰ Una Área de Reserva Especial “es una zona donde existen explotaciones tradicionales de minería informal y que por solicitud de una comunidad minera, se delimitan de manera que, temporalmente, no se admitan nuevas propuestas sobre todos o algunos de los minerales ubicados en dichas zonas”. Fuente: Agencia Nacional de Minería

https://www.anm.gov.co/?q=ANM_declara_primera_Area_de_Reserva_Especial#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20un%20C3%81rea%20de,minerales%20ubicados%20en%20dichas%20zonas

³¹ “Especial. La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño”. *El Colombiano*, 13 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>

³² Según datos ofrecidos por la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conaminercol) para el Observatorio de Derechos Humanos del Instituto Popular de Capacitación IPC. “Los daños de la minería legal en el Bajo Cauca”. *Instituto Popular de Capacitación*, 25 de febrero de 2020,

<http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2020/02/25/los-danos-de-la-mineria-legal-en-el-bajo-cauca/>

³³ “Legalizar la minería en el Bajo Cauca: ¿experimento fallido?”. *Verdad Abierta*, 6 de mayo de 2015, <https://verdadabierta.com/legalizacion-de-la-mineria-en-bajo-cauca/>

estratégico para los actores armados que hacen presencia en la región y otras organizaciones criminales.³⁴

En el Bajo Cauca antioqueño convergen actividades y actores ilegales y/o criminales de diversa índole: cultivos de coca, laboratorios de producción de cocaína, minería, tráfico ilegal de madera; presencia (accionar) de grupos armados al margen de la ley; corrupción en las entidades estatales, alianzas entre funcionarios públicos y actores armados, entre otras situaciones que acarrear graves problemáticas sociales y posicionan la subregión como la más violenta del país (Policía Nacional, s. f. citado en Bonilla 2022).

Datos del Registro Único de Víctimas (RUV) revelan que en el Bajo Cauca 226.703 personas son víctimas del conflicto armado; cifra sumamente alarmante si se compara con la población total de esta subregión, pues significa que aproximadamente el 87% de los habitantes han sido víctimas de la guerra.³⁵ El Bagre, Tarazá y Cáceres son los municipios con más altos niveles de victimización.³⁶

De acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, en 2019 el Bajo Cauca registró una tasa de 145 homicidios por cada 100.000 habitantes, y el municipio de Tarazá una tasa de 324 homicidios por cada 100.000, la cifra más alta del país y muy por encima del registro de Tijuana, la ciudad más violenta del mundo, que reporta 134 asesinatos por cada 100.000 habitantes³⁷.

Aunado a esto y quizá como uno de sus factores explicativos, el Bajo Cauca ha tenido, históricamente, un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y ha sido la subregión más pobre del departamento, pues sus índices de miseria son cercanos al 30% y los de pobreza rondan el 60% (Bonilla 2023, 203); allí tan sólo el 10% de la población se encuentra fuera de la línea de la pobreza.

De acuerdo con el censo realizado en 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cinco de los seis municipios de la subregión tienen un índice de pobreza que supera el 50%: Cáceres (66,4%), Nechí (61,5%), Zaragoza (58%), El Bagre (53,7%) y

³⁴ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

³⁵ “Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

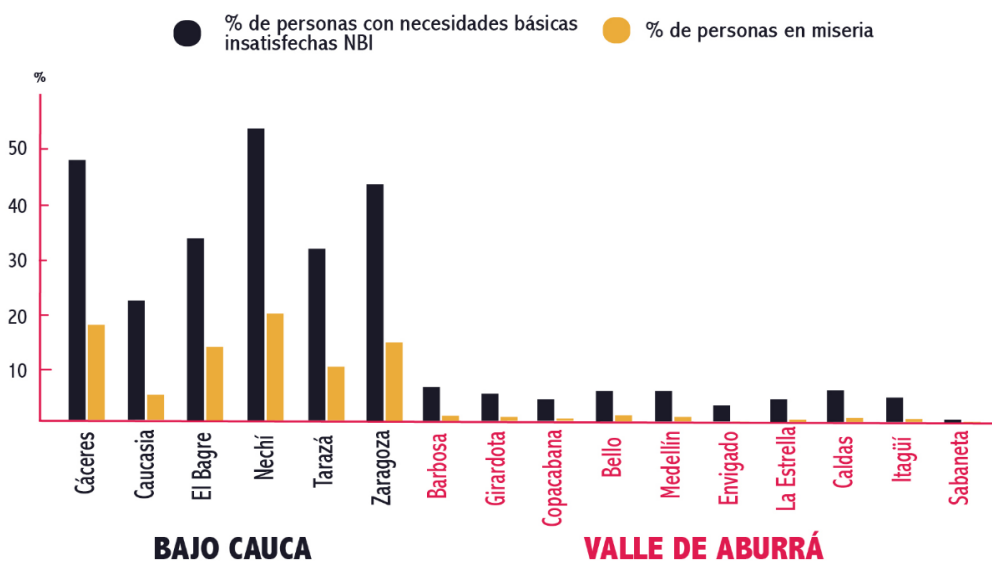
³⁶ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

³⁷ “Radiografía de la región donde se registraron más masacres en 2020”. *El Tiempo*, 16 de enero de 2021, <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/radiografia-del-bajo-cauca-epicentro-de-las-masacres-en-antioquia-560917>

Tarazá (53,5%); Caucasia es el único municipio que se encuentra por debajo de esta cifra, con el 36%.³⁸

La tendencia se mantiene si se revisan otros indicadores como la tasa de analfabetismo que, por ejemplo, es cercana al 20%, mientras el promedio departamental es de 8%, y la cobertura educativa, en vivienda y de saneamiento que sigue siendo la más baja del departamento (Gobernación de Antioquia, 2019 citado en Bonilla 2023, 203).

Ilustración 0.2 Comparación de los índices de necesidades básicas entre el Bajo Cauca y el Valle de Aburrá



Fuente: Rutas del Conflicto (s.f)

Nota: “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

Traemos a colación esta gráfica (Ilustración 3.2), producida por Rutas del Conflicto, para dimensionar con una ayuda visual la gravedad de la situación que históricamente ha enfrentado el Bajo Cauca antioqueño, al compararla con la de la subregión con los mejores índices del departamento: El Valle de Aburrá, donde se ubica Medellín, la capital del departamento de Antioquia y uno de los principales centros económicos del país.

³⁸ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

Mientras que ninguno de los municipios del Valle de Aburrá llega al umbral del 10% en necesidades básicas insatisfechas (NBI), Nechí se encuentra por encima del 50% y Cáceres y Zaragoza por encima del 40%. Ninguno de los municipios del Bajo Cauca está por debajo del 20%. Y en cuanto al porcentaje de la población que vive en condiciones de miseria, mientras el Valle de Aburra no alcanza a llegar al 2%, en el Bajo Cauca sólo uno de los municipios, Caucasia (su principal centro económico) está por debajo del 10%, el resto se encuentra entre este valor y el 20%.

Ahora bien, para adentrarnos en el análisis de los conflictos de la subregión que guardan relación concretamente con la minería de oro y con la forma en que el Estado se ha relacionado con la población —esté o no involucrada en la explotación y/o comercialización del oro—, vamos a empezar por identificar los principales actores que han hecho presencia en el territorio desde finales del siglo pasado.

3.2 Actores territoriales

En este apartado retomamos las categorías que construyó el investigador Daniel Bonilla (2023) en su trabajo “Caracterización de actores en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño”, para agrupar los actores sociales que han hecho presencia desde 1990 en este territorio. Al paso, presentamos información obtenida en fuentes diferentes a esta sobre los actores de especial importancia para esta investigación, su historia, intereses y relación con la subregión.

Bonilla (2023) clasifica a los actores presentes en el Bajo Cauca en: Comunidades locales (CL), Actores Productivos (AP), Actores Regulatorios Estatales (ARE) y Actores Regulatorios No Estatales (ARNE). A continuación, presentamos cómo va a ser entendida cada categoría y que actores se reúnen en cada una de éstas.

3.2.1 Comunidades Locales

Dentro de las Comunidades Locales (CL) se encuentran los habitantes y grupos sociales pertenecientes a los territorios donde se realiza minería, quienes son impactados de forma directa o indirecta por las dinámicas económicas, sociales y políticas derivadas de dicha actividad (Bonilla 2023, 211). Bajo esta categoría vamos a recoger, igualmente, a las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan el territorio.

Las CL son uno de los protagonistas de esta investigación en tanto interpelan al Estado por las violaciones a su derecho al trabajo y a participar de la riqueza que genera los recursos naturales de su territorio (Bonilla 2023, 211). Estos actores incluyen dentro de sus reivindicaciones el derecho a realizar las actividades cotidianas sin miedo y en paz y, la gran mayoría de ellos, el derecho a un medio ambiente sano, preservado, sin las afectaciones que genera para la agricultura y la pesca la minería de aluvión (por la remoción de tierra y roca para la extracción del oro). Para otros, la conciencia sobre las consecuencias inevitables de la actividad minera y de la necesidad de practicarla como medio de subsistencia, los hace llevar a un segundo plano el derecho a un medio ambiente sano.

Con las comunidades indígenas Zenú existe un conflicto particular y por lo tanto unas demandas específicas, ya que el Estado no le ha reconocido, a algunas comunidades, su condición étnica debido a la pérdida de su lengua, vestuario y prácticas culturales; situación que “dificulta las posibilidades de que se les reconozca posesión de la tierra, la posibilidad de tener territorio colectivo”³⁹, como sucede con las demás comunidades indígenas del país. Vale la pena recordar que en el Bajo Cauca existen cinco Resguardos Indígenas, cuatro de las comunidades Zenú y uno de la comunidad Embera Eyábida.

3.2.2 Actores Productivos

Como Actores Productivos (AP) vamos a entender a los individuos, empresas, asociaciones mineras, líderes, gremios y otras colectividades vinculadas al proceso de exploración, explotación, transformación y comercialización de oro (Bonilla 2023).

Estos actores defienden “su derecho a explotar los recursos del territorio en el que históricamente habitan” (Bonilla 2023, 209), o sobre el que tienen alguna forma de propiedad, y a no recibir un trato criminal por parte del Estado ni la estigmatización de la sociedad por su actividad económica.

Esta categoría se cruza con los diferentes nombres que la legislación colombiana ha dado a las personas, empresas pequeñas y/o asociaciones de pequeños productores dedicadas a la extracción minera: pequeña minería, minería de subsistencia, mineros informales, mineros

³⁹ Así lo explicó un representante de la Organización Indígena de Antioquia (OIA) durante el diálogo para la no continuidad de la violencia y la no repetición en el Bajo Cauca antioqueño, realizado por la Comisión de la Verdad en noviembre de 2019. “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

ilegales, mineros tradicionales, barequeros...; nombres que han sido fuente de los más importantes conflictos en el sector.

Por esto, empleamos la categoría AP para referirnos a las dinámicas y/o conflictos que inespecíficamente se relacionan con este grupo de individuos, empresas o colectividades, pero empleamos las categorías del Estado cuando las situaciones hacen referencia a algún actor en específico de este grupo.

Dentro de los actores involucrados en la exploración, explotación y transformación se encuentran: los barequeros, mineros de subsistencia (chatarreros o recicladores), los dueños de los entables, los operarios de la maquinaria amarilla, los motobomberos, chorreros o corteros (Bonilla 2023, 209) y las empresas mineras, sin importar su tamaño.

Algunas de las asociaciones mineras que existen en la subregión, que también están incluidas en esta categoría, y que “se consideran a sí mismas como el vínculo entre los mineros y el Estado” (Bonilla 2023, 209), son:

- Asociación de Mineros del Bajo Cauca (ASOMIBAC)
- Asociación de Barequeros y Mineros Artesanales del Bajo Cauca (ASOBAMIC)
- Asociación de Mineros y Barequeros de El Bagre (ASOMIBA)
- Asociación de Mineros de Zaragoza (ASOMIZA)
- Asociación de Mineros de Caucasia

Uno de los actores centrales para esta investigación, que queda recogido en esta categoría, es la empresa Mineros S.A., antes llamada Mineros de Antioquia, la cual era la única empresa de minería de oro ciento por ciento colombiana. Nos ocuparemos de ella en este apartado por su protagonismo en los conflictos de la subregión.

Mineros S.A. opera desde el año 1974 en el Bajo Cauca antioqueño, año en que unos inversionistas nacionales compraron la mina de oro más grande del país, la Pato Consolidated Gold Dredging de la International Mining Co.⁴⁰ Esta empresa, que desde 1906 extraía oro del municipio El Bagre, le transfirió a Mineros S.A. los títulos a perpetuidad que el Estado le había concedido. Por esto, Mineros S.A. cuenta hoy con un título de Reconocimiento de Propiedad Privada (RPP) compuesto por 36.700 hectáreas, que los autoriza para explotar, a

⁴⁰ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

perpetuidad, el suelo y el subsuelo del área titulada:⁴¹ la cuenca del río Nechí entre los municipios de El Bagre, Cauca, Zaragoza y Nechí.

Como veremos más adelante, estos RPP son fuente de gran malestar entre los demás AP de la subregión, principalmente entre la pequeña minería que no ha conseguido el acceso a títulos. Pero, además, es fuente de señalamientos al Estado por las argucias jurídicas de las que se ha valido para ratificar la propiedad de la empresa sobre el área adjudicada⁴² y brindarle beneficios tributarios cuestionados incluso por la Corte Constitucional.

“Seis filiales hacen parte del Grupo Empresarial Mineros S.A.: Operadora Minera, Exploradora Minera, Compañía Minera de Ataco, Mineros y la Fundación Mineros, cuya operación conjunta produce alrededor de 105.000 onzas de oro al año en Colombia” (Revista Semana 2017, 41).

Entre los accionistas más conocidos de Mineros S.A. se encuentran Corficolombiana⁴³ del Grupo AVAL, propiedad de Luis Carlos Sarmiento Angulo, el hombre más rico del país y uno de los más influyentes en la política nacional (reconocido por apoyar campañas presidenciales, al senado y otras instancias de poder)⁴⁴; Mercantil Colpatria S.A. y los fondos privados de pensiones Colfondos y Porvenir.⁴⁵

El presidente de la junta directiva de Mineros S.A. es Eduardo Pacheco Cortés, quien estuvo a cargo del Grupo Mercantil Colpatria S.A. hasta 2021, es un importante líder de Scotiabank Colpatria S.A. y pertenece a la segunda familia más adinerada del país (Betancur 2019, 35).

⁴¹ “Los daños de la minería legal en el Bajo Cauca”. *Instituto Popular de Capacitación*, 25 febrero de 2020, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/los-danos-de-la-mineria-legal-en-el-bajo-cauca/>

⁴² En un especial sobre la empresa Mineros S.A., elaborado por Rutas del Conflicto, se señala que el tamaño de la superficie adjudicada a esta empresa en el Bajo Cauca es casi el equivalente de Medellín, incluyendo sus áreas rurales y urbanas. “Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

⁴³ Empresa del sector financiero colombiano, involucrada en numerosos escándalos de corrupción, siendo el más renombrado el caso de los sobornos de Odebrech para la construcción de la Ruta del Sol, una vía 4G que conecta el centro del país con la Costa Caribe.

⁴⁴ Existen múltiples noticias que dan cuenta de los aportes que ha realizado Sarmiento a campañas electorales desde hace más de 20 años atrás. Algunas de las que recomendamos revisar son: “La suerte de los patrocinadores”. *Revista Semana*, 1 de mayo de 2006, <https://www.semana.com/on-line/articulo/la-suerte-patrocinadores/78666-3/> y “En 2022 Sarmiento Angulo duplicó sus aportes a partidos tradicionales”. *La Silla Vacía*, 16 de marzo de 2023, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/en-2022-sarmiento-angulo-duplico-sus-aportes-a-partidos-tradicionales/>

⁴⁵ Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

Traemos a colación esta información porque puede resultar de utilidad para, por un lado, evidenciar los vínculos existentes entre el poder ejecutivo y legislativo del país y el sector privado —financiero y minero⁴⁶ en este caso—; y, por el otro, para discutir sobre los mecanismos a través de los cuales el Estado ha conseguido proteger (favorecer) la acumulación de capital privado.

3.2.3 Actores Regulatorios Estatales

Como Actores Regulatorios Estatales (ARE) vamos a entender a todas las entidades y funcionarios del Estado colombiano involucrados en el control de los recursos que existen en el territorio y el control de la violencia. Su objetivo es, por lo tanto, regular las actividades mineras.

Para esto, el Estado dispone de las instituciones asociadas al Ministerio de Minas y Energía (MME) y a sus dependencias: la Agencia Nacional de Minería ANM, el Servicio Geológico Colombiano y la Unidad de Planeación Minero Energética UPME y, concretamente en el caso de Antioquia, cuenta además con la Secretaría de Minas.

Por el carácter centralista del MME, en las regiones tienen jurisdicción los alcaldes y las corporaciones autónomas regionales, que en el caso del Bajo Cauca es Corantioquia. La vigilancia y control de las actividades mineras la ejercen los inspectores, personeros, jueces y Fiscalía. Y, debido al contexto sociopolítico del país, cobran gran importancia como instituciones regulatorias y de control del orden público la Policía y el Ejército Nacional, con sus diferentes divisiones y unidades —algunas de ellas creadas exclusivamente para la protección de esta actividad— (Bonilla 2023, 213).

Una de las garantías con las que se ha comprometido el Estado colombiano para atraer y mantener la IED y el capital privado: para que desarrollen sus actividades económicas extractivas en el país, es la creación de unidades especializadas del Ejército y la Policía, destinadas a proteger las operaciones de las empresas en territorios mineros y resguardar la seguridad en las zonas de influencia de las mismas.

Muestra de este compromiso es la creación de 21 Batallones Minero Energéticos en todo el país, que despliegan alrededor de 68.000 efectivos para salvaguardar no solo las operaciones mineras, sino la infraestructura vial necesaria para el transporte de los recursos extraídos

⁴⁶ Los dos sectores más importantes de la economía colombiana en la actualidad

(Betancur 2019, 53). Betancur, la investigadora del IPC y autora del libro “Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia”, asegura que, en 2019, de 1.229 convenios existentes entre empresas y la Fuerza Pública, el 24% correspondían a compañías mineras (Betancur 2019, 53).

Algunas de las unidades que operan en Antioquia y en el Bajo Cauca son: la Décima Primera Brigada y la Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles (esta última en el Nudo de Paramillo), así como unidades de la Séptima División del Ejército (Betancur 2019, 24). Mineros S.A. cuenta con la protección del Batallón Minero Energético y Vial No. 5, establecido en sus instalaciones.

La creación de unidades y/o divisiones como la Brigada contra la Minería Ilegal, en el año 2016, demuestra la importancia otorgada a la regulación coercitiva de la actividad minera en Colombia y la apuesta del Estado por proteger los intereses de las empresas mineras y garantizar la operación de la industria.

3.2.4 Actores Regulatorios No Estatales

Finalmente, como Actores Regulatorios No Estatales (ARNE) vamos a entender a aquellos grupos criminales al margen de la ley que buscan regular diversas dimensiones de la vida diaria de los AP y las CL, y cuyo interés en el sector minero se debe, principalmente, a la relevancia de esta actividad como fuente de financiación y campo susceptible de regulación (Bonilla 2023, 211).

De acuerdo con Bonilla, si bien algunos ARNE pueden actuar en connivencia con diferentes agentes estatales, suelen ser estructuras autónomas y anárquicas cuya solidez reposa en sus cabecillas antes que en sus bases institucionales (2023, 211). Por estas características, en la actualidad Bonilla reconoce como ARNE sólo tres estructuras que operan en el Bajo Cauca: las estructuras paramilitares Los Caparros y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Esta conceptualización deja por fuera, sin embargo, a los actores armados que hicieron parte de la escena política del Bajo Cauca en años anteriores. Los procesos de paz llevados a cabo por el gobierno de César Gaviria, en el año 1991, con el Ejército Popular de Liberación (EPL); Álvaro Uribe, entre 2005 y 2006, con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); y Juan Manuel Santos, en 2016, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) consiguieron la desmovilización de grandes protagonistas del conflicto armado

colombiano y de la subregión, cuyas estructuras organizativas no pueden ser explicadas bajo la matriz de los ARNE que identifica Bonilla en la actualidad en el Bajo Cauca. Por esto, para los fines de esta investigación ampliamos la categoría ARNE para incluir a todos los grupos armados al margen de la ley que han hecho presencia en el territorio, desde los años setenta aproximadamente, sin importar las características que hayan asumido sus estructuras de mando.

Hecha esta salvedad, podemos decir que desde la década de 1970 la población del Bajo Cauca antioqueño ha sido testigo de una compleja evolución de las estructuras y el accionar de los grupos armados ilegales que han hecho presencia en sus municipios, como: el ELN, primer grupo armado en llegar a este territorio; el EPL; las FARC; las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá ACCU, el Bloque Mineros y el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que posteriormente dieron origen a los grupos Los Caparros y las Autodefensas Gaitanistas, conocidas también como el Clan del Golfo. Dichos grupos se han enfrentado, en diferentes momentos históricos, por el control de la economía de la coca y la extracción del oro, principalmente.

Con el fin de hacer un recuento rápido de los grupos armados al margen de la ley que se han disputado el control territorial de esta subregión, en cada década desde 1990, y sobre su mutación a lo largo de los años, traemos a colación la investigación “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”, realizada por el portal periodístico Rutas del Conflicto.

De acuerdo con este portal, a principios de la década de 1990 la desmovilización del EPL, producto del proceso de paz adelantado entre el gobierno de César Gaviria y este grupo guerrillero, fue una de las situaciones que más afectó el orden público en el Bajo Cauca.

El EPL hacía presencia en todo el corredor entre la zona del Urabá (costa caribe colombiana), el Nudo del Paramillo y el Bajo Cauca. Tras la dejación de sus armas, la guerrilla de las FARC tomó control de la zona occidental del Río Cauca y el Nudo del Paramillo, en Tarazá, Cáceres y El Bagre; y, el ELN, se estableció al oriente del Río Cauca, entre Zaragoza, El Bagre, Tarazá y Valdivia.⁴⁷

El paramilitarismo, que había llegado a la subregión en la década de los años 80, se organizó en 1996 bajo el mando de las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, ACCU. Después de expulsar a las FARC del Urabá con ayuda de la fuerza pública, los paramilitares ampliaron su

⁴⁷ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

presencia en el Nordeste antioqueño (subregión vecina del Bajo Cauca), en el Nudo del Paramillo y el Bajo Cauca, en donde se ubicaron en el margen oriental del Río Nechí. Desde allí sostuvieron constantes enfrentamientos con ELN.⁴⁸

En este contexto, nació el Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) bajo el liderazgo de Ramiro Vanoy, conocido como "Cuco Vanoy". Este grupo se especializó en el control de las zonas planas cercanas al Río Cauca y se involucró principalmente en actividades relacionadas con el narcotráfico. Otro personaje, Carlos Mario Jiménez alias "Macaco," desempeñó también un papel importante en la consolidación del paramilitarismo en el país al crear el Bloque Central Bolívar, a finales de los años 90 en el Bajo Cauca.⁴⁹

En la primera década del 2000, las FARC se replegaron en el Nudo del Paramillo, específicamente en Tarazá, donde mantuvieron el control sobre cultivos de coca y la producción de cocaína. Mientras tanto, el ELN se debilitaba como resultado de los operativos militares del Ejército Nacional y el accionar de los grupos paramilitares.⁵⁰

Entre 2005 y 2006, después del proceso de paz adelantado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con los paramilitares, el Bloque Central Bolívar y el Bloque Mineros se desmovilizaron, pero algunos de sus miembros continuaron ejerciendo control sobre la mayoría del territorio del Bajo Cauca, dando origen a otros grupos paramilitares que se conocieron como Caparrapos, Los Caparros o Frente Virgilio Peralta Arenas de las AUC. Además, la llegada de antiguos paramilitares de la región del Urabá antioqueño que se habían organizado bajo el nombre de Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC —conocidos también como el Clan del Golfo— contribuyó a la consolidación del poder paramilitar en la región.⁵¹

En la década de 2010, las FARC aún mantenía el control sobre gran parte del Nudo del Paramillo, mientras que en el resto del Bajo Cauca se consolidaban Los Caparros. Sin embargo, esta dinámica cambió significativamente en el año 2016, tras la desmovilización de

⁴⁸ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁴⁹ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁵⁰ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁵¹ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

las FARC producto de las negociaciones de paz del gobierno de Juan Manuel Santos con este grupo guerrillero.⁵²

El vacío de poder dejado en estos territorios desencadenó una nueva oleada de violencia, especialmente a partir de 2017, cuando, en medio de la disputa por el control de los negocios ilegales y territorios que estaban bajo el control de las FARC, Los Caparros comenzaron a enfrentarse a sus antiguos socios de las AUC, las AGC.⁵³

Actualmente, las AGC son consideradas la agrupación armada más importante del país y con mayor presencia en el territorio nacional. Vale la pena recordar que este grupo es un reducto del Bloque Mineros y Central Bolívar, dos de las más poderosas estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); y Los Caparros, a su vez, una disidencia de las AGC que opera exclusivamente en el Bajo Cauca antioqueño (Bonilla 2022, 253).

Esta clasificación de los actores sociales del Bajo Cauca, junto a la caracterización de la subregión, nos permite adentrarnos, ahora sí, en algunos de los conflictos que se han generado en el proceso de consolidación del extractivismo como motor de la economía del país (y del desarrollo, según sus promotores) y que guardan relación con el acondicionamiento jurídico y territorial que ha hecho el Estado para permitir la expansión de la frontera minera.

Para comprender el rol que ha desempeñado el Estado en el proceso de articulación de territorios marginales a la economía global, nos enfocaremos en: sus prácticas políticas en el territorio, que están definidas por la presencia institucional en esta subregión, las formas de relacionamiento con los Actores Productivos y los Actores Regulatorios No Estatales que hacen o hicieron presencia en este lugar; y las estrategias coercitivas implementadas en el manejo de los conflictos de intereses que generan las actividades extractivas, lo que incluye el accionar de sus fuerzas armadas y policivas y se refleja en el relacionamiento con todos los actores de la región.

3.3 Conflictos del Bajo Cauca antioqueño asociados con el accionar del Estado

En 2017 Colombia produjo alrededor de 60 toneladas de oro de las cuales tan sólo fue posible hacer la trazabilidad del 15 – 18 %, que corresponde al porcentaje producido por el sector

⁵² “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁵³ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

formalizado, bajo el amparo de un título legal y que, por lo tanto, está regulado y controlado por el Estado (Revista Semana 2017, 78); el resto

Es extraído por actores sin título, como ocurre con la minería ancestral-artesanal (de subsistencia, a pequeña escala y no mecanizada, realizada generalmente por comunidades étnicas), informal (a pequeña escala con vocación para formalizarse), ilegal (mecanizada sin vocación de formalización) y criminal (mecanizada que obtiene rentas ilícitas o es regulada por actores delincuenciales) (Revista Semana 2017, 78).

Esta situación refleja una realidad que se ha mantenido en el tiempo. En el año 2011, de acuerdo con el Censo de Unidades de Producción Minera (UPM), realizado por la Dirección de Formalización del Ministerio de Minas y Energía, se reportaron 102.742 mineros vinculados a trabajos de explotación y 14.357 UPM censadas, de las cuales el 63% no contaba con título minero (Betancur 2019, 24). El mayor porcentaje de informalidad identificado en este censo correspondió a la producción de oro, pues el 87% de las UPM no contaba con los permisos requeridos por el Estado (Betancur 2019, 24 - 25). En Antioquia el porcentaje de informalidad detectado en la minería de oro, en 2011, fue del 80% (Betancur 2019, 25).

En el Bajo Cauca antioqueño esta problemática adquiere una complejidad diferente, por la convergencia de situaciones como la marginalidad y precariedad económica de la población; la posibilidades casi nulas de obtener ingresos económicos por actividades no vinculadas al sector primario⁵⁴; la presencia histórica de grupos guerrilleros, paramilitares y criminales disputándose el control económico y territorial; la debilidad institucional, corrupción, pérdida de legitimidad entre muchos otros problemas relacionados con el accionar del Estado; y la particularidad de que la minería en esta subregión es de aluvión, no subterránea o de socavón. Esta última característica es fundamental para comprender algunas de las problemáticas de la subregión, pues:

- (i) Dificulta el control sobre la explotación de este mineral, tanto para el Estado como para las empresas dueñas de títulos mineros, por la facilidad en el acceso a los lugares de extracción, la diversidad de métodos existentes para obtener el metal y el bajo costo de algunos de los implementos necesarios para desarrollar esta actividad e incluso el bajo nivel de tecnificación de las herramientas.
- (ii) Se relaciona con mayores impactos ambientales porque los AP suelen emplear mercurio y cianuro para separar el metal de las piedras, arena y gravilla y vierten los

⁵⁴ Diferentes a la minería, cultivos de uso ilícito, extracción de madera, ganadería, agricultura y pesca

residuos en las fuentes hídricas. Además, por la remoción que se hace de la capa vegetal para la extracción del mineral. Todo esto degrada los suelos y ríos, a la vez que altera los ecosistemas y pone en riesgo la biodiversidad de la zona.

- (iii) Afecta con mayor contundencia los medios de subsistencia de la CL, sus actividades económicas tradicionales, como la pesca y la agricultura.

La creciente informalidad e ilegalidad en la producción del oro en esta subregión, guarda una estrecha relación con el alza sostenido del precio de este mineral —durante lo que va de este siglo—, su demanda internacional y rentabilidad y la facilidad que ofrece para el lavado de dinero. En razón de esto, tanto el número y tipo de actores vinculados a esta actividad, como la escala de explotación, ha incrementado considerablemente en los últimos años.

Como mencionamos anteriormente, se estima que el 80% de la población del Bajo Cauca, en el año 2020, estaba vinculada directa o indirectamente con la explotación de oro.⁵⁵ A los cientos de personas que tradicionalmente se dedicaban a la minería de subsistencia en ríos y cauces, se sumaron diferentes AP, algunos con los recursos necesarios para extraer el mineral con ayuda de maquinaria pesada. Los grupos armados que años atrás tenían el narcotráfico como su actividad económica principal, encontraron en la minería de aluvión una importante fuente de financiación.

Las diferentes maneras en que los ARNE y los AP se han vinculado, voluntaria o forzosamente, para la explotación del oro en el Bajo Cauca antioqueño, ha generado un sistema complejo de interrelaciones que dificulta la clasificación de la actividad minera entre informal e ilegal. Este hecho, ha repercutido en intentos fallidos de política pública para enfrentar la minería que no cumple con las exigencias legales⁵⁶ y ha servido de justificación para el trato militar que le han dado a esta problemática.

Para hacerle frente a esta problemática, el Estado colombiano, y en el nivel regional los ARE, han empleado los dos mecanismos políticos con los que cuentan para relacionarse con los actores sociales de los territorios mineros:

- (i) A través de sus entidades administrativas, de vigilancia y control, principalmente enfocadas en:

⁵⁵ Según datos ofrecidos por la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conaminercol) para el Observatorio de Derechos Humanos del Instituto Popular de Capacitación IPC. “Los daños de la minería legal en el Bajo Cauca”. *Instituto Popular de Capacitación*, 25 de febrero de 2020, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2020/02/25/los-danos-de-la-mineria-legal-en-el-bajo-cauca/>

⁵⁶ “¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro?”. *Fundación Ideas para la Paz*, 29 de julio de 2021, <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>

- a. El desarrollo de programas de formalización (de regularización de los mineros sin títulos), que en el caso de Antioquia es liderado por la Secretaría de Minas y la Dirección de Formalización del Ministerio de Minas y Energía
 - b. La implementación de una estrategia de divulgación de los beneficios de la minería “bien hecha”, que combata el descrédito de este sector y que busque legitimarlo como una fuente imprescindible de recursos para jalonar el desarrollo del país.
- (ii) A través del brazo coercitivo del Estado, activado tanto para proteger la operación de las empresas mineras —por medio de la creación de batallones dedicados exclusivamente a esta tarea—, como para perseguir y atacar a aquellos AP que no cumplen con la normatividad vigente para el sector.

Sin embargo, el Estado colombiano al combatir la informalidad y pretender que “la minería bien hecha, la que llega al país con unos estándares técnicos, ambientales y sociales de gran altura, impulse el motor del desarrollo” (Revista Semana 2017, 83), le ha sumado a los conflictos territoriales de antaño —entre grandes empresas mineras y mineros artesanales y tradicionales— nuevas problemáticas que guardan relación, como lo refiere la Corte Constitucional en la sentencia C-389 de 2016, con al menos tres tipos de tensiones:

La que enfrenta el principio constitucional de protección de la iniciativa privada con los deberes estatales de intervención económica, regulación y planificación de la explotación de los recursos naturales no renovables; la que se deriva de la salvaguarda de los derechos de participación ciudadana y consulta previa en materia minera y la que confronta el ejercicio de la minería en sus distintas etapas y fases con los principios constitucionales de protección ambiental, desarrollo sostenible y los derechos de las generaciones futuras (Sentencia C-389 de 2016).

Estas tensiones son resultado de una serie de contradicciones en el accionar del Estado que, como veremos a continuación, pueden evidenciarse en el Bajo Cauca antioqueño, a partir de la revisión de:

1. Las formas de relacionamiento del Estado con la empresa Mineros S.A., el principal AP de la subregión, y los conflictos que esto ha generado
2. Las formas de relacionamiento del Estado con los ARNE de la subregión y los conflictos que esto ha generado

3. Las formas de relacionamiento del Estado con la pequeña minería: informal, tradicional e ilegal, dentro de las que se incluyen las estrategias de formalización y la criminalización de los AP que no se han formalizado.

3.3.1 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con la empresa Mineros S.A.

Dos grandes ejes de conflicto en el Bajo Cauca antioqueño guardan relación con la legislación minera vigente y las actividades de los ARE que han beneficiado sistemáticamente a Mineros S.A., una de las tres empresas con mayor número de títulos mineros en el país, la dueña del monopolio de la minería legal a gran escala en la zona y perteneciente al grupo empresarial de la persona más rica y una de las más poderosas de Colombia: Luis Carlos Sarmiento Angulo.

Estos conflictos guardan relación, primero, con los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP) con los que cuenta Mineros S.A. y sus implicaciones en el porcentaje de pago de regalías y el acaparamiento de tierras en la subregión y, segundo, con la falta de regulación del impacto ambiental que generan las actividades de esta empresa.

Los RPP son una figura creada por el Estado colombiano que permite transferir a perpetuidad, a actores privados, la propiedad sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables (RNNR) de determinada área. Dicha figura de excepcionalidad jurídica —en tanto contradice el artículo 332 de la Constitución Política de 1991— fue ratificada a través del artículo 58 de la misma Constitución.

Gracias a esto, Mineros S.A. cuenta con aproximadamente 36 mil hectáreas, correspondientes a 29 RPP, que desde 1906 han pasado por las manos de diferentes empresas y han sido ratificados por las autoridades mineras del país a lo largo de los años⁵⁷, pese a que la CL ha denunciado que la empresa no cumple con las condiciones legales previstas en la Ley 20 de 1969 y el artículo 29 de la Ley 685 de 2001: los Códigos de Minas de los años 1969 y 2001 (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018).

De acuerdo con los señalamientos hechos por la comunidad, la empresa no ha mantenido de manera ininterrumpida la explotación económica de las tierras que les fueron adjudicadas a perpetuidad e, incluso en varios casos, no ha explotado algunas de estas zonas. Por estas

⁵⁷ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

razones, se denuncia que Mineros S.A. no ha cumplido con los términos legales bajo los cuales tendría validez su propiedad y esta situación debería haber motivado la extinción de dominio sobre algunos de los RPP de la empresa, por parte del Estado.

Contrario a esto, en el año 2015 la empresa consiguió englobar en un título minero, inscrito en el Registro Minero Nacional, las más de 36.000 hectáreas a las que corresponden dichos RPP, “a través de una argucia jurídica, avalada por las autoridades administrativas competentes” (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018 181 - 182).

Soledad Betancur, investigadora del Instituto Popular de Capacitación (IPC), afirma que la empresa ha recibido cerca de 90 mil hectáreas adicionales en concesiones, después de expedido el Código de Minas de 2001, en medio de periodos de altas violaciones de derechos humanos en las zonas adjudicadas.⁵⁸ El Observatorio de Derechos Humanos de este mismo instituto, por su parte, habla de aproximadamente 13 mil hectáreas que se suman a las áreas controladas por la empresa y que han sido cedidas por medio de 9 contratos de concesión (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 182).

Más allá del área total sobre la que tiene propiedad actualmente Mineros S.A., es evidente el acaparamiento de tierras —algunas de ellas sin usufructo— y monopolio de la explotación de oro, en una subregión en la que la escasez de zonas para titulación y las dificultades que enfrentan los pequeños mineros para acceder a los títulos (para competir con la mediana y gran minería por estos), se convierten en un estímulo para la informalidad.

Por otra parte, estas situaciones acentúan las problemáticas asociadas a los enclaves mineros, en tanto son “islas rodeadas de desigualdad e inequidad” y, particularmente en el caso del Bajo Cauca, rodeadas de históricas dificultades en el acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas y étnicas que habitan el territorio y dependen de esta para el desarrollo de actividades productivas que les permitan subsistir dignamente (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 182).

Otra de las fuentes de conflictos generadas por las RPP, tienen que ver con el porcentaje que debe pagar Mineros S.A. al Estado por concepto de regalías. De acuerdo con la Ley 141 de

⁵⁸ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

1994,⁵⁹ las empresas dedicadas a la explotación de oro deben pagar el 4% del valor de su producción como compensación por las afectaciones generadas. Sin embargo, el actual código de minas (del año 2001) establece, en un inciso del artículo 227, que los titulares de RPP deben pagar tan sólo el 0.4% como contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad privada que dejan de existir para la sociedad.

De acuerdo con Álvaro Pardo Becerra, director del Centro de Estudios Minero Energéticos Colombia Punto Medio, ese menor cobro a Mineros S.A. ha llevado a que el Estado deje de recaudar regalías por 85 mil millones de pesos, cuantificando únicamente lo correspondiente a los años 2005 - 2015.⁶⁰

De ahí que la Procuraduría General de la Nación, en concepto 2844 del 8 de abril de 2002 solicitara a la Corte Constitucional la inexecutable del inciso final del artículo 227 por vicios de forma en su trámite. Ello dentro del proceso de acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 227 y 228 que fue resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-669 de 2002.⁶¹

Pese a esto, Mineros S.A. continuó pagando el 0,4 % por concepto de regalías, con la complacencia del Ministerio de Minas y Energía (MME) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 185).

De hecho, en el año 2006 el MME, “en una actuación que raya con el prevaricato, expidió el Decreto 1631” con el que “impuso nuevamente una regalía del 0,4 % para la explotación de oro, plata y platino en títulos de RPP (...). “Dada la reiteración de normas inconstitucionales, en el año 2011 el Consejo de Estado declaró la nulidad de algunos artículos de este decreto (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 186 - 187).

Entre 2001 y 2011 el accionar del Estado dejó en evidencia su disposición para favorecer, mediante instrumentos legales, la acumulación de capital privado. En medio del tire y afloje entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por un lado, y el poder legislativo, por el

⁵⁹ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

⁶⁰ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

⁶¹ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

otro, los RPP se mostraron como una clara muestra de las alianzas existentes entre el sector empresarial y algunos funcionarios del Estado. Álvaro Pardo Becerra denunció que esta excepcionalidad jurídica fue incluida “por el lobby de mineras canadienses y nacionales que estuvieron detrás de la expedición del Código de Minas vigente”.⁶²

Otra de las fuentes de conflictos en el Bajo Cauca antioqueño, está relacionada con la falta de regulación ambiental de las actividades de explotación desarrolladas por Mineros S.A.. Los pequeños mineros denuncian que el Estado no emplea el mismo racero para hacer seguimiento, evaluar y sancionar las afectaciones ambientales generadas por la actividad productiva de todos los AP y la CL señala que Mineros S.A. no recibe sanciones ni es obligada a responder por las afectaciones que genera.

Las dragas que esta empresa tiene sobre el Río Nechí han destruido “ecosistemas fundamentales para la subsistencia de las personas asentadas en esos territorios”, tanto por los beneficios ambientales que prestaban como por la posibilidad que les ofrecía de obtener recursos económicos a través de estos (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 189).

La destrucción de las ciénagas y humedales de las zonas circundantes al Río Nechí, está relacionada con los altos volúmenes de material que remueve esta empresa; lo que afecta particularmente la composición del agua y con esto la biodiversidad que puede albergar (UPME & Universidad Nacional 2012, 115 citado en Betancur 2019, 38).

A esta situación se sumó, en 2018, un problema que puso en evidencia las irregularidades en el accionar de Mineros S.A. en materia ambiental. En mayo de este año, la CL denunció un ecocidio generado por la ruptura de un jarillón que la empresa construyó, sin los permisos necesarios, en un caño de desvío de aguas en la zona de El Pital, en un complejo de humedales y ciénagas conectados con el Río Nechí (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018). Dicho Jarillón funcionaba como mecanismo de represamiento y decantación de las aguas contaminadas en el proceso de dragado y que, por su represamiento, estaban en estado de putrefacción (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 190).

Pese a que Corantioquia, la autoridad ambiental regional, solicitó la suspensión de la licencia ambiental de la empresa, y a que la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

⁶² “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

señaló⁶³ que el jarillón había sido construido sin autorización ambiental, esta última entidad determinó que “no era posible establecer la ocurrencia de un ecocidio, ni la responsabilidad de la empresa en los cambios que se presentaban en los humedales” (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 191).

Una de las inconformidades de la CL y los demás AP de esta subregión guarda relación con que la empresa no sólo no recibió ninguna sanción, sino que fue encargada por la ANLA de valorar el impacto del accidente en el ecosistema y en las comunidades, “dejando al victimario encargado de limpiar las huellas de sus ilegales y criminales actuaciones” (Observatorio de Derechos Humanos y Paz IPC 2018, 180).

Finalmente, los pescadores locales no recibieron ningún tipo de compensación por la muerte de millares de peces de diferentes especies, cuya putrefacción en las fuentes hídricas empeoró la calidad del agua y afectó a la fauna y flora de la región. Esto, porque Mineros S.A. ofreció arreglos a las comunidades afectadas bajo la figura de la Responsabilidad Social Empresarial, pero sin reconocimiento de los daños ambientales ocasionados.⁶⁴

La complicidad de las autoridades ambientales y su inacción frente a la amenaza latente de nuevas afectaciones por la operación de Mineros S.A. ha llevado a la CL y los AP, reunidos bajo la Asociación de Mineros del Bajo Cauca, a denunciar que el “gobierno ha perseguido y acusado a los mineros informales y tradicionales de contaminar el medio ambiente, pero no ha hecho lo mismo con las grandes empresas como Mineros S.A.”⁶⁵ y que tampoco se evidencia la implementación de “mecanismos no judiciales para establecer medidas de resarcimiento a los daños ocasionado (Jaramillo, J. & Sierra, D. 2017 citados en Betancur 2019, 38).

3.3.2 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con los ARNE

Entre 1990 y 2005 las guerrillas del ELN y las FARC y el grupo paramilitar AUC fueron los Actores Regulatorios No Estatales (ARNE) con la presencia más determinante para el orden público y condiciones de vida de la población del Bajo Cauca antioqueño. Después de la

⁶³ Por medio de la Resolución 00857 de junio de 2018

⁶⁴ “Los daños de la minería legal en el Bajo Cauca”. *Instituto Popular de Capacitación*, 25 febrero de 2020, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/los-danos-de-la-mineria-legal-en-el-bajo-cauca/>

⁶⁵ “¿Cuál es la deuda socio ambiental del Estado colombiano y de grandes empresas como Mineros S.A. con el Bajo Cauca?”. *Instituto Popular de Capacitación*, 5 de mayo de 2017, <https://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/derechos-humanos/cual-es-la-deuda-socio-ambiental-del-estado-colombiano-y-de-grandes-empresas-como-mineros-s-a-con-el-bajo-cauca/>

desmovilización de las AUC, en el año 2005, empezaron a cobrar especial importancia, por su poder territorial y capacidad de cooptación del Estado, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) —reducto del Bloque Mineros y del Bloque Central Bolívar de las AUC— y Los Caparros —una disidencia de las AGC que opera exclusivamente en el Bajo Cauca antioqueño— (Bonilla 2022, 253).

Tras cada proceso de paz que el Estado colombiano ha adelantado con algún grupo armado con presencia en esta subregión —con el EPL en 1990, con las AUC y ACCU en 2005 y con las FARC en 2016—, las disputas por el control económico y territorial de las zonas abandonadas han llegado acompañadas de oleadas de violencia y la reconfiguración del conflicto y, con esto, de un reacomodo en las formas de relacionamiento del Estado con los ARNE.

Como lo advierte Patricia Tobón, una de las Comisionadas de la Verdad⁶⁶, “la mutación de los grupos armados de la región ha estado relacionada con diferentes procesos de paz que no terminan de consolidarse y permiten el reciclaje de las violencias”.⁶⁷ En el caso de las guerrillas del EPL y las FARC, se señala, por ejemplo, que algunos de los miembros que provenían del Bajo Cauca continuaron en la guerra —después de desmovilizarse—⁶⁸ entre otras razones, por la dificultad que representó para ellos el proceso de reincorporación: por los incesantes asesinatos de firmantes de la paz, la estigmatización, amenazas e imposibilidad de encontrar fuentes de ingreso legales en el territorio. Estas situaciones impulsaron la conformación de disidencias y forzaron a los excombatientes comprometidos con la construcción de paz a desplazarse a otros territorios debido al miedo a ser asesinados.⁶⁹

Para el caso concreto de las AUC, la comunidad local (CL), académicos, entes investigativos, oenegés y diferentes sectores sociales han señalado que los bloques que lo conformaban no se

⁶⁶ La Comisión de la Verdad es una entidad del Estado colombiano que busca el esclarecimiento de los patrones y causas explicativas del conflicto armado interno que satisfaga el derecho de las víctimas y de la sociedad a la verdad, promueva el reconocimiento de lo sucedido, la convivencia en los territorios y contribuya a sentar las bases para la no repetición. “Qué es la Comisión de la Verdad?”. *Comisión de la verdad*, s.f., <https://web.comisiondelaverdad.co/la-comision/que-es-la-comision-de-la-verdad>

⁶⁷ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁶⁸ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁶⁹ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

desmovilizaron en su totalidad y continuaron delinquiendo a través de nuevos grupos armados e incluso a través de las guerrillas.⁷⁰

La Fundación Ideas para la Paz advierte, por ejemplo, que si bien los principales cabecillas del paramilitarismo se sometieron al proceso de paz, esto no redundó en el desmonte real y efectivo de las economías ilícitas ni del aparato político construido por sus comandantes durante más de una década.⁷¹ Por el contrario, los desmovilizados configuraron nuevos grupos armados como las Autodefensas Gaitanistas y Los Caparros, que fueron capaces de mantenerse como el principal actor armado regulador de la vida social, económica y política de la región, debido a su capacidad regulatoria, presencia en el territorio y las alianzas que han entablado con la clase política y el ELN (para participar de las ganancias derivadas de la comercialización del oro)⁷² (Verdad Abierta, 2015) (Bonilla 2022, 260), como veremos más adelante.

A partir de los casos que se conocen de exparamilitares que se enfilaron en las guerrillas, se advierte también la reconfiguración de los intereses de estos grupos, de quienes se señala que, en la búsqueda de ampliación de sus zonas de influencia, modificaron sus fines sociales y militares, como el de suplantar al Estado, para buscar espacios donde convivir con él e incluso tomar ventaja de sus debilidades o fortalezas (Ávila, 2019 en Bonilla 2022, 243).

En medio de las sucesivas transformaciones que han tenido los actores armados en este territorio, se considera el tratado de paz con las FARC, firmado en 2016, como un punto de quiebre en la forma de relacionamiento entre los ARNE y ARE. Algunos académicos y analistas del conflicto en esta subregión sugieren que la carga ideológica de ambos ha disminuido y que, por lo tanto, ya no es usada como un medio de legitimación; razón por la cual sus formas de interacción se han modificado (Hiddins 2005 en Bonilla 2023, 216).

Sin embargo, esto no ha significado una ruptura evidente en las alianzas entre algunos ARNE y el Estado, ni mucho menos una disminución del conflicto en la subregión. Por el contrario, las nuevas dinámicas sitúan al Bajo Cauca como la zona más violenta del país⁷³, en la que la

⁷⁰ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁷¹ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁷² “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁷³ “Radiografía de la región donde se registraron más masacres en 2020”. *El Tiempo*, 16 de enero de 2021, <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/radiografia-del-bajo-cauca-epicentro-de-las-masacres-en-antioquia-560917>

continuidad de la guerra sigue sumando víctimas a las escandalosas cifras del conflicto armado de una subregión en donde más del 85% de la población se ha visto directamente afectada.

En general, la respuesta del Estado a esta problemática (aparte de los esfuerzos puntuales por terminar con el conflicto vía negociación) ha estado marcada por la intención política y militar de combatir a las guerrillas, bien sea por medio del ataque y control sobre sus fuentes de ingresos económicos, por medio de enfrentamientos militares o por otras muchas formas de combate ideológico y persecución que —como se ha advertido desde diferentes instancias, sectores y organizaciones, estatales y no estatales, nacionales y extranjeras— han afectado profundamente a la población civil y han significado múltiples violaciones de derechos humanos.

Con los grupos paramilitares, pese al proceso de paz adelantado por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez entre 2005 y 2006, la postura estatal ha sido difusa. Cómo lo advierte Betancur, “el Estado no ha trabajado en función de la protección de territorios y el desmonte de grupos paramilitares” (2019, 53). Por esto, y a efectos de responder a la pregunta central de este apartado, nos concentraremos en la relación que han sostenido el Estado y los grupos paramilitares y/u organizaciones que se conformaron tras su desmovilización en 2005: las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Los Caparros, Los Rastrojos, Los Urabeños y el Clan Úsuga, principalmente, porque es con dichos actores con quienes se le ha develado al Estado la mayor cantidad de vínculos irregulares e ilegales en el Bajo Cauca.

Si bien en este apartado no nos concentraremos en las actividades y dinámicas del territorio en las que están involucrados dichos actores, consideramos necesario hacer un breve recuento para comprender por qué es tan problemática la forma en que se han relacionado con la fuerza pública, las entidades y funcionarios públicos de la región, entre 1990 y 2019, el periodo de nuestro interés.

Actividades y dinámicas en las que participan los actores regulatorios no estatales en el Bajo Cauca

En términos generales, a los ARNE que hicieron o hacen presencia en la subregión se les ha vinculado con la regulación de relaciones sociales, el control económico sobre las rentas ilegales e incluso legales de la zona, la administración y prestación de servicios de seguridad, además de la participación e/o influencia en la política local.

En el plano social, algunos ejemplos de los tipos de controles que estos actores ejercen son las restricciones a la movilidad de las CL, confinamientos, intimidaciones o amenazas —tanto a la CL como a los AP—, paros armados, restricciones en las “actividades y prácticas de participación y acción política de diferentes agentes institucionales y sociales” (Bonilla 2022, 259), la imposición y sanción de normas de convivencia y/o conducta, regulación de conflictos sociales, entre muchas otras.

Algunas de estos controles — que son posibles a través de una coerción y disuasión violenta que trasgrede el derecho internacional humanitario y los derechos humanos— pueden tipificarse como inherentes a un conflicto armado; otros, sin embargo, son competencia de diferentes agencias estatales: policía, juzgados, fiscalía, comisarías de familia, entre otras, pero “fueron cooptadas por los grupos criminales, configurando su rol dentro de la gobernanza del territorio, sin que esto implique un remplazo total del Estado” (Hindess 1996 en Bonilla 2022, 259) o en particular de dichas instituciones.

Como lo señala Bonilla, las prácticas regulatorias de estos grupos armados dan una línea general de acción a sus agentes en todos los territorios donde sus estructuras tienen influencia, los convierten en defensores de cierta moral dentro de las comunidades que controlan y, por la agilidad con que actúan, son notoriamente más eficaces que las instituciones estatales (2022, 262).

Pero, estos ejercicios de gobernanza del territorio por parte de los ARNE, no se configuran únicamente a través del control social; de hecho, en el Bajo Cauca alcanzan su máxima expresión en la regulación económica: en la “capacidad” de estos actores para captar recursos de las actividades económicas que se desarrollan en la región, por medio de:

- El cobro de vacunas o extorsiones en todos los eslabones de la producción y comercialización del oro y las actividades vinculadas al narcotráfico (plantaciones, procesamiento y distribución), al igual que a gran parte de las actividades comerciales legales de la subregión.
- La intervención directa en la explotación y comercialización de oro, el alquiler de maquinaria pesada para esta actividad, concesión de permisos de explotación, mercadeo de insumos como explosivos y mercurio y regulación de las relaciones laborales.
- El servicio de seguridad ofrecido a las explotaciones mineras ilegales y otras actividades ilícitas; entre otros.

Actualmente la “regulación y control del mercado de las drogas son, junto con la minería”, las actividades económicas más establecidas y claras de los ARNE en el Bajo Cauca (Bonilla 2022, 261). En cierta medida, esto guarda relación con que estos grupos se han integrado a redes y mercados internacionales de oro, droga, armas y otras mercancías (Bonilla 2022) que les garantizan participación en todos los eslabones de estas economías.

El capital que le ha proporcionado a estos grupos particularmente el tráfico ilegal de oro les ha permitido aumentar su control territorial y establecer “reglas y prácticas, generalmente soportadas en la violencia, que les permiten accionar círculos de corrupción y criminalidad” (Ballvé, 2019; Coller y Hoeffler, 2005; Ross, 2004 en Bonilla 2022, 244).

Pero ¿En qué actividades de la producción y comercialización del oro en la subregión están involucrados realmente estos actores? Y ¿Cómo pueden estas actividades ayudarnos a entender la relación de los ARNE con el Estado?

La vinculación de los ARNE con esta economía extractiva ha sido explicada, generalmente, a partir de un esquema de actividades que permiten clasificar como *directa* o *indirecta* su participación. Para el caso del Bajo Cauca, Massé y Camargo (2012) y Rettberg y Ortiz (2018), plantean que la relación de los ARNE con la minería de oro es *indirecta*, ya que la falta de capacidad armada, de recursos humanos y financieros y la inestabilidad en el control territorial que generan las disputas entre los diferentes actores que hacen presencia en la región, no les permite subcontratar títulos mineros, contratar mano de obra, invertir en maquinaria pesada, participar en la comercialización por medio de empresas fachadas, entre otras actividades que indicarían, de acuerdo con estos autores, una participación directa.

De acuerdo con Massé y Camargo (2012) y Rettberg y Ortiz (2018), en esta subregión los ARNE aprovechan la fragilidad del Estado para cobrar vacunas a los AP y regular las actividades de comercialización de oro, dar estabilidad al negocio extractivo, dirimir conflictos, facilitar la consecución de los recursos necesarios para la explotación, mantener la seguridad en los puntos de extracción e incluso hacer préstamos y alquilar maquinaria, pero no tienen capacidad para participar de la extracción y comercialización directamente.

Sin embargo, la información recolectada en esta investigación permite establecer que, si se sigue el esquema de clasificación propuesto por estos autores, podemos afirmar que los ARNE de la subregión han participado tanto directa como indirectamente en la extracción y comercialización de oro, incluso sin contar con estabilidad en el control territorial o —lo que es lo mismo— capacidad para mantenerla.

De hecho, pese a los esfuerzos del Estado colombiano por regular la producción y comercialización del oro a través del certificado de origen y el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) que se empezó a implementar en 2012 (medidas de las que hablaremos más adelante), se sabe que los ARNE utilizan a los pequeños productores en asocio con comercializadoras a través de la suplantación de identidad u otros mecanismos de lavado de activos. De acuerdo con el relato de un comercializador local, existen dos formas para hacer esto:

La primera es ocupar el cupo de mineros de subsistencia que van a la compraventa a vender algunos gramos de oro. “Uno se los compra y se queda con copia de los documentos, les saca más copias y falsifica las firmas para que aparezca vendiendo el oro que uno ya ha conseguido por otro lado”. La segunda es concertada: “Le ofrezco a un barequero 150.000 pesos mensuales traiga o no traiga oro, le compro lo que consiga y, el resto, hasta ajustar los 35 gramos mensuales, lo reporto del oro que conseguí en minas ilegales” (Rendón 2019 en Betancur 2019, 34).

Esta práctica es ampliamente conocida en la región, incluso por las autoridades locales y nacionales. De hecho, en una entrevista concedida al especial de la Revista *Semana Colombia Vale Oro*, en 2017, el viceministro de Minas Carlos Andrés Cante, afirmó que se han encontrado “barequeros que registraban producciones de 1.000 gramos al mes, cuando la realidad es que un barequero puede obtener, en promedio, un gramo de oro al día con métodos manuales” (Revista Semana 2017, 121).

De allí que se pueda afirmar que los mecanismos para llevar la trazabilidad del oro explotado en el país no han sido suficientes y, en algunos casos, han propiciado la estigmatización de los barequeros, ya que los ARNE y otros productores no formalizados han encontrado múltiples maneras para evadir los controles y participar en la comercialización de este mineral, dentro de las que se suman la connivencia y contubernio con funcionarios estatales, otro tema que abordaremos más adelante.

Otra forma en que se sabe que los ARNE de la región han participado directamente en este negocio es a través de la compra de dragones: unas dragas artesanales gigantes que originalmente procedían de la Amazonía brasileña pero que se empezaron a fabricar impunemente en el país y que pueden costar mil quinientos millones de pesos

aproximadamente.⁷⁴ Para la CL estas máquinas, que le dieron una dimensión industrial a la devastación ambiental, están vinculadas “de forma directa o indirecta con los grupos armados ilegales, principalmente [con] el Clan del Golfo”.⁷⁵

Investigaciones realizadas por la Fundación Verdad Abierta (VerdadAbierta.com) revelan que, en ciertas ocasiones, los actores armados al margen de la ley son quienes alquilan la maquinaria pesada para trabajar las minas.⁷⁶ La Fundación Ideas para la Paz refiere que estos actores estuvieron vinculados, en algún momento, “a la compra y alquiler de maquinaria amarilla para la explotación, pero por los altos costos de inversión y los constantes operativos, han perdido interés en este eslabón”.⁷⁷

Por situaciones como estas y las dinámicas de disputa por el control económico en el Bajo Cauca nos atrevemos a señalar que, en medio de ciclos de confrontaciones violentas y cese de hostilidades, los ARNE se han acomodado a las circunstancias territoriales: presencia de ARE, de otros ARNE, niveles organizativos diferentes entre los AP y de resistencia entre las CL, y han encontrado formas de participar de la economía minera; de allí que se conozcan negociaciones entre diferentes grupos para cobrar vacunas en una misma zona y/o para dividirse las áreas de control y extracción de oro. Negociaciones que, sin embargo, pueden romperse (y se han roto) fácilmente por el reacomodo de las fuerzas e intereses de uno u otro bando.

De acuerdo con testimonios de agentes del ejército, policías y actores armados, un claro ejemplo de esto corre por cuenta de las negociaciones que han realizado entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y los Caparros con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), para llegar a “acuerdos territoriales para participar de las ganancias derivadas de la comercialización del metal [...]” (Bonilla 2022, 260), pese a la capacidad

⁷⁴ “La historia de los dragones brasileños, las máquinas de la destrucción del Bajo Cauca”. *El Colombiano*, 25 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/dragones-brasilenos-maquinas-de-destruccion-en-busca-de-oro-del-bajo-cauca-AD20895612>

⁷⁵ “La historia de los dragones brasileños, las máquinas de la destrucción del Bajo Cauca”. *El Colombiano*, 25 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/dragones-brasilenos-maquinas-de-destruccion-en-busca-de-oro-del-bajo-cauca-AD20895612>

⁷⁶ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁷⁷ “¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro?”. *Fundación Ideas para la Paz*, 29 de julio de 2021, <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>

regulatoria claramente mayor que tienen los grupos reducto del paramilitarismo en el Bajo Cauca.

De acuerdo con el testimonio que brindo a la Fundación Verdad Abierta (VerdadAbierta.com) Leiderman Ortiz, el director del periódico de Caucasia *La Verdad del Pueblo*, en el año 2012, en la región hay que pedirle autorización a los ARNE “para trabajar en algunas zonas” y, a veces son ellos mismos quienes “alquilan las ‘retros’ y la maquinaria para trabajar la mina. Así, es mucha la plata que les entra. Lo grave es que si en la región donde está la mina están las Farc y ‘Los Urabeños’, hay que pagarle a los dos”.⁷⁸

Otro ejemplo de esto son las violentas confrontaciones que protagonizaron Los Rastrojos y Los Urabeños, entre 2009 y 2011, en los municipios de Tarazá, Caucasia, Cáceres, Nechí, Zaragoza y El Bagre. Producto de sus disputas por el control económico y territorial de esta región, se reportaron 279 homicidios en 2009, 225 en 2010 y 348 en 2011, según cifras de la Gobernación del departamento de Antioquia y Medicina Legal.⁷⁹

De acuerdo con investigaciones realizadas por VerdadAbierta.com, entre diciembre del año 2011 y agosto de 2012 estos dos grupos mantuvieron un pacto de no agresión animado por la repartición de las zonas por las que cada uno podía circular y ejercer el control. Los Urabeños “se consolidaron en los municipios de Caucasia y el sur de Córdoba, Cáceres, Nechí y Tarazá” y Los Rastrojos “comenzaron a moverse con mayor fuerza en los municipios de El Bagre y Zaragoza, estableciendo un corredor de movilidad de fácil conectividad entre esta última localidad y el nordeste de Antioquia, región minera por excelencia del departamento”.⁸⁰ Sin embargo, dicho pacto se rompió presuntamente por las intenciones de un reducto de Los Rastrojos de retomar su control en Caucasia.⁸¹

Ahora bien, pese a que estos grupos han desarrollado múltiples actividades para obtener financiamiento, todas las fuentes consultadas concuerdan en que las vacunas o extorsiones son el renglón más importante de su economía en el Bajo Cauca —en especial después de la desmovilización de las FARC, en 2016— y dieron pie al fortalecimiento y aparición de

⁷⁸ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁷⁹ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁸⁰ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁸¹ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

grupos armados como los Caparros, los Burbanos y las disidencias de las FARC (Quintero 2019; Rutas del Conflicto 2020 en Bonilla 2022, 244 -245).

Si bien esta acción criminal se expandió después de 2016 en la subregión, desde comienzos del nuevo siglo AP como mineros, empresarios y comerciantes han denunciado que los ARNE les cobran entre el 10% y 15% de su producción o ganancias mensuales.⁸² Rubén Darío Gómez, integrante de la Confederación Nacional de Mineros diría en 2015, ante la Fundación Verdad Abierta, que desde hacía más de 10 años la región estaba profundamente afectada por esta práctica de los ARNE. De acuerdo con su relato:

Los grupos armados al margen de la ley (que van desde las guerrillas de las FARC y el ELN pasando por las bandas criminales) cobran onerosas extorsiones a quienes desarrollen cualquier actividad minera [...]. De esta manera, los ilegales terminan convertidos en reguladores de “facto” de una actividad vital para la economía de la región y del país.⁸³

La capacidad de los ARNE para someter impunemente a los AP a su voluntad ha sido tal que estos no han contado con más opción que pagar las extorsiones, pues una negativa puede comprometer sus vidas y el funcionamiento de sus negocios. Además, las denuncias ante el ministerio público representan un riesgo que muy pocas personas están dispuestas a asumir, por las múltiples formas en que se relacionan los funcionarios públicos de la región con estos grupos armados (asunto que abordaremos más adelante) y las retaliaciones que podrían desencadenarse si la denuncia es de su conocimiento.

De acuerdo con el relato que un minero de Cáceres le concedió, en el año 2012, a la Fundación Verdad Abierta, la extorsión “¡Es el pan de cada día!”: “Uno aquí trabaja para pagarle a esa gente. Y no es que uno quiera: hay que pagar. Lo que pasa es que aquí no se habla de eso. Mejor dicho, es mejor no hablar de eso”.⁸⁴ Debido a esto, los pequeños mineros y barequeros han insistido en su condición de vulnerabilidad y afirman que, a diferencia de las grandes empresas, ellos no cuentan con los recursos para pagar seguridad privada y esto les imposibilita negarse al pago de extorsiones.⁸⁵

⁸² “Minería en Antioquia: asediada por las extorsiones”. *Verdad Abierta*, 14 de octubre de 2015, <https://verdadabierta.com/mineria-en-antioquia-asediada-por-las-extorsiones/> y “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁸³ “Minería en Antioquia: asediada por las extorsiones”. *Verdad Abierta*, 14 de octubre de 2015, <https://verdadabierta.com/mineria-en-antioquia-asediada-por-las-extorsiones/>

⁸⁴ “Extorsión: flagelo que azota con fuerza al Bajo Cauca”. *Verdad Abierta*, 3 de octubre de 2012, <https://verdadabierta.com/extorsion-flagelo-que-azota-con-fuerza-al-bajo-cauca/>

⁸⁵ “Minería en Antioquia: asediada por las extorsiones”. *Verdad Abierta*, 14 de octubre de 2015, <https://verdadabierta.com/mineria-en-antioquia-asediada-por-las-extorsiones/>

Sin embargo, el tamaño de la empresa no es el único criterio que los ARNE emplean para decidir el tipo de AP a extorsionar. La empresa Damasa protagoniza uno de los casos más conocidos sobre las consecuencias que puede acarrear negarse al pago de una extorsión en la subregión. El Clan Úsuga, conocido posteriormente como los Gaitanistas, decretó un “plan pistola” en 2015 contra dos de las minas más grandes del Nordeste Antioqueño (región vecina del Bajo Cauca), en las que el Grupo Damasa empleaban a 1.600 trabajadores aproximadamente. Como retaliación, este ARNE asesinó a dos trabajadores y lanzó una granada contra uno de los sitios de extracción de la empresa.⁸⁶

De acuerdo con Bonilla, “la gobernanza criminal busca distribuir sus capacidades regulatorias entre pequeños productores con poco poder político, en lugar de tener grandes corporaciones en el territorio con toda la institucionalidad a su favor” (2022, 263). Y, si bien esta lógica es evidente, pues son la pequeña minería, la minería informal, artesanal, el barequeo y los comercializadores locales quienes padecen las mayores afectaciones, la capacidad de los ARNE para controlar la circulación de capital en un territorio es fluctuante y no todas las empresas, pese a su tamaño, cuentan con respaldo y protección de la institucionalidad.

De hecho, podría considerarse que una de las grandes diferencias entre las empresas mineras con presencia en la región radica en sus vínculos o formas de relacionamiento con el poder central, con el legislativo y los políticos de alto nivel, pues es claro, por ejemplo, que multinacionales como Mineros S.A. cuentan con un respaldo institucional nacional: político y militar, capaz de desplegar las fuerzas policivas y militares del Estado para impedir que los ARNE interfieran en su actividad económica (recordar que esta empresa tiene un Batallón Minero Energético en sus instalaciones). Caso que se distancia de la realidad de empresas como Damasa, que pese a emplear a más de 1.600 personas, no cuentan con la protección institucional necesaria para impedir que su funcionamiento se vea afectado por el accionar de los ARNE.

Aunque parezca contradictorio, las extorsiones están correlacionadas con los servicios de seguridad que ofertan los ARNE a los AP en la subregión. Es decir, a partir de los recursos reunidos por esta vía, los ARNE determinan el alcance de sus acciones y funciones de protección contra fuerzas estatales u otros actores que impiden el quehacer de los AP “vacunados”; lo que significa que deciden si el servicio de seguridad incluye “fuerzas de

⁸⁶ “Minería en Antioquia: asediada por las extorsiones”. *Verdad Abierta*, 14 de octubre de 2015, <https://verdadabierta.com/mineria-en-antioquia-asediada-por-las-extorsiones/>

combate, ataques en avanzada para evitar destrucción de la maquinaria y entables, protección al personal y servicios de inteligencia” (Bonilla 2022, 261).

Bajo esta lógica, los AP que se niegan a realizar el pago de extorsiones quedan doblemente expuestos; por un lado, pueden enfrentar retaliaciones de parte del ARNE y, por el otro, se exponen a mayores pérdidas económicas y/o riesgos para la continuidad de su actividad económica por posibles operativos de la fuerza pública o el accionar de otros ARNE o grupos criminales.

En este escenario, el alcance de las regulaciones de las guerrillas, los grupos paramilitares, neoparamilitares y otros grupos delincuenciales está condicionado, en cierta medida, por las formas de relacionamiento —históricas o no— de cada ARNE con los políticos de la subregión, los funcionarios públicos y las fuerzas policivas y militares.

Como lo mencionábamos al comienzo de este apartado del capítulo, la postura y accionar del Estado frente a los grupos paramilitares y neoparamilitares ha sido menos coherente y contundente que la que ha evidenciado respecto a las guerrillas. Muestra de esto es que, en el Bajo Cauca, a la fuerza pública, las entidades y funcionarios estatales locales se les ha develado una gran cantidad de vínculos irregulares e ilegales con estos ARNE; vínculos que han tenido como objetivos obtener réditos económicos incluso del Estado, generar o participar de la movilidad social que permiten las actividades económicas de la subregión e incluso obtener impunidad y fortalecer las clientelas electorales (Bonilla 2023, 217).

Formas de relacionamiento de los grupos paramilitares y neoparamilitares con la institucionalidad estatal local en el Bajo Cauca

Diferentes organizaciones que han estudiado la situación del Bajo Cauca, como el Observatorio de Derechos Humanos del Instituto Popular de Capacitación, Rutas del Conflicto, Verdad Abierta, Fundación Ideas para la Paz y Dejusticia, han advertido que el Estado colombiano no cuenta con el monopolio de la regulación de las dinámicas sociales, políticas y económicas de la subregión. Además, que en medio de una “competencia colaborativa” con el Estado (Bonilla 2023), los grupos paramilitares y neoparamilitares se han planteado objetivos comunes con las instituciones y funcionarios locales del Estado, para asegurar su participación en las economías legales e ilegales, pero, principalmente, para mantener un control y poder político que les brinde estabilidad en las ganancias, sea cual sea

su fuente. Por esto, diferentes analistas coinciden en señalar que la dimensión política en la subregión ha sido cooptada por estos actores desde el plano económico.

De acuerdo con Bonilla, existen “estructuras criminales a las cuales pertenecen integrantes tanto de ARNE en connivencia con ARE, como AP y CL en diferentes proporciones” (2023, 217). Para Eduardo Álvarez, coordinador del Área de Dinámicas de Conflicto y Negociación de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) estas estructuras concentran un poder criminal que se basa no sólo en la capacidad de manejar rentas ilícitas sino de concentrar poder político, más allá de la existencia de una estrategia para conseguir este objetivo o de si se comparte o no una ideología con los políticos locales. Para él, la clave de la hegemonía territorial de los grupos paramilitares y neoparamilitares ha sido la combinación de su poder militar con la capacidad de usar al Estado local para sus fines.⁸⁷

Juan Esteban Jaramillo, investigador del Observatorio de Derechos Humanos del Instituto Popular de Capacitación (IPC), se suma a estas lecturas al afirmar que estos grupos han estado fuertemente involucrados con el poder político del Bajo Cauca y que las administraciones municipales se han convertido en un botín para ellos, ya que les permiten tener injerencia en las contrataciones públicas y en las relaciones políticas y mantener el control de las rentas ilegales.⁸⁸

Las finanzas públicas se volvieron mucho más atractivas para estas estructuras criminales a partir del año 2010, cuando empezaron a gestarse una serie de reformas legislativas tendientes a incrementar la autonomía de las administraciones municipales en el manejo de su presupuesto (Bonilla 2022). Desde entonces, estos grupos han buscado con mayor ahínco

ampliar la capacidad y el alcance de sus acciones, haciendo partícipes de sus ganancias a agentes clave en diferentes agencias estatales, líderes políticos y personas con influencia que faciliten acciones tendientes a disminuir el riesgo operativo de quienes hacen parte de la estructura criminal (Bonilla 2022, 262).

El resultado ha sido la configuración y consolidación de Casas o Clanes Políticos (nombre que han recibido estas estructuras criminales en Colombia), en los que los ARNE son un nodo más dentro del entramado conformado para garantizar el control de estas finanzas (Bonilla

⁸⁷ Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁸⁸ Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

2022, 263). Dichas estructuras le han permitido a los paramilitares y neoparamilitares exigir o pactar montos de dinero con los agentes estatales, para permitir la ejecución de obras o prestación de servicios gubernamentales como educación, salud, infraestructura, servicios públicos, recepción de regalías, entre otros, sin intervenir en la prestación de estos servicios o en su ejecución (Bonilla 2022, 262).

La injerencia de los paramilitares y neoparamilitares en procesos de contratación pública, en procesos electorales y en las dinámicas políticas de la subregión son objeto de investigación y como veremos a continuación no son pocos los casos que han sido comprobados y judicializados, pues las AGC aprendieron rápidamente del legado de las AUC en cuanto a formas de relacionamiento con la clase política⁸⁹ y consiguieron penetrar la institucionalidad local con gran efectividad (Bonilla 2022).

Y, si bien estas formas de relacionamiento entre los paramilitares y neoparamilitares con los ARE han sido más evidentes desde comienzos de este siglo, después de la firma del acuerdo de paz con las FARC, en el año 2016, el alcance y/o capacidad de regulación de las AGC y los Caparros (o Caparrapos) se ha sentido particularmente a través del constreñimiento a líderes campesinos que participan en la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos o la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que suponen un fuerte ingreso de recursos públicos a los municipios de la subregión.⁹⁰

Algunas de las instituciones locales que han visto más golpeada su legitimidad y reputación han sido la policía y el ejército nacional. Entre la CL y los AP existe una desconfianza generalizada por los miembros de la fuerza pública, pues han sido testigos y víctimas de sus formas de relacionamiento con paramilitares y neoparamilitares. Incluso entre los funcionarios de las alcaldías municipales es conocida esta situación, como puede evidenciarse en un testimonio reciente de un funcionario público de Cauca: “hay mucha corrupción en la fuerza pública. Tanta, que la gente ya no le cree a las autoridades”.⁹¹

Otros testimonios de la CL sobre este asunto advierten que estos grupos “tienen gente infiltrada en toda parte”; como lo mencionan ellos directamente: “más se demora uno en salir

⁸⁹ Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁹⁰ Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁹¹ “Coca, tierras y minería ilegal: una guerra que se repite en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba”. *El Colombiano*, 14 de noviembre de 2021, <https://www.elcolombiano.com/colombia/conflicto-armado-en-nudo-de-paramillo-por-coca-y-mineria-ilegal-JF16022865>

de la inspección [de la Policía] o de la Alcaldía que esa gente saber quién los está denunciando”;⁹² “Uno ya por experiencia sabe que no puede confiar en ellos. Yo veía que alias ‘Sebastián’ andaba con ellos en la patrulla mientras en las calles había carteles de ‘Se busca’ con su foto”.⁹³

Algunos de los casos más conocidos en la subregión sobre las relaciones entre la fuerza pública y las AGC, de los últimos años, son: la captura del comandante de la Policía de Caucasia, en 2019, por concierto para delinquir, concusión y cobro de extorsiones; y el cambio de todo el cuerpo de Policía de El Bagre, este mismo año, por las constantes quejas de la comunidad sobre su relación con grupos armados y los pagos que recibían de los microtraficantes.⁹⁴

Ahora bien, en cuanto a casos de políticos y funcionarios públicos investigados por nexos con grupos paramilitares y neoparamilitares, Ramiro “Cuco” Vanoy —el máximo dirigente del Bloque Mineros de las AUC— dio en el año 2010 un testimonio de gran importancia, ante los magistrados de Justicia y Paz⁹⁵, sobre el tipo de relaciones que sostuvo con dirigentes políticos de la subregión.

De acuerdo con sus declaraciones,⁹⁶ los exalcaldes de Caucasia Juan Carlos Garcés (periodo 2004 – 2007) y Jorge Iván Valencia (periodo 2008 – 2011) fueron testaferros suyos de varias propiedades. El exalcalde de Cáceres Hugo de Jesús Barrera (periodo 2001- 2003) realizó múltiples negocios de compra de tierras con él y fue amigo suyo.

Los exalcaldes de Tarazá, Reinaldo Pozo y Miguel Ángel Gómez fueron aún más cercanos a “Cuco” Vanoy. De su relación con el primero se sabe que, después de la desmovilización del Bloque Mineros, este le rindió un homenaje público en el que le entregó una placa conmemorativa en la que se leía: “La comunidad del municipio de Tarazá en conjunto con

⁹² Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁹³ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

⁹⁴ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>
“Por nexos con criminales, relevan policías en el Bajo Cauca”. *Caracol Radio*, 11 de junio de 2019, https://caracol.com.co/emisora/2019/06/12/medellin/1560309894_822225.html

“Capturado el jefe de modelo de cuadrantes de Antioquia”. *Caracol Radio*, 5 de junio de 2019, https://caracol.com.co/emisora/2019/06/06/medellin/1559780668_466113.html

⁹⁵ El mecanismo de justicia transicional creado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, para facilitar el proceso de paz, desmovilización y reincorporación a la vida civil de los miembros de grupos paramilitares.

⁹⁶ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

todos los organismos sociales agradecen las obras en pro del desarrollo social y económico de la región al señor comandante Ramiro Vanoy Murillo”.⁹⁷ Sobre su relación con Miguel Ángel Gómez (Periodos 2001- 2003 y 2008 – 2011), Vanoy declaró que este “llevó a los miembros del Sindicato de Trabajadores Oficiales de Antioquia (Sintraofan) de esta localidad hasta su base paramilitar para así intimidarlos y obligarlos a renunciar a sus cargos en la Alcaldía.”⁹⁸

Pero los vínculos entre funcionarios públicos, políticos y fuerza pública con el paramilitarismo no terminaron con la desmovilización de las AUC. El control social, político y militar que tuvo hasta el año 2018 (año en que fue abatido) Donaldo Antonio Mercado, Alias Polocho, el cabecilla del Frente Julio César Vargas de las AGC, no habría sido posible sin el apoyo de funcionarios y líderes políticos de la región, de acuerdo con la información recabada por la Fundación Verdad Abierta.

En una audiencia de imputación de cargos en contra de Mario Eliecer Sierra, vicepresidente del concejo de Tarazá, la Fiscalía indicó que éste le suministraba permanentemente información sobre las actividades de la Alcaldía de Tarazá, los movimientos de la Fuerza Pública y el ingreso de funcionarios al pueblo, al grupo comandado por Alias Polocho, con el fin de que pudieran evadir los operativos en su contra.⁹⁹

En este mismo municipio, en 2017, la Policía capturó a un concejal, Carlos Mario Mira; al jefe de personal del Hospital de dicha localidad; y a una enfermera del mismo centro asistencial, por nexos con las AGC.¹⁰⁰

En Cáceres, en 2018, la Fiscalía capturó al alcalde José Mercedes Berrío, por realizar alianzas con miembros del Frente Virgilio Peralta de las AGC para forzar a la comunidad a votar por él en los comicios del 2015 de los cuales salió electo.

Debido a la situación que afrontaba esta subregión en 2018, la Misión de Observación Electoral (MOE) declaró que cuatro de los seis municipios del Bajo Cauca antioqueño: Zaragoza, El Bagre, Tarazá y Cáceres presentaban altos niveles de riesgo, tanto por factores

⁹⁷ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁹⁸ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

⁹⁹ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

¹⁰⁰ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

relacionados con el fraude electoral como por factores asociados a la violencia. Pero, en Tarazá y en Cáceres el nivel de riesgo de era extremo porque la presencia de organizaciones criminales que se disputaban el control del territorio y la economía ilegal estaba generando una crisis humanitaria y podía influenciar en el desarrollo de las campañas electorales y los comicios.¹⁰¹

La situación de orden público en el Bajo Cauca continuó degradándose y el Estado se vio forzado a declarar Emergencia Humanitaria en toda la subregión a mediados del año 2019. Y, si bien la información disponible refiere vínculos que no esclarecen plenamente las formas en que algunos ARNE utilizaron el aparato estatal para regular las relaciones sociales, políticas y económicas en la subregión, sí permite imaginar el nivel de cercanía y complicidad que existió entre paramilitares, neoparamilitares y los ARE. De hecho, producto de las relaciones que siguieron sosteniendo los miembros de la fuerza pública y los funcionarios estatales locales con las AGC y los Caparrros, se puede concluir que pese al sometimiento de los cabecillas de las AUC, el Proceso de Paz de 2005 “no redundó en el desmonte real y efectivo de las economías ilícitas ni en el aparato político construido por ‘Cuco’ Vanoy durante poco más de una década”.¹⁰²

3.3.3 Conflictos asociados a las formas de relacionamiento del Estado con la pequeña minería: artesanal, tradicional y barequeo

En medio de una profunda pobreza, violencia, inequidad, control de todas las esferas de la vida de la CL por parte de los ARNE y corrupción en las prácticas políticas de los funcionarios del Estado, incluidos los de las fuerzas policivas y militares, en el Bajo Cauca Antioqueño los pequeños mineros tuvieron que enfrentar las consecuencias del proceso de neoliberalización de la política económica del país y un boom sin precedentes de la minería de oro que trajo consigo nuevos AP a la subregión y reconfiguró sus formas de relacionamiento territorial.

Las transformaciones políticas e institucionales del sector minero-energético que sucedieron entre los años noventa del siglo pasado y las dos primeras décadas del presente (y que

¹⁰¹ “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

¹⁰² “Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca?”. *Verdad Abierta*, 28 de febrero de 2018, <https://verdadabierta.com/posibles-alianzas-entre-politicos-y-las-autodefensas-gaitanistas-de-colombia-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

revisamos en el capítulo anterior) impactaron profundamente la vida de los pequeños mineros; acentuaron las condiciones estructurales de su marginalidad y los sumergieron en una puja constante con el Estado por sus derechos económicos.

El acceso a la tierra —a la posesión o titularidad de esta— ha estado en el centro de las problemáticas de los sectores populares de la subregión: de los indígenas, afrodescendientes, campesinos, pescadores, pequeños mineros y demás sectores empobrecidos. Esto, debido a la concentración de las propiedades en manos de trasnacionales mineras con títulos a perpetuidad (RPP), otorgados desde la época de la colonia; a las colonizaciones ganaderas de los años 30, 40 y 50 del siglo XX que instalaron un modelo latifundista; y a la declaración, por parte del Estado, de un área de 79.557 hectáreas como reserva natural Bajo Cauca – Nechí (entre los municipios de Cáceres, Caucasia y Zaragoza),¹⁰³ con la cual se desconoció el derecho a la propiedad privada de la tierra y al uso económico de los recursos de su entorno, a quienes habían habitado históricamente esta zona.

Con la implementación del actual Código Minero o Ley 685 de 2001 y las reformas y normativas que le siguieron, estas barreras se pronunciaron aún más, ya que el Estado definió como ilegal toda actividad extractiva que no cuenta con un título minero, homogenizó los requisitos legales para acceder a títulos —sin contemplar las diferencias entre la pequeña, mediana y gran minería—, y limitó los medios que los mineros artesanales o barequeros pueden emplear para la obtención de oro y las cantidades mensuales que pueden extraer y comercializar.

A través del artículo 155 de la ley 685 el Estado reconoció como barequeros sólo a aquellas personas que lavan arena por medios manuales con el objeto de separar y recoger metales preciosos sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos, por lo que determinó que este grupo de AP no necesita de un título minero ni licencia ambiental. Con el artículo 152 indicó que el resto de actividades desarrolladas por los pequeños mineros son ilegales si se realizan en áreas no amparadas por un título minero, sin título vigente o sin la autorización del titular de la propiedad, por lo que estos AP sólo pueden extraer pequeñas cantidades, a poca profundidad, por medios manuales y para el consumo de ellos, pues cualquier otro destino industrial o comercial de los minerales extraídos les está prohibido.

¹⁰³ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f, <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

La dirección que quiso darle el gobierno de Juan Manuel Santos a la política minera del país, a partir del año 2012, nuevamente acentuó la exclusión de los pequeños mineros del sector extractivo legal e impulsó una campaña de criminalización de la minería no formalizada al equipararla con la minería ilegal.

Como lo señaló Mauricio Cárdenas, el ministro de minas de este año, el Gobierno buscaba implementar una serie de políticas que le permitiera combatir la minería ilegal de la misma manera que al narcotráfico.¹⁰⁴ El resultado de este empeño fue la expedición del decreto 2235 de 2012 que le confirió a la Policía Nacional la autoridad para destruir la maquinaria pesada (como dragas y retroexcavadoras) utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin licencia ambiental ni título minero; una medida que llevaría a los pequeños mineros a organizarse en torno a una oleada de paros mineros en la subregión.

Además de esto, a través del artículo 112 de la Ley 1450 de 2012 el Estado creó el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), con el que buscaba darle transparencia a este mercado, por medio de la certificación de las personas naturales y jurídicas que cuentan con títulos mineros y aquellas que están autorizadas para comercializar minerales. Tras la expedición de esta ley, todos los AP debían cumplir con los requisitos legales establecidos por el Código Minero de 2001 y las leyes que lo modifican para poder solicitar su inscripción al RUCOM, obtener un certificado de acreditación y aparecer en los listados de los AP autorizados para la comercialización.

Teniendo en cuenta que generalmente los pequeños mineros: a) no cuentan con títulos mineros porque no son propietarios de tierras (menos aún de aquellas que tienen reservas auríferas); b) se movilizan por sus territorios para extraer oro en diferentes puntos (trashumancia), de acuerdo con las posibilidades de acceso que tengan a zonas no explotadas por otros AP o a zonas en donde los ARNE les permiten desarrollar sus actividades productivas; c) se ayudan de diferentes métodos y tecnologías para la extracción de minerales; d) no cuentan con los recursos necesarios para formalizarse; entre muchas otras situaciones que incrementan las barreras de acceso a títulos y licencias, se puede concluir, como lo dice la investigadora Betancur, que el resultado de los cambios en la política minera fue “la desaparición de pequeños y medianos mineros del mapa de productores reconocidos por la institucionalidad del país” (Betancur 2019, 27).

¹⁰⁴ “Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

A raíz de las vulneraciones a los derechos económicos de los pequeños mineros, que se acentuaron tras la promulgación del decreto 2235, las tensiones sociales en el Bajo Cauca Antioqueño se incrementaron hasta desencadenar una crisis humanitaria a finales de la segunda década del 2000.

En el año 2013 los pequeños mineros realizaron una gran movilización en 18 departamentos del país, liderada por Conalminercol, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia. Las 250 mil personas que se congregaron en julio de este año le presentaron al Gobierno una agenda dentro de la que se destacaban las siguientes solicitudes:

(i) Cambios en la regulación que permita que los pequeños mineros puedan seguir desarrollando sus actividades mecanizadas o no; (ii) el cese de operativos militares para la quema de maquinaria y el cierre de los procesos judiciales; (iii) el respeto a los acuerdos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en las comunidades afro e indígenas; y (iv) respecto al territorio, la posibilidad de realizar consultas con consentimiento previo, libre e informado y prelación para las comunidades (Berrío, M. & Hernández, Y., 2013 en Betancur 2019, 25).

En el año 2015, movilizadas por la continuidad de las políticas y el incumplimiento de las promesas que el gobierno les hizo en el paro de 2013, los mineros volvieron a movilizarse. En el municipio de Caucasia se reunieron alrededor de 5.000 pequeños mineros de la Subregión del Bajo Cauca y del Nordeste antioqueño para protestar por el derecho al trabajo y la no criminalización; pedían poder ejercer su labor sin ser perseguidos por las autoridades:105

“Nosotros empezamos como mineros tradicionales. Luego pasamos a ser informales. De ahí, a ilegales. Después, criminales. Ya estamos encima de los narcotraficantes. Todo porque no tenemos título. ¿Y por qué? Porque el Gobierno solo tiene interés en dárselos a las multinacionales” (Bermúdez, L., 2015 en Betancur 2019, 26 – 27).

“Hasta el oro lo declararon ilegal y no tenemos dónde venderlo, nosotros somos campesinos honestos y pedimos que nos respeten los derechos por una actividad que viene de nuestros ancestros, desde hace 500 años”.106

En el año 2017 nuevamente se presentaron protestas por la dificultad para acceder “a permisos de exploración y por las prohibiciones de comercialización del oro para los mineros

¹⁰⁵ “Calma, en marcha minera en Caucasia”. *El Colombiano*, 19 de febrero de 2015, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/calma-en-marcha-minera-en-caucasia-YD1324573>

¹⁰⁶ “Calma, en marcha minera en Caucasia”. *El Colombiano*, 19 de febrero de 2015, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/calma-en-marcha-minera-en-caucasia-YD1324573>

sin título”.¹⁰⁷ De acuerdo con testimonios de quienes participaron en las conversaciones con el gobierno, a este no le interesa formalizarlos, no reconoce la necesidad de unos requisitos diferenciales (Betancur 2019); dicen que “el Gobierno los metió en la misma bolsa de los ilegales y que está criminalizando todo el eslabón de la cadena”.¹⁰⁸

“Ahora todo es delito y si un minero produce más de 35 gramos al mes ya no es minero de subsistencia, y necesita un título y licencia que cuestan millones. Estar legalizado vale demasiado. Nos condenaron a volver a la batea. Somos víctimas de los grupos ilegales y ahora de los operativos de la fuerza pública”.¹⁰⁹

Los paros mineros y manifestaciones que tuvieron lugar en la segunda década de este siglo permitieron a los pequeños mineros visibilizar la necesidad de ser reconocidos como sujetos económicos de sus territorios (Betancur 2019, 27). Dicho reconocimiento, como lo advierten ellos mismos, implica resolver el problema histórico de la titularidad de la tierra en la subregión, por lo que pedían, por ejemplo, que la empresa Mineros S.A. devolviera al Estado las tierras que había explotado, en donde ya no realizaban actividades extractivas, para que los mineros de la región pudieran trabajar en ellas.¹¹⁰

Otras propuestas y solicitudes que realizaron fueron: la creación de distritos mineros, que implicaba “la caracterización expés de los pequeños mineros y la georreferenciación de un territorio para el ejercicio de su actividad”;¹¹¹ la derogación del decreto 2235; el respeto del derecho a la consulta previa; y el avance en los procesos de formalización (el ajuste de los requisitos).

La respuesta del Estado a estas demandas de los pequeños mineros puede resumirse en dos vías principalmente: una de ellas a través de campañas de formalización de la minería en las zonas donde la extracción ilegal es muy alta, algunas de ellas con ayuda de empresas

¹⁰⁷ Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

¹⁰⁸ “Especial. La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño”. *El Colombiano*, 13 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>

¹⁰⁹ “Especial. La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño”. *El Colombiano*, 13 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>

¹¹⁰ “Mineros S.A., El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

¹¹¹ “Especial. La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño”. *El Colombiano*, 13 de marzo de 2023, <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>

privadas; la otra, a través de la continuidad de la campaña de criminalización de la minería no formalizada y el trato militarista de los conflictos mineros.

Frente a la primera vía, dos acciones del Estado, posteriores a los paros de 2013, 2015 y 2017 han sido reconocidas por los mineros como un avance en la formalización. Por un lado, la autorización de 40 subcontratos de formalización para el departamento de Antioquia, en el año 2017, como resultado de la instalación de 11 mesas de trabajo con mineros (3 de las cuales quedaban en el Bajo Cauca), en las que participaron la Secretaría de Minas de Antioquia, en calidad de autoridad minera delegada, y el Ministerio de Minas y Energía (Semana 2017, 63).

Por el otro, la creación en el año 2017 de la Empresa de Mineros de Jobo Medio (Emijom S.A.S.) que en el Bajo Cauca consiguió formalizarse gracias a un programa diseñado por la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, a través del cual la empresa Mineros S.A. cedió un área de su título. El caso de esta compañía —que en ese mismo año contaba con 127,4 hectáreas y 486 personas beneficiadas— es el primer y único de cesión parcial de un Reconocimiento de la Propiedad Privada (RPP) en Colombia (Semana 2017, 63).

Pese a estos dos logros, los pequeños mineros han advertido la falta de voluntad real del Estado para formalizarlos, por las “trabas” legales que les han puesto e incluso por los ataques que han sufrido sus maquinarias e infraestructuras mientras realizan el proceso de formalización; acciones que han tenido como consecuencia un avance insignificante en esta política,¹¹² como lo demuestra la siguiente información recabada por diferentes fuentes:

- En el año 2010, de acuerdo con un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, el 86% de las solicitudes de formalización de la actividad minera fueron rechazadas (Betancur 2019, 25).
- En el 2015, la Gobernación de Antioquia asumió el compromiso de formalizar 800 unidades, pero el proceso inició sólo con 150 y ninguna logró legalizar su actividad (Betancur 2019, 23).
- En el año 2016, la Agencia Nacional de Minería (ANM) contaba con 8.500 solicitudes de formalización minera, 1.582 de las cuales correspondían a Antioquia, pero sólo una de ellas fue otorgada.¹¹³

¹¹² No está de más anotar que en el año 2019 en el Bajo Cauca existían 1.200 unidades de explotación minera de carácter informal, de las que dependían unas 45 mil personas (Betancur 2019, 23).

¹¹³ “El problema ancestral de la minería Segoviana”. *Verdad Abierta*, 4 de septiembre de 2017, <https://verdadabierta.com/el-problema-ancestral-de-la-mineria-segoviana/>

En paralelo, los pequeños mineros han tenido que afrontar las campañas de criminalización que desde las instituciones del Estado y las grandes empresas mineras privadas han emprendido en contra de su actividad económica, con la complicidad de los medios de comunicación tradicionales; además de una intensa actividad policial y militar en contra suya. Nada más en el año 2019 la Fuerza Pública realizó 447 operaciones de intervención a minas de explotación de oro en el país.¹¹⁴ La destrucción de maquinaria y judicialización de los mineros que no cuentan con títulos han sido presentadas como una estrategia para proteger el medio ambiente y afectar las finanzas de los grupos armados. Sin embargo, el impacto real de estas acciones en la economía de los ARNE ha sido motivo de fuertes cuestionamientos, pues esta actividad cada vez cobra mayor importancia como fuente de financiamiento y ejercicio de control territorial para estos actores.

La criminalización de la extracción informal del oro y las comunidades mineras se evidencia en la falta de distinción —en el accionar de la fuerza pública— entre los diferentes tipos de minería: criminal, ilegal e informal.¹¹⁵ Por esto, la CL y los AP denuncian que los operativos contra la minería ilegal responden al interés por defender el capital de las grandes empresas dueñas de los títulos mineros de los lugares en que ellos, los AP y CL, han realizado actividades extractivas tradicionalmente.

Muestra de esto es que multinacionales como Mineros S.A. y la Gran Colombia Gold cuentan con batallones minero-energéticos en sus instalaciones (los Batallones No 5 y No 8, respectivamente) y que el Estado ha creado estructuras como: la Unidad contra la Minería Ilegal de la Policía Nacional (Unimin) en 2012 y la Brigada contra la Minería Ilegal del Ejército en el año 2015 (Betancur 2019, 53) bajo la promesa de defender sus operaciones.

El respaldo del Estado a la gran minería se evidencia igualmente en los acuerdos millonarios de protección que ha realizado la fuerza pública, por ejemplo, con la empresa Mineros S.A., con quien Rutas del Conflicto ha documentado tres convenios entre 2013 y 2019:

El primer convenio se pactó por 1.135.400.000 millones de pesos entre 2013 y 2014 para que el Ejército protegiera las instalaciones de los municipios de Nechí, Zaragoza y Anorí. El trabajo de seguridad lo llevaron a cabo la Décima Primera Brigada y Décima Cuarta Brigada

¹¹⁴ “¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro?”. *Fundación Ideas para la Paz*, 29 de julio de 2021, <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>

¹¹⁵ “¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro?”. *Fundación Ideas para la Paz*, 29 de julio de 2021, <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>

del Ejército. (...) En el segundo convenio, la empresa pagó a las Fuerzas Militares 1.163.241.000 millones de pesos por protección en sus instalaciones de Zaragoza, en la mina La Ye, entre 2017 y 2019. El tercer convenio se firmó por 868.276.000 millones de pesos entre 2018 y 2019. En total, Mineros S.A. le ha pagado más de 3 mil millones de pesos al Ejército por servicios de protección.¹¹⁶

Otro de los cuestionamientos de los que ha sido objeto el Estado está relacionado con que sus políticas —soportadas en mecanismos legales y estrategias de guerra como el incremento de la presencia militar y sus operaciones en la subregión—, no han logrado reducir el impacto de la violencia sobre la CL. Por el contrario, han llevado a que los ARNE intensifiquen su presencia y aumenten los costos de sus servicios de protección (Bonilla 202, 265). De hecho, han desencadenado una crisis que la ubica la subregión como una de las más violentas del país y del mundo.

En términos de condiciones estructurales de vida, la presencia coercitiva del Estado no ha impactado la calidad de vida de la CL; no le ha brindado mayor ni mejor acceso a sus derechos fundamentales: salud, educación, vivienda digna, trabajo, libre movilidad, justicia... Por el contrario, en muchos casos el aumento de la presencia militar “ha desembocado en la estigmatización y violación de derechos humanos en contra de la población civil”.¹¹⁷

Por esto, se puede afirmar que una gran consecuencia de que el Estado haya optado por darle un manejo militarista a los conflictos que genera la minería —y el extractivismo en general—, es la criminalización de los actores productivos pequeños: una negación de sus derechos económicos y una persecución que, debido a la falta de distinción entre las prácticas tradicionales, con vocación de formalización, ilegales y criminales, distorsiona otras prioridades de la intervención gubernamental y le muestra a las comunidades ricas en recursos naturales sólo la cara coercitiva del Estado.

¹¹⁶ Mineros S.A., *El Gigante Invisible del Conflicto Socioambiental en Bajo Cauca*. *Rutas del Conflicto*, 17 de mayo de 2023, <https://rutasdelconflicto.com/notas/mineros-sa-el-gigante-invisible-del-conflicto-socioambiental-cauca>

¹¹⁷ “Las violencias que se reciclan en el Bajo Cauca”. *Rutas del Conflicto*, s.f., <https://rutasdelconflicto.com/especiales/bajo-cauca/factores-persistencia.html#dos>

3.4 Reflexiones sobre el accionar del Estado en el Bajo Cauca antioqueño

En medio del proceso de neoliberalización de las políticas e instituciones del Estado, que tuvo lugar en el país en los años noventa del siglo pasado, en el Bajo Cauca antioqueño los AP y los ARNE fueron reacomodándose a los nuevos ordenes regulatorios y las dinámicas del conflicto armado interno y el narcotráfico. El Estado y sus representantes locales contaron con mecanismos diferentes para regular los vínculos político-económicos entre los actores sociales que convergieron en la subregión.

Las contradicciones que empezaron a evidenciarse en el accionar del Estado dinamitaron la relación con los pequeños productores de oro de una zona del país que, en medio de un profundo abandono estatal, pobreza y crisis sostenidas de violencia, aporta el 40% de la producción nacional de este mineral (Sistema de Información Minero Colombiano, 2021 citado en Bonilla 2023, 203).

Como se mencionó al comienzo del capítulo, en el año 2020 el 80% de la población del Bajo Cauca estaba vinculada, directa o indirectamente, con la minería aurífera de aluvión¹¹⁸, una práctica que en esta subregión es anterior a la época colonial. En el año 2015 se conocían 1.200 unidades de explotación minera de carácter informal (sin título minero), de las que dependían alrededor de 45 mil personas¹¹⁹ que, bajo los nuevos ordenes regulatorios, fueron convertidas en uno de los principales objetivos del accionar coercitivo del Estado.

El rol que ha desempeñado el Estado en el proceso de articulación de territorios marginales — como el Bajo Cauca— a la economía global, ha estado empañado por la defensa a ultranza de capitales privados de empresas multinacionales, con explotaciones a gran escala; dejando por fuera de la economía local a las comunidades que tradicionalmente han sobrevivido de esta actividad.

Dicha defensa de la gran minería ha evidenciado la pervivencia de prácticas corruptas entre los funcionarios públicos y la connivencia con actores armados al margen de la ley. Además, ha mostrado una tendencia militarista en el trámite de los conflictos de intereses que generan las actividades extractivas, en el que se han vulnerado sistemáticamente los derechos de la pequeña minería, la informal, tradicional, de barequeo y en proceso de formalización.

¹¹⁸ Según datos ofrecidos por la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conaminercol) para el Observatorio de Derechos Humanos del Instituto Popular de Capacitación IPC. “Los daños de la minería legal en el Bajo Cauca”. *Instituto Popular de Capacitación*, 25 de febrero de 2020, <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2020/02/25/los-danos-de-la-mineria-legal-en-el-bajo-cauca/>

¹¹⁹ “Legalizar la minería en el Bajo Cauca: ¿experimento fallido?”. *Verdad Abierta*, 6 de mayo de 2015, <https://verdadabierta.com/legalizacion-de-la-mineria-en-bajo-cauca/>

En el Bajo Cauca antioqueño los mecanismos político-administrativos del Estado jugaron un rol secundario en el tratamiento de las problemáticas de la subregión. No sólo las instituciones locales no han cumplido con sus deberes de vigilancia y control y han empleado criterios diferentes para sancionar los actores productivos de la región, si no que la política de formalización —que fue presentada a las comunidades locales como la solución a sus problemas y el programa bandera de los gobiernos del presente siglo— fue formulada con barreras evidentes para el acceso a la legalidad de la producción de la pequeña minería.

A la par, el Estado, las grandes empresas mineras y asociaciones gremiales de este sector económico adelantaron una campaña de desprestigio de la pequeña minería que legitima el trato militarista que el Estado le ha dado —sin diferenciación alguna— a la minería criminal, en proceso de formalización, artesanal, tradicional y el barequeo.

Por estos y otros conflictos de intereses asociados con el proceso de regulación de esta actividad, como: la escasez de áreas libres para titulaciones, el desconocimiento de la trashumancia como una práctica minera ancestral, los límites impuestos a la cantidad de oro que pueden extraer y la negación de sus derechos a la tierra y el trabajo, los pequeños mineros del Bajo Cauca denuncian que el Estado ha actuado en favor del capital privado y transnacional y que, al convertir una actividad tradicional en informal e ilegal (Rivera 2014; VerdadAbierta.com 2015; Defensoría del Pueblo 2015; Betancur 2019) adelantó una campaña de criminalización que trajo consigo el tratamiento militar de los conflictos mineros (Rivera 2014; VerdadAbierta.com 2015; Betancur 2019).

Dicha campaña de criminalización de la minería informal incluye su vinculación con actores armados ilegales con los que el Estado se ha disputado el monopolio fiscal y de la violencia en la subregión y con crímenes medioambientales. Y, ante la inminente desprotección (por parte del Estado) que genera esta situación, los pequeños mineros, y en general la CL, queda más vulnerable y expuesta a abusos y violaciones de derechos humanos, económicos y naturales por parte de los actores armados ilegales —además de los estatales¹²⁰— y las empresas legales con quienes comparten el territorio.

¹²⁰ La Fundación Paz y Reconciliación expone que los habitantes del Bajo Cauca desconfían profundamente de la Policía y cuestionan el rol que cumple la fuerza pública en la región, ya que consideran que sus integrantes actúan en connivencia con los grupos armados (PARES, 2019, p.76). Incluso la defensoría del pueblo denunció que, presuntamente, la poca presencia de policía y fuerzas militares en las zonas de explotación estaría relacionada con el pago de una “cuota” que le permite a los mineros trabajar sin la presión de las respectivas entidades gubernamentales (Defensoría del Pueblo 2015, 29).

Conclusiones

En Colombia, la adopción progresiva de marcos normativos que fomentan y protegen el extractivismo modificó sustancialmente el mapa minero del país. El ingreso de grandes empresas nacionales y transnacionales a territorios ricos en recursos naturales que generalmente no habían sido articulados a la economía legal nacional, ni global y que, por lo general, coincidían con regiones profundamente afectadas por el conflicto armado, dio como resultado el crecimiento sostenido del sector minero-energético, que pasó de aportar el 28% del total de las exportaciones en 1995 al 50% en 2018.¹²¹

Desde finales del siglo pasado, la creciente demanda de materias primas por parte de China e India principalmente, el desarrollo de tecnologías que permitieron incrementar la escala de explotación de materia primas, el aumento de restricciones ambientales en países industrializados y la incertidumbre que produjo en el mercado global la crisis financiera de Estados Unidos en 2008 influyeron en el buen desempeño de los precios internacionales de *commodities* que cobraron gran importancia para la economía colombiana.

El aumento de las inversiones en exploración y explotación y, por lo tanto, de los títulos mineros otorgados por el Estado, fue particularmente significativo durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010) y el primer periodo de Juan Manuel Santos (2010 - 2014). Esto condujo a que Colombia se consolidara, en el año 2016, como el quinto país en América Latina en explotación de oro y el decimoquinto en el mundo; y en 2017, como el primer productor de carbón en la región y el undécimo en el mundo; el primer productor de esmeraldas en el continente y el segundo a nivel mundial; y el segundo productor de ferróníquel en la región y el noveno en el mundo (Revista Semana 2017).

Mientras dichos cambios en la estructura productiva y económica tenían lugar, Colombia se posicionaba igualmente como uno de los países más violentos del mundo¹²² y como uno de los cinco más desiguales en términos de tenencia y acceso a la tierra, con un índice Gini para la concentración de la tierra de 0,89 en 2019¹²³.

121 "El relativo rezago de la economía colombiana". *El Tiempo*, 21 de junio de 2019, <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/el-relativo-rezago-de-la-economia-colombiana-377602>

122 "Colombia. Homicidios intencionados". *Datos Macro*, s.f., <https://datosmacro.expansion.com/demografia/homicidios/colombia?anio=2000#:~:text=M%C3%A1s%20muerres%20violentas%20en%20Colombia,menos%2073%20asesinatos%20cada%20d%C3%ADa>.

123 "Expertos debatirán en la cumbre Colombia Rural sobre el precario acceso a la tierra en Colombia". *Semana Rural*, s.f., <https://semanarural.com/web/articulo/expertos-debatiran-en-la-cumbre-colombia-rural-sobre-el-precario-acceso-a-la-tierra-en-colombia/1170>

En medio de grandes oleadas de desplazamiento forzado, masacres, violaciones masivas de derechos humanos y despojo de tierras a comunidades campesinas y étnicas, Colombia vivió un boom minero energético y un auge de cultivos de uso ilícito, agroindustriales y de biocombustibles sin precedentes en el Siglo XX, que estuvo estrechamente vinculado con el fenómeno paramilitar.

Este boom respondió principalmente a unas demandas internacionales que —basadas en la división mundial del trabajo, la especialización productiva de los países, la necesidad de mercados siempre nuevos y la explotación universal de los recursos— evidenciaron la dependencia de Colombia respecto al mercado global y la influencia de este en la configuración de los usos del suelo del país y las relaciones de poder y dominación que en o por la tierra tienen lugar.

Los años ochenta y noventa del siglo pasado estuvieron marcados por un proceso de ajuste de la política macroeconómica en América Latina que empezó a impulsarse, desde el Norte Global, como una medida necesaria para el crecimiento económico y superación del subdesarrollo en la región. La adaptación de órdenes regulatorios neoliberalizados que buscaban, principalmente, limitar la regulación estatal de la economía, se presentó como la única alternativa de articulación de la región a la nueva división internacional del trabajo y vino acompañada de una presión política y económica global que exigía la copia rigurosa de las instituciones “asociadas al “liberalismo enraizado” de la “era de oro del capitalismo” de la posguerra” (Evans 2006, 463).

En Colombia, el proceso de adopción de las transformaciones políticas e institucionales sugeridas bajo esta estrategia del *Monocultivo Institucional* (Evans 2006, 478) empezó en 1986, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), pero los gobiernos que le siguieron, sin excepción alguna, mostraron su afinidad por las políticas económicas ortodoxas. Los años en los que se gestaron las mayores transformaciones en el país fueron: (i) 1986, durante el gobierno de Belisario Betancur; (ii) entre 1989 y 1992, al final del gobierno de Virgilio Barco y durante los dos primeros años del gobierno de César Gaviria; y (iii) en 2006, durante el último año del primer periodo presidencial de Álvaro Uribe.

Las áreas de la política (comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y pensional) que sufrieron mayores transformaciones en el país, en este proceso de neoliberalización de los órdenes regulatorios, con el que se buscaba competir por la IED, fueron: la comercial, que de acuerdo con los índices construidos por Lora (2012) incrementó en 68 puntos en los 24 años

objeto de su análisis (1986-2010); la financiera, que aumentó 29 puntos; y la de privatizaciones, que incrementó 27 puntos. Y, si bien la política tributaria sólo incrementó en 12 puntos, las 11 reformas promulgadas entre 1985 y 2010 y la frecuencia con que se presentaron permiten advertir que hubo gran actividad, o desacuerdos, en el Congreso de la República en torno a la discusión del modelo tributario que se debía seguir.

Ahora bien, estos cambios en la política macroeconómica con los que se buscaba la superación del subdesarrollo se tradujeron o aterrizaron igualmente en la política minera del país. A la par que se profundizaba la liberalización de las áreas susceptibles de reformas estructurales, se creaban las condiciones jurídicas para consolidar un modelo de enclave exportador.

Es por esto que en 1988, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas, se propuso dejar a un lado el modelo de nacionalización de los recursos mineros que había regido el país desde 1969, a través de la ley 20, para abrirle paso a un modelo mixto de explotación minera reglamentado a través del Decreto de Ley 2655 de 1988, y que, como antecedente inmediato al modelo neoliberal que se implementó en 2001, buscó disminuir la participación del Estado en la explotación minera y estimular la IED en el sector.

Para empezar este tránsito hacia un modelo de enclave exportador, a través de la Ley 2655 se definieron diferentes tipologías de títulos mineros (licencias de exploración y explotación, aportes mineros y contratos mineros), se creó el registro minero como una medida de control de los títulos, se reglamentó la licencia ambiental como requisito para el desarrollo de actividades de exploración y/o explotación, se creó la figura de aporte minero para que las entidades adscritas al Ministerio de Minas y Energías pudieran explorar y explotar yacimientos, se definió el tipo de contraprestaciones que debía recibir el Estado por los permisos otorgados para explotar minerales, se delimitaron las zonas restringidas para el desarrollo de estas actividades y, entre otros cambios, se establecieron las diferencias entre la mediana y gran minería y el barequeo y mazamorreo, lo cual implicó la definición de unos requisitos diferenciales para el acceso a títulos.

Dado que la Ley 20 de 1969, el Decreto de Ley 2655 de 1988 y el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991 ratificaban al Estado como propietario de los recursos naturales no renovables y la participación del Estado en la exploración y explotación minera fue entendida como un obstáculo para el incremento de la IED, durante el gobierno de Andrés Pastrana se expidió un nuevo Código Minero: la Ley 685 de 2001.

Producto de las transformaciones que trajo consigo este Código Minero —que sigue rigiendo en la actualidad—, el papel del Estado colombiano quedó reducido a la fiscalización y promoción del extractivismo como motor de la economía del país. Los cambios institucionales y normativos que tuvieron lugar respondieron a dos orientaciones básicas: convertir las empresas estatales en organismos mixtos que integraran capitales privados y “adaptar los aparatos estatales para que pasaran de ser empresas líderes en el sector, a estructuras de seguimiento y administración de la actuación de los actores mixtos y privados” (Duarte 2012, 9).

A través del Código Minero de 2001 se declaró a la industria minera como una actividad de utilidad pública e interés social, prioritaria en zonas donde existían o podían desarrollarse otras actividades productivas o usos del suelo; se fijó un monto de regalías no menor al 0.4 % sobre el valor de las utilidades de las empresas, lo que significó una pérdida económica de inmensas proporciones respecto al modelo de gobernanza minera que regía bajo el código de 1988; se eliminó la diferenciación entre pequeña, mediana y gran minería, situación que obligó a la pequeña y mediana minería a competir en las mismas condiciones contra multinacionales y la gran minería por la adjudicación de títulos; y se mezcló en la categoría de minería informal tanto a las explotaciones ilegales como a las actividades de los pequeños mineros y los mineros artesanales, cambio que legitimó la tendencia de diferentes gobiernos a darle un manejo militarista a los conflictos en regiones que se han dedicado tradicionalmente a estas actividades, lo que trajo consigo múltiples violaciones a los derechos económicos y humanos de estas poblaciones.

Por otra parte, la consolidación del modelo de enclave exportador supuso una (i) reducción de los requisitos legales y ambientales para acceder a concesiones mineras; (ii) el incremento en los beneficios fiscales para el sector privado; (iii) el fomento de la exportación tanto de minerales como de conocimiento científico estratégico para encontrar yacimientos; y (iv) la búsqueda de coherencia interna y agilidad del aparato burocrático para darle trámite a las solicitudes de titulación.

La rapidez con que se implementaron estos cambios fue posible, en gran medida, gracias al camuflaje técnico del discurso con el que se promocionaron los beneficios de la minería industrializada y se apuntaló el cambio en el modelo de la gobernanza minera, lo que acondicionó el camino para que el control y lucro de los recursos no renovables del país quedaran en manos de privados y extranjeros.

Dicho camuflaje técnico del discurso de defensa de la gran minería ha desvestido esta actividad de su componente político, pero dicha falacia puede evidenciarse, a nivel nacional, en las diferentes formas en que funcionarios y asesores estatales y las clases político-económicas más poderosas del país se han relacionado con las empresas privadas extractivas: como inversionistas o asesores, como es el caso de la empresa Mineros S.A. De allí que la injerencia de estas personas en las decisiones legislativas sobre el sector minero-energético y en las acciones regulatorias del Estado resulten clave para el capital privado y demuestren, por lo tanto, el carácter político de esta actividad económica en el país.

A nivel internacional, este carácter político puede evidenciarse en las ventajas que en este sector económico han obtenido los países del Norte Global que promovieron la neoliberalización de los órdenes regulatorios. El mejor ejemplo de esto es Canadá, el país con mayor número de concesiones mineras en el país, obtenidas tras apoyar técnica y financieramente la formulación del Código Minero de 2001. Incluso la Contraloría General de la República advirtió, en el año 2000, sobre la inconveniencia de realizar convenios de cooperación internacional de este tipo, por las contraprestaciones que lógicamente esperaba recibir este país y que representarían, en un primer momento, “una importante salida de información geocientífica y medioambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Fierro 2012, 36).

Ahora bien, en la fase de planificación, exploración y construcción de los proyectos o enclaves mineros el rol del Estado es también fundamental. La extensión de la presencia y control estatal a territorios que habían permanecido desarticulados económicamente, dominados por la ilegalidad o a merced de toda suerte de poderes locales clientelistas, religiosos, latifundistas, guerrilleros (García et al. 2016) o paramilitares, hace parte de las garantías que debe ofrecer el Estado a las transnacionales y el capital privado para que decidan invertir en el país. Pero estas garantías implican igualmente contar con una gran capacidad de regulación y persuasión de los conflictos socioambientales y estas dos actividades estatales no han sido un reto menor para los gobiernos colombianos.

Concretamente en la subregión Bajo Cauca del departamento de Antioquia, las transformaciones de la política económica mundial, el precio internacional del oro y los cambios en la normativa minera del país tuvieron fuertes implicaciones en las formas de relacionamiento del Estado con los actores sociales, productivos y armados al margen de la ley que habían hecho presencia en el territorio. Y esto, a su vez, repercutió en la agudización del conflicto armado y las problemáticas sociales de una subregión en la que el 87% de los

pobladores han sido víctimas del conflicto armado, tan sólo el 10% se encuentra fuera de la línea de la pobreza y las tasas de homicidios superan las de Tijuana, la ciudad más violenta del mundo en la segunda década de los años 2000.

La dimensión que alcanzaron los conflictos entre los actores que convergen en esta subregión, en medio del periodo analizado, guarda relación —aparte de la inequidad, pobreza y desigualdad estructural— principalmente con dos asuntos:

Primero, con que: a) en el Bajo Cauca se produce aproximadamente el 60% del oro de Antioquia y el 40% del oro del país; b) el 80% de la población de esta zona está vinculada directa o indirectamente con la explotación de oro; y c) la informalidad e ilegalidad en la explotación de este mineral ha ido en incremento (en 2017 tan sólo entre el 15% y 18% del oro del país fue producido bajo el amparo de un título legal).

Segundo, con la disputa por el control territorial y económico que, desde la década de 1970, han protagonizado diferentes actores armados al margen de la ley o Actores Regulatorios No Estatales, ARNE, que han hecho presencia en la zona: los grupos guerrilleros que llegaron desde finales de los años sesenta del siglo pasado a este territorio y los narcotraficantes que posteriormente se organizaron en grupos paramilitares y empezaron a disputarle el poder a las guerrillas con mayor fuerza desde finales de los años ochenta.

Los ARNE que han hecho presencia en este territorio son: el Ejército de Liberación Nacional, ELN, que fue el primer grupo guerrillero en llegar a la subregión y continúa operando allí después de 50 años; la guerrilla del Ejército Popular de Liberación EPL, que hizo presencia hasta 1991, año en que se desmovilizó; las FARC, otro grupo guerrillero constituido en la década de 1960 que, pese a participar en un proceso de paz en el año 2016, no desmovilizó plenamente los “Frentes” con incidencia en el Bajo Cauca y se reorganizó a través de disidencias; y los grupos paramilitares (i) Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, ACCU, (ii) el Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC y (iii) el Bloque Central Bolívar también de las AUC, que después de un proceso de desmovilización —que se adelantó entre 2005 y 2006— se reconfiguraron y dieron origen a los grupos: (i) Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC, conocidas también como el Clan del Golfo: la agrupación armada más importante del país y con mayor presencia en el territorio nacional, y (ii) Los Caparros o Frente Virgilio Peralta Arenas de las AUC, una disidencia de las AGC que opera exclusivamente en el Bajo Cauca antioqueño.

Entre 1990 y 2005 las guerrillas del ELN y las FARC y el grupo paramilitar AUC fueron los ARNE con la presencia más determinante para el orden público y condiciones de vida de la población del Bajo Cauca antioqueño. Después de la desmovilización de las AUC, empezaron a cobrar especial importancia, por su poder territorial y capacidad de cooptación del Estado, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) —reducto del Bloque Mineros y del Bloque Central Bolívar de las AUC— y Los Caparros —disidencia de las AGC— (Bonilla 2022, 253).

El control de las rentas provenientes de la minería de oro ha sido uno de los detonantes de las disputas entre estos ARNE durante el siglo XXI. El alza sostenida del precio de este mineral, su demanda internacional y rentabilidad, la facilidad que ofrece para el lavado de dinero y la dificultad que representa para los Actores Regulatorios Estatales (ARE) ejercer control sobre los puntos de explotación en la subregión, ya que aquí se practica minería de aluvión, ha incrementado tanto el número y tipo de actores vinculados a esta actividad, como la escala de explotación. Los grupos armados que años atrás tenían el narcotráfico como su actividad económica principal, encontraron en la minería de aluvión una importante fuente de financiación en el siglo XXI.

Y, si bien para la Comunidad Local (CL) la presencia de estos ARNE ha acarreado históricamente graves consecuencias en sus dinámicas sociales y acceso a derechos fundamentales, las formas en que se ha relacionado el Estado, en los últimos 30 años, con: (i) las multinacionales mineras y empresas de capital intensivo, como Mineros S.A.; (ii) los Actores Productivos (AP) de la subregión; y (iii) con los ARNE —principalmente con los paramilitares— ha reconfigurado la región, ha representado nuevas violaciones de derechos humanos y ha revelado unas contradicciones en el accionar del Estado que les deja aún más vulnerables. De allí que la tesis se haya concentrado en analizar los conflictos ocasionados por las formas de relacionamiento del Estado con estos tres grupos de actores.

La relación del Estado colombiano con Mineros S.A. es uno de los ejes del conflicto en el Bajo Cauca antioqueño porque la legislación minera vigente y las actividades de los ARE han beneficiado sistemáticamente a esta empresa: una de las que posee mayor número de títulos mineros en el país, la dueña del monopolio de la minería legal en la zona y perteneciente al grupo empresarial de la persona más rica de Colombia y una de las más poderosas: Luis Carlos Sarmiento Angulo.

Dichos conflictos guardan relación, primero, con los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP) con los que cuenta Mineros S.A. y sus implicaciones en el porcentaje de pago de regalías y el acaparamiento de tierras; segundo, con la falta de regulación del impacto ambiental que generan las actividades de esta empresa y tercero con los servicios de seguridad prestados por la fuerza pública a Mineros S.A.

Mineros S.A. cuenta con más de 36 mil hectáreas, correspondientes a 29 RPP, que desde 1906 han pasado por manos de diferentes empresas, pero que desde 1974 —año en que Mineros empezó a operar en el Bajo Cauca— han sido ratificados como propiedad suya por las autoridades mineras del país. Estos RPP le autorizan para explotar, a perpetuidad, el suelo y el subsuelo del área titulada. Sin embargo, en los Códigos de Minas de los años 1969 y 2001 se indica que, para mantener la propiedad sobre estas áreas, es necesario que la empresa explote la tierra de manera ininterrumpida.

Ahora bien, dado que esto no se ha cumplido y el Estado no ha aplicado la extinción de dominio a los predios no explotados, estos RPP son fuente de gran malestar entre los demás AP de la subregión, principalmente entre la pequeña minería que no ha conseguido el acceso a títulos, en gran medida por escasez de áreas libres para titulación.

Además, las argucias jurídicas de las que se ha valido el Estado (el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería) para ratificar la propiedad de la empresa sobre el área adjudicada, les ha permitido acceder a beneficios tributarios cuestionados incluso por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo de Estado, pues, de acuerdo con la Ley 141 de 1994, las empresas dedicadas a la explotación de oro deben pagar el 4% del valor de su producción como compensación por las afectaciones generadas. Sin embargo, el actual código de minas (Ley 685 de 2001) establece, en un inciso del artículo 227, que los titulares de RPP deben pagar tan sólo el 0.4% como contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables.

Por otra parte, se ha evidenciado que el Estado no emplea el mismo racero para evaluar y sancionar las afectaciones ambientales generadas por los AP de la subregión, pues, como lo denuncia la Asociación de Mineros del Bajo Cauca, el Estado persigue y acusa a los mineros informales y tradicionales de contaminar el medio ambiente, pero no ha hecho lo mismo con las grandes empresas como Mineros S.A.

Una muestra de esto es que, después de que se conociera un ecocidio generado por la ruptura de un Jarillón que, en el año 2018, la empresa construyó sin autorización ambiental, la

Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) no haya sancionado a la empresa, pese a que Corantioquia —la autoridad ambiental regional del Bajo Cauca antioqueño— solicitó la suspensión de la licencia ambiental de Mineros S.A. Contrario a esto, la ANLA encargó a Mineros S.A. de valorar el impacto en el ecosistema y las afectaciones que trajo a la economía y salud de las comunidades la construcción ilegal y ruptura de este Jarillón, y les permitió, además, mostrar las actividades que realizaron para compensar el daño como acciones bajo la figura de Responsabilidad Social Empresarial.

Finalmente, otra de las fuentes de conflicto cuyo origen se encuentra en las formas de relacionamiento del Estado con las grandes empresas mineras y, entre estas, con Mineros S.A., es la creación de unidades especializadas del Ejército y la Policía destinadas a proteger las operaciones de los enclaves mineros y resguardar la seguridad en las zonas de influencia de estos.

En los últimos años el Estado ha creado 21 Batallones Minero-energéticos en todo el país, que despliegan alrededor de 68.000 efectivos para salvaguardar no solo las operaciones mineras, sino la infraestructura vial necesaria para el transporte de los recursos extraídos (Betancur 2019, 53). Además, ha creado unidades y/o divisiones como la Brigada contra la Minería Ilegal, con las que demuestra la importancia otorgada a la regulación coercitiva de la actividad minera.

Por su parte, Mineros S.A. cuenta con la protección del Batallón Minero Energético y Vial No. 5, establecido en sus instalaciones y ha celebrado contratos con el ejército, por más de 3 mil millones de pesos, entre 2013 y 2019, para que le presten servicios de protección.

Estas situaciones acentúan las problemáticas asociadas a los enclaves mineros, en tanto los convierte en islas rodeadas de desigualdad e inequidad que generan la desterritorialización del Estado y fragmentación territorial (Gudynas 2009; Acosta 2012), dos fenómenos que refieren, el primero, a una presencia no homogénea, debilidad o ausencia estatal que genera limitantes para la población civil en el acceso a sus derechos ciudadanos, mientras garantiza la protección de los intereses del capital privado (Gudynas 2009, 201); y, el segundo, a la existencia paralela de enclaves extractivos mineros o petroleros asociados a los mercados globales y a amplias áreas desterritorializadas en las que el Estado delega a las empresas sus obligaciones sociales y económicas.

Esta situación, es fuente de grandes conflictos de intereses y desafía la capacidad de gestión estatal, a la vez que profundiza el carácter autoritario que suelen tener los Estados cuya

modalidad de acumulación es primario-exportadora, alienta la corrupción y las prácticas clientelistas, deteriora gravemente el medio ambiente y desestructura sociedades y comunidades locales (Acosta 2012).

Además, en el caso de Colombia, la desterritorialización del Estado y la fragmentación territorial que genera el extractivismo se combinan con los graves problemas de incapacidad institucional del Estado para tener el monopolio fiscal y de la violencia, lo que ha llevado a que en algunos territorios los ARNE se encarguen de funciones estructurales como la seguridad, justicia y extracción económica, mientras que los ARNE (entidades estatales locales e incluso nacionales) se encarguen de funciones como el asistencialismo, los bienes sociales y algunos servicios públicos (López 2016, 33 citado en García et al. 2016, 15).

La relación del Estado colombiano con la pequeña minería: la artesanal, tradicional y el barequeo es otro de los tres grandes ejes del conflicto en el Bajo Cauca antioqueño. Producto de las transformaciones en la orientación de la política minera del país de los últimos 30 – 40 años, del paso de un modelo mixto de explotación a uno de enclave exportador, los pequeños mineros fueron convertidos paulatinamente en enemigos públicos del desarrollo y del medio ambiente ya que:

- No cuentan con las condiciones económicas para acceder a títulos y por lo tanto explotan baldíos de la nación o terrenos privados por los que no se generan regalías que compensen las afectaciones ambientales y sociales generadas y la pérdida de recursos no renovables para la nación. Lo cual está ligado a que no se reconoce la trashumancia como una práctica minera ancestral y se le considera una violación a la propiedad privada.
- El camuflaje técnico del discurso de defensa de la gran minería los convirtió en blanco de señalamientos por la contaminación ambiental, la baja productividad y la precariedad laboral de quienes se dedican a este oficio.
- Las diferentes maneras en que los ARNE y los AP se han vinculado —forzosamente en la gran mayoría de casos— para la explotación del oro, ha generado un sistema complejo de interrelaciones que dificulta la clasificación de la actividad minera entre informal e ilegal
- El Estado adelantó una campaña de criminalización de quienes no han logrado formalizarse, pese a los desaciertos de la política de formalización y su responsabilidad en esta situación.

Pero estas situaciones se derivaron de las modificaciones de los códigos mineros que desaparecieron del mapa de productores reconocidos por la institucionalidad del país a la pequeña y mediana minería (Betancur 2019, 27).

A través del Código Mineros de 2001 (Ley 685), el Estado definió como ilegal toda actividad extractiva que no cuenta con un título minero, homogenizó los requisitos legales para acceder a títulos —sin contemplar las diferencias entre la pequeña, mediana y gran minería— y limitó los medios que los mineros artesanales o barequeros pueden emplear para la obtención de oro y las cantidades mensuales que pueden extraer y comercializar. De hecho, prohibió que los barequeros le den un destino industrial o comercial a los minerales que extraen. Además, se ha ratificado en la pretensión de implementar políticas, como el Decreto 2235 de 2012, que le permitan combatir la minería ilegal de la misma manera que al narcotráfico.

Pero los conflictos de los pequeños mineros con el Estado no sólo se deben a las transformaciones legislativas, sino a los criterios que se emplean para decidir cuáles leyes aplicar, cuáles no, a qué AP aplicarlas y con qué severidad; pues esto ha redundado en la vulneración de derechos de las comunidades y territorios en que se desarrollan proyectos extractivos.

A través de los Paros Mineros de 2013, 2015 y 2017 las asociaciones mineras de la subregión y mineros de todo el país se organizaron para denunciar que el Estado no los reconoce como sujetos con derechos económicos sobre sus territorios, los persigue y trata como a criminales, por lo que le exigían, entre otros asuntos, que les permitiera seguir desarrollando sus actividades mecanizadas o no; se derogara el decreto que autoriza a la fuerza pública para quemar la maquinaria amarilla; cerraran los procesos judiciales en contra de los pequeños mineros no formalizados; se respetara el derecho a la consulta previa de las comunidades afro e indígenas, establecido por la Organización Internacional de Trabajo (OIT); se realizaran consultas previas, libres e informadas en las comunidades no étnicas en donde se desarrollarían proyectos mineros; se facilitara el acceso a permisos de exploración y explotación para la mediana y pequeña minería; se avanzara en el proceso de formalización; y se levantara la prohibición de comercializar oro para quienes no cuentan con títulos mineros.

La respuesta del Estado a estas demandas se concentró en campañas de formalización en las zonas donde la extracción ilegal era muy alta (algunas de ellas con ayuda de empresas privadas); el combate de la minería no formalizada e ilegal a través de operativos militares y quema de maquinaria; y una campaña mediática de criminalización de la minería no

formalizada. Esto, mientras prometía evaluar las leyes y encontrar alternativas para los AP de la región.

Dado el incumplimiento de las promesas hechas por el Estado en cada negociación que sucedía a los paros y la continuidad de las políticas que afectan a la pequeña y mediana minería, las exigencias de cada paro fueron las mismas a lo largo del tiempo y los pequeños mineros han advertido la falta de voluntad real del Estado para formalizarlos, por las “trabas” legales que les han puesto e incluso por los ataques que han sufrido sus maquinarias e infraestructuras mientras realizan el proceso de formalización.

Otro de los cuestionamientos de los que ha sido objeto el Estado está relacionado con que sus políticas —soportadas en mecanismos legales y estrategias de guerra como el incremento de la presencia militar y sus operaciones en la subregión—, no han logrado reducir el impacto de la violencia sobre la CL. Por el contrario, han llevado a que los ARNE intensifiquen su presencia y aumenten los costos de sus servicios de protección (Bonilla 202, 265).

En muchos casos, el aumento de la presencia militar ha generado la estigmatización y violación de derechos humanos de la CL, a la vez que ha distorsionado otras prioridades de intervención gubernamental, por lo que puede señalarse que en el Bajo Cauca el Estado no cumple con las funciones de un Estado Social de Derecho, no cuida a la CL del accionar delictivo y violento de los ARNE y vuelca sus esfuerzos hacia la protección del capital de empresas mineras trasnacionales.

El otro de los ejes del conflicto en el Bajo Cauca antioqueño sobre el que pusimos la lupa en esta tesis es sobre las relaciones del Estado con los ARNE y, particularmente, con los grupos paramilitares (ACCU y AUC) y neoparamilitares (AGC y Caparros), dado que es con dichos actores con quienes se le ha develado al Estado la mayor cantidad de vínculos irregulares e ilegales en esta subregión.

Los ARNE que hicieron o hacen presencia en la subregión han demostrado su capacidad para regular las relaciones sociales, ejercer control económico sobre las rentas ilegales e incluso legales, administrar y prestar servicios de seguridad, además de participar e/o influir en la política local. Lo cual no puede ser contado sin el correlato de que el Estado, por lo tanto, no ha tenido capacidad para tener el monopolio de la regulación de las dinámicas sociales, políticas y económicas de la subregión.

En medio de ciclos de confrontaciones violentas, los ARNE se han acomodado a las circunstancias territoriales: presencia de ARE, de otros ARNE, niveles organizativos

diferentes entre los AP y de resistencia entre las CL, y han encontrado formas de participar de la economía minera directa e indirectamente; de allí que incluso se conozcan negociaciones entre diferentes grupos para cobrar vacunas en una misma zona y/o para dividirse las áreas de control y extracción de oro. Negociaciones que, sin embargo, pueden romperse —y se han roto— fácilmente por el reacomodo de las fuerzas e intereses de uno u otro grupo.

En esta subregión los ARNE se han financiado del cobro de vacunas a los AP y regulación de las actividades de comercialización de oro, han dado estabilidad al negocio extractivo, dirimido conflictos, facilitado la consecución de los insumos necesarios para la explotación, cuidado los entables ilegales del accionar de los ARE y otros ARNE en los puntos de extracción, han alquilado maquinaria y, en algunos periodos, han participado directamente de la extracción y comercialización del oro. Pese a que han desarrollado múltiples actividades para obtener financiamiento, las fuentes consultas concuerdan en que las vacunas o extorsiones, junto con el tráfico ilegal del oro, son los renglones más importantes de su economía (las vacunas principalmente después de la desmovilización de las FARC, en 2016).

Pero la capacidad regulatoria del paramilitarismo en esta subregión ha sido evidentemente superior a la de las guerrillas en el periodo analizado, entre 1990 y 2019. En medio de una “competencia colaborativa” con el Estado (Bonilla 2023), a lo largo de estos 30 años los grupos paramilitares y neoparamilitares se han planteado objetivos comunes con las instituciones y funcionarios locales para mantener un control y poder político que les brinde estabilidad en las ganancias (legales e ilegales), les permita generar o participar de la movilidad social que producen las actividades económicas de la subregión e incluso obtener impunidad y fortalecer las clientelas electorales (Bonilla 2023, 217).

El poder criminal de estos grupos en la subregión se ha basado en su capacidad de concentrar poder político, más allá de la existencia de una estrategia explícita para conseguir este objetivo o de si se comparte o no una ideología con los políticos locales. La clave de la hegemonía territorial de las AUC, AGC y Caparros ha sido la combinación de su poder militar con la capacidad de usar al Estado local para sus fines.

Las administraciones municipales se convirtieron en un botín para las AUC, AGC y Caparros, ya que les han permitido tener injerencia en las contrataciones y finanzas públicas, haciendo partícipes de sus ganancias a líderes políticos y personas claves en diferentes agencias estatales; lo cual les ha ayudado, a su vez, a disminuir los riesgos operativos para quienes hacen parte de las estructuras criminales (Bonilla 2022, 262).

Los ejemplos más claros de este tipo de alianzas los brindó el mismo “Cuco” Vanoy —el máximo dirigente del Bloque Mineros de las AUC— quien testificó, en el año 2010, que diferentes alcaldes de Caucasia, Tarazá y Cáceres eran testaferros suyos, amigos personales y socios de negocios de tierras en la región. De hecho, contó que había recibido homenajes públicos de mano de estos políticos.

Otro de los grandes comandantes de las AGC confesó que funcionarios públicos de la región lo mantenían informado sobre los operativos del ejército, las visitas de entidades estatales y otros asuntos que les permitía evadir los controles. Además, contó que las AGC constreñían a la población para que, en los periodos electorales, votaran por los candidatos con los que tenían alianzas.

Uno de los resultados de estas formas de relacionamiento de los funcionarios estatales y políticos locales con los ARNE fue la configuración y consolidación de Casas o Clanes Políticos (nombre que han recibido estas estructuras criminales en Colombia), en los que los ARNE son un nodo más dentro del entramado conformado para garantizar el control de estas finanzas (Bonilla 2022, 263). Dichos Clanes le han permitido a los paramilitares y neoparamilitares exigir o pactar montos de dinero, con los agentes estatales, para permitir la ejecución de obras o prestación de servicios gubernamentales como educación, salud, infraestructura, servicios públicos, recepción de regalías, entre otros, sin intervenir en la prestación de estos servicios o en su ejecución (Bonilla 2022, 262).

Estas formas de connivencia y asociación delictiva entre el Estado y los ARNE en un territorio con los niveles de pobreza, exclusión y violencia que tiene el Bajo Cauca, son doblemente escandalosas por el rol que debería cumplir el Estado en la regulación de estas situaciones y la protección de la población civil.

Ante este panorama se puede afirmar que la adecuación de los marcos normativos nacionales y reformas institucionales realizadas para apuntalar un modelo de enclave exportador; la expansión de la fuerza coercitiva, a través de la policía y el ejército, a territorios en los que el Estado no hacía presencia antes de la llegada de proyectos de enclave minero; la flexibilidad en la aplicación de la ley cuando las infracciones son cometidas por la gran minería; los beneficios tributarios que le brinda el Estado a estas empresas; la connivencia con los ARNE que no se interponen en los intereses económicos de las grandes mineras; el empeño en limitar las posibilidades de participación de los pequeños mineros en la economía de su región; el trato militarista de los conflictos ocasionados por las exigencias de la pequeña

minería; la persecución a estos AP; el desinterés por avanzar en los procesos de formalización minera; entre otras acciones, han demostrado la tendencia del Estado a proteger los intereses de capitales privados, pese al costo social, ambiental e incluso económico (por la pérdida de recursos no renovables/detrimento patrimonial) que acarrea para el país la defensa de este modelo de articulación a la economía global.

Y, si bien sabemos que los Estados soportan y ayudan a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas que expresan un pacto de dominación (O'Donnell 2015; Rueschemeyer y Evans 1985), cuya permanencia en el tiempo suele depender de la capacidad del Estado de no ser percibido por la mayoría de la población como un terreno para la consecución de intereses particulares (O'Donnell 2015), en el caso colombiano, esta condición no tiene preponderancia. 70 años de conflicto armado han conseguido diezmar de tal manera a la población: su capacidad de crítica y organizativa, y los grupos paramilitares y neoparamilitares se han asegurado con tal violencia de que la población civil no realice veeduría ni oposición al Estado, que las clases dominantes han podido mantener sus privilegios y acuerdos con el sector empresarial.

Además, la construcción del orden neoliberal en Colombia tuvo un rasgo distintivo: estuvo acompañada de una tendencia autoritaria del régimen político, una creciente militarización de la política y una influencia en ascenso de las organizaciones paramilitares, situaciones que facilitaron la estigmatización y persecución de los sectores sociales que se han opuesto al modelo económico (Estrada 2006) e incluso de quienes, sin poder político económico, han pedido ser incluidos en él.

De hecho, este carácter despótico que ha tenido el Estado colombiano, en tanto ha marginado de la vida política al grueso de la población, ha sido explicado por los teóricos de la heterogeneidad estructural como un rasgo distintivo de los Estados dependientes o de eslabones débiles en la economía global que responde a su incapacidad para atenuar el cúmulo de contradicciones que expresa en su accionar.

Por otra parte, dado que el extractivismo, como modo de acumulación, acentúa los procesos de desposesión y con esto la desigualdad social —contrario a lo planteado por los economistas ortodoxos—, el Estado colombiano le apostó a la política militar contrainsurgente y la militarización del territorio como estrategia para competir por la IED y terminó usando la violencia como mecanismo de administración de los bienes naturales y

gestión de lo social, creando, con esto, tanto geografías extractivas como geografías de conflicto (Vélez y Ruiz 2015).

Tras casi cuarenta años de haber emprendido un proceso de reforma estructural de la política económica, las promesas del neoliberalismo para Colombia pueden considerarse incumplidas. Las razones de tal incumplimiento, sin embargo, no son atribuibles a fallas en el proceso de implementación de las políticas, como podrán alegar los defensores de este proceso.

Si bien Colombia no “aprovechó” todo el potencial de neoliberalización que tenía en la política comercial, financiera, tributaria, de privatizaciones y laboral, el giro institucionalista de la teoría del desarrollo, que pretendió imponer el uso de fórmulas institucionales tecnocráticamente diseñadas, invisibilizó las relaciones de poder, intereses, conflictos distributivos y demás estructuras y condiciones en que se encuentran inmersas las instituciones.

La experiencia de América Latina y concretamente de Colombia permite afirmar que, si bien las instituciones importan, como lo asegura el neoinstitucionalismo, no son la única causa del crecimiento económico ni están aisladas de la sociedad. Además, como lo han expuesto Brenner, Peck y Theodore, el fracaso de estas políticas hace parte del *modus operandi* exploratorio de los procesos de neoliberalización y, lejos de conducir a su reevaluación o abandono, desencadena “la continua reinención de repertorios de políticas neoliberales” (2011, 27). Muestra de esto es que, después de tres décadas de producción de leyes y transformaciones institucionales en el país, el modelo político económico no esté siendo cuestionado masivamente ni se vislumbre su fin.

Es necesario señalar que esta tesis se enfrentó a la dificultad de reunir información durante la pandemia ocasionada por el COVID-19, por lo que las fuentes consultadas fueron documentales y audiovisuales en su totalidad. Esto significa que los esfuerzos para rastrear información incrementaron por la necesidad de encontrar fuentes confiables, con diferentes posturas, que permitieran contrastar y triangular los datos. Además, dado que el ejercicio de indagación se concentró en el Estado: en los conflictos relacionados con el accionar y formas de relacionamiento de este actor, muchas otras perspectivas y aristas de la problemática no fueron estudiadas.

Finalmente, como la pretensión de la investigación fue conectar hechos de la política internacional: el periodo de neoliberalización de los órdenes regulatorios y la imposición de un monocultivo institucional en el Sur Global con las transformaciones políticas que vivió el

país y las problemáticas sociales, políticas y económicas de una subregión minera, de un departamento en un país con un conflicto armado de más de 60 años, los análisis sobre la guerra de guerrillas, el narcotráfico, el paramilitarismo, las bandas criminales, la corrupción, el clientelismo, el sistema de participación política, entre muchas otras situaciones concretas del país necesitan ser abordados por aparte y con mayor profundidad.

Incluso, para poder comprender la influencia de estos fenómenos en el periodo de transformación estructural de la política macroeconómica que vivió el país desde finales de la década de 1980, muchas de las problemáticas abordadas requieren de una revisión más exhaustiva de información: de los hechos, discusiones y producción intelectual de los últimos años.

Referencias

- Acosta, Alberto. 2009. *La Maldición de la Abundancia*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- _____. 2009. "Procesos Económicos Contemporáneos. Impacto de las reformas neoliberales en la economía". En *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales* / coord. por Ángel Montes del Castillo, 2009, ISBN 978-84-8371-833-9, págs. 27-72
- _____. 2012. *Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición*. Disponible en: <https://www.ecoportat.net>
- Assadourian, Carlos. 1973. *Modos de producción, capitalismo y modos de producción en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Bebbington, Anthony. 2009. Industrias Extractivas, Actores Sociales y Conflictos. En: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de acción popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social
- Betancur Betancur, María Soledad. 2019 *Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia. Retos y recomendaciones para la protección de los derechos humanos y del medio ambiente*. Edición Heinrich-Böll-Stiftung.
- Bonilla Calle, Daniel. 2022. "Gobernanza criminal de la minería del oro en la región del Bajo Cauca y en el municipio de Buriticá, Antioquia." *Estudios Políticos* 65, pp. 241-270.
- _____. 2023. Caracterización de actores en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(41), 201-221
- Bonilla, Ricardo 2011. "Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo". *Nueva Sociedad*, 46-65.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. 2011. "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas". *Urban*, (1), 21-40
- Caballero, Antonio. 2000. "Vicio de Fondo". *Revista Semana*. <https://www.semana.com/vicio-fondo/40861-3/>
- Cárdenas, Mauricio y Reina, Mauricio. 2008. *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Cuadernos de Fedesarrollo N°25. Colombia: Fedesarrollo.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. 2016. *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá, CNMH
- Cueva, Agustín. 2012. "El Estado latinoamericano y las raíces estructurales del autoritarismo", en Agustín Cueva. *Ensayos Sociológicos y Políticos*, 143-156. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Chang, Ha Joon, 2006. "La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves", *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, núm. 14, pp. 125-136.
- Chaparro, Anahí, Bebbington, Anthony y Scurrah, Martin. El Estado Compensador peruano y la persistencia del modelo neo-extractivista: seis hipótesis sobre el (no-)cambio institucional. En *Revista Debate Agrario*, N° 46, 2014, Perú. Disponible en <https://cepes.org.pe/debate-agrario-n-46-julio-2014/>
- _____. Minería, conflictividad y la política: ¿Algo cambia? En *Revista Argumentos*, Edición N°5, Año 7, Noviembre 2013. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mineria-conflictividad-y-la-politica-algo-cambia/> ISSN 2076-7722
- Corbacho, A., V. Fretes y Lora, E. (editores). 2013. *Recaudar no basta: La tributación como instrumento de desarrollo*. Desarrollo en las Américas. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Defensoría del Pueblo. 2015. La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento administrativo nacional de estadística DANE. 2018. *Censo nacional de Población y Vivienda*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Duarte, Carlos. 2012. "Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador" *Análisis Político*, N° 74, Bogotá, enero-abril, pp. 3-27
- Estrada, Jairo, 2006, "Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia" en Ceceña, Ana Esther (Org.) *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, CLACSO, Buenos Aires.
- Evans, Peter, 2006, "Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación", en *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 2, núm. 3, agosto, pp. 455-488.
- Fierro Morales, Julio. 2012. *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos.
- García, Mauricio; Nicolás Torres, Javier Revelo, José R. Espinosa, Natalia Duarte. 2016. *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
- Gudynas, Eduardo. 2009, *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual*. En: *Extractivismo, política y sociedad*, 2009, Editores: Centro Andino de acción popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social, Quito
- _____. 2012, *Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano*. En: *Nueva Sociedad* No 237, enero-febrero, 129-146.
- _____. 2016 "Extractivismos en América del sur y sus efectos derrame." *La Revista, Boletín* 76. 13-23.
- González, Mario Alfonso Lopera. "La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las áreas de reserva especial. Una aproximación al diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional." *Estudios Políticos* 58 (2020): 141-166.
- Harvey, David, 2005, "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión", *Socialist register* 2004, Buenos Aires, CLACSO, pp. 99-129
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 2012. *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Lora, Eduardo. 2007. "Tendencias y resultados de las reformas tributarias". En: *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Editor Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 209-242.
- _____. 2012. *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo* (Versión actualizada), IDB Working Paper Series, No. IDBWP-346 (esp), Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC
- Nacif, Federico. 2015. *Un Estado a la medida del extractivismo Las políticas de la «Minería Sustentable» impulsadas en América Latina desde 1990*. 125-145. En: Instituto Internacional de Integración; Integra Educativa. ISSN: 1997-4043.
- Massé, Frédéric; Camargo, Johanna. 2012. *Actores Armados ilegales y sector extractivo en Colombia* (V informe). Observatorio Internacional DDR. <http://bit.ly/3YTLLyL>
- Marini, Ruy Mauro. 2012. "América Latina en la encrucijada", en *El maestro en rojo y negro*, 141-162. Quito: Editorial IAEN.
- Marradi, Alberto; Archenti, Nélica; Piovani, Juan. 2018. "La comparación" en *Manual de metodología de las ciencias sociales*. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina. p.p. 305-324

- Marx, Karl. 1967. *El capital. Crítica a la economía política. Tomo I*. Madrid: Siglo XXI, 1967.
- O'Donnell, Guillermo (2015) "Estado, democratización y ciudadanía". En Mariana Chudnovsky (comp.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, CAF, Lima, pp. 25 - 58
- Ramírez, Jorge Giraldo. 2018. "El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal" En *Entre dos paces: Colombia y Antioquia, 1991-2016*. 61-62.
- Rettberg, A., Cárdenas, J., & Ortiz-Riomalo, J. 2018. Mismo recurso, diferentes conflictos: un análisis de la relación entre oro, conflicto y criminalidad en seis departamentos colombianos. En A. Rettberg, R. Leiteritz, C. Nasi, & J. Prieto (Eds.), *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (pp. 341-400). Universidad de los Andes.
<https://doi.org/10.30778/2018.13>
- Revista Dinero. 2015. "Las 12 tributarias de Colombia"
<https://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248>.
- Revista Semana. 2017. *Colombia Vale Oro*. Bogotá: Publicaciones Semana S. A. pp. 1-130.
- Rivera Sotelo, Aída. 2014. "Minería aurífera en el Bajo Cauca antioqueño" *Revista Zero* 32.
<https://zero.uexternado.edu.co/mineria-aurifera-en-el-bajo-cauca-antioqueño/>
- Rueschemeyer, Dietrich, y Evans, Peter. 1985. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention". En Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, USA: pp. 44 - 77.
- Serje, Margarita. "El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las "zonas de frontera" en Colombia." *Cahiers des Amériques latines* 71 (2012): 95-117.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, USA, pp. 3 - 38.
- Svampa, Maristella. 2017. "Cuatro claves para leer América Latina". En: *Nueva Sociedad* No 268, marzo-abril.
- _____. 2019. *Las Fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. México: Universidad de Guadalajara.
- Trujillo Ospina, D.; Rojas-Lozano, D.; López Cerquera, N. 2018. "Desbordamiento del extractivismo minero en Colombia: el caso de Suárez, Cauca". *Revista CS*, (26), 171-201.
- Ulloa, Astrid & Barbara Göbel, 2014, "Colombia y el extractivismo en América Latina". En: Göbel, Barbara & Ulloa, Astrid. (comp.), *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institut.
- Vélez Torres, Irene. 2014. "Dimensiones del extractivismo minero en Colombia. Análisis de las racionalidades de gobierno durante la última década". *Análisis Político*, 27(82), 45-57.
<https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49283>
- Vélez-Torres, Irene, y Ruiz-Torres, Guillermo 2015. "Extractivismo neoliberal minero y conflictos socioambientales en Perú y Colombia". *Ambiente y Sostenibilidad* 5:3-15.
<https://doi.org/10.25100/ays.v5i1.4297>.
- Weber, M. (1922/1974). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.