

**INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN MINERA EN
COLOMBIA. SANTOS 2010-2014.**



JUAN CAMILO ANDRADE ROJAS

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

2016

**INSTITUCIONALIDAD EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN MINERA EN
COLOMBIA. SANTOS 2010-2014.**

JUAN CAMILO ANDRADE ROJAS

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL
TÍTULO DE POLITÓLOGO**

DIRECTOR

JOSE ENRIQUE URRESTE CAMPO

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

POPAYÁN

2016

AGRADECIMIENTOS

A mi señora madre y a mi compañera, por su apoyo y paciencia.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I.....	11
EL CARÁCTER NORMATIVO Y SU CONTEXTO	11
1.1. Contexto histórico	11
1.2. La transformación institucional en la minería.....	15
1.3. La influencia de Factores externos e internos en la transformación	28
1.4. Políticas de Estado y políticas de Gobierno en torno a la minería.....	32
CAPÍTULO II.....	41
COLOMBIA: ¿EN EL FRACASO O LA PROSPERIDAD?	41
2.1. La Razón de Estado desde una mirada global	45
2.2. El paradigma del carácter de las instituciones.....	47
2.3. El enclave como forma de acumulación	60
2.4. Colombia, un caso particular.....	64
CAPÍTULO III.....	71
LOS MÚLTIPLES EFECTOS DE LA MINERÍA.....	71
3.1. Efecto socio ambiental.....	72
3.2. Efecto económico	80

3.3. Efecto Político	84
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFÍA	93
ANEXOS.....	101

LISTA DE TABLAS

Tabla No.1. Operaciones DICAR 2012-2013.....	21
--	----

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica No.1. Distribución de regalías a partir de 2011	17
Gráfica No.2. Aumento en pie de fuerza policías y militares entre 2002-2014.....	19
Gráfica No.3. Negocios de las FARC (cifras en millones de pesos) en 2015.....	23
Gráfica No.4. Crecimiento porcentual del PIB Nacional entre 1998-2014.....	32
Gráfica No.5. Participación del PIB Minero en el PIB Total 2010-2013.....	33
Gráfica No.6. Aporte por sector económico al PIB Nacional 2010-2014.....	35
Gráfica No.7. Desempleo total nacional 2002-2012.....	37
Gráfica No.8. Flujos de inversión extranjera directa 2002-2014.....	39
Gráfica No.9. Explotación Ilícita de algunos minerales 2015.....	56
Gráfica No.10. Delitos contra los recursos naturales 2003-2014.....	89

INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas en Colombia se han hecho visibles las dinámicas que impulsan el crecimiento económico, un proceso en el que el Estado ha propendido por ser dinámico mediante la reorientación de sus instituciones. Un claro ejemplo de esto lo vemos materializado en el sector minero, ya que durante 2010-2014 el gobierno del presidente Juan Manuel Santos “(...) en el marco del modelo de desarrollo promovido por los diferentes estamentos institucionales y el sector industrial del país, le ha dado a las actividades de exploración y explotación minera el tamaño de una locomotora”.¹

Del mismo modo ha venido enfrentando innumerables cambios a nivel de sus instituciones, su régimen y demás funciones burocráticas persistentes hasta hoy. Además la lucha contra la insurgencia, el narcotráfico y las Bandas Criminales (BACRIM), han postulado un enorme entramado delictivo que afecta directamente no solo los intereses del Estado, sino también el bienestar general de los colombianos. Estas dinámicas han ocasionado que las instituciones sufran drásticas transformaciones y en este caso en particular, el sector minero nos muestra dichas variaciones y sus causales durante la historia.

Para esta investigación tenemos que las políticas gubernamentales llevadas a cabo durante las últimas décadas se han caracterizado por su relevante aporte en la transformación de su institucionalidad, obedeciendo a las premisas de la Constitución de 1991 en la que se propone a Colombia como una “Republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.² En ese sentido entendemos las dinámicas del Estado en aras de encaminar sus instituciones hacia estos fines. Esto conlleva

1 COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afro descendientes. Boletín No 6. 2011. Consultado el 8 de enero de 2015 ., p. 1 En: http://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n6_consulta_previa.pdf

2 COLOMBIA. Constitución Política de Colombia, art. 1., pp. 11-12.

a que durante la primera administración Santos se marcara la necesidad de implementar políticas macroeconómicas y de seguridad manteniendo la esencia de la Política de Seguridad Democrática (PDS) implementada en el mandato anterior, con el ánimo de fortalecer y brindar garantías al sector inversionista, a fin de crear un “Estado prospero”.

Para centrar la discusión en nuestro foco de análisis —la minería— debemos entender la incidencia de un nuevo paradigma económico³ que ha logrado postularse en el mundo. En ese sentido Colombia ha propendido por abanderar su proyecto económico con el objeto de impulsar el desarrollo y para ello, el Estado entre 2010 y 2014 se propuso dinamizar políticas que impulsaran la nación hacia la prosperidad, mediante cinco sectores de la economía a los cuales denomino locomotoras para el desarrollo: Agricultura, Infraestructura, Innovación, Vivienda y Minería. Esta última es nuestro punto de análisis en este trabajo, ya que ha sido una de las más influyentes en las economías no solo de Latinoamérica, sino también de otras partes del mundo, para ello el país ha transformado su institucionalidad, a fin de acoger y acoplarse a los regimientos postulados por el emergente modelo económico.

Con este nuevo panorama y sus prácticas enfocadas a la extracción de recursos en el caso de la minería, ha surgido una nueva coyuntura que se materializa a partir de la inmersión de distintos actores y un nuevo escenario, provocando un dinamismo convulsivo, que le da oportunidad al incremento de actividades ilícitas en el sector, llevando a que se tomen medidas institucionales para salvaguardar los intereses del Estado y los de la industria minera extranjera.

En el sentido de entender el carácter de la institucionalidad en torno a la explotación minera se debe comprender que la descentralización económica del Estado en algunos aspectos de la minería, presenta una característica extractiva en las instituciones, sin embargo no debemos apresurarnos a afirmar que este sea

3 Nos referimos en las lógicas actuales al Neoliberalismo.

su verdadero carácter, pues hay que tener en cuenta los leves elementos e instituciones inclusivas que pueden surgir alrededor de esta actividad.

En este trabajo se tiene en cuenta que al igual que la incidencia del conflicto y la ilegalidad en la explotación minera, entre otras acciones que repercuten en el cambio institucional de este sector, son las dimensiones económicas que paulatinamente han venido absorbiendo a la política, las más influyentes en ese cambio. En este sentido la descentralización económica en aras de generar un desarrollo, ha llevado a que el Estado le otorgue al sector privado algunas funciones con el fin de hacerlas más “eficientes”. Esto lo podemos evidenciar mediante las políticas de privatización en distintos sectores, el libre comercio, y la protección y promoción de iniciativas para la explotación de los minerales del país, sustentándose en las lógicas de la eficiencia discursiva de “responsabilidad” y una eficacia práctica. Tal como se plantea en los parámetros establecidos por los estatutos mineros⁴, y en las políticas de seguridad cuyos fines han sido el generar espacios para la inversión por medio de dispositivos de control en los que recae la obligación de salvaguardar la propiedad y abogar por la “prosperidad” bajo la lógica de las políticas del gobierno Santos.

En términos institucionales, la promoción de políticas sectoriales (locomotoras) ha implicado una serie de cambios estructurales dentro del Estado. En el caso concreto de la minería se llegaron a crear dependencias *ad hoc*⁵ como la UNIMIL y la UNIMIC; se configuraron otras como la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la Agencia Nacional Minera (ANM) y la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR); y se estableció todo un organigrama normativo en función de este dinamismo económico. Debido a esta serie de cambios, es necesaria una interpretación de la naturaleza de las instituciones alrededor de la actividad minera, además de

4 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 685 de 2001, Artículo 15 del capítulo II y artículo 58 del capítulo V que trata de la implantación de maquinaria y personal eficiente para la exploración y explotación de minerales. Bogotá. 2001.,pp.1-40

5 Creado para un fin determinado.

establecer las implicaciones políticas, económicas y sociales que han traído estas configuraciones en el sistema político colombiano. En este sentido, el objetivo principal del presente trabajo de investigación, es determinar el carácter de la institucionalidad gestado alrededor de la explotación minera en Colombia durante 2010-2014, entendiendo previamente los puntos más relevantes en la historia de su transformación y algunos de los efectos socio-ambientales, políticos y económicos que sustentan finalmente el carácter que queremos determinar, al tiempo que comprendemos si el país llega a la prosperidad o la pobreza como plantea Robinson y Acemoglu.

El análisis se hará a partir de las premisas teóricas de Axel Robinson y Daron Acemoglu sobre instituciones inclusivas y extractivas. Para ello entenderemos por instituciones inclusivas aquellas en las que existe propiedad, condiciones igualitarias, entrada de nuevas empresas, libertad, seguridad y oportunidades económicas no solo para un subconjunto de la sociedad si no para la mayoría de ella, lo que conlleva a la prosperidad. Por el contrario una institución extractiva posee propiedades opuestas a las mencionadas anteriormente, además tienen este carácter porque su objeto es la extracción de riqueza de un subconjunto de la sociedad para concentrarla en otro distinto a veces ajeno a esta, conllevando a la pobreza.

Del mismo modo en línea con los autores se tienen en cuenta conceptos como: círculo virtuoso, definido como la retroalimentación perfecta de las instituciones políticas y económicas de carácter inclusivo; y círculo vicioso entendido como la concomitancia de las instituciones políticas y económicas de carácter extractivo las cuales se apoyan mutuamente llevando al deterioro de los bienes comunes del Estado. Finalmente, el concepto de destrucción creativa se entiende como la transformación de lo tradicional a fin de imponer innovación, ya que aun cuando este proceso amenaza con desestabilizar el orden político-económico actúa en función de las instituciones inclusivas, desempeñando un papel preponderante en la prosperidad. Por otro lado los conceptos de Razón de Estado, enclave,

globalización y neoliberalismo que articulan otro tipo de conceptos se desarrollaran a lo largo del trabajo específicamente en el segundo capítulo.

La reestructuración de los entes estatales en función de un modelo económico nos permite hacer un análisis desde la Ciencia política. En tanto las cuestiones que involucran uno de los tantos componentes del sistema político como lo son las instituciones y el Estado sugieren necesariamente una interpretación desde la disciplina, por medio de la cual se logran comprender las relaciones de poder dadas por las dinámicas de la economía.

Por otro lado el purismo disciplinar aunque sustancial en materia de hacer un análisis concreto de Ciencia política, llega a vislumbrar un panorama que no tiene en cuenta otro tipo de variantes sustanciales al momento de comprender un fenómeno politológico en su totalidad. En este sentido la interdisciplinariedad desempeña un papel importante en este análisis, ya que logra articular la corriente del neo institucionalismo histórico, cuya aplicación nos ayudara a entender cómo el accionar de las instituciones en el presente depende de preacuerdos estipulados en el tiempo dados a partir de una coyuntura. Para ello el uso análisis documental como herramienta para el seguimiento de la historia nos permite alcanzar nuestros objetivos.

En este sentido utilizamos a lo largo del trabajo información recopilada en prensa, principalmente de Semana, El Tiempo, El Espectador, Portafolio, informes institucionales del Congreso, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa, la Constitución de la República, decretos, Código de Minas 2655 de 1988, Código de Minas 685 de 2001, y demás que replantean la institucionalidad minera, documentos académicos y fuentes teóricas para definir conceptos principales como institucionalidad inclusiva y extractiva, destrucción creativa, círculo vicioso, círculo virtuoso y enclave.

En cuanto a la estructura del trabajo tenemos un primer capítulo en el que abordamos a modo general distintos cambios institucionales en la historia para entender el carácter de la institucionalidad minera en el presente. En nuestro segundo capítulo desarrollamos la parte teórica a partir de la premisa que plantea Acemoglu y Robinson para poder determinar el tipo de institucionalidad dada alrededor de la explotación minera. Finalmente en nuestro tercer capítulo reconocimos algunos de los múltiples efectos de la explotación minera legal e ilegal teniendo en cuenta las diferentes dinámicas que se manifiestan en este tema, como la incidencia del conflicto y las afectaciones ambientales que pueden manifestar problemáticas de salud pública, por la contaminación, efectos en la economía y en la política. Todo ello con el fin de reforzar el tipo de institucionalidad que planteamos, entendiendo por qué Colombia no ha alcanzado la prosperidad ni la pobreza de forma absoluta.

CAPÍTULO I

EL CARÁCTER NORMATIVO Y SU CONTEXTO

El objetivo del presente capítulo es establecer los principales aspectos en el cambio institucional del sector minero en Colombia. Esto nos permitirá entender los elementos que inciden en las transformaciones institucionales, que van desde aspectos históricos, pasando por la influencia de factores internos y externos al sistema político colombiano, hasta llegar a la articulación de las políticas gubernamentales y de Estado en función de una nueva dinámica de explotación minera.

En cuanto a la metodología utilizada en este apartado, hay que destacar el alto carácter documental que conlleva y el uso de una corriente fundamental para el análisis como es el Neo-institucionalismo Histórico.⁶ En cuanto a la base documental, se partirá de fuentes primarias (decretos, leyes e informes estatales), los cuales se verán a la luz del enfoque mencionado ya que este nos permite interpretar las instituciones como el resultado de las relaciones históricas, políticas y económicas en una sociedad.

1.1. Contexto histórico

Los antecedentes del marco normativo para la minería en Colombia se pueden remontar al siglo XIX cuando Bolívar postula el Decreto de Minas,⁷ a partir de entonces podemos identificar los siguientes patrones dentro de la actividad minera en el país: en un primer momento cabe destacar el monopolio que el Estado hace

6 PIERSON, Paul y SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 – ICP-* Montevideo. 2008., pp. 7-38.

7 RETTBERG, Angelika, ORTIZ RIOMALO, Juan Felipe, y YAÑEZ QUINTERO Sandra. Legislando minas Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829 – 2001): Documentos CEDE Universidad de los Andes. Bogotá. 2014., pp.1-89 Consultado el 15 de enero de 2016 en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/MineriaNal2014/Legislaci%C3%B3n%20Minera%20U%20de%20los%20Andes.pdf>

de los recursos mineros presentado en la primera mitad del siglo XIX, esto para combatir la informalidad, la ilegalidad y los constantes conflictos generados por la libertad de la tierra. Ya en la segunda mitad de este siglo, concretamente desde 1858 hasta 1863 bajo la vigencia de la Constitución Política de la Confederación Granadina estipulada con el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez encontrábamos que la propiedad de las minas se daba por la accesión, en la cual los propietarios de los terrenos eran los dueños de las minas que se encontraran en estos.

Posteriormente con la Constitución de Rio Negro en 1863 que dio paso a los Estados Unidos de Colombia bajo postulados liberales se intentaba hacer de la economía una fuente de poder mediante el aprovechamiento de los recursos agrícolas y minerales. Posteriormente se empieza a manifestar cierta gradualidad en la propiedad de los minerales por medio de las legislaciones mineras hasta la Constitución de 1886 en donde el Estado se apropia de todas las minas antes pertenecientes a los Estados soberanos. En este punto se extingue la accesión como forma de obtener dominios mineros.⁸

En el siglo XX, el monopolio sobre la propiedad de los recursos fue el reflejo de la centralización que adelantaba el Estado y también se hizo patente en la titulación minera, pues anteriormente nos encontrábamos varias formas de autorizar esta actividad llegando a un copioso número de trámites para ejercerla.⁹ Razón por lo cual era necesario generar un mecanismo que simplificara este procedimiento, ya que incentivaba la informalidad lo que originó por su parte la reconfiguración de instituciones coercitivas para su confrontación. Este proceso culmina en 2001 con los contratos de concesión estipulados en el Código Minero, que se constituye como único mecanismo para la otorgación de los títulos.¹⁰

8 *ibíd.*

9 *ibíd.*

10 *ibíd.*

En una de nuestras fuentes históricas sobre la legislación minera se pudo identificar algunos fenómenos influyentes en la transformación institucional. De otro modo fue el interés por la propiedad absoluta de sus recursos uno de los principales objetivos que tuvo el Estado desde tiempo atrás, pues antes de ello este se apoderaba únicamente de minerales considerados estratégicos, permitiendo que los restantes fueran explotados por particulares, de este modo facilitaba a distintos sectores el acceso a los mismos fomentando la actividad minera,¹¹ lo que posteriormente ocasionaría un déficit en el control estatal y se manifestarían los primeros brotes de ilegalidad.

En el sentido de centralizar el poder político en la institucionalidad minera, hacia 1969 el Estado colombiano se postula como el único propietario de los recursos mineros mediante la Ley 20 del mismo año¹² y paulatinamente el concepto de propiedad sobre estos va aumentando hasta que entra en vigencia la Ley 685 de 2001, pues la inmersión de diferentes actores en el ámbito minero, la expansión del mercado y un nuevo modelo económico, demandaban una centralización política en la institucionalidad minera para impulsar a este sector en la economía nacional y darle un lugar en el ámbito internacional.

Concretamente los cambios institucionales que se vieron marcados desde 1829 estuvieron signados por una descentralización decreciente, poco control y libertades sobre la explotación minera. Posteriormente las reformas que tendían a la centralidad del Estado en cuanto a la propiedad de los minerales limitaba de una manera excesiva el desarrollo de la pequeña y mediana minería como es el caso de la Ley 20 de 1969 y la posterior expedición del código minero mediante el Decreto 2655 de 1988 en el cual con sus excesivos trámites legales para acceder

11 Ibid.

12 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos Bogotá 1969 No 32.964. p. 1. Consultado el 13 de enero de 2016 en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1969/ley_0020_1969.html

a un título minero ocasionaron una des estimulación en “la inversión en el sector y propiciaron la explotación informal”¹³

Por otro lado en cuanto a la relación entre la actividad minera y el entorno, notamos un mayor interés por parte del Estado, en cuanto a la contaminación producto de la explotación minera y notamos en cierta medida una característica inclusiva por su parte natural, ya que aporta al bienestar general. Del mismo modo el proceso de formalización de la minería tradicional, generó un carácter en las instituciones de tipo inclusivo, dado que esto al igual que el punto anterior generaría un mayor bienestar por la tributación; y extractivo en tanto que la formalización implicaría trámites legales dispendiosos que imposibilitarían en parte la explotación a pequeños y medianos mineros ocasionando de ese modo que fuese el personal capacitado y tecnificado quien se apropiara parcialmente de los proyectos mineros a gran escala otorgados a trasnacionales.

Del mismo modo en cuanto a consideraciones con el ambiente cabe mencionar la implementación del Código de los Recursos Naturales por medio del Decreto 2811 de 1974, que postula al ambiente como un bien común de acuerdo con sus artículos 1, 2 y 328.¹⁴ Años más tarde se crearía el Ministerio de Medio Ambiente bajo la Ley 99 de 1993¹⁵ que generaría un mayor control en los procesos mineros de acuerdo con sus numerales 11, 12 y 14 del artículo 31. Posteriormente ya en un contexto actual cabe destacar la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) mediante el Decreto 3573 de 2011, quien genera para la concesión de títulos mineros un estudio sobre el impacto del proyecto, de lo que dependería la adquisición del mismo. Este conjunto de normas e instituciones

13 RETTBERG, ORTIZ, YAÑEZ. Op. Cit. p. 24

14 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 2811 de 1974 El siguiente será el texto del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Art. 1,2,328 Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

15 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 99 de 1993 Título VIII. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá 1993 disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

denotarían un carácter “inclusivo” en tanto controlan la contaminación ambiental de las actividades extractivas velando por la prevalencia de los bienes comunes del Estado, pero traerían otros efectos en las dinámicas sociales como veremos en el último capítulo de este trabajo.

1.2. La transformación institucional en la minería

Para comprender el posicionamiento de los recursos mineros como fuente de poder en la economía, debemos tener en cuenta que el potencial minero del país conllevó a postular hacia 1988, con la creación del código de minas (Ley 2655 de 1988), el concepto empresarial que debía tener el sector. En este sentido “la minería sería una industria de interés nacional en el cual el Estado Colombiano participaría en el esquema empresarial, para lo cual la titulación minera se realizaría bajo la forma de contratos en áreas de Aporte minero (...)”,¹⁶ lo que hacía que el Estado participara directamente en la actividad minera.

A partir de 2001 con el nuevo código de minas, el Estado perdería la noción de empresa y se postularía más como un ente regulador y vigilante.¹⁷ Así, la exploración y explotación fue cedida con mayor relevancia al sector privado, que estaba altamente tecnificado para generar una mayor productividad. Con esto se vislumbra una clara descentralización en los procesos mineros, que buscan conjugar el desarrollo de los objetivos gubernamentales con los intereses del sector privado, todo esto enmarcado en un constante proceso de apertura económica. Las lógicas que se imponen a partir de entonces será evidente: por una parte se implementa características inclusivas en las instituciones (en tanto permite la integración en la economía de sectores privados), pero a su vez, debido

16 COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. La Explotación Ilícita De Recursos Minerales en Colombia Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan) Efectos sociales y ambientales. 2013, p.3 disponible en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/78918891/MINERIA+ILEGAL+INFORME+CGR.pdf/28dd7c86-7232-401b-a4f3-49cb9eb98186>

17 Ibid.

a las falencias administrativas del Estado harían de esta virtud un componente esencial de una institución extractiva.

Bajo las lógicas de la tecnificación para la eficiencia en los procesos mineros, el sector privado trasnacional empieza apoderarse de la mayoría de titulaciones y tributa mediante regalías las actividades de extracción de minerales e hidrocarburos. No obstante, el Fondo Nacional de Regalías (estipulado bajo la Ley 141 de 1994 y el Decreto 1747 de 1995) generaba dentro del Estado inequidad por su repartición, ya que el 80% de las regalías se repartían entre el 17% de la población,¹⁸ generando concentración de riqueza solo en un subconjunto de la sociedad.

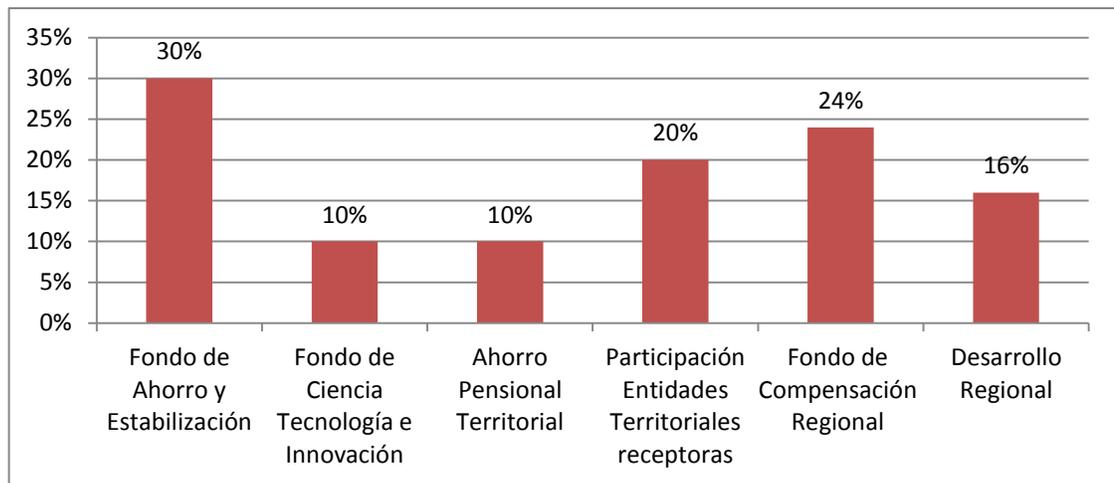
Posteriormente con la finalidad de dar soporte a la locomotora minera se presenta en 2011 un cambio en el sistema de regalías, con este ya no se generaba concentración en las zonas con potencial minero, si no que se repartían de una forma más equitativa en toda la Nación. Los recursos se destinarían hacia el desarrollo regional, la tecnología y la innovación (Ver gráfica No. 1),¹⁹ sin embargo, aun con estos cambios la administración de dichos recursos nunca se desligo del mal funcionamiento institucional dentro de las administraciones locales.²⁰

18 BANCO DE LA REPUBLICA. Sistema General de Regalías Presentación General consultado el 02 de marzo de 2016 disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

19En este sentido "Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización." (Ministerio de hacienda y crédito público ministerio de minas y energía departamento nacional de planeación, p. 6 Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181>

20 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. COLOMBIA: reforma al Sistema General de Regalías. 2013., pp1-53 Consultado el 02 de marzo de 2016 En <http://www.irc.gov.co/irc/es/publicacionesespecialesaudio/ppt%20reforma%20al%20sistema%20gral%20de%20regalias.pdf>

Gráfica No. 1. Distribución de regalías a partir de 2011



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Hacienda y crédito público, Ministerio de Minas y Energía, y el DNP.

Con la entrada del gobierno Santos en 2010 se iniciaron distintos cambios institucionales a fin de dar soporte a la locomotora minera. Uno de ellos lo encontramos en la implementación del Sistema General de Regalías (SGR) encaminado bajo la siguientes lógicas: “1) equidad social y regional; 2) ahorro para el futuro; 3) competitividad regional y 4) buen gobierno”,²¹ permitiendo que las regalías no se concentren en un subconjunto de la sociedad si no que se distribuyan más equitativamente en todo el territorio, configurándose como una institución con características inclusivas.

La nueva distribución de regalías promete ser más inclusiva en tanto que el (100%) de estas deben dividirse en cinco focos receptores: el primer (50%) se destina a un fondo de ahorro y estabilización el (30%) para un fondo de ciencia tecnología e innovación (10%) y ahorro para pensión territorial (10%); el (50%) restante se divide en un (20%) para entidades territoriales receptoras, un (24%)

21 COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y DNP. Reforma al RÉGIMEN DE regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. Bogotá. 2011, p 11. Consultado el 16 de marzo de 2016. En: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181>

para compensación regional y un (16%) para desarrollo regional.²² Claramente la distribución comprende un alto componente inclusivo, sin embargo el buen funcionamiento de este nuevo sistema radica no solo en este arreglo institucional, sino en el porcentaje real que aporta el sector minero energético y en su administración efectiva dentro de los gobiernos locales, pues como veremos más adelante el caso particular de la Guajira evidencia un funcionamiento irregular en cuanto a la ejecución de dichos aportes que se refleja en las condiciones sociales de los ciudadanos.

Por otro lado la coyuntura que se presenta alrededor del sector minero y del Estado en general en torno a la ilegalidad y el conflicto armado, ha materializado la gesta de nuevos mecanismos normativos para su control. Por ello se han venido adelantando desde las últimas dos décadas procesos para la reestructuración de sus instituciones. Un ejemplo de ello lo vemos en el Decreto 4222 de 2006, con el que se modifica la estructura del Ministerio de Defensa a fin de preservar los recursos naturales y disminuir la explotación minera ilegal. El mencionado decreto propone en sus numerales 6, 7 y 10 del Artículo 5, la protección de reservas naturales, velar por el cumplimiento de las leyes ambientales y proteger la infraestructura económica del sector rural mediante organismos como la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR).²³ Posteriormente y en función de llevar a cabo dicha labor de manera efectiva se propone en 2007, mediante la resolución 02059, la reestructuración de este organismo.

El fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por la seguridad y la protección de los intereses comunes del Estado mediante la formulación de una normatividad que garantiza el control con dispositivos jurídicos, policivos y militares, que mantienen el orden en zonas marginadas a donde no llega el Estado

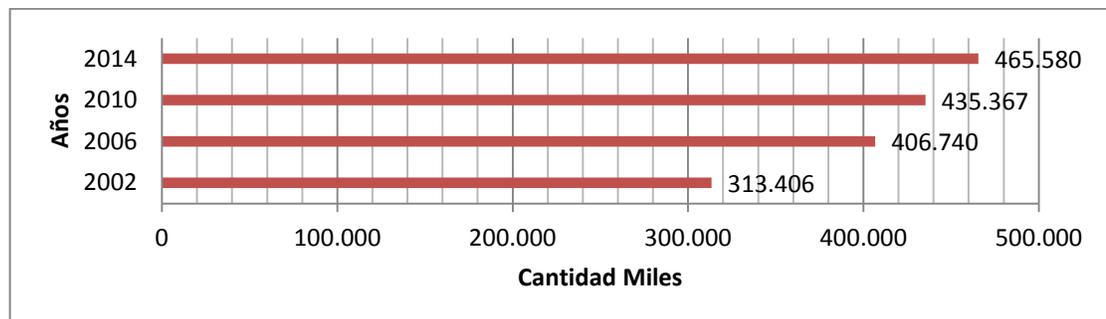
22 Ibid.

23 REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto 4222(24, Noviembre 2006) Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional Bogotá. 2006. No. 46.462 de 24., pp. 6-7. Consultado el 16 de marzo de 2016 en: <http://www.policia.edu.co/documentos/normograma/decretos/Decreto%204222%20de%202006.pdf>

y se intensifica la ilegalidad, son otros de los elementos centrales en esta discusión.

Asimismo, desde el gobierno de Álvaro Uribe se da un progresivo aumento en el pie de fuerza de la Policía y del Ejército Nacional (Ver gráfica No. 2), esto en función de contrarrestar la capacidad militar de las guerrillas, impulsar la inversión extranjera y promocionar la minería, lógica que prevaleció en el gobierno Santos. No obstante, vemos cómo dicho aumento no generó los resultados esperados en el sector minero, un aspecto que profundizaremos en el tercer capítulo de este trabajo.

Gráfica No 2. Aumento en el pie de fuerza policías y militares entre 2002 2014.



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Grupo de Información Estadística y el Ministerio de Defensa. Nota: se tomaron los años por periodos de gobierno.

La anterior situación nos muestra claramente el desarrollo de instituciones inclusivas y extractivas en el sistema político colombiano. Pues el aumento en el pie de fuerza dado en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2012-2010) obedece a la PDS²⁴ para darle fin a la amenaza constante de los distintos grupos delictivos y las prácticas que desencadenan, al igual que al fortalecimiento de las instituciones a fin de generar el desarrollo económico en el país. En este sentido,

24 COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Defensa. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá. 2003., pp.1-68. Consultado el 28 de enero de 2015 en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

dicho empoderamiento evidencia el interés por desarticular las organizaciones criminales y generar una confianza inversionista, premisa postulada en este gobierno a fin de promover la apertura del mercado para la expansión productiva y contrarrestar la baja capacidad exportadora del país en materia minera.²⁵ Con esto se logró impulsar este sector pero obedeciendo a las lógicas de la economía, lo cual generó un tipo de instituciones políticas inclusivas, en tanto permitió la protección de la propiedad privada, pero a su vez resguardo las instituciones económicas extractivas, puesto que veló por los intereses de un subconjunto social bajo los parámetros establecidos en la ley para alcanzar el desarrollo económico.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado por acabar con los actores armados ilegales, estos lograron subsistir y al acudir a la minería criminal y la extorsión,²⁶ se aumentó la conflictividad en el sector minero. La minería ilícita se convirtió entonces en uno de los sustentos económicos de estos grupos, de ahí que la confrontación hacia las prácticas extractivas ilegales por parte de las instituciones policivas y militares se haya intensificado desde el 2010 (ver gráfica No. 10 tercer capítulo).

La respuesta institucional ante esta nueva coyuntura, como veremos en la Tabla No. 1, ha materializado de manera efectiva el interés del Estado por disminuir la minería ilegal, protegiendo así sus intereses económicos y los del sector privado, encargado de los proyectos mineros a gran escala (Ver Anexo No. 1 Imagen No. 1). De este modo los resultados de la DICAR entre 2012 y 2013 son constancia del accionar estatal por hacer del sector minero la fuente primordial para alcanzar el desarrollo.

25 LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia ¿En qué consiste la confianza inversionista? 2009. Consultado el 02 de febrero de 2016. en:

http://www.cecilialopezcree.com/k_OldTopics/c_Nacional/2008/2_Trimestre/h_Confianza.html

26 COLOMBIA. REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Memorias al Congreso Min Defensa. División de comunicación sectorial Imprenta Nacional Colombiana 2013, p.26. Consultado el 18 de febrero de 2015 en: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>

Tabla No. 1. Operaciones DICAR 2012-2013.

Variables	2012	2013	Total eventos
Operaciones	148	62	210
Minas intervenidas	583	344	927
Minas suspendidas	330	296	656
Capturas	1.861	801	2.662
Retroexcavadoras destruidas	0	18	18
Bulldozer incautados	22	3	25
Retroexcavadoras incautadas	530	101	631
Dragas incautadas	108	21	129
Motores incautados	265	110	375
Motobombas incautadas	287	45	332
Volquetas incautadas	223	74	297
ACPM (Gls.)	20.021	4.818	24.839
Gasolina (Gls.)	3.374	30	3.404
Oro (kg)	11	3	14
Mercurio (gr)	848	5	853

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por Ministerio de Defensa Nacional. En Memorias al Congreso 2012-2013.

Los nuevos mecanismos institucionales que abogan por la confrontación constante de la ilegalidad en el sector minero obedecen a la Decisión 774 de 2012 del Concejo Andino sobre la lucha en contra de la minería ilegal. Entre 2012 y 2013 se hace evidente que los resultados operacionales generaron un significativo resultado acoplándose a los parámetros que demandaba este organismo, pues tal

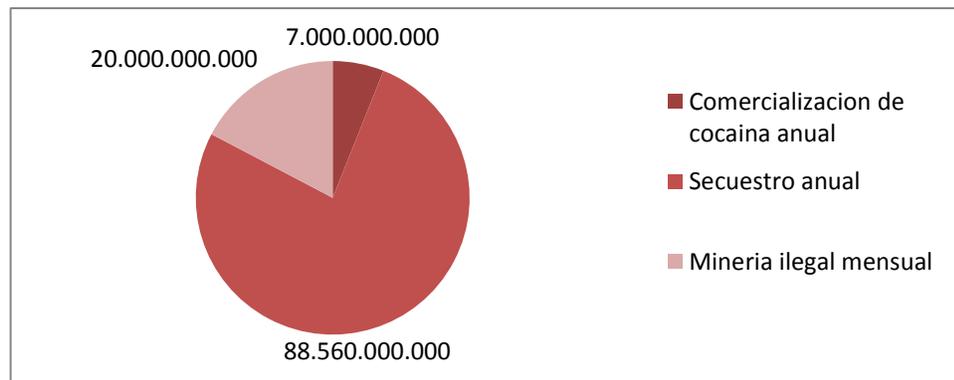
como se indica en esta decisión se propone autorizar a los organismos competentes del Estado como en el caso de la DICAR “(...) el decomiso o incautación de los bienes, maquinaria y sus partes, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de la minería ilegal, así como la neutralización, destrucción, inmovilización, inutilización o demolición de bienes, maquinaria, equipos e insumos”.²⁷ Este escenario garantizado por las instituciones políticas denota ciertas características extractivas ya que impulsa al sector minero al proteger el monopolio y explotación por parte de las transnacionales. Evidencia de ello lo podemos notar en la gráfica No. 8 en la que se representa la creciente confianza en la inversión en el sector de minas y petróleos denotándose la funcionalidad de las instituciones políticas en las dinámicas de la economía.

Sustentando la influencia de las FARC en los procesos de explotación minera, cabe destacar que los mecanismos irregulares utilizados por esta insurgencia durante las últimas décadas han sido la extorción, el secuestro y el narcotráfico. Sin embargo ha sido la extracción minera su fuente primordial para el enriquecimiento y prolongación de su entramado delictivo, lo que ha ocasionado otro elemento para la reestructuración en las instituciones a fin de disminuir este tipo de fenómenos.

Ha inicios de 2015 con el segundo mandato del presidente Santos evidenciamos una fuerte influencia de la minería ilegal en las estructuras criminales como es el caso de las FARC (Ver gráfica No. 3), procesos delictivos que venían configurándose años atrás y que sin duda son la premisa ineludible para que el Estado reconfigure su institucionalidad coercitiva a fin de velar por la seguridad y los intereses económicos de la Nación.

27CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Decisión 774 de (30, julio, 2012) Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. de 2012, p 3. consultado el 13 de febrero de 2016. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision_744.pdf

Gráfica No. 3. Negocios de las FARC (cifras en millones de pesos) en 2015



Fuente. Elaboración propia a partir de datos suministrados por Caracol Radio y Semana.

Como se evidencia en la gráfica el aporte que representa la explotación minera ilegal a las FARC es muy considerable en comparación de los otros ingresos, en cuanto que los \$20.000 mil millones de pesos que le entran por esta actividad, son recaudos mensuales y en un solo Departamento (Guainía) a comparación de la suma de las otras actividades ilícitas que se recaudan de forma anual que oscilarían entre los \$80.000 mil y \$95.000 mil millones de pesos según cálculos propios, con base en datos otorgados por prensa. En este sentido la minería ilegal se ha convertido como se evidencia en la gráfica y según informes noticiosos de la Revista Semana, Portafolio, el Tiempo, Caracol radio, e informes ministeriales en el principal recurso para la ilegalidad y demás fenómenos que se desencadenan a partir de la misma.

Según Semana²⁸ la explotación minera ilegal resulta mucho más rentable que el narcotráfico, en tanto que en promedio el clorhidrato de cocaína tiene un precio aproximado que oscila entre los 4 y 5 millones de pesos el kilo y el oro se vendería en promedio a 80 o 90 millones de pesos la misma cantidad; lo cual indica claramente la gran emergencia de la explotación minera ilegal en el país. Esta nueva dinámica conllevó a que el Ministerio de Defensa a fin de neutralizar el

28 REVISTA SEMANA. El nuevo flagelo que devora a Colombia. 2015 disponible consultado el 11 de febrero de 2016 en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-guerra-contra-la-mineria-ilegal-criminal-en-colombia/422834-3>

accionar delictivo, ordenara para su ejecución ciertos mecanismos que hicieran frente a la explotación ilícita de minerales, de este modo:

La Policía Nacional diseñó la Estrategia Integral contra la Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros, la cual busca cumplir con los siguientes objetivos: 1. Prevenir la atomización y mutación del fenómeno. 2. Desarticular las estructuras criminales. 3. Eliminar la minería ilícita. 4. Fortalecer el control territorial y la acción integral del Estado. 5. Obtener un alcance de carácter nacional con impacto local.²⁹

Esta estrategia como veremos posteriormente denota un carácter heterogéneo en la institucionalidad debido a que cumple con elementos tanto inclusivos como extractivos pues por un lado: 1) su carácter extractivo radicaría en el hecho de que actúa en defensa de unos intereses individuales, en función del capital, como es el caso de la protección de los procesos extractivos bajo las lógicas de la minería a gran escala a manos extranjeras las cuales resarcen un mínimo de beneficencia a la sociedad civil; 2) De otro modo el control de la ilegalidad en el sector minero denota unas características inclusivas en tanto aboga por los intereses del Estado como el bienestar ambiental y la repartición de algún tipo de aporte mediante regalías nulas en los procesos de minería ilícita.

En tanto a la Rama Judicial podemos identificar uno de los más relevantes cambios institucionales previstos mediante la resolución 3438 de 2011, dado que en el Código Penal se propone a los recursos naturales y ambientales como un “bien jurídico penalmente tutelado”.³⁰ Dicho lo anterior la Fiscalía General de la

29 COLOMBIA. REPUBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Memorias al Congreso Min Defensa. División de comunicación sectorial Imprenta Nacional Colombiana 2013, p. 27. Consultado el 18 de febrero de 2015 en: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>

30 Entiéndase por bien jurídico tutelado como persecución y castigo el delito por parte del Estado Véase. FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 3438 (Diciembre, 29, 2011) Reglamentación de la estructura y el funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Bogotá 2011. No. 48.298, p. 2 Consultado el 11 del 02 de 2016 en: http://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/pdf/resolucion_fiscalia_3438_2011.pdf

Nación está en la obligación de generar procesos de investigación para la penalización de las conductas que infrinjan la normatividad protectora de los recursos naturales y el medio ambiente.

Por otro lado la avanzada que se presentó en la reconfiguración de la institucionalidad, no radicaba únicamente en los regimientos ni en la constitución de un nuevo Código minero, a partir del cual se ejecutarían de forma adecuada los procesos de titulación para la exploración y explotación a beneficio de la economía, si no que a su vez se buscaba concentrar riqueza en un subconjunto mediante medidas indulgentes aplicadas al capital extranjero como algunas exenciones tributarias.

En función de las dinámicas de transformación institucional se implicó la modificación de algunas entidades estatales a fin de hacerlas más eficientes y productivas. Instituciones altamente tecnificadas, con autonomía presupuestal adscritas al Ministerio de Minas y Energía encargadas de cumplir con los objetivos de la política minera, para garantizar la regulación y vigilancia como se estipula en el código minero.

En este sentido nos encontramos en un primer momento el cambio de la Comisión Nacional de Energía a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) de carácter técnico estipulada en el Artículo 12 del Decreto 2119 de 1992 y en el Artículo 13 de la Ley 143 de 1994 dadas las condiciones estipuladas a inicios de la década de los años noventa con la apertura económica que demandaba una modernización institucional ya que supuestamente lo público no lograba ser tan eficiente.

Esta nueva institución es una unidad de administración especial encargada de apoyar al Ministerio de Minas y Energía al igual que planear el desarrollo de las políticas mineras, con personería jurídica e igual que en los casos de la Agencia Nacional Minera (ANM) y el Servicio Geológico Colombiano (SGC) cuenta con autonomía presupuestal y su carácter tecnificado sobresale a la vista. Estas se

instauran hoy bajo las lógicas de generar una minería “responsable” que obedece a los lineamientos económicos internacionales, lo que sustenta su carácter extractivo, pues sus dinámicas económicas propenden a la concentración de riqueza en un subconjunto social, el deterioro de los bienes comunes y en la generación de condiciones sociales inapropiadas como veremos al final de este trabajo.

Otra transformación institucional presentada alrededor de la minería, es el cambio de INGEOMINAS al Servicio Geológico Colombiano (SGC) mediante el Decreto 4131 de 2011, en donde cambia por completo su forma operativa. Según el Artículo 1 de este decreto pasó de ser una entidad pública a ser un instituto tecnificado, “con personería jurídica, autonomía administrativa, (...) financiera y patrimonio independiente, que se denominará Servicio Geológico Colombiano” ³¹ tal como es la voluntad del nuevo régimen minero, pues es precisamente esta la principal característica de la institucionalidad minera en el nuevo milenio. Ahora el SGC contaría como vimos, al igual que otras entidades del mismo carácter con una personería jurídica, autonomía administrativa y financiera dando visos sobre el tipo de institución con un carácter extractivo.

Bajo esa linealidad de tecnificación y regulación en el sector minero, que obedece al nuevo carácter del Estado como agente intermediario de los procesos de explotación minera, surge con el ánimo de regular de forma eficiente esta actividad mediante el Decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional Minera (ANM) como organismo de control adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Según el Artículo 1 del Decreto 4134 de 2011 sería una entidad estatal con “naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería

31COLOMBIA: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Decreto 4131 (3 Noviembre, 2011) por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) Bogotá. 2011 No. 48.242, Art. 1. Consultado el 11 de febrero de 2016. en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4131_2011.html

jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera”.³² La función de esta institución como agente regulador, facilitador e intermediario nos da un indicio del posible carácter de la institucionalidad minera, en cuanto obedece a los nuevos lineamientos mineros de 2001, pero aun no es pertinente asegurar su verdadero carácter, pues el hacerlo implicaría desconocer otros factores influyentes en su composición a lo largo del tiempo.

Por otro lado y con finalidad de generar una estrategia para el desarrollo productivo en el Estado colombiano, surge mediante la resolución 6701 de 2014 el Comité 20/20, cuya finalidad en el caso del sector minero es generar un crecimiento por medio de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Defensa y la Asociación de Empresarios de Colombia (ANDI)³³. En ese sentido se determina mediante el Artículo 3 de la misma Resolución la composición y el funcionamiento de subcomités conformados por el sector empresario y el de defensa, en su párrafo 1 y su numeral 5 —de nuestro interés— se concreta que el subcomité de “Seguridad de la infraestructura y minería ilegal”, estaría conformado por diferentes instituciones como:

- a) Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, a través de la Dirección de Seguridad Pública e Infraestructura, quien a su vez liderará el subcomité.
- b) Policía Nacional, a través de la Dirección de Carabineros (Dicar).
- c) Comando General de las Fuerzas Militares a través de la Jefatura Logística Conjunta.³⁴

32 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 4134 (3, Noviembre, 2011) Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica Bogotá 2011. No 48242 consultado el 11 de febrero de 2016 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44599>

33 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA MINISTERIO DE DEFENSA. Resolución 6701 (12 Agosto 2014) Por la cual se conforma el Comité 20/20 para el Desarrollo con el Sector Defensa entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Asociación Nacional de Empresarios ANDI, en el marco de la Estrategia de Competitividad y Desarrollo Productivo diseñada por la AND Bogotá. 2014. No. 49.248.,pp.1-2 consultado el 11 de febrero de 2016 en http://normograma.sena.edu.co/docs/pdf/resolucion_mindefensa_6701_2014.pdf

34 *Ibid.*,p. 3

Por otro lado tal como se evidencia en el Artículo 2 de esta resolución el comité 20/20 poseería a su vez unos subcomités que tendrían unos objetivos globales. En ese sentido vemos en el objetivo número 5 el impulso de la —seguridad de la infraestructura y la minería ilegal— buscando mecanismos para luchar “contra la explotación de yacimientos mineros (EMIL)”³⁵ para lo que se emplearía una estrategia dentro de la policía en donde se crearía una institución *ad hoc* como la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal y Antiterrorismo (UNIMIC). Este convenio tendría un carácter particular que denota rasgos específicos al momento de caracterizar la institucionalidad, en el sentido de la protección de la propiedad, pero en función de unos intereses de un subconjunto social.

1.3. La influencia de Factores externos e internos en la transformación

En el sentido de la influencia de los factores endógenos y exógenos de la transformación institucional nos encontramos una coalición institucional que se ha manifestado mediante el convenio interinstitucional 027 de 2007, influenciado directamente por la declaración de Rio sobre el medio ambiente y desarrollo,³⁶ en la cual se postula mediante unos principios la protección ambiental como fuente de desarrollo. Este convenio pretendía fusionar fuerzas para combatir la ilegalidad, pues su confrontación es competencia de las instituciones del Estado, por ello se firma un convenio “interadministrativo”³⁷ mediante el cual se pacta un compromiso para hacer frente a la ilegalidad en la minería.

Bajo esta premisa las partes involucradas debían hacer frente a las problemáticas ambientales, por lo que la Fiscalía General de La Nación como institución

35 *Ibid.*, p. 2

36 CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAD SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (3 – 14 Junio 1992) DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Rio de Janeiro. 1992., pp. 1-4. Consultado el 18 de febrero de 2016 en: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/declaracion3b3n-de-rio-1992.pdf>

37 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA. SIMCO. Combatir la ilegalidad minera en Colombia. Boletín n° 15. Bogotá. 2010., p. 1. Consultado el 13 de marzo de 2015 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pb4HNwVUgol%3D&tabid=129>

“inclusiva” o con algunas de sus características, designa fiscales para la investigación de delitos ambientales contribuyendo con los intereses comunes del Estado y de la sociedad civil.

Por otro lado en contraposición a la paulatina descentralización de la institucionalidad económica proliferada durante los últimos 25 años, encontramos la mirada crítica tanto de la izquierda como de otros sectores de la sociedad civil quienes afirman que la liquidación de empresas públicas como el caso de MINERCOL, el cambio institucional de INGEOMINAS y la fundamentación creciente de entidades con unidades administrativas especiales y autónomas como las descritas anteriormente entre los años noventa y los dos mil son producto de la marcada influencia por parte de agentes externos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)³⁸ esto a fin de interceder por una apertura de mercado y el saqueo desmesurado de los recursos mineros de la nación en función de los intereses del capital extranjero y los lineamientos del desarrollo mundial.

En este sentido encontramos un claro interés por parte del Estado en contribuir con la seguridad para controlar la ilegalidad en la explotación de los recursos minerales mediante convenios con el sector empresarial y los diferentes Ministerios como el de Defensa y el de Minas y Energía principalmente obedeciendo a los parámetros establecidos por un modelo económico que le otorga a países como Colombia el papel dentro de la economía mundial de productor de materias primas en línea con los postulados de Prebich.³⁹

El contexto histórico por el que el continente atravesó a finales del siglo XIX y durante el siglo XX nos muestra una marcada transformación en las instituciones

38 SINTRAMINERCOL. Minercol. Liquidan empresa estatal. En Desde abajo. 2004 Disponible en: <http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/58-minercol-liquidan-empresa-estatal.html> consultado el 18 de febrero de 2016

39 PREBICH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Naciones Unidas, CEPAL. 2013., p. 5 consultado el 14 de marzo de 2015 en: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf

que se acoplaban a las nuevas dinámicas de la economía. En estas prevalecen las lógicas de desarrollo propias de una sociedad prospera, y estipularía las reglas de juego que determinarían el carácter de las instituciones. De este modo entendemos que la configuración institucional en donde la economía ejerce control sobre la institucionalidad política ha sido por la influencia asidua de los lineamientos económicos mundiales de la actualidad.

Así, vemos cada vez más como el “(...) Estado interviene activamente en la economía y en la sociedad para fomentar y contribuir a producir (...) competitividad sistémica”,⁴⁰ a partir de la competencia para adquirir inversión extranjera mediante la transformación institucional, para darle cabida a modelo Neoliberal, dándole bajo estas lógica estabilidad a la política y la economía. En este sentido la intervención, influencia de factores y actores externos en el caso de Colombia son la muestra de dichos procesos transitivos en las instituciones y cuya fundamentación denotan un carácter en las mismas ya sea inclusivo o extractivo.

Transversal al conflicto armado, otro de los ejes influyentes en el cambio institucional se han venido articulando dinámicas que prometían un cambio en el panorama nacional mediante la apertura económica, que tal como lo indica Enrique Londoño, había sido estipulada bajo los parámetros del neoliberalismo y vista “como la vía sin la cual América Latina no podría superar el subdesarrollo socio-económico, atribuido en gran parte a políticas proteccionistas del Estado”,⁴¹ y para que se materializara este proceso era necesario la confrontación efectiva del conflicto encabezado por guerrillas de las FARC, ELN, el paramilitarismo y el narcotráfico que habían gestado una agudización de la violencia en toda la nación. Por ello a partir de la década de 1990 se presenta una marcada reestructuración en

40 NARBONDO. Pedro. ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay en: El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Santiago de Chile, Editorial Arcis CLACSO. 2012., pp. 305-306 Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12273.pdf>

41 LONDOÑO RENDÓN. Carlos, E. LA APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA. Revista PENSAMIENTO HUMANISTA # 4. Pontificia Universidad Bolivariana. 1998., p. 40. Disponible en: <http://revistas.upb.edu.co/index.php/PensamientoHumanista/article/view/336/295>

las instituciones para darle fin a este tipo de fenómenos e impulsar la economía mediante mecanismos de control demandados por las premisas de un nuevo dinamismo económico.

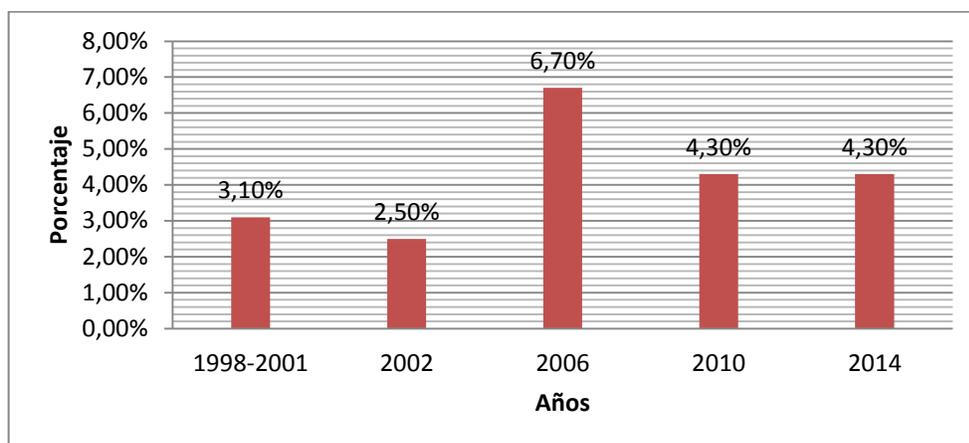
Ese nuevo escenario ocasionado por la economía intervino en cierta medida en la composición de la PDSD dada en el gobierno de Álvaro Uribe a la cual podría atribuírsele el efecto positivo en el crecimiento del PIB aun con sus problemas en cuanto a la neutralización de la ilegalidad, pues esta avalaba la protección para la inversión, ocasionando directamente un efecto en la minería, la cual empezó a generar aportes significativos en el PIB nacional como vemos en la gráfica No. 5.

En cuanto al PIB nacional según el DANE y el Banco de la Republica, durante el 2002 la economía habría crecido en un promedio de 2.5%, posteriormente en 2006 este crecimiento se haría notorio en tanto alcanzo el 6.7% muy por encima de lo observado entre 1998-2001 que represento tan solo un 3.1% según cálculos propios y así progresivamente fue aumentando a un 4.3% en 2010 que se mantuvo estable hasta 2014 como muestra la gráfica No. 4 lo que en materia empírica comprueba la gestión del gobierno de Álvaro Uribe Vélez entre 2002 y 2010 por solventar las problemáticas económicas que salían a flote en el nuevo milenio y el aprovechamiento de la bonanza que traería consigo la implementación de la —confianza inversionista—. Sin embargo se debe tener en cuenta que la PDSD trajo a su vez ciertos inconvenientes en cuanto a la ineficacia para confrontar la ilegalidad y del conflicto como veremos posteriormente.

Las dinámicas económicas favorables observadas durante el gobierno de Uribe dejaron un panorama un poco alentador a su sucesor Santos, en cuyo gobierno 2010 -2014 se presentó cierta estabilidad debido en parte a la gran influencia del sector minero como uno de sus pilares para lograr la prosperidad. Sin embargo los problemas estructurales e institucionales que veremos en el capítulo III empezarían a impedir la marcha exitosa de la locomotora, pues el crecimiento de la economía en un 6% anual como planteo el mandatario a inicios de su gobierno,

se veía amenazado por problemáticas internas en sus instituciones generándose de este modo un estancamiento de este sector e incluso amenazando con el descenso al 4% anual.⁴²

Gráfica No. 4. Crecimiento porcentual del PIB Nacional entre 1998-2014.



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el DANE, el Banco de la Republica y la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Nota: se tomaron los años por periodos de gobierno a partir de 2002 se hace con base 2005.

1.4. Políticas de Estado y políticas de Gobierno en torno a la minería.

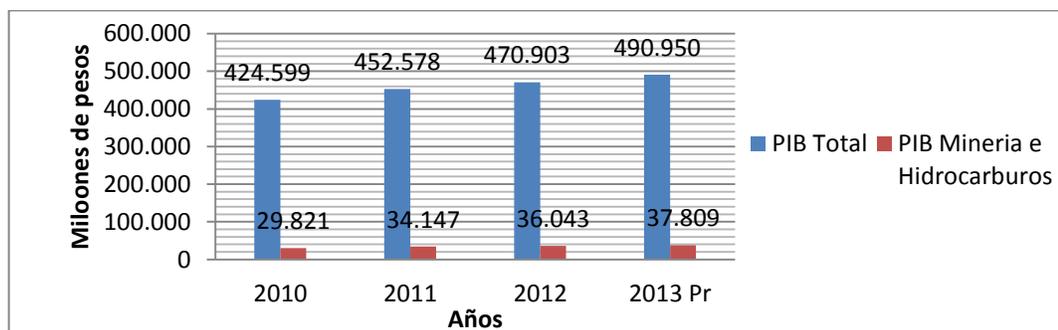
Durante la primera administración Santos (2010-2014) se mantuvo la necesidad de implementar políticas gubernamentales en aras de impulsar la prosperidad social, dándose algunos cambios estructurales en el sistema político que dinamizaron reformas institucionales para la construcción de un Estado próspero; que se articulara a los estándares mundiales del modelo económico imperante y para ello se veía apropiado generar una “estabilidad” política con el fin de garantizar el desarrollo de la economía, mediante la implementación de políticas de Estado que intervendrían algunos de sus sectores, entre ellos la minería siendo uno de los más influyentes en la economía del país (Ver gráfica No. 5 y gráfica No.

42 ANIF. Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo? Elaborado para la Asociación Colombiana del Petróleo 2014., pp. 1-74 consultado el 08 de abril de 2016 en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Min-energe0814.pdf>

6). Del mismo modo se presentaron reformas en otros sectores como la salud, vivienda, educación, que abogaban por la descentralización y la gerencia privada para un mejor funcionamiento institucional.

El crecimiento del PIB que vemos en la gráfica No.5 debe entenderse a partir de la premisa del gobierno Santos por aumentar la productividad minera, avalada en la Ley 685 de 2001 y su posterior reforma Ley 1382 de 2010⁴³ la cual pretendía según la Sentencia 366 de 2011 abanderar la expansión del sector minero por medio de unas políticas legales y económicas a fin de “industrializar la actividad minera mediante la protección y promoción de la inversión privada, nacional y extranjera, en la explotación de los recursos mineros.”⁴⁴ Sustentando así el afán por una reconfiguración de las instituciones en función de las premisas económicas latentes.

Gráfica No.5. Participación del PIB Minero en el PIB Total 2010-2013.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por SIMCO y UPME. Nota: Las cifras para el 2013 son preliminares.

De este modo en la gráfica No. 5 observamos una somera estabilidad en el aporte al PIB nacional de minas e hidrocarburos durante un periodo de cuatro años en los

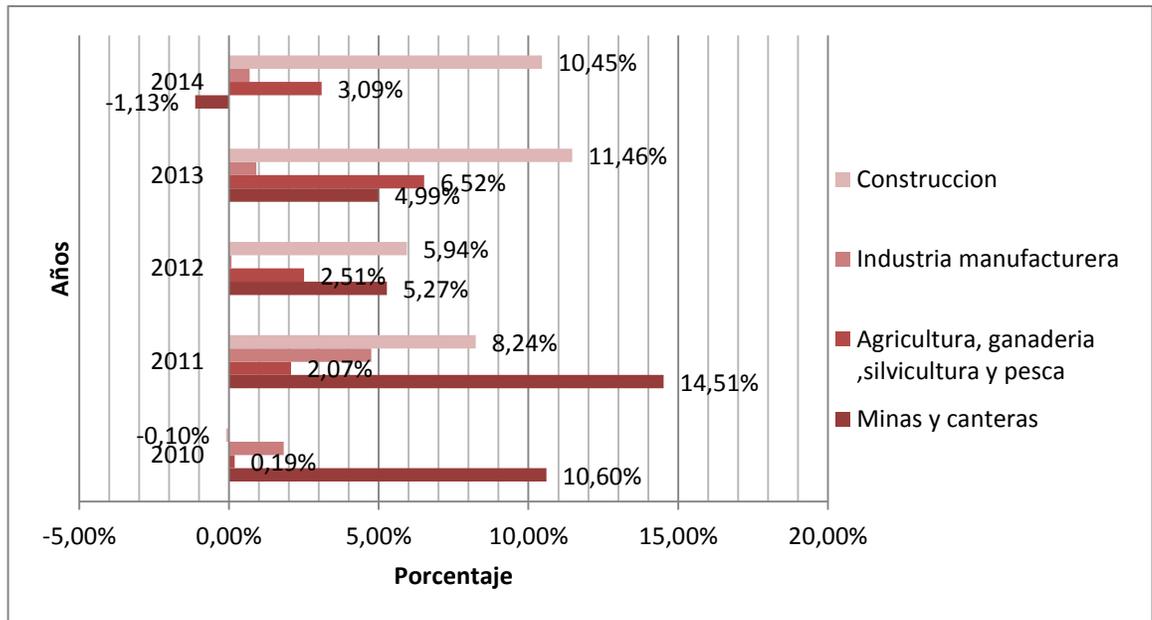
43Cabe anotar que este código de minas fue derogado mediante la sentencia 366 de 2011 debido a la inexistencia de una consulta previa a comunidades étnicas por lo cual sigue en vigencia el decreto 685 de 2001 actual código de minas.

44 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-366 (11 mayo 2011) Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.”. Bogotá 2011. D-8250., p. 2.

cuales se optó por impulsar el sector minero como política de gobierno lo que implicó una estimulación en la inversión, y un dinamismo institucional encaminado a fines extractivos mediante la articulación de sus instituciones hacia la eficiencia demandada para las actividades del sector. En cuanto a la importancia que tomaría este sector encontramos en la gráfica No. 6 un influyente aporte porcentual al PIB nacional entre 2010 y 2011 en comparación con otros sectores de la economía en los mismos años, lo cual evidencia el alto impacto de la política sectorial de Santos en su primer año de gobierno, por lo que se convertiría en la principal locomotora para el desarrollo. Por otro lado el descenso en el aporte del PIB entre 2012 y 2014 se presenta, según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) por trabas impuestas en las instituciones políticas con cierto carácter inclusivo como la Corte Constitucional que pondrían fin la bonanza minera, entre ellas encontramos la consulta previa como mecanismo de participación para los procesos de exploración y explotación de minerales, la incidencia de factores como la baja industrialización y la ilegalidad,⁴⁵ puntos desarrollados en el tercer capítulo de este trabajo.

45 ANIF. Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo? Elaborado para la Asociación Colombiana del Petróleo 2014., pp.1-74. Consultado el 08 de abril de 2016 en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Min-energe0814.pdf>

Gráfica No.6. Aporte por sector económico al PIB Nacional 2010-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Banco de la República y el DANE.

Por otra parte los cinco sectores de la economía (locomotoras) mejorarían las condiciones socio-económicas de la población, en tanto que ese nuevo dinamismo beneficiaría algunos subsectores como el empleo. Por su parte se considera que el sector minero sería el más influyente en esta dinámica, pues según el diario El Tiempo por cada puesto de trabajo minero habrían otros cinco indirectos, lógica que contribuiría a la reducción en los índices de pobreza y en la articulación de unas condiciones de vida favorables, garantizando una característica inclusiva en tanto genera un bienestar a partir de la creación de escenarios productivos, pues como se evidencia en la fuente:

El intenso desarrollo de las industrias petrolera y minera energética de los últimos años, que ha implicado millonarias inversiones en exploración, y un consumo intermedio estimado en 15.542 millones de dólares para el año

2010, está incrementando el efecto multiplicador de esta locomotora en la actividad de los sectores que les prestan servicios.⁴⁶

En contrapición a esto aun cuando se posibilitan algunos elementos garantes de prosperidad encontramos dentro de ellos, engranajes articulados a las instituciones extractivas que detienen el crecimiento de la economía.

Por parte de la apertura del mercado y la posibilidad de generar un cambio benéfico en el sector minero, serian bajo las lógicas de Acemoglu y Robinson elementos de una institucionalidad económica inclusiva, que vela por la proliferación de bienes y servicios propios de una sociedad en miras de la prosperidad. Sin embargo esos componentes inclusivos de las instituciones estarían condicionados por elementos e instituciones altamente extractivas.

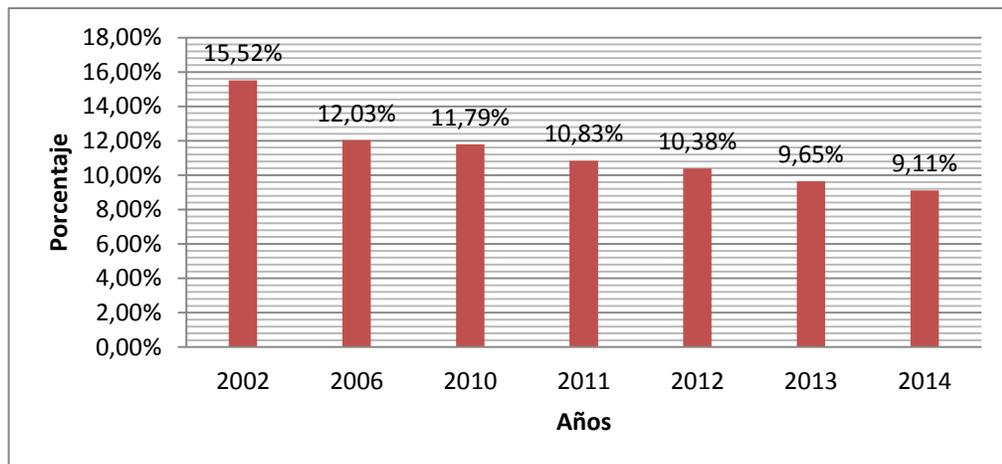
Bajo las lógicas de la prosperidad democrática se propuso generar una disminución en la pobreza y el desempleo, para ello el sector minero sería una de las fuentes primordiales para lograr dicha reducción. En 2010 con la entrada del gobierno Santos se planteó que la cifra de desempleo debía disminuir por lo menos a un solo dígito⁴⁷ y desde este año se empieza a evidenciar dicha reducción, pues en comparación con años anteriores la cifra llego a alcanzar hasta el 15% a nivel nacional como muestra la gráfica No. 7. Para alcanzar este objetivo se tuvieron que implementar múltiples acciones con las que se logró disminuir dicha cifra, entre ellas la formalización del empleo.

De este modo el sector minero según fuentes oficiales como el Banco de la Republica el DANE, la ANDI, UPME y registros noticiosos de El Tiempo y Portafolio; logro jalonar e impulsar el empleo generando “mejores condiciones de vida”, o por lo menos reduciéndolo significativamente.

46 EL TIEMPO. Por cada puesto de trabajo minero hay 5 indirectos: Campetrol. 2013. Consultado el 06 de enero de 2015 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12582284>

47 EL ESPECTADOR. Santos destaca reducción del desempleo a un solo dígito. 2011 Consultado el 06 de enero de 2015 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-destaca-reduccion-del-desempleo-un-solo-digito-articulo-308654>

Gráfica No. 7. Desempleo Total Nacional 2002-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Banco de la Republica y el DANE. Nota: se tomó los años más representativos 2002, 2006, 2010, gobierno de Álvaro Uribe Vélez. A partir de 2010 se tomó año por año ya que es nuestro periodo de estudio a fin de hacer un contraste.

Esta disminución evidenciada particularmente entre 2002 y 2010 obedece en parte a la implementación de la inversión en el sector minero para su explotación lo que generó directamente empleos en este. Posteriormente entre 2010 y 2014 en el gobierno Santos podemos interpretar que su disminución está ligada a la legitimación de su mandato mediante resultados cuantitativos favorables logrados en parte con la formalización del trabajo⁴⁸, en este caso de la minería artesanal y otras actividades económicas, sustentando la relevancia de sus políticas sectoriales.

Por otro lado el crecimiento del sector minero debe su mérito a las políticas de Estado a las que se alinearon las políticas gubernamentales, enfocadas en la expansión del mercado pues como se mencionó anteriormente, mediante la Ley 685 de 2001 y las posteriores reformas al entramado institucional minero,

48 EL NUEVO SIGLO. Disminuye el empleo informal en Colombia. 2014 consultado el 04 de abril de 2015 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2014-disminuye-el-empleo-informal-en-colombia.html>

propendían por impulsar los procesos de explotación en el sector por manos extranjeras. A partir de ahí vemos un crecimiento acelerado en la inversión de esta índole.⁴⁹ Como muestra la gráfica No. 8 que venía aumentando lentamente desde 2002 pero que a partir de 2010 presenta un crecimiento continuo que traería otras repercusiones en la sociedad civil y su ambiente. Este aumento en parte obedece al carácter indulgente del Estado en cuanto a impuestos que debían ser pagados por las transnacionales a fin de promover la inversión para el impulso de las políticas sectoriales ya que,

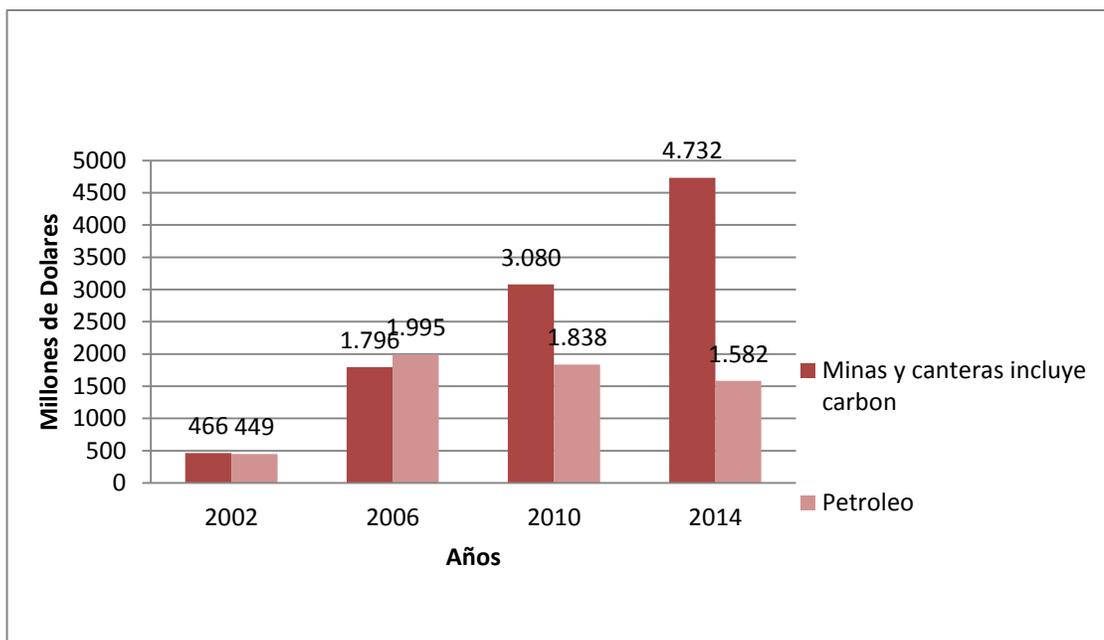
Las exenciones de las cuales se beneficia el capital extranjero inversor son significativamente altas, representadas en exención por reinversión en activos, responsabilidad social y ambiental, así como las facilidades para importación de maquinarias con disminución de impuestos y que bajo la figura de leasing implica una disminución impositiva adicional.⁵⁰

Estos elementos fueron ocasionados por las dinámicas del mercado que articularon la confianza inversionista en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las premisas para impulsar la locomotora minera del presidente Santos en función de la prosperidad.

49 COLOMBIA MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, Memorias al congreso de la republica 2009 2010., p. 63. Consultado en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/03-minas2009-2010.pdf/52d0c538-7af9-4394-b4fb-73768ffa62e1>

50 UNIVERSIDAD MILITAR. SITUACIÓN GENERAL DEL SECTOR MINERO COLOMBIANO ¿Una crisis disimulada?. Análisis periódico. 2011., p. 2. Consultado el 08 de abril de 2016 en : <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/dmdocuments/situaciomineracolombia.pdf>

Gráfica No.8. Flujos de inversión extranjera directa 2002-2014



Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados el Banco de la Republica.

Nota: se tomaron los años por periodo de gobierno.

Las políticas de seguridad que se implementaron tanto en el gobierno de Uribe como en el de Santos tenían el objeto de generar una mayor seguridad en torno a los intereses del desarrollo económico, pues tal como se menciona en El Tiempo⁵¹, el presidente Santos resalto desde el principio la importancia de mantener activa la idea principal de la PDSD como una política de Estado, pero ahora desde la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad PISDP con la finalidad de seguir brindando garantías al sector privado y a los ciudadanos en general.

Finalmente para cerrar este capítulo, podemos decir que Colombia, ha presentado un panorama en el cual se vislumbran rezagos de distintas dinámicas que han influido en su comportamiento institucional desde hace ya varias décadas, ello se

51 PARRA, Nelson. En: EL TIEMPO. Presidente Santos ofreció garantías a empresarios. 2011 consultado el 13 de abril de 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9161596>

evidencia en los procesos de descentralización económica estatal que el proyecto económico latente ha venido abanderando. Por otra parte el carácter extractivo que toman las instituciones y las políticas que las rigen generan un retroceso en los procesos de desarrollo puesto que lo necesario para alcanzar la prosperidad es en palabras de Acemoglu y Robinson un dinamismo institucional entre la política y economía de carácter inclusivo que perdure en el tiempo dándose así un círculo virtuoso.

También cabe anotar que ha sido garante de la transformación institucional el deseo asiduo por parte del Estado y sus instituciones legislativas, en el caso del Congreso de la Republica que aun cuando posee elementos inclusivos es quien ha hecho posible la ejecución de la normatividad vigente que estipula los convenios institucionales y los proyectos de ley, en función de los dictámenes del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 como política de gobierno y como fortalecimiento de las políticas de Estado que se han venido configurando años atrás a fin de impulsar el sector minero y catalogarlo en el primer gobierno de Santos como una locomotora de desarrollo. Todo en función de los lineamientos del nuevo modelo económico quien finalmente es quien le da a las instituciones determinado carácter. De otro modo hay que resaltar el papel que desempeñan las Cortes dentro de la Rama Judicial que son instituciones que pueden catalogarse como inclusivas circunstanciales, en la medida que actúan en función de un interés general mediante el control de los poderes ejecutivo y legislativo.

CAPÍTULO II

COLOMBIA: ¿EN EL FRACASO O LA PROSPERIDAD?

En el capítulo anterior pudimos evidenciar algunas características que tomaron las instituciones alrededor de la minería con el objeto de obtener una mayor eficiencia, en línea con los parámetros establecidos por un nuevo modelo económico al igual que se pudieron identificar problemas coyunturales que se han interpuesto en dicho objetivo y que incidieron en la transformación de las instituciones. Este ejercicio nos permitió construir un concepto para determinar el carácter de la institucionalidad minera en Colombia objeto de este capítulo. Aquí buscamos teorizar desde Robinson y Acemoglu el carácter de las instituciones (inclusivas y extractivas) como origen de la prosperidad y la pobreza, con el ánimo de articular las características dadas en el primer capítulo a la premisa teórica de los autores aterrizando sus conceptos al caso del sector minero en Colombia.

El institucionalismo histórico demanda un seguimiento e interpretación del pasado a fin de comprender el dinamismo institucional en el presente, para ello es apropiado el uso del análisis documental para posibilitar el acercamiento a su origen y funcionamiento, identificando algunos condicionantes como el conflicto, y las políticas económicas. Del mismo modo mediante el engranaje de conceptos que nos ayudad a comprender la problemática que hemos querido plantear.

La idea primordial de este capítulo es generar una discusión alrededor del sector minero para entender el carácter de su institucionalidad, para ello se hace necesario comprender los postulados teóricos sobre instituciones inclusivas y extractivas de Acemoglu y Robinson. De ese modo darle una definición a la institucionalidad y comprender los medios por los que se estipula y se mantiene en el tiempo.

Los autores principales que guían este trabajo Robinson y Acemoglu plantean la forma en que se gesta la prosperidad y la pobreza en los países haciendo alusión a varios casos, en los cuales se propendió por avalar determinadas instituciones con un carácter inclusivo o extractivo lo cual determinaba el funcionamiento de sus economías. En ese sentido encontramos en un apartado de su libro la alusión al caso colombiano, al igual que referencia los casos de las Coreas, las Américas, la Antigua Unión Soviética y demás; esto con el fin de identificar el carácter que tomaron sus instituciones en el tiempo lo que dio origen a la emergencia y/o declive de sus economías en el presente.

El caso de Colombia al que se refieren estos autores, está signado por la incidencia de distintos actores que repercuten en el comportamiento institucional y en la toma de decisiones, cabe mencionar que las lógicas de la coyuntura crítica sobre la que se plantearon en su momento los autores, estaba ligada al comportamiento de una institucionalidad política influenciada por grandes problemas de gobernabilidad. Un claro ejemplo de ello lo observamos en la confrontación de las Cortes y el presidente de la república de su momento Álvaro Uribe Vélez, quien sin duda ha sido un referente muy importante en el rumbo que tomarían las instituciones durante y posterior a su mandato. De otro modo aun cuando se plantea un panorama general de la institucionalidad en Colombia cabe anotar el carácter de las instituciones gestado alrededor de un sector económico representado en este caso por la minería, para entender como mantiene cierta estabilidad bajo la influencia de factores internos y externos que afectan su funcionamiento.

Bajo las lógicas de la “prosperidad” planteada en las políticas de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) nos encontramos significativos cambios a nivel institucional ligados a la prospección del país hacia el desarrollo económico y la sostenibilidad en sus instituciones, en ese sentido cabe destacar las distintas características inclusivas y extractivas de las instituciones alrededor del sector minero para determinar su carácter.

La locomotora minera, puesta en marcha para alcanzar los objetivos planteados en una política de gobierno como la de Santos obedece a su vez a las políticas de Estado, que se han venido estipulando desde la década de los años noventa conformes a la apertura del mercado y al nuevo modelo económico que avanzaba no solo en Colombia sino también en otros países del continente, todo esto bajo los postulados del proyecto neoliberal que empieza a materializar una nueva Razón de Estado en función del capital.

La destrucción creativa como elemento para el óptimo desarrollo de la economía, entendida como la transformación de lo tradicional a fin de imponer innovación que aunque amenace con desestabilizar el orden político-económico actúa en función de las instituciones inclusivas, desempeña un papel preponderante en la prosperidad que bajo las lógicas de seguridad, empleo y reducción de pobreza estipularían el fundamento para iniciar una drástica transformación en las instituciones. Así se presentan los mecanismos institucionales en la minería que impulsan la innovación, la tecnificación y la eficiencia, para lograr una “sostenibilidad” en la economía. Sin embargo el abogar por este tipo de iniciativas dentro de las instituciones mineras implicaría una paulatina transformación del ámbito público en función de las dinámicas extractivas. Esto al igual que la ilegalidad lesiona tanto al sistema político como a su entramado social, debido a la alta concentración de riqueza y poder en un solo sector a veces externo al de su sociedad.

La reducción en los índices de desempleo evidenciados en la gráfica No. 7 del capítulo anterior sustenta el accionar de las instituciones a fin de disminuir uno de los múltiples impactos negativos de la minería transnacional. Por su parte los indicadores como los presentados por la UPME, pueden interpretarse como el interés por legitimar la productividad del sector minero en materia de empleo, pues mencionan que al finalizar el año 2013 se habían ocupado unas 20.988 personas de las cuales se ocuparon 202 mil personas en la explotación de minas y canteras lo que es una cifra bastante representativa en comparación con la población

ocupada en 2010 que fue de 18.183 personas de las cuales en explotación de minas y canteras se ocuparon 193 mil personas,⁵² lo que sin duda es una respuesta institucional que justifica una actividad altamente extractiva oculta bajo la prosperidad.

El apresurarnos a determinar el carácter de la institucionalidad minera en Colombia podría traer como resultado un inapropiado análisis, dado que hay que identificar los elementos inclusivos dentro de las instituciones extractivas que le dan el soporte a la prosperidad o el detrimento a la economía. Sin embargo se hace necesario plantearlo a manera de hipótesis con el fin de falsar o rectificar el carácter de la institucionalidad minera en Colombia.

De este modo tenemos que las actividades económicas extractivas en la minería son poseedoras de un fuerte entramado institucional del mismo carácter, evidenciado en la ley 685 de 2001, en la Constitución política de 1991, en los Decretos 4131 de 2011, 4134 de 2011 y otros, por medio de los cuales se pretende mejorar la productividad minera del país, y en uno de sus intentos por generar una legitimidad en la actividad minera se presenta un cambio institucional a fin de poseer en las instituciones algunas características inclusivas, un claro ejemplo de ello lo evidenciamos en la nueva distribución de las regalías postulada en 2011 como un elemento sustancial para impulsar la locomotora minera. Del mismo modo hay que reconocer la existencia de algunas instituciones de carácter inclusivo que hacen parte de la Rama Legislativa y Judicial que controlan en cierta medida el accionar del Ejecutivo.

52 UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGETICA (UPME). Indicadores de la minería en Colombia Versión preliminar. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2014., p. 91 Consultado el 14 de marzo de 2015 en: http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/Indicadores%20de%20la%20Miner%C3%ADa%20en%20Colombia.pdf

2.1. La Razón de Estado desde una mirada global

El concepto de Razón de Estado, abarca un entramado teórico bastante denso y por ende requiere un análisis a profundidad que no discutiremos en este punto, sin embargo el tomar este y otros conceptos radica en entender una noción básica sobre los mismos, a fin de darle a este trabajo de investigación un fundamento teórico que al igual que los componentes empíricos, son las bases sobre las que se construye un criterio para analizar el carácter de la institucionalidad minera en Colombia, objetivo primordial en esta investigación.

Por otro lado el mencionar la Globalización y el Neoliberalismo, que han sido influyentes en las dinámicas económicas actuales resulta ser algo repetitivo, pero el mencionarlos se justifica en el no desconocer su existencia e influencia en los procesos de transformación institucional.

La obediencia a los lineamientos económicos para la prosperidad, se encuentran marcados por la ejecución de dinámicas gubernamentales alineadas con factores económicos globales. A este fin se suman los intereses de unos subconjuntos sociales encaminados a hacer de las instituciones extractivas su principal fuente de poder bajo las lógicas de la ya mencionada prosperidad.

Del mismo modo la coyuntura generada en distintitos momentos de la historia ha hecho que el accionar del poder político se acople a las nuevas dinámicas que esta crea, para lograr la preservación y estabilidad del poder. Pero dichas acciones deberían obedecer a lineamientos morales Kantianos y Hegelianos sobre la forma ideal del obrar del Estado. En ese sentido el concepto *Razón de Estado* se resumiría en “la conservación y progreso de la sociedad mediante la realización del bien común”⁵³.

53 RUS RUFINO, Salvador y ZAMORA BONILLA, Javier. LA RAZÓN DE ESTADO EN LA EDAD MODERNA. RAZONES SIN RAZÓN. Valencia España. 1999., p. 267. consultado el 01 de marzo de 2016 en: http://rseap.webs.upv.es/Anales/99_00/A_257_La_razon_de_estado.pdf

Siguiendo esta idea encontramos que los intereses del Estado se han marcado en la historia por distintos hechos que han influido en su comportamiento hasta hoy, del mismo modo la nueva idea de mercado cambió la percepción del mundo y la organización de la economía en las naciones. En ese sentido al igual que otras dinámicas es el Neoliberalismo quien de una forma unificada encausa sus objetivos dentro de las políticas de Estado y de gobierno en los países de América Latina y el mundo. Esta influencia asidua del modelo económico ha enajenado la racionalidad del gobernante y lo ha hecho servil a unas lógicas externas del sistema político.

La discusión sobre la racionalidad que debe tener el gobernante dentro de la Razón de Estado ha sido distorsionada con las dinámicas de la economía. En este sentido al identificar en la coyuntura los objetivos del Estado y la articulación de sus instituciones hacia el bien común tiende a tornarse algo disímil a los parámetros del “Estado ideal” y suele acercarse a una realidad dada por la naturaleza del ser planteada en Maquiavelo, quien rompe el molde de la moralidad y se acerca a una realidad tangible evidenciada hoy con los mecanismos institucionales para la prevalencia de la economía y sus dinámicas extractivas relacionadas con el poder.

De este modo la nueva Razón de Estado obedece en parte a los parámetros establecidos por un modelo económico estrechamente relacionado con la Globalización, entendida como la sólida “(...) regionalización del capitalismo”⁵⁴ en la que se empieza a presentar una visión del mundo a partir de los países más desarrollados. Esto generó que fuese el Neoliberalismo el más útil para ejecutar los lineamientos económicos en función de la uniformidad mundial ya que este modelo abanderaría los procesos de estructuración de las instituciones

54 LENGYEL. Esteban. Reseña de "Globalización, capital y Estado" de HIRSCH. Joachim Política y Cultura. México. 1997, (primavera)., p.377. Consultado 5 de marzo de 2016 en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700819>> ISSN 0188-7742

extractivas, por lo que hoy presenciamos un panorama que evidencia un dinamismo político-económico en función de esta nueva Razón de Estado.

En el tiempo la economía ha prevalecido sobre la política en distintas ocasiones, evidencia de ello es la avanzada de un modelo económico en función de unos intereses anclados en un grupo minoritario. Es a partir de ahí que se refundan las instituciones y se modela a Colombia y sus recursos al servicio de diferentes subconjuntos a veces externos al de su sociedad, este dinamismo de la economía es hoy el principal aliciente en la configuración de la nueva Razón de Estado.

2.2. El paradigma del carácter de las instituciones.

Acemoglu y Robinson plantean tres hipótesis que en su conjunto describen la forma en la que se presenta un fracaso o prosperidad en los países, estas son; geografía, cultura e ignorancia.⁵⁵ Se le denomina paradigma porque rompe los parámetros establecidos en estas y plantea que el verdadero origen de la prosperidad y pobreza radica en la forma en que se estructuran y mantienen las instituciones en el tiempo. Los casos que desvirtúan estas hipótesis, se hacen evidentes a lo largo de la historia, un claro ejemplo de ello lo encontramos en la parte fronteriza que divide a EEUU y México, Nogales Arizona y Nogales Sonora respectivamente⁵⁶. En este punto su distinción parece estar por encima de fundamentos relacionados con las dinámicas culturales o sus características geográficas, dado que el Sur y el Norte dividido por una frontera conformaban una misma región a inicios del siglo XIX.

La hipótesis de la cultura en la que se propone a la ética protestante planteada por Max Webber como fuente de prosperidad, es una variante que se puede falsar a simple vista. Los Emiratos Árabes bajo el Islam en la actualidad es un ejemplo

55 ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, Axel. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ediciones. Deusto. Madrid. 2012., pp.1-347. Consultado el 16 de marzo del 2015 en : https://www.academia.edu/7720060/Por_qu%C3%A9_fracasan_los_pa%C3%ADses_Los_or%C3%ADgenes_del_poder_la_prosperidad_y_la_pobreza_Sin_colecci%C3%B3n_Spanish_Edition

56 Ibid.

claro de ello al igual que el caso de Brasil con el catolicismo. El mencionarla en este punto radica en la gran importancia que ha adquirido tras los postulados del autor, pero que no tiene gran incidencia en el comportamiento económico como menciona Robinson y Acemoglu, pues la prosperidad depende de la forma en que se constituyen las instituciones. Sin embargo no se pretende afirmar que la ética del trabajo no haya tenido influencia en las dinámicas de crecimiento económico en países bajo influencia del protestantismo como los EEUU, Australia, Alemania y otros. Finalmente se le denomina paradigma porque da a entender un nuevo modelo mental sobre el origen de la riqueza y la prosperidad en las naciones.

En este punto quiero referirme a los planteamientos bajo los que se desarrolla este trabajo y para ello vamos a entender desde Acemoglu y Robinson por instituciones políticas y económicas inclusivas aquellas que “están suficientemente centralizadas y que son pluralistas”.⁵⁷ Del mismo modo las instituciones inclusivas deben permitir seguridad, la entrada de nuevas empresas, servicios públicos y libertad en la elección de una profesión, entre otras; todo lo contrario a lo que proponen las instituciones políticas y económicas de carácter extractivo. Para entender este concepto se hace necesario reseñar grosso modo algunos fragmentos del libro de Acemoglu y Robinson que ejemplifica de forma muy explícita el carácter que toman las instituciones y como estas dan origen a la prosperidad o pobreza en los países.

Los autores antes mencionados sustentan desde varios ejemplos históricos una forma particular de entender la génesis de los Estados modernos y sus fuertes economías, al igual que el declive de otros. En este sentido, hay que tener en cuenta que las coyunturas dadas en ciertos momentos generan una tensión política que impulsa el accionar del Estado, esos puntos de coyuntura en donde se presenta una ebullición de un fenómeno político o económico dan origen al desarrollo de la historia de las instituciones.

57 *Ibíd.*, p.59

Como ejemplo de lo anterior es válido mencionar una coyuntura dada durante la Guerra de las Rosas (1455 y 1487) la cual había generado inestabilidad en Inglaterra, y en su momento le impedía participar en el saqueo adelantado por la corona española en las indias, esto hizo que el monopolio de la explotación colonial estuviese en manos de España que había impuesto en América sus “instituciones” de carácter extractivo (mita, encomienda, trajín y repartimiento) para acrecentar aún más la capacidad de su imperio. Sin embargo más tarde con la atenuación del conflicto en Inglaterra por la corona se impulsaría un interés por las practicas llevadas a cabo en el nuevo continente aun con su debilidad militar. En este sentido con la posterior derrota naval de la armada invencible española en 1588 tras el intento de España por impartir el catolicismo en Inglaterra, en parte por cuestiones de azar se convertiría “en una señal de la confianza creciente de los ingleses en el mar, lo que les permitiría participar finalmente en la búsqueda del imperio colonial”.⁵⁸

La parte del Norte de América excluida por España por sus condiciones geográficas y escasas de oro fue precisamente el lugar en donde se asentarían las primeras colonias británicas establecidas en la hoy, Virginia. Estos asentamientos tuvieron que enfrentar enormes conflictos con los nativos, y debido a la escasez de riquezas minerales no era viable implantar los mecanismos utilizados por España en el sur (mita y encomienda principalmente). Tras varios intentos por seguir este modelo extractivo se optó por implementar un sistema distinto, en el que se dieron escenarios de producción bajo la coacción de los mismos colonos, lo que tuvo un decaimiento años más tarde debido a sus lógicas altamente extractivas. De ese modo “A partir de 1618, se adoptó una estrategia radicalmente nueva. Como no era posible coaccionar ni a los lugareños ni a los colonos, la única alternativa que quedaba era dar incentivos a los colonos”⁵⁹, dando lugar a los primeros visos inclusivos en sus formas de organización político-económicas, —instituciones— lo que les permitió que fuese más estables y

58 Ibid.,p.18

59 Ibid.,p.23

duraderas. Sin embargo los múltiples intentos por implantar un modelo extractivo como el que habían instaurado los españoles en América del Sur decaía una y otra vez, dando cuenta de que la vía ineludible para la “prosperidad” serían unas instituciones que generasen libertades y no concentraran riqueza en un subconjunto minoritario para que de ese modo esta se difuminara en el mercado y así se creara un crecimiento acelerado y estable en una civilización.

Un claro ejemplo del funcionamiento de países bajo ciertas instituciones lo evidenciamos como mencionan los autores en el caso de México, en donde tras su independencia hacia 1821 se propuso mantener instituciones heredadas por la colonia que traerían consigo desigualdad por su carácter extractivo, al contrario de las lógicas de los EEUU en donde a inicios del siglo XIX ya se manifestaban dinámicas industriales, mientras que el detrimento de las instituciones mexicanas se hacía cada vez más evidente⁶⁰.

La centralidad del poder político es el elemento fundamental en las instituciones inclusivas. En este sentido las reglas de juego en la política determinan el accionar de las instituciones económicas, de este modo generan dentro de la normatividad acciones que incitan a la prosperidad como el caso de los EEUU en donde la constitución tiende a ser más inclusiva, en el sentido que como lo evidencian los autores facilita la creación de empresa y se asegura el cumplimiento de contratos lo que genera un mejor desempeño en la economía. Este tipo de dinámicas son contrapuestas a las de países como México en donde la herencia de instituciones extractivas ha generado un crecimiento económico no tan avanzado como el de sus vecinos del Norte.

El mantener en el tiempo instituciones altamente extractivas son entonces el determinante de la pobreza en las naciones, sin embargo cabe mencionar otro tipo de elementos en los cuales se puede generar un crecimiento económico con instituciones políticas inclusivas e instituciones económicas extractivas y

60 Ibid.

viceversa, en ese caso se genera un crecimiento irregular que al cabo de un tiempo tiende a desaparecer. La URSS son un ejemplo claro de ello, pues la extremada centralización del poder político permitía un mayor control sobre sus sectores y actividades económicas, en ese punto también se dio un proceso de cierre hermético del mercado que permitía su control, sin embargo este cierre del mercado, característica extractiva sería el elemento que detendría el crecimiento y la prosperidad de la Unión Soviética a finales de los años ochenta.

Evidencia de lo mencionado anteriormente lo encontramos en Herman van der Wee quien al igual que Acemoglu y Robinson plantea que ese carácter centralizado le había permitido a las Unión Soviética disponer de su agricultura para ponerla en un sector productivo, — la industria — sin embargo aunque en la década de los años cincuenta era bastante fuerte hacía los años sesenta parecía decaer. En parte debido a que la guerra había posibilitado una nueva idea del mundo, en donde la obsoleta centralización socialista no tenía cabida pues “la primacía asignada en esta planificación económica a la industria de base dificultó la expansión de una industria productora de los bienes de consumo masivos propios de una sociedad de bienestar”⁶¹ que se había estipulado bajo los lineamientos de la democracia y del mercado.

Colombia parece ser un caso particular dado que no se presentan dinámicas tan extremadas como en los casos descritos anteriormente, y la herencia de instituciones concentradoras de poder se disolvieron en parte con la Constitución de 1991 en donde se promulgan libertades, seguridad e igualdad. Características que en el papel son muy inclusivas, sin embargo las dinámicas del conflicto y la inserción de un nuevo modelo económico han gestado una especie de entramado institucional abstracto con fundamentos económicos extractivos controlados someramente por sus instituciones y sus elementos inclusivos. Ese entramado

61 VAN DER WEE, Herman. HISTORIA ECONOMICA MUNDIAL DEL SIGLO XX. PROSPERIDAD Y CRISIS. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945 1980. grupo editorial Grijalbo, Barcelona España. 1986., p.56.

institucional aunque tiene una volatilidad evidente parece mantenerse en el tiempo debido en parte a la división de poderes. Ese control del poder Judicial sobre el Ejecutivo y el Legislativo marca la diferencia en el carácter de las instituciones, sin embargo las dinámicas del mercado prevalecen y solidifican las instituciones económicas extractivas.

La crisis energética de 1973 marcaría un hito importante en el panorama internacional e influenciaría el cambio institucional en países no tan desarrollados como los del primer mundo en aras de ser dinámicos y entrar a desempeñarse en el ámbito de las exportaciones, así vemos como en países como Colombia se visibiliza un momento trascendental en los procesos de extracción de petróleo. La emergencia de esta problemática internacional generaría una gran influencia en el país y se ve reflejada hacia 1974, de esta manera se le atribuye al gobierno del entonces presidente Alfonso López Michelsen “una gran transformación en materia petrolera, al cambiar los modelos de concesión por el de asociación entre el Estado y las empresas privadas”,⁶² esto darían una nueva coyuntura y se generaría un andamiaje para el cambio en sus dinámicas económicas.

Así con este nuevo panorama Colombia se convierte involuntariamente en una de las zonas estratégicas para impulsar las iniciativas extractivas de países desarrollados y desde entonces se ha convertido en una de sus múltiples fuentes esenciales para sus economías, de ahí que las instituciones alrededor de la minería tiendan a poseer un carácter extractivo con algunas vinculaciones inclusivas que permiten la eterna agonía de sus recursos.

El Por qué se presenta en Colombia una situación confusa sobre la estabilidad de sus instituciones con el incesante conflicto interno y otros factores que deberían frenar el desarrollo es un interrogante que puede llevar a la explicación del funcionamiento de sus instituciones extractivas, y para ello al igual que Acemoglu

62 PEÑA, Carolina. Cuando el mundo se quedó sin crudo. Revista Petróleo y Gas. Grupo Editorial, GBS. Bogotá. 2013 Consultado el 10 de marzo de 2016 En: <http://revistapetroleoygas.co/cuando-el-mundo-se-quedo-sin-crudo/>

y Robinson hemos querido presentar grosso modo un ejemplo del carácter altamente extractivo de un país como Haití. Sin pretender afirmar que sus condiciones son idénticas a las de Colombia, se deben entender algunas dinámicas que están sujetas a la historia de estos países.

Haití es un caso extremo y algo diferente al caso colombiano, sin embargo el sustento del por qué referenciarlo, está en la comprensión de algunas características similares como la existencia de grupos armados ilegales que han generado una guerra civil y tensión política al igual que posesión de una riqueza mineral (en este caso, avaluada en 2012 en unos 20.000 millones de dólares⁶³ atractivo para las trasnacionales). Hacia 2005 nos encontramos con una problemática ambiental en Haití debido que al igual que otros países latinoamericanos es la explotación de los recursos naturales la principal fuente de su economía,⁶⁴ estos antecedentes de extracción de sus recursos mineros y el conflicto han generado un deterioro de su tejido social y un déficit en sus instituciones.

Sin embargo no encontramos en Colombia problemáticas de gobernabilidad tan complejas como en Haití, en tanto este ha tenido que enfrentar una marginación por parte sus dictaduras y la continua influencia internacional en sus procesos políticos y económicos. Por otro lado, la violencia ocasionada por la ilegalidad, la carencia de incentivos y la concentración de riqueza en subconjuntos de la sociedad son elementos decisivos a la hora de determinar el carácter extractivo en las instituciones de este país, que lo conllevan a entrar en lo que menciona Acemoglu y Robinson; el “círculo vicioso” en donde sus instituciones económicas extractivas dependen de la política y viceversa para un funcionamiento con retribuciones en un solo sector o subconjunto. Este es un panorama en el cual se

63 DIARIO LIBRE. Minería en Haití: En espera entre incertidumbre y oposición. Haití. 2015. Consultado el 09 de marzo de 2016. En: <http://www.diariolibre.com/economia/economia-personal/minera-en-hait-en-espera-entre-incertidumbre-y-oposicin-KQDL1098121>

64 PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (PIDHDD). “HAITI: SOBERANIA Y DIGNIDAD: soberanía y dignidad. Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití Ántropos Ltda. Bogotá Colombia. 2006., pp.1-76

puede visualizar un posible escenario de cualquier país, cuyas instituciones políticas y económicas propendan por ser cada vez más extractivas.

Colombia es un país que ha venido enfrentando un poco más de cincuenta años de “guerra civil”⁶⁵ y condiciones precarias en algunos sectores, aun así sus instituciones han logrado prevalecer en el tiempo y han generado una estabilidad aunque endeble prolongada, y su detrimento se aleja, debido a condiciones tanto inclusivas como extractivas. Es decir aunque el Estado avale unas instituciones económicas de carácter extractivo como en el caso de la minería, mantiene unas instituciones y dinámicas políticas inclusivas que prolongan la existencia del Estado. Por otro lado la centralidad del poder político y militar de las últimas décadas generó de algún modo un orden estatal y su democracia permitió espacios para una mayor participación, al igual que estableció una apertura del mercado, que posibilita la destrucción creativa. Sin embargo hay que tener en cuenta que la violencia en Colombia aunque no creo mayores inconvenientes a nivel nacional si ocasionó un aislamiento de las zonas rurales estipulando una forma de enclave.

Aun así con la apertura del mercado se empiezan a evidenciar las características extractivas en sus instituciones, en tanto encontramos una baja capacidad administrativa de sus recursos, ya que en gran parte las instituciones públicas han sido paulatinamente descentralizadas como el caso INGEOMINAS, la creación de la ANM y un bajo control sobre los precios de venta y la facilitación de la extracción sin contratiempos por parte de las trasnacionales, al igual que presenta elementos lesivos hacia el medio ambiente, el capital humano, cultural, y social.

Retomando el tema del conflicto armado interno y las dinámicas que este reproduce, nos encontramos con que al igual que la apertura del mercado, que ha traído consigo un libre accionar de las trasnacionales en la minería se ha

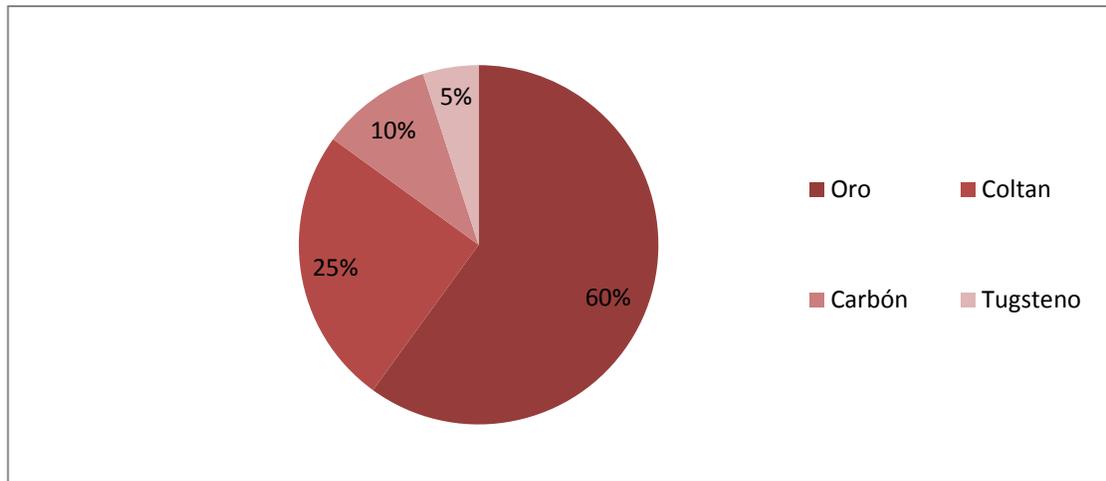
65 MOSER, Carolina. La violencia en Colombia: como construir una paz sostenible y fortalecer el capital social. En. Ensayos sobre paz y desarrollo el caso de Colombia en la experiencia internacional. Tercer mundo editores Bogotá Colombia. 1999., p 1.

generado alrededor de la ilegalidad un entramado altamente extractivo en el sentido que la explotación ilícita al igual que la de carácter “legítimo” genera algunas condiciones similares en el ambiente natural, social y la economía. Sin embargo el carácter ilícito de la extracción no reproduce los enormes problemas que la mega-minería trasnacional ocasiona.

Por otro lado con la ilegalidad se ha iniciado una persecución hacia la minería artesanal o de hecho que obedece a unas prácticas culturales en distintos sectores del país, abriendo campo a los proyectos de minería a gran escala. Esta persecución se legitima bajo los parámetros establecidos en la normatividad minera y en los casos concretos en los que el Estado ha desmantelado actividades realmente ilícitas.

De ahí el surgimiento y reestructuración de organismos institucionales encargados del control de la minería ilegal como la DICAR, y la UNIMIC mencionados en el capítulo anterior. Sin embargo el hecho de que la extracción ilícita de recursos mineros como el oro y el coltán (ver gráfica No. 9) genera un detrimento en la economía y en la biodiversidad entendemos que no es precisamente esta la causa principal para que el Estado tome ciertas medidas institucionales en contra de estas actividades, si no que consiste en la presión de una elite económica al igual que de factores externos (transnacionales) para el aprovechamiento de los recursos mineros. Un ejemplo de ello se evidencia en el acuerdo 20/20 analizado con anterioridad y en las distintas modificaciones al código minero desde hace un par de décadas. Estas dinámicas económicas tan fuertes han generado debido a su carácter “legítimo” un mayor caos económico y ambiental.

Gráfica No 9 Explotación Ilícita de algunos minerales 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos recolectados en prensa.

La importancia del Oro para la ilegalidad se hace muy evidente según muestra la gráfica No. 9, esto por sus altos costos en el mercado ilegítimo del mineral y que el Coltán ocupe la segunda posición obedece a la creciente importancia que ha obtenido en el mercado mundial. El referenciar la magnitud de la extracción de Oro y Coltán yace en tratar de entender las problemáticas surgidas alrededor de esta actividad. Estos minerales han generado enormes dificultades en las zonas en las que se extrae como el caso del Coltán en el Congo que “posee cerca del 80% de las reservas mundiales estimadas.”⁶⁶ Este material utilizado principalmente en la industria de las telecomunicaciones se ha considerado como un mineral estratégico y es precisamente por ello que se ha ocasionado desde 1998 en este país un conflicto por su apropiación.⁶⁷

Colombia es otra locación poseedora del mineral no tan significativa como la del Congo pero sin duda muy influyente en las dinámicas de ilegalidad y conflicto.

66 VÁZQUEZ, FIGUEROA. Alberto. Congo: el negocio maldito del Coltán. Publicado en Revista GEO. España. Consultado el 16 de marzo de 2016 En <http://www.mundo-geo.es/gente-y-cultura/congo-el-negocio-maldito-del-coltan>

67 Ibid.

Según el Ministerio de Minas y Energía⁶⁸ la concentración de este mineral se encuentra en lugares como el Guainía, Vaupés y Vichada y dado que se encuentra dentro de las zonas protegidas y a la alta tecnificación que se requiere para su explotación ha generado algunos inconvenientes para el desarrollo de esta actividad.

Desde la ilegalidad sin embargo se ha evidenciado un aprovechamiento masivo del mineral como se muestra en la gráfica No. 9, actividad que repercute en las lógicas socio-culturales de las regiones en donde se adelanta ese tipo de actividades. En 2014 el Ministerio de Minas y Energía había negado todas las solicitudes de concesión de títulos mineros para su explotación, según lo indica el periódico Portafolio, pues se ha considerado como un mineral estratégico, por ello se pretende frenar la extracción ilícita surgida por la emergente importancia de este mineral en la industria. Ese interés radica en sus elevados precios, ya que según la fuente “Aunque no hay una cotización estándar de este mineral, se estima que un kilo de coltán en el mercado externo puede cotizarse entre los 200 y los 500 dólares”⁶⁹.

Aun cuando la explotación no solo ocasionada por las FARC sino también por otros grupos ilegales genera en la actualidad algunos inconvenientes en el crecimiento económico no se ha materializado aun un Estado de emergencia, entendiendo entonces que el conflicto armado aunque genera distintas problemáticas en la sociedad civil no ha logrado desestabilizar sustancialmente al sistema político durante las últimas dos décadas; lo que sí ha ocurrido paulatinamente con la apertura del mercado que ha requerido para su gesta el cambio en la normatividad hasta tal punto que las lógicas extractivas se han naturalizado. El somero control que ha tenido el Estado frente a la ilegalidad se

68 REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Boletín N 18. COLTAN. Bogotá 2010 En: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/552563/coltan.pdf/1b8e084c-8ff0-4dfe-af3c-fcae8e02a270>

69 PORTAFOLIO. Gobierno no dará títulos mineros para la explotación de coltán. (Julio, 10, 2014) Consultado el 16 de marzo de 2016 En: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/gobierno-dara-titulos-mineros-explotacion-coltan-48742>

debe en parte a la centralidad del poder político y militar que ha impedido un mayor impacto mediante la integración de nuevos mecanismos contra la ilegalidad y ha resarcido ciertos actos benéficos a la sociedad civil mediante políticas sociales.

Sin embargo, cabe mencionar que ha sido el paramilitarismo el caso más cercano a la desestabilización del sistema político, pues en 2001 mediante el Pacto de Ralito este grupo ilegal tomo gran influencia en los asuntos institucionales del país, por medio de una alianza con algunos políticos de la derecha. Este hecho tan significativo ha sido la muestra más importante de las instituciones políticas extractivas, dado que en estas vinculaciones los paramilitares tenían como propósito “apropiarse del manejo de la institucionalidad pública y utilizarla para su beneficio”⁷⁰ denotando el alto carácter extractivo.

Sin embargo debido a la intervención de la Corte Suprema de Justicia pudo generarse un control del Poder Ejecutivo neutralizando de forma oportuna una problemática con mayores consecuencias en el sistema político. Esto según Javier Duque Daza porque fue precisamente en el Ejecutivo que se manifestó desde el 2002 con Álvaro Uribe Vélez en la presidencia una ardua confrontación militar hacia la insurgencia y un proceso de negociación con el paramilitarismo.⁷¹

La decadencia absoluta de la economía dada por el sector minero en Colombia no se ha materializado, por un lado debido a la extensión de sus recursos y por otro lado por la existencia de algunas instituciones inclusivas, elementos del mismo carácter dentro de las instituciones extractivas y la participación democrática en los asuntos públicos. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en el control que ejerce la Rama Judicial sobre el Ejecutivo y elementos como la protección de paramos estipulada en la Ley 1382 de 2010, la distribución un poco más equitativa

70 DUQUE DAZA, Javier. El Presidente y las Cortes. Las Altas Cortes en Colombia y sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Programa editorial Universidad del Valle. Cali. Colombia. 2012.,p. 149

71 *Ibid.*, p. 133

de las regalías como menciona la Ley 1530 de 2012, algunas consideraciones con el ambiente y sus comunidades minoritarias, entre otras dando así una somera estabilidad a la economía. Sin embargo dada la prevalencia del poder económico y sus instituciones altamente extractivas no se logra alcanzar la prosperidad.

Aun así se han venido presentando excepciones para la explotación de minerales e hidrocarburos en los páramos tal como se indica en el artículo 173 parágrafo 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.⁷² En este se estipula la negación de títulos mineros en este tipo de zonas, pero se permite la prolongación de los contratos ya existentes pactados antes de 2010 hasta su finalización, ante ello “(...) la bancada del polo democrático y la cumbre agraria”⁷³ postula ante la Corte Constitucional una demanda que alegaba la inconstitucionalidad del ya mencionado artículo, por lo que mediante un comunicado en febrero de 2016 se conoce la decisión de la Corte, en la que se estipula que los páramos son de gran importancia ya que suplen de agua potable al 70 % de la población,⁷⁴ en este sentido,

La Corte consideró que el parágrafo del artículo 173 es inconstitucional porque desconoce el deber constitucional de proteger áreas de especial importancia ecológica, con lo cual pone en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad.⁷⁵

De este modo vemos como en cierta medida la democracia aunque algo disímil a los planteamientos clásicos del concepto ha establecido una mayor participación

72 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1735 (9, Junio, 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país. Art 173. Protección de paramos. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2015.,p. 31 En http://sidegap.com.co/sitio/wp-content/uploads/2015/06/plan_nacional_desarrollo.pdf consultado 03 de abril de 2016

73 EL ESPECTADOR. Demandan ante la Corte Constitucional Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá. 2015. Consultado el 03 de abril de 2016 en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-corte-constitucional-plan-nacional-de-desarrol-articulo-565580>

74 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C/035. Normas sobre creación y ampliación de áreas de reservas estratégicas mineras. Comunicado N. 4. Bogotá. 2016., p. 9. Consultado el 03 de abril de 2016. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202016.pdf>

75 Ibid.,p. 9

ciudadana, en los asuntos públicos permitiendo un tipo de control mediante sus instituciones de la Rama Legislativa y Judicial lo que genera un equilibrio de poderes.

En este punto el mencionar el carácter de las instituciones, aun cuando Acemoglu y Robinson ya lo habían determinado de forma general, obedeciendo a una coyuntura dada al finalizar la década de los años noventa con la ebullición del paramilitarismo y su fortalecimiento en 2002 en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, determino en las instituciones un carácter extractivo. Sin embargo se hace necesario en este punto identificar su carácter, en un sector como la minería bajo un nuevo escenario político y una nueva coyuntura.

El tipo de institucionalidad a la que se refieren los autores en este punto, luego de haber sustentado el concepto, está relacionada con la inestabilidad del poder político y el carácter “indulgente” del Estado hacia el paramilitarismo, del mismo modo debe resaltarse la concentración de riqueza ilícita en este subconjunto y su influencia en las instituciones políticas y económicas del Estado, denotando una institucionalidad extractiva a nivel general para el caso de Colombia.

2.3. El enclave como forma de acumulación

En el devenir de la historia nos hemos encontrado con distintas coyunturas que han dado forma a las instituciones de la actualidad, en este sentido cabe anotar que los vestigios de la colonia han prevalecido en el tiempo heredando al presente muchas prácticas extractivas a sus instituciones. Esta es una afirmación que conlleva a entender las dinámicas económicas del presente en América Latina y en otras regiones con economías no tan desarrolladas como las de EEUU y Europa. Esto porque tras décadas e incluso siglos de intervención por parte de estas regiones en suelo latinoamericano, aún existe una marcada prevalencia en la promoción de actividades de extracción desmedida de los recursos minerales con el apoyo de las instituciones manejadas por un subconjunto económico-político influyente dentro de los Estados.

En Colombia esta dinámica se ha hecho evidente con los procesos de apertura económica en donde se muestra una nueva forma de colonización sustentada en la ley obedeciendo a unos parámetros económicos globales esbozados por el neoliberalismo que ofrece mecanismos útiles para alcanzar sus objetivos.

En ese sentido se genera una homogeneidad con la idea de un nuevo modelo económico en el mundo, que demandaba ciertas prácticas administrativas en las instituciones para la preservación de sus intereses, y en 2010 la premisa de la prosperidad, se convierte en el aliciente para refundar las instituciones en beneficio de las instituciones extractivas.

Las condiciones geográficas, económicas, y políticas de Colombia han sido muy influyentes en la confrontación armada entre el Estado y la insurgencia, pero habría que cuestionarnos si estas condiciones son distintas a las de otros países del continente. Esta pregunta conlleva a generar un análisis del porque persisten manifestaciones violencia e ilegalidad en el caso colombiano si algunos de sus componentes sociales no son disimiles a los de otras regiones del Continente, y la respuesta está en la forma endeble en que sus instituciones se han establecido en el tiempo.

La pugna por generar una institucionalidad más centralizada que pueda brindar un control sobre sus instituciones económicas ha sido alentada por una idea de desarrollo propia en cada nación, pero que está estrechamente relacionada con los parámetros exógenos del Estado. Las relaciones internacionales son en este punto el fragmento faltante del engranaje económico, pues la funcionalidad de una economía no tan desarrollada como la de Colombia entra a ser el fundamento esencial en la maquinaria económica mundial, y sus condiciones internas han sido uno de los ejes fundamentales en la decadencia de su prosperidad.

La marginalidad y abandono estatal se ha venido desescalando paulatinamente, en tanto ha aumentado la presencia coercitiva del Estado en función de la propiedad privada y los parámetros establecidos en las políticas de gobierno. A su

vez la administración y ejecución de estas políticas están indirectamente orientadas a la enajenación del individuo convirtiéndolo en un engranaje del modelo económico.

La PDSO implementada durante el gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, logro una negociación con las autodefensas con algunos resultados notorios en cuanto al desarme, pero creo un nuevo escenario conflictivo con la proliferación de nuevos grupos criminales como las BACRIM. Por otro lado desarticulo y desécalo en cierta medida la fuerza de los grupos insurgentes generando “un repliegue (...) hacia las zonas selváticas del país”,⁷⁶ intensificando en esos lugares dinámicas de enclave también ocasionadas por los nuevos grupos delincuenciales emergentes.

De este modo el aislamiento al que obliga la abundancia natural, siguiendo a Serje, genera una división en la sociedad y por ende un subdesarrollo, en cuanto que en esas tierras salvajes e inhabitables se gestan dinámicas de ilegalidad y por otro lado se convierten en un “instrumento para el logro de los ideales de la sociedad urbana ilustrada y sus intereses”⁷⁷ materializados en los proyectos de mega minería trasnacional abalados por el Estado quien se sustenta bajo las lógicas de introducir a esas regiones al modelo económico imperante.

En ese sentido en Colombia se ha propendió por hacer de la destrucción creativa dada por la inmersión de dinámicas que incitan el desarrollo a partir de la de la explotación minera tecnificada que altera el entorno, un mecanismo para alcanzar la prosperidad, sin tener en cuenta las lógicas que inciden en el comportamiento de las instituciones a futuro y sus efectos, cuando esa destrucción creativa genere

76 PINEDA, Saúl. Los Gobiernos Locales en la construcción del futuro de los Países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional. Universidad del Rosario Bogotá Colombia. 2011., p. 95. En http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4a/4ae062c3-ef1e-4551-abf5-2784adede894.pdf

77 SERJE, Margarita. El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie” Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Antropología Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales-ceso. Ediciones Uniandes. Bogotá, Colombia. 2005., p. 259. En <http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/EI%20Reves%20de%20la%20Nacion%20final.pdf>

un cambio irreversible en el entramado social, cultural, y ambiental o que sea manejada de forma incorrecta.

Esto porque las dinámicas que intentan generar un cambio sustancial para la prosperidad implican la implementación de formas útiles para aprovechar los recursos o nuevas formas de desarrollo económico por medio del discurso de generar una “minería responsable” lo que sustenta la proliferación de institutos altamente tecnificados como la ANM, ANH, SGC, UPME⁷⁸ entre otros quienes bajo el velo de la responsabilidad, la alta tecnificación y la eficiencia ocultan las intenciones de las instituciones extractivas y la minería transnacional.

De otro modo la destrucción creativa sería fructífera en tanto que las instituciones económicas fuesen más inclusivas y que no solamente tuviesen características de este tipo, al igual que permitiesen la entrada de capital extranjero controlado y diera oportunidades a distintos subconjuntos sociales para que estos pudiesen crecer en una economía individual (pequeña minería), para así aportar al crecimiento económico nacional. Esto porque con la centralización de la política minera se empezó a limitar los contratos de concesión a particulares y se hizo cada vez más dispendioso el procedimiento para su adquisición.

Las lógicas actuales de la economía han dado a países como Colombia un panorama poco alentador en materia minera, pues este tipo de dinámicas extractivas han generado un cráter socio-cultural del que no se recuperara fácilmente, como en el caso de Haití⁷⁹ en donde tuvo que generarse una intervención internacional en 2005 a causa del decaimiento de sus instituciones cuyo carácter era altamente extractivo. Colombia hoy es ajeno a este tipo de dinámicas, aunque sus prácticas económicas podrían ocasionar un declive en su

78 Agencia Nacional Minera (ANM), Agencia Nacional de Hidrocarburos(ANH), Servicio Geológico Colombiano (SGC), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)

79 PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (PIDHDD). HAITI: SOBERANÍA Y DIGNIDAD: soberanía y dignidad. Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití Ántropos Ltda. Bogotá Colombia. 2006, pp.1-76

institucionalidad por una futura crisis en sus recursos y/o los engranajes del Estado empiecen a presentar irregularidades en su funcionamiento.

Finalmente vemos como la estructura criminal que se ha materializado alrededor del sector minero genera repercusiones similares a las de la minería trasnacional. Esa forma de acumulación ilegal es un enclave que del mismo modo gesta un clima tenso en el Estado y hace un poco inalcanzable la prosperidad, sin embargo la mega-minería trasnacional con el respaldo de la ley ejerce un mayor peso en estas lógicas.

2.4. Colombia, un caso particular.

Posterior al análisis de algunos elementos característicos de la institucionalidad minera en Colombia, podemos arriesgarnos a inferir que su carácter obedece a una centralización del poder político totalmente diferente al caso de la URSS, pero si fuerte en materia de control mediante sus instituciones coercitivas que velan por la propiedad privada, y legislativas como el caso de las Cortes quienes abalan el bienestar general dándole cierta estabilidad a la economía aun con instituciones económicas extractivas en el caso de la mega minería a cargo de las trasnacionales y la ilegalidad.

Por otro lado el agitado ambiente político que se evidenció desde finales de la década de los años cuarenta acompañado con la herencia de algunas prácticas extractivas en las instituciones, dio un prelude para que se materializaran en Colombia hacia los años noventa con la apertura apresurada del mercado un aparatoso accidente económico-político, ya que durante esta década la intensificación del conflicto interno se hacía mucho más evidente e incluso la ilegalidad había sufrido una mutación, de ella se desprendían la delincuencia urbana, el narcotráfico y el paramilitarismo por lo que en ese momento no era conveniente la apertura del mercado. Consecuencia de ello lo evidenciamos en la institucionalidad minera quien sufrió el mayor impacto, así vemos que la configuración en las instituciones políticas del sector empiezan a tener un carácter

extractivo para tratar de generar una estabilidad en la economía, y en su afán de legitimar dichas instituciones el Estado introduce elementos inclusivos que frenan someramente el declive de la economía nacional.

Por otro lado encontramos que la apertura del mercado como elemento para el crecimiento económico mediante la destrucción creativa y la ilegalidad marcada por los distintos grupos irregulares crea a modo de enclave un vago crecimiento, pero son en suma causantes del interminable sendero del subdesarrollo en Colombia.

Para entender el auge en la promoción de la minería y el caso particular de Colombia durante los últimos años debemos entender que a partir de 2005, la minería pasa a ser vital para el crecimiento económico nacional, pues a partir de ese año, se inicia la promoción de Colombia como un “país minero”⁸⁰ ya que en el 2001 se estipula un nuevo regimiento para la minería mediante la Ley 685 de del mismo año que sería el remplazo del código minero anterior (Decreto 2655 de 1988), esta nueva normatividad generaría un mayor control del Estado hacia sus recursos mineros, y postularía elementos esenciales para su crecimiento económico.

Por otro lado la apertura del mercado que venía estipulándose una década atrás materializa en el sector una “Liberalización del mercado para que los actores privados accedan a los minerales existentes en el país”⁸¹ mediante un soporte tecnificado y productivo a fin de hacer más eficiente el sector. Del mismo modo sobresalen otro tipo de transformaciones institucionales para fortalecer el nuevo dinamismo marcado por las lógicas privadas como los que vimos en el capítulo anterior, con el apoyo del Estado y sus instituciones que ejercen coerción, para salvaguardar los intereses privados de la industria a fin de soportar un nuevo panorama en el sector.

80 FIERRO MORALES, Julio. políticas mineras en Colombia. Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. Bogotá 2012., pp.1- 264

81Ibíd., p. 219.

El salvaguardar la propiedad privada está directamente relacionado con una característica inclusiva en las instituciones en tanto protege y promueve actividades económicas encauzadas al crecimiento sostenido de la economía, sin embargo dicha protección se convertiría en el fuerte de las instituciones económicas extractivas pues por un lado garantiza la persecución de la minería ilegal (incluida la minería artesanal) y permite la monopolización de los proyectos mineros a gran escala por parte de las transnacionales.

La institución rectora de la política minera en el país (Ministerio de Minas y Energía) se establece en este sentido como una institución extractiva, ya que concentra riqueza en un subconjunto externo al de la sociedad colombiana al igual que promueve instituciones económicas del mismo carácter y a su vez impulsa un modelo de coerción social con la represión de la pequeña minería como práctica económica cultural. En ese sentido vemos que en un primer momento se propone al Estado solamente como un promotor con funciones de “(...) fiscalizar las actividades mineras”,⁸² y por otro lado la institucionalidad política que se maneja desde el Ejecutivo denota un comportamiento extractivo ya que promueve la coerción, en función de las instituciones económicas de este carácter.

Por otro lado el liberar la actividad minera es una característica que hace inclusivo el entramado institucional del sector ya que implica la participación de actores externos y tecnificados en esta actividad volviéndola funcional a las lógicas del crecimiento económico, el desarrollo y la prosperidad de la nación. Este factor está ligado al afán por generar una estabilidad económica en el Estado que ha sido truncada por la incidencia de actores antagónicos a esta iniciativa.

En el sentido de buscar elementos de carácter extractivo en las instituciones nos encontramos que “la política minera en Colombia no se estableció en función del recurso minero sino de la denominada “confianza inversionista” y en general, en la liberalización del mercado para que los actores privados accedan a los minerales

82 Ibid. P. 16

existentes en el país”.⁸³ Con esta confianza inversionista que de igual manera permitía abrir el mercado, generaba una “concentración de riqueza” en un subconjunto de la sociedad, en el sentido que promovía el cambio de la política minera⁸⁴ a fin de hacerla aún más funcional a las lógicas privadas. En contraposición a esta premisa nos encontramos con que esta confianza inversionista lo que buscaba era acrecentar la inversión para generar un mayor crecimiento en el PIB y así prolongar la existencia de las instituciones inclusivas que generasen empleo y subsidio.⁸⁵

El afán de postular elementos inclusivos llevo a la modificación de la distribución de regalías pues según el DNP⁸⁶ en el marco legal (141 de 1994, decreto 1747 de 1995) materializadas y ejecutada por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la antigua ley de regalías se creaba inequidad, concentración de la riqueza y un notorio límite a la población beneficiada. Dado que hasta el 2010 el 80% de las regalías se distribuían entre el 17% de la población, es decir ese 80% se inyectaba directamente a municipios y departamentos con potencial minero y el 20% restante se distribuía entre los municipios y departamentos no productores con destinación a acuerdos sectoriales expedidos por un “Consejo Asesor”⁸⁷

El cambio institucional se materializo con el nuevo Sistema General de Regalías (SGR) estipulado mediante la ley 1530 de 2012, con él se generaría una mayor equidad en tanto que el 80% de las regalías se destinaría al 70% de la

83 Ibid. P. 219

84 LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia. ¿En qué consiste la confianza inversionista? Bogotá. 2008. Consultado el 02 de marzo de 2016. En: http://www.ceciliaflopezcree.com/k_OldTopics/c_Nacional/2008/2_Trimestre/h_Confianza.html

85 BERNAL LEÓN. Alberto. Sobre la confianza inversionista. Bogotá. 2014. Consultado el 21 de abril de 2016 en: http://www.larepublica.co/sobre-la-confianza-inversionista_115631

86 REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Colombia: reforma al Sistema General de Regalías. Bogotá. 2013. Pp., 1-95. Consultado el 02 de marzo de 2016. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/GENERAL%20SGR%20FINAL%20septiembre%202013%20-%20copia.pdf>

87 REPUBLICA DE COLOMBIA. BANCO DE LA REPUBLICA. Sistema General de Regalías Presentación General. Bogotá 2013. Pp. 1-53 Consultado el 02 de marzo de 2016. En http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

población.⁸⁸ Esta nueva ley establecería los parámetros mediante los cuales se generaría una distribución equitativa de la riqueza proveniente de la extracción de recursos minerales e hidrocarburos, característica que puede catalogarse como inclusiva en cuanto genera menos concentración de riqueza.

La problemática en el sector minero radica en principio por tres cuestiones a mencionar. 1) Las dificultades sobre la rigurosidad de seguimiento y control por parte del Estado en los precios, es algo laxa dado que se ha evidenciado la venta de minerales como carbón y oro en paraísos fiscales en donde los precios no son estables o son propiedad de la misma transnacional⁸⁹ 2) la extracción de minerales e hidrocarburos representan en materia económica una fuente de poder de los Estados y en el caso de Colombia dicha fuente ha sido cedida, perdiendo autonomía sobre la misma 3) finalmente, los recaudos de la extracción de minerales e hidrocarburos son evidentemente bajos en comparación con la concentración de riqueza de quienes los extraen.

Con la distribución inequitativa de regalías que concentraban riqueza en algunos departamentos, antes de la nueva reforma a las regalías de 2012 se evidenciaban “políticas de bajo impacto social”⁹⁰ dado que en algunas de ellas como en el caso de la Guajira presentaba un evidente caos en cuanto a desarrollo social especialmente en las comunidades indígenas, cuestión que no es ajena a la situación que se presenta el día de hoy, en donde con la nueva distribución “más equitativa”, se siguen manifestando inconvenientes dentro de las instituciones y la gobernabilidad local para generar resultados favorables en municipios como

88 *Ibíd.*, PP. 1-53

89 PORTAFOLIO. “la minería se vende en paraísos fiscales”: *Dian*. Bogotá. 2013. Consultado el 02 de marzo de 2016 En : <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/mineria-vende-paraisos-fiscales-dian-72582>

90 REPUBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Colombia: reforma al Sistema General de Regalías. Bogotá. 2013. Pp., 1-95. Consultado el 02 de marzo de 2016. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/GENERAL%20SGR%20FINAL%20septiembre%202013%20-%20copia.pdf>

Putumayo, Choco, Cauca y Guajira, entre otros que participan en la distribución del capital proveniente de las regalías y sin embargo persisten las deficiencias en cuanto a desarrollo social.⁹¹ Esto es evidencia empírica del funcionamiento arrítmico de las instituciones locales. En cuanto a hidrocarburos cabe mencionar el carácter extractivo planteado en la ley 756 de 2002 que en su artículo 16 establece que la producción de 5 mil barriles por día representaría solamente el 8% de regalías.⁹²

Las autoridades locales de algunos Departamentos presentan enormes inconvenientes en cuanto a la gestión y ejecución de proyectos que dinamicen la destrucción creativa o que generen un impacto significativo en su población, evidencia de ello lo encontramos en que “los proyectos presentados y aprobados para ser desarrollados con recursos de las regalías, en más de un 50 %, además de inútiles, se convierten en obras inconclusas y elefantes blancos”,⁹³ lo que demuestra la persistencia de problemáticas dentro de los gobiernos locales para la ejecución de los proyectos.

De este modo podemos afirmar, que la institucionalidad minera aunque con características inclusivas leves es una institución económica altamente extractiva, en tanto que se ha apropiado de una significativa parte de las titulaciones mineras a fin de dinamizar la economía nacional, pero la mayoría de ingresos y rentas captadas se dirigen a subconjuntos, ni si quiera de la sociedad colombiana, ya que la mayor parte del capital queda en manos de multinacionales extranjeras. Por otra parte las pocas rentas que se reparten con el nuevo Sistema General de Regalías

91 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Sistema General de Regalías. Presentación General. Bogotá. 2012. Consultado el 02 de marzo de 2016 En: https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Azj_nTLjKNE%3D&tabid=62

92 COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 755 (23, julio 2002) Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Artículo 16. No 44878 Bogotá 2002 Consultado el 03 de abril de 2016 En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9154>

93 ORTIZ SOTO Uriel. Regalías: Festín de funcionarios corruptos. En Revista Semana. Consultado el 03 de abril de 2016 En: <http://www.semana.com/opinion/articulo/regalias-festin-de-funcionarios-corruptos-opinion-Uriel-ortiz-soto/407473-3>

aunque parece ser más equitativo tiene una ejecución deficiente dentro de los gobiernos locales. De otro modo esas características inclusivas vistas con la nueva ley de regalías buscaron como se mencionó anteriormente una legitimación de la locomotora minera y un detrimento en el patrimonio natural de la nación. Por otro lado la Rama Judicial que ejerce control mediante la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional pueden catalogarse como instituciones políticas inclusivas, dándose de este modo un funcionamiento inestable en la economía ya que el poder económico prevalece sobre la política.

CAPÍTULO III

LOS MÚLTIPLES EFECTOS DE LA MINERÍA

En capítulos anteriores se abordó la discusión sobre el carácter de la institucionalidad minera en Colombia, identificando su trayectoria y los elementos de la coyuntura que intervinieron en su transformación, esto permitió generar un análisis sobre la realidad que se ha venido presentando en el sector y nos acercó a determinar su verdadero carácter y la funcionalidad de la economía minera.

La Razón de Estado a la que nos referimos en el segundo capítulo, trajo consigo un entramado de afectaciones directas, cuyo carácter lesivo involucra distintos ámbitos de la sociedad civil y repercuten en el accionar del sistema político deteriorando su entramado social. Por ello en este capítulo hemos querido identificar los efectos y generar alrededor de ellos un análisis que permita brindar un acercamiento a la problemática y su relación con las instituciones.

Lo que se pretende en este punto es revisar a grandes rasgos algunas de las problemáticas más evidentes que surgen alrededor de la minería, para ello se toman algunas muestras de los más relevantes inconvenientes que trae esta actividad en determinados sectores sociales.

De este modo hemos dividido este último capítulo en tres segmentos muy importantes: socio ambiental, economía y política a fin de determinar los efectos de la minería en cada una de ellas e identificar el accionar de las instituciones en el sector. Este ejercicio nos permitió comprender la gran importancia que tiene la forma en que se estructuran las instituciones y reforzar el carácter que hemos querido plantear al igual que la comprensión de su funcionalidad.

Para acercarnos a los efectos sociales en general, se hace pertinente identificar una de las mayores problemáticas resultantes de la actividad minera, ya sea de carácter legal o ilegal. Problemáticas de salud pública para quienes habitan en el

entorno de la mina y para sus trabajadores que están en contacto permanente con elementos perjudiciales para el organismo. El mencionar este tipo de efectos va más allá de comprender las lesiones ocasionadas por dicha actividad, radica en identificar el papel de las instituciones alrededor de esta problemática y su función dentro de estas dinámicas.

Del mismo modo la comprensión de los efectos ambientales, está en determinar la capacidad del Estado para su preservación y no solo en señalar las consecuencias de una minería “no responsable”. Por ello para comprender la reconfiguración institucional en función de la “prosperidad” es necesario visibilizar el efecto de la minería en su carácter lícito e ilícito, en el entorno socio ambiental resaltando las afectaciones en la salud y el entorno social para así reforzar el planteamiento sobre su carácter. Finalmente las relaciones de poder inmersas en el sector minero sustentan un variado número de efectos en la política y la economía, siendo los principales garantes del cambio institucional.

3.1. Efecto socio ambiental.

Como se mencionó en la introducción de este capítulo mediante el análisis de los efectos sociales, se pretende entender el funcionamiento de las instituciones alrededor de la actividad minera. En este sentido el proponer las problemáticas de salubridad alrededor de este tema, radica en comprender la función de las instituciones dentro del orden social para interpretar su carácter —inclusivo o extractivo— y su manejo.

En este punto los efectos sociales implican una generalidad en cuanto a salubridad, cultura y medio ambiente. En ese sentido en cuanto a los efectos relacionados con la salud nos lleva a encontrar el origen de una falencia institucional para disolver determinada problemática y los distintos factores que inciden en su comportamiento. De otro modo como uno de los múltiples efectos sociales gestados alrededor de la minería, debe reconocerse la marcada influencia en el cambio de una estructura cultural para el acople a las nuevas dinámicas

impulsadas por la economía, para ello se hace necesario plantear una de las tantas problemáticas que se ha venido presentando en la Guajira con la comunidad Wayúu.

Las condiciones laborales en las transnacionales son sin duda la muestra del funcionamiento de una institución económica extractiva que vulnera los derechos de los trabajadores y que directamente afectan sus condiciones sociales. El mencionar este tipo de problemáticas radica en la comprensión de una situación crítica de los trabajadores dentro de las minas de carácter legal manejadas por agentes externos (transnacionales), estas condiciones entre otras cosas generan un detrimento en su composición física y social, dado que se ven afectadas tanto las condiciones humanas como la de su entorno.

Como muestra de lo anterior nos encontramos en unos casos que la coerción privada que se ejerce sobre la mano de obra impide la asociación sindical para la defensa de sus derechos laborales. Del mismo modo debido a la paulatina descentralización de las empresas del Estado se empiezan a manifestar dinámicas de tercerización del trabajo que implica su vulneración.

Ejemplo de lo anterior lo encontramos con el cambio de Ecopetrol mediante el Decreto 1760 de 2003⁹⁴ durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. En este punto se empiezan a visibilizar distintas problemáticas relacionadas con las luchas de los trabajadores públicos en defensa de sus derechos laborales, dichas manifestaciones han tenido un auge notorio con los procesos de apertura económica que aboga por la eficiencia de las instituciones públicas en distintos sectores. En este sentido encontramos que “la preservación de la Empresa Colombiana de Petróleos como parte del patrimonio público de la nación motivó movilizaciones de parte de un amplio conjunto de trabajadores estatales.”⁹⁵

94 CINEP. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia Informe especial Bogotá Colombia. 2012. p.1-25. Consultado el 04 de abril de 2016 en <http://www.jesuitas.org.co/documentos/45.pdf>

95 ibíd., p. 14

Ocasionada por la continua privatización y la innegable participación trasnacional en los procesos de tecnificación para la explotación de petróleo y en otras actividades del sector minero energético, del mismo modo se incrementó la creación de Cooperativas encargadas de proveer servicios los cuales eran responsabilidad de la empresa estatal. En este sentido las inconformidades que alientan la lucha por lo público se relacionan como ya se mencionó con una reivindicación del trabajo y la tercerización laboral dada por el surgimiento de dichas Cooperativas.⁹⁶

Estas dinámicas visibilizan un panorama convulsivo ocasionado por la transformación de instituciones estatales dentro de un escenario demandante de una “estabilidad económica eficiente y responsable”, coyuntura dada y aprovechada por agentes externos para la implementación del neocolonialismo marcado dentro de las lógicas de la economía. Ejemplo de ello lo evidenciamos en su influencia para el cambio de organismos estatales como la Comisión Nacional de Energía a la UPME el cambio de Ingeominas al SGC y la creación de la ANM como ya mencionamos en el primer capítulo. El cambio de estas instituciones se alinea a los parámetros del aprovechamiento en los procesos extractivos con el sustento técnico para la ejecución y control de una “minería responsable”

No solo en materia de hidrocarburos encontramos comportamientos institucionales irregulares, pues por otro lado las continuas manifestaciones de inconformismo entre 2009 y 2010 en el sector minero por parte de los trabajadores de empresas como la Drummond, y Carbones San Fernando radica en principio a la vulneración de sus derechos entre los cuales se destacan los “(...)despidos injustificados, prohibición de conformar sindicatos, falta de seguridad industrial para ejercer su labor en los socavones y de salud ocupacional”.⁹⁷ El traer a colación este tipo de fenómenos lleva a la comprensión del efecto social de la explotación minera en su carácter legal y la función de las instituciones, estas dinámicas como se evidencia

96 *Ibid.*, pp.14-25

97 *Ibid.*, p.14

en los procesos de transformación institucional actúan en función de intereses de subconjuntos sociales ajenos al de la Nación denotando un carácter extractivo en la morfología de las instituciones.

Por otro lado la minería responsable como eslogan de las políticas mineras y de las transnacionales como el Cerrejón en la Guajira ha generado inconvenientes bastante notorios en la sociedad. Hacia 2011 la ocupación de personal foráneo se había convertido en uno de los grandes problemas para la comunidad Wayúu la cual representaba el 45% de la población indígena en el Departamento, en donde solo el 1% de la misma era ocupada por la transnacional,⁹⁸ problemática que afecta de forma persistente su organización económica y social.

El despojo de los Wayúu que se ha venido presentando desde 1981 con la “ampliación del cerrejón”⁹⁹ ha traído consigo otro tipo de problemáticas, esta vez relacionada con la tierra, pues el desplazamiento ocasionado por la transnacional aporta un significativo cambio en la estructura económica, social y cultural de un grupo étnico, y los efectos ambientales que deterioran los suelos, impiden el desarrollo de actividades agrícolas propias de una comunidad. Esto sumado con las falencias existentes en las administraciones locales en cuanto a la distribución y ejecución de las regalías generan un déficit en el entramado cultural que impulsa a sus miembros a participar de forma ineludible en las actividades mineras.

En cuanto a cuestiones relacionadas directamente con afectaciones físicas presentadas por el contacto del organismo con algunas sustancias y/o partículas

98 PBI COLOMBIA. Minería en Colombia Boletín informativo No 18: ¿A qué precio? Editorial CÓDICE Ltda. Colombia. 2011., p.1-48 consultado el 04 de abril de 2016 En: http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122_boletin_final_web.pdf

99 VILLALBA CHAVES, German Enrique MINERÍA IRRESPONSABLE EN EL CERREJÓN Y EFECTOS SOBRE LA NACIÓN WAYÚU: una perspectiva para la justicia internacional de los derechos humanos. Trabajo de grado para optar al título de: profesional en. Relaciones internacionales y estudios políticos. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de estudios a distancia programa relaciones internacionales y estudios políticos. Bogotá. 2015., p.12. Consultado el 04 de abril de 2016 En: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13836/2/MINER%C3%8DA%20IRRESPONSABLE%20EN%20EL%20CERREJ%C3%93N%20Y%20EFECTOS%20SOBRE%20LA%20NACI%C3%93N%20WAY%C3%9AU.pdf>

nocivas, nos encontramos en las actividades mineras y en el entorno de esta, una exposición continua a sustancias inanimadas como el polvo del carbón que en cantidades excesivas genera una patología denominada “neumoconiosis de los trabajadores del carbón”,¹⁰⁰ definida como una enfermedad causada por “acumulación de polvo en el pulmón y la reacción patológica que provoca su presencia”,¹⁰¹ esta reacción inmunológica generada hacia un cuerpo inanimado como el polvo de carbón ocasiona un daño mayor en el sistema respiratorio.

La acumulación de polvo de carbón en los trabajadores mineros y de las personas que viven en su entorno, genera de forma lenta pero progresiva una disfunción en el sistema respiratorio que solo se puede visibilizar cuando la enfermedad ya se ha desarrollado por completo.¹⁰² El mencionar este tipo de afectaciones radica en que en el caso de la Drummond hasta 2011 y posteriormente se venían presentando irregularidades en cuanto a las jornadas laborales. La extensión de las horas de trabajo permitían un mayor contacto con este tipo de elementos, generando los problemas que hemos mencionado, pues “las largas jornadas laborales, de doce horas al día y sesenta (...) horas a la semana”¹⁰³ son sin duda una característica fundamental al momento de determinar los efectos lesivos ocasionados por esta exposición tan prolongada.

Ante ello el bajo control que ejercen las instituciones (Ministerio de Protección Social hoy Ministerio de Trabajo) de carácter “inclusivo” visibilizaría un funcionamiento irregular que obedece a una política de gobierno (impulsar el sector minero) y siendo indulgentes con las practicas ejercidas por el sector privado a fin de no intervenir con su autonomía para no afectar la marcha de la locomotora minera. Pues ante las constantes represalias por parte de las

100 LORENZO Dus y E. CASES Viedma. Neumoconiosis” Servicio de Neumología. Hospital Universitario La Fe. Valencia. España. 2010., pp.1-8

101 *Ibíd.*, p. 5

102 *Ibíd.*

¹⁰³ SINTRAMINERERGETICA. En la gran minería priman las pésimas condiciones de trabajo. Magdalena. 2011 Consultado el 07 de abril de 2016 En http://sintramienergeticanacional.blogspot.com.co/2011_06_01_archive.html Véase también Intervención del Senador Jorge Enrique Robledo, en Comisión Quinta del Senado 2011

transnacionales por el control, se presenta un laxo seguimiento de sus actividades. Un ejemplo de ello lo evidenciamos con el accionar de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) mediante “la suspensión del cargue de carbón (...) a raíz de un accidente industrial ocurrido el 13 de enero de 2013, con una barcaza que se vio forzada a arrojar varias toneladas de carbón”,¹⁰⁴ ante esta iniciativa por parte de un organismo de control, la Drummond “radicó una carta en el Ministerio de Trabajo, en la que solicita permiso para suspender contratos”¹⁰⁵ laborales, esta acción da un claro ejemplo del carácter extractivo ocasionado en las instituciones del Estado por la influencia coercitiva de un sector económico que moldea los organismos estatales en función de intereses particulares.

Por su parte la minería ilegal se ha convertido de igual manera en una problemática bastante notoria en el sector, como pudimos evidenciar en la gráfica No. 3 del capítulo I y la gráfica No. 9 del capítulo II. Esta problemática ha ocasionado distintos efectos sociales que intervienen en la transformación institucional, con la creación de instrumentos para su confrontación.

El carácter ilegítimo, inexperto e irresponsable materializado en los procesos de explotación minera conllevan a generar efectos bastante lesivos tanto para el ambiente como para la salud. Evidencia de ello es la utilización excesiva de mercurio para la separación del oro de otros elementos que se le adhieren, pues “cuando este entra en contacto con el oro libre lo atrapa formando una aleación”¹⁰⁶ del mineral lo que facilita la tarea de su recolección. En cuanto al cianuro utilizado “para la recuperación de oro, plata y platino del resto de material (...) sólido

104 RADIO GUATAPURÍ. Drummond anuncia reducción de jornada laboral por suspensión de licencia ambiental y por medida de Corpocesar. Cesar. 19, febrero, 2013. Consultado el 07 de abril de 2016 En http://radioguatapuri.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9989:drummond-anuncia-reducci%C3%B3n-de-jornada-laboral-por-suspensi%C3%B3n-de-licencia-ambiental-y-por-medida-de-corpocesar&Itemid=218

105 EL TIEMPO. La Drummond pide reducir su planta y acortar 16 horas jornada laboral consultado el 20 de Febrero de 2013 En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12605777>

106 UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. Producción más limpia en la minería del oro en Colombia mercurio, cianuro y otras sustancias. Scripto Impresores S.A. Bogotá, Colombia 2007., p.7 Consultado el 06 de abril de 2016 En: http://www.upme.gov.co/Docs/Mineria_limpia.pdf

inerte”,¹⁰⁷ ha conllevado a la masificación de este método para la tarea debido a su efectividad. La mención de estos dos elementos, mercurio y cianuro radica en que al entrar en contacto con ellos genera repercusiones en la salubridad de quienes los manipulan o los consumen accidentalmente de forma indirecta lo que ocasiona algunos problemas directos como por ejemplo, en el caso del mercurio; su constante manipulación y/o consumo provoca daños cerebrales, renales y respiratorios. Por su parte el cianuro genera malformaciones genéticas, intoxicación y demás¹⁰⁸.

Esto es un claro ejemplo de algunas de las repercusiones físicas ocasionadas de forma directa por la explotación ilícita de Oro que como hemos evidenciado representa el 60 % en comparación con la extracción de otros minerales como el Coltán, Carbón y Tungsteno 25%, 10% y 5% respectivamente; según muestran datos de la Revista Semana evidenciados en la gráfica No. 9 del capítulo II, este porcentaje tan elevado de la extracción ilegal de Oro es muestra por otro lado de las afectaciones indirectas en la salud, ocasionadas por la contaminación del mercurio vertido en fuentes hídricas tras los procesos de extracción del mineral como mencionamos anteriormente. Según El Espectador en un estudio liderado por el IDEAM¹⁰⁹ en 2014, anualmente son vertidas al suelo y agua más de 200 toneladas de mercurio¹¹⁰ lo que afecta el hábitat de peces de consumo humano dándose de este modo una masificación y convirtiéndose en una problemática de salud pública ocasionada por la contaminación ambiental, ejemplo de ello lo encontramos en una muestra tomada entre 2013 y 2014 en un significativo grupo

107 Ibíd.,p. 7

108 MARTÍNEZ PÉREZ, Viviana. Riesgos de salud en la explotación de oro En El Universal. Consultado el 9 de Febrero del 2011 En: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/vida-sana/riesgos-de-salud-en-la-explotacion-de-oro-8101>

109 IDEAM, Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D. C., 2015. 1- 496 páginas. ISBN: 978-958-8067-70-4 Disponible en: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf

110 EL ESPECTADOR. Más de 200 toneladas de mercurio son vertidas en suelo y agua de ríos: ENA. Consultado el 11 de Agosto del 2015.en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/mas-de-200-toneladas-de-mercurio-son-vertidas-suelo-y-a-articulo-578403>

focal¹¹¹ por parte de la Secretaria de Salud en Bogotá en la que se “encontró que el 13,5 por ciento tenía niveles de mercurio superiores a los normales”¹¹²

Esto evidencia la magnitud de una problemática que no fue controlada por los mecanismos institucionales legislativos dados mediante la ley 1658 de 2013¹¹³ para controlar el comercio de mercurio y los de carácter coercitivo, pues entre 2012 y 2013 como muestra la tabla No. 1 del capítulo I aun con las operaciones en contra de la ilegalidad en el sector por parte de la DICAR las manifestaciones de ilegalidad prevalecen e incluso empiezan a difuminarse en el territorio nacional como se evidencia en el estudio de la Secretaria de Salud de Bogotá.¹¹⁴

Al igual que las afectaciones en la salud este tipo de dinámicas ocasionan en su entorno un gran detrimento en el tejido social, en cuanto que alrededor de esta actividad se manifiestan dinámicas irregulares inadecuadas para el desarrollo social e involucran actores conflictivos que reproducen inestabilidad, de este modo “(...) la minería ilegal, termina patrocinando grupos al margen de la ley y, en general, otra serie de actividades abiertamente ilícitas que se erigen como focos de violencia y problemas de orden público en el Estado”.¹¹⁵

111 La muestra se tomó en 401 personas consumidoras de pescado proveniente de distintas partes del país.

112. EL TIEMPO. La fiebre del oro envenena aguas en 17 departamentos. El país no tiene datos sobre el número de personas intoxicadas por mercurio, metal usado en la minería. Consultado el 17 de Agosto del 2014. en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/rios-contaminados-por-mercurio-y-el-cianuro-en-colombia/14394739>

113 COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1658 de (15, Julio, 2013) Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Bogotá 2013., p.9 Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/LEY%201658%20DEL%2015%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf

114 Véase también: EL TIEMPO. Polémica sobre estudio de mercurio en el pescado. Una investigación relaciono consumo de este alimento con niveles peligrosos del metal. Consultado el 16 de Marzo del 2014 En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13662635>

115 COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Minería ilegal en Colombia informe preventivo. Bogotá. 2011., p. 19. Disponible En: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

La incapacidad de las instituciones del Estado en la confrontación de los actores causantes de dinámicas ilegales en la minería genera un escenario para la estructuración y fortalecimiento de su entramado delictivo. El papel que deben desempeñar las instituciones, en este punto radica en su función como protectora de intereses individuales aislados, distintos al de su sociedad. Evidencia de ello son las instituciones coercitivas que actúan en función de la propiedad privada, para la “prosperidad”, ello justifica la persecución asidua de la ilegalidad y la estigmatización de la minería artesanal o de hecho.

Los efectos socio ambientales identificados en el sector minero nos llevan a generar una interpretación de las instituciones de forma concreta, de este modo comprendemos que su accionar ha dado un carácter altamente extractivo a las instituciones del Estado en tanto no es garante de condiciones laborales apropiadas como se evidencia en el caso del Cerrejón que de igual manera ha gestado una marginación cultural en la comunidad Wayúu y afectaciones de salubridad al igual que en el caso de la Drummond en el Cesar como vimos anteriormente. Así mismo las condiciones gestadas alrededor de la ilegalidad reproducen dinámicas que visibilizan una respuesta institucional extractiva sin negar que las condiciones que se generan en este ámbito posean un carácter del mismo tipo.

3.2. Efecto económico

El carácter de las instituciones inclusivas se garantiza por medio del funcionamiento adecuado del engranaje político-económico en función de las libertades, la inclusión social, la preservación de la vida, y la propiedad; sin embargo muchas de estas características se ven aplacadas por distintos problemas de gobernabilidad como los que evidenciados a lo largo de este trabajo. Esto porque el Estado en aras de generar una estabilidad apresurada en su economía reformula el funcionamiento de sus instituciones económicas dándole un carácter altamente extractivo, al tiempo que introduce elementos a las mismas

de carácter inclusivo y la prevalencia de algunas instituciones política inclusivas como las de la Rama Judicial (Corte constitucional, Corte Suprema de Justicia) dándose de ese modo un equilibrio difuso en este sector de la economía (sector minero).

En un autoritarismo como en el caso de la Unión Soviética en donde el poder político estaba altamente centralizado se podían manejar sus instituciones a conveniencia del régimen y su economía lo que generó un acelerado crecimiento como vimos anteriormente. Sin embargo con el tiempo se estanca y no permite ni la destrucción creativa ni las libertades propias de una sociedad de consumo estipuladas en una democracia y que son una vía para la prosperidad.

Colombia siendo una democracia en donde el presidencialismo es la autoridad que influye directamente en el rumbo que toman sus instituciones parece ser una nueva forma de sostenimiento económico limitado, pues el entender su funcionamiento aun con instituciones económicas altamente extractivas resulta algo dispendioso en tanto no se presentan dinámicas de caos político tan marcadas como en el caso de Haití que vimos anteriormente o una extremada centralización como la de la antigua URSS, pero que sin embargo posee problemáticas prolongadas como el conflicto, la ilegalidad y el bajo control en los procesos administrativos que generan irregularidades en el funcionamiento de sus instituciones manteniéndolas de forma difusa.

En el caso de la institucionalidad minera en Colombia se presenta aun con sus problemáticas internas un *Status Quo* cuyas bases complejas denotan un nuevo funcionamiento bajo instituciones económicas extractivas e “instituciones políticas inclusivas”, presentando una nueva forma de estabilidad limitada dada por la coyuntura.

El dinamismo económico actual implica la estructuración de instituciones altamente extractivas, un ejemplo de ello lo evidenciamos en su influencia para la creación de una normatividad minera que pase por encima de la consulta previa

para la concesión de títulos mineros, pues según plantea la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) la consulta previa, la cual avala la Corte Constitucional como “institución inclusiva”, se presenta como uno de los tantos inconvenientes para la minería en tanto que dicha medida “ se han convertido en verdaderos vetos a numerosos proyectos y han generado significativas tardanzas en tantos otros”,¹¹⁶ esta problemática según indica la ANIF representa en materia minera un freno del sector impidiendo su crecimiento y su influencia positiva en la economía.

Según el presidente Santos la locomotora minera generaría un crecimiento entre el 5% y 6% anual, sin embargo sus problemas con la legislación minera han materializado el incumplimiento en la producción de petróleo y gas, debido a cuestiones internas como el conflicto, infraestructura deficiente, demora en el otorgamiento de licencias ambientales y la consulta previa que ya mencionamos. Estos “problemas” han mantenido un crecimiento aproximado de un 4.5 % con una tendencia a disminuir hasta un 4.1% anual.¹¹⁷ Esto evidencia la asidua intervención exógena en los procesos mineros ocasionando un fortalecimiento para las instituciones económicas extractivas que se acoplan gradualmente a las lógicas del mercado y los intereses de un subconjunto ajeno al de su sociedad.

Por otra parte la Corte Constitucional como ejemplo de una institución política inclusiva o con elementos inclusivos separada del poder Ejecutivo y Legislativo ha garantizado en cierta medida un oportuno control sobre el accionar de las instituciones económicas extractivas. Evidencia de ello lo encontramos en la Sentencia 366 de 2011 en la que se declara la inconstitucionalidad de la ley 1382 de 2010 que reformularía el código minero 685 de 2001 pues la consulta previa ausente para su aprobación violaba “los artículos 2,7,40 y 330 de la

116 ANIF. Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo? Elaborado para la Asociación Colombiana del Petróleo 2014., p. 36. Consultado el 08 de abril de 2016 en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Min-energe0814.pdf>

117 *Ibid.*, Pp. 1-74

constitución”,¹¹⁸ este elemento de control del Ejecutivo y el Legislativo parece ser uno de los elementos causantes de la estabilidad económica difusa, dada en un escenario en donde las instituciones económicas extractivas imperan sobre el interés general del Estado.

La bonanza del sector minero ha requerido grandes transformaciones a nivel institucional para poner en marcha a todo vapor la locomotora, sin embargo las características del sistema político y la coyuntura actual han generado de algún modo un somero control sobre cualquier ejecución a realizar en el sector dándose de este modo un carácter inclusivo en la institucionalidad política quien hace enormes esfuerzos para no dejarse absorber por el poder económico pero que a su vez es circunstancial pues la democracia así lo demanda.

Por otra parte la minería ilegal genera otros elementos lesivos para la economía, debido a que la formas excesivas utilizadas en la extracción ilegítima de minerales genera ciertas repercusiones en cuanto al agotamiento de los recursos ante una futura crisis y “estimula la informalidad de la economía golpeando la tributación nacional”¹¹⁹ ocasionando una problemática fiscal y finalmente desestimulando la inversión privada e impidiendo la destrucción creativa, generando un desequilibrio institucional debido a que las respuestas del Estado tienden a recargarse solamente hacia la disolución de estas problemáticas ocasionando un desequilibrio en el engranaje social. De este modo podemos identificar los distintos elementos que causan efectos negativos en la economía y dan un sustento sobre el carácter de la institucionalidad minera en Colombia.

118 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-366 (11 mayo 2011) Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.”. Bogotá 2011. D-8250., p 2.

119 MONTERO MONCADA Luis Alexander. Minería ilegal en Colombia un frente de guerra que se abre. Universidad Militar Nueva Granada. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Serie Análisis Político. Bogotá. 2012, p. 6. Disponible en : <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/analpolitmineriailegal.pdf>

3.3. Efecto Político

En este punto entenderemos el panorama y los factores que inciden en la transformación institucional. Pues como hemos venido mencionando y según Julio Fierro¹²⁰ a finales de la década de los años ochenta se inicia una reestructuración en la institucionalidad minera con la finalidad de disminuir sustancialmente las labores del Estado en tanto a la participación en los negocios mineros “a través de la liquidación de entidades o de la venta de activos mineros. Para estas fechas se tiene el primer Código de Minas formal expedido, el Decreto 2655 de 1988”¹²¹ en el cual se propone a la Nación como única propietaria de los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo.

Posteriormente en 1991 mediante la Constitución Política de Colombia, en su Art. 332¹²² se declara la propiedad de sus recursos y del mismo modo sería empresaria a través de un sistema de aporte es decir el uso y/o explotación de recursos naturales no renovables, se deberán compensar a través de un pago o contraprestación, denominada regalía según el artículo 360, de la Constitución y cuyo sistema de percepción, se distribuiría proporcionalmente de acuerdo al número de habitantes de cada población, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), así como la destinación para proyectos de infraestructura y fondos de estabilización macroeconómica pero de una forma algo inequitativa según la Ley 1530 de 2012. A partir de esto el Estado Colombiano ha propendido por mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos impulsando así el desarrollo económico mediante políticas con una tendencia a la creación de un nuevo carácter en las instituciones y legitimadas ante la ley. De igual forma se reguló la actividad de la minería con relación a aspectos como la prospección, exploración, explotación y beneficio, y quizá la más significativa: se estableció desde 2001 la concesión

120 FIERRO MORALES, Julio. Políticas mineras en Colombia. Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. Bogotá 2012., pp.1-264

121 *Ibid.*, p.35

122 COLOMBIA. Constitución Política. Temis 1993 Bogotá.

como único título minero, una forma centralizada de ejercer control sobre sus recursos y “evitar la ilegalidad”.

La transformación institucional que se ha venido presentando en procura de la prosperidad como bandera de la presidencia Santos 2010-2014 ha traído como resultado un cambio drástico en el engranaje del sistema político, evidencia de ello es el acople de las instituciones en las dinámicas del mercado el Comité 20/20 surgido mediante la Resolución 6701 de 2014 es uno de los tantos ejemplos que sustentan esta premisa, pues las continuas falencias que existen en el sector minero como la ilegalidad no permiten el avance de las políticas sectoriales para el goce de la sostenibilidad de la economía y la prosperidad.

Las problemáticas mencionadas anteriormente en tanto la carente infraestructura y la persistencia de la ilegalidad e inseguridad ocasionan que la bonanza minera tienda desfallecer, trayendo como consecuencia un sector improductivo. De este modo a fin de generar las condiciones para el desarrollo del sector se articula la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) como instrumento para garantizar el crecimiento de la inversión privada. Esto sin duda tuvo sus primeros resultados incluso en el gobierno de su antecesor quien mediante la Política de Seguridad Democrática (PSDD) incentivo del mismo modo la inversión como vemos en la gráfica No. 8 del capítulo I.

Este impacto positivo en la inversión que ocasionaban las políticas de seguridad en los últimos tres periodos de gobierno también obedecen a la facilitación en los procesos de explotación de minerales e hidrocarburos adelantados por las trasnacionales por medio de la confianza inversionista en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y la prosperidad que abalaba la locomotora minera del presidente Santos (2010-2014). En cuanto a la inversión observamos en la gráfica No. 8 del primer capítulo que para el caso de minas y canteras incluyendo carbón presentó un paulatino crecimiento, pues hacia el 2002 se invirtieron 466 USD y en petróleo 449 USD en 2006 se invirtió para los mismos sectores 1.796 USD y 1.995

USD respectivamente, en 2010 fue de 3.080 USD y 1.838 USD y finalmente en 2014 dichas inversiones alcanzaron los 4.732 USD mostrando un incremento bastante significativo en materia de minas y canteras incluido carbón y una leve disminución en la inversión a petróleos que represento los 1.582 USD lo que sin duda muestra el efecto político económico de la transformación institucional en el sector, ya que estas cifras implicaron la expansión de las minas, el leve tributo de las mismas, mayor contaminación y condiciones desiguales que persisten hasta hoy.

Ese dinamismo económico ha forzado a las instituciones políticas a actuar gradualmente en función de la economía lo que sin duda ha evidenciado un proceso de absorción de esta hacia la política, dejando ese panorama difuso sobre el funcionamiento de una estabilidad bajo instituciones económicas extractivas con engranajes inclusivos dentro de las mismas y de igual forma con la existencia de instituciones de carácter “inclusivo” de la rama Judicial como las que mencionamos anteriormente.

Las relaciones de poder existentes dentro de las lógicas económicas del sector minero repercuten en el funcionamiento del sistema político en tanto propenden por dinamizar sus actividades dentro de una coyuntura planteada por la economía que marca una nueva Razón de Estado. Robinson y Acemoglu plantearían que las dinámicas económicas actuales llevadas a cabo desde una perspectiva más inclusiva serian la fuente para la prosperidad de un país como Colombia pero que dicho funcionamiento solo sería posible siempre y cuando se gestase un círculo virtuoso en el que se retroalimentaran las instituciones políticas y económicas de carácter inclusivo.

Esto por supuesto para el caso de Colombia tiende a ser algo complejo dadas sus condiciones sociales, en donde la prevalencia del conflicto atrae toda atención del Estado, y las dinámicas actuales del mercado logran absorber en cierta medida a la política. Por otro lado no se presenta un reconocimiento de que la finalización

de su conflicto no implica un mayor elemento positivo en el crecimiento de la economía dado que las condiciones que se gestan a partir de la nueva coyuntura posconflicto generan una mutación de la violencia y como muestra de que dicha finalización no logra ser tan positiva como se espera tenemos que con más de cincuenta años de conflicto interno se ha mantenido cierta estabilidad en el sistema político.

El cambio sustancial para alcanzar la prosperidad consiste entonces en la reestructuración de sus instituciones políticas y económicas a fin de hacerlas más inclusivas, pero para lograrlo debe centralizarlas hasta que se estabilicen y posteriormente brindar condiciones para el alcance de los objetivos generales mediante la destrucción creativa.

Anteriormente pudimos observar como en la década de los años noventa tras un apresurado accionar respecto a la liberación del mercado se gestó un funcionamiento arrítmico de las instituciones económicas lo cual conllevó a que se estructuraran de forma disfuncional a las lógicas de la economía, gestando enorme problema de gobernabilidad en tanto no se logró un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del Estado para su respuesta,¹²³ ello porque a pesar de que la destrucción creativa abogaba por un cambio en función del crecimiento económico condujo al detrimento de su sociedad, evidencia de ello lo encontramos en parte en las condiciones socioeconómicas de zonas con potencial minero como la Guajira como vimos anteriormente.

Otro ejemplo relacionado con la Guajira lo evidenciamos en que tienen en promedio 930 mil habitantes y un poco más de la mitad viven en condiciones de pobreza, aun cuando la minería representa un significativo aporte en el PIB, esto se entiende porque “el aparato productivo de la Guajira produce 7.803 miles de

123 CAMOU, Antonio (Estudio preliminar y compilación). Los desafíos de la Gobernabilidad. México: FlacsoIISUNAM/Plaza y Valdés. 2001., pp.1-342- Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>

millones de pesos y ocupa a 422.564 personas”¹²⁴ de ellas el 64% representan el 11% del PIB ocupándose en la agricultura y otras actividades económicas y la minería que ocupa solo al 2% de la población produce el 53% del PIB. Solamente con estas cifras tenemos un significativo aporte y debería presentar un IDH bastante alto, pero no logra superar los 0,69 puntos según un estudio del PNUD en 2011 muy por debajo del Choco con 0,73 puntos y del índice más alto en Bogotá con 0,90.¹²⁵ Ello nos lleva a comprender la disfuncionalidad de la locomotora minera y de la gobernabilidad local.

Una vez más hemos evidenciado los efectos ocasionado por el sector minero, no solo por su carácter legítimo sino también por la ilegalidad y vemos como la funcionalidad del Estado se ha venido articulando en las lógicas de la “sostenibilidad” abalando instituciones altamente extractivas que terminan prolongando un círculo vicioso en donde se genera una retroalimentación de las instituciones políticas y económicas extractivas —las transnacionales y algunas del Estado que propician su funcionamiento ANM y la UPME—. Sin embargo prevalecen algunas de carácter inclusivo o con algunas de estas características, —la Corte Constitucional, ANLA y otras de control—, esto ha sido lo que ha prolongado el fatídico desenlace del sector minero en Colombia.

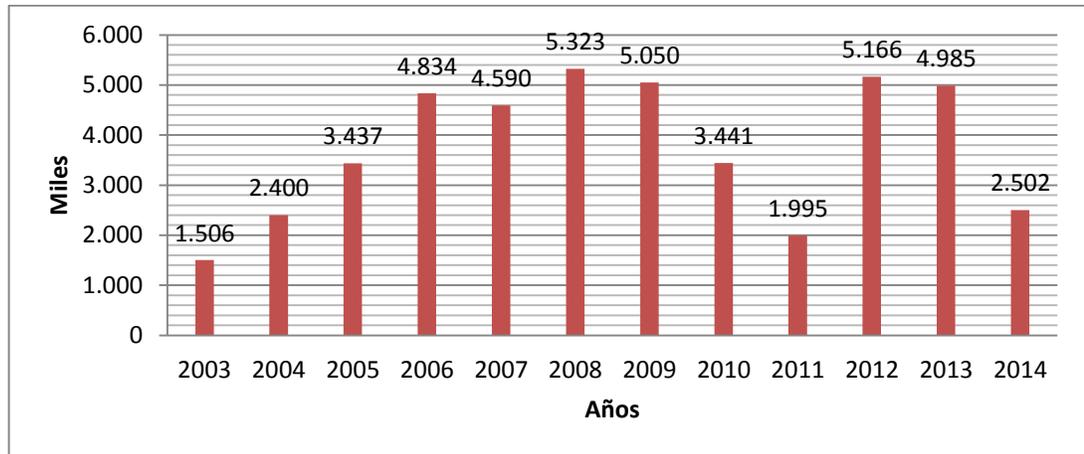
Por ultimo para entender otro de los grandes efectos en la política tenemos un bajo nivel de efectividad en las instituciones, visibilizado como planteamos en el primer capítulo en el aumento en el pie de fuerza y sus resultados no tan efectivos en cuanto al sector minero ni en el desescalamiento del conflicto en general, esto porque la coyuntura que demandaba acoplarse de inmediato en las lógicas del mercado y el afán del presidente Álvaro Uribe Vélez por disminuir la fuerza de las FARC ocasionó una presión por resultados positivos entre 2002-2010 lo que

124 EL HERALDO. ¿Cómo entender a la Guajira?. Consultado el 08 de Junio del 2015 en: <http://www.elheraldo.co/economia/como-entender-la-guajira-198353>

125 EL ESPECTADOR. Colombia, ¿el país de alto desarrollo humano? Consultado el 14 de marzo del 2013 en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/colombia-pais-de-alto-desarrollo-humano-articulo-410396>

condujo a que se presentara un apresurado accionar fallido debido a la “deficiente preparación profesional”¹²⁶ de la Fuerza pública dada por su aumento tan apresurado, lo que ocasionó un bajo impacto en los resultados militares como muestra la gráfica No. 10.

Gráfica No. 10. Delitos contra los recursos naturales 2003-2014



Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Defensa Grupo de Información Estadística

126 BUITRAGO. Francisco L. ¿Fuerzas Militares sin control? Consultado el 23 de Febrero del 2014 en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7394-%C2%BFfuerzas-militares-sin-control.html> consultado el 17 de marzo de 2016

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación nos encontramos con un elemento que no previmos en el planteamiento del problema, sin embargo se pudo desarrollar de forma adecuada en tanto fue funcional a nuestra temática, ya que cuando se planteó el proyecto de investigación no se tuvo en cuenta la somera estabilidad de la economía, es decir aun con sus condiciones internas y la influencia del mercado, Colombia no ha llegado al fracaso pero tampoco a la prosperidad. Denotando un funcionamiento difuso como hemos venido mencionando.

La institucionalidad minera en Colombia evidencio ciertas características que obedecen a distintos elementos que repercuten en su comportamiento, siendo los intereses del mercado y su situación conflictiva interna los principales precursores de la forma en la que se establecen las instituciones en el tiempo.

Como pudimos ver la proporcionalidad en materia de afectaciones recae de forma casi similar en los dos ámbitos legal e ilegal, lo que da respuesta a la hipótesis de este trabajo, pues no es solamente el conflicto interno el gestante de las dinámicas que lesionan la economía, ni mucho menos desestabiliza el sistema político en tanto no se presenta en Colombia un decaimiento absoluto de las instituciones, lo que si se gestó con el paramilitarismo como evidenciamos en Duque Daza, Acemoglu y otros.

La minería trasnacional a gran escala ha sido sin duda la más influyente en los procesos de transformación institucional ya que para sustentar una minería “responsable” demando la alta tecnificación de algunas entidades que antes tenían una índole publica como el caso de Ingeominas, la creación de la ANM y el cambio de la Comisión Nacional de Energía a la UPME, entidades que tienen en común velar por la alta tecnificación y control en los procesos mineros, denotando su carácter extractivo.

La nueva repartición de regalías es por otro lado un poco más inclusiva aunque no del todo, dado que no se genera un control sobre los verdaderos precios de venta de los minerales, dándose de ese modo un ingreso algo distinto y por ende una repartición un poco menor a la real. Al igual que esta característica “inclusiva” encontramos entidades de control como la ANLA cuyo propósito es vigilar y sancionar los procesos irregulares que afecten el ambiente, llegando finalmente a las instituciones inclusivas como en el caso de las Cortes, que dentro de sus funciones de control político velan por la integridad de las leyes que violan los derechos generales del Estado y sus ciudadanos visibilizando que es la división de poderes en este punto el plus que tiene Colombia en tanto frena en cierta medida el accionar del Ejecutivo.

La centralización de la que hablamos a lo largo del trabajo data de la propiedad de los recursos en aras de monopolizar la extracción para concederla al capital foráneo quien genera ciertas condiciones no tan benéficas para los ciudadanos en general, pues por un lado no propicia unas condiciones laborales, genera contaminación y deteriora la salud de los trabajadores, al igual que promueve el aplastamiento sindical como vimos en el caso concreto de la Drummond en el Cesar. Por ultimo en cuanto a las afectaciones de la minería ilegal pudimos evidenciar las enormes problemáticas de salud pública ocasionadas por el envenenamiento con mercurio en las fuentes hídricas y su habitad.

Las cuestiones analizadas a lo largo de este trabajo denotan una institucionalidad minera de carácter extractivo tanto por sus condiciones legales como ilegales, pero aun así se mantiene cierta estabilidad, que se comprende en las forzadas características inclusivas dentro de las instituciones extractivas dadas para legitimar su accionar y algunas instituciones de carácter inclusivo. Lo que genera gracias a la leve participación ciudadana un control endeble que no permite tantas libertades a la minería trasnacional pero de forma circunstancial. Por otro lado debemos entender que la coerción por parte de las instituciones policivas y

militares genera indirectamente una estabilidad que protege los intereses comunes del Estado denotando cierto carácter inclusivo disfuncional.

Esto en suma no cumple con los requisitos de Acemoglu y Robinson sobre el círculo virtuoso pero genera en Colombia un caso particular en donde las instituciones extractivas y la cohesión social hacia estas permiten la lenta y progresiva decadencia de su economía basada en sus recursos.

De este modo entendemos el carácter de la institucionalidad minera en Colombia luego de haber realizado un balance de características a lo largo de la historia. Ese carácter es extractivo en el sentido de sus instituciones económicas, ya que en general propende por la concentración de riqueza en algunos subconjuntos sociales y a veces externos al de su sociedad y algunas de sus instituciones políticas son inclusivas, en el sentido que controla el accionar del Ejecutivo permitiendo la participación. Sin embargo como hemos venido mencionando se presenta cierta estabilidad aun con las condiciones de desigualdad, mal manejo de sus fenómenos sociales y la influencia de los factores económicos externos lo que en suma definen el crecimiento limitado de Colombia dejándola en el sitio liminal entre la prosperidad y la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, Axel. Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ediciones. Deusto. Madrid. 2012., pp. 1-347. Consultado el 16 de marzo de 2015 en: https://www.academia.edu/7720060/Por_qu%C3%A9_fracasan_los_pa%C3%ADses_Los_or%C3%ADgenes_del_poder_la_prosperidad_y_la_pobreza_Sin_colecci%C3%B3n_Spanish_Edition

ANIF. Auge Minero-Energético en Colombia: ¿Hasta Cuándo? Elaborado para la Asociación Colombiana del Petróleo 2014., pp1-74. Consultado el 08 de abril de 2016 en: <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Min-energe0814.pdf>

BANCO DE LA REPUBLICA. Sistema General de Regalías Presentación General consultado el 02 de marzo de 2016., pp.1-58. Disponible en http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

BERNAL LEÓN. Alberto. En La Republica. Sobre la confianza inversionista. Bogotá. 2014. Consultado el 21 de abril de 2016 en: http://www.larepublica.co/sobre-la-confianza-inversionista_115631

BUITRAGO. Francisco L. ¿Fuerzas Militares sin control? Consultado el 23 de Febrero del 2014 en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7394-%C2%BFfuerzas-militares-sin-control.html> consultado el 17 de marzo de 2016

CAMOU, Antonio (Estudio preliminar y compilación). Los desafíos de la Gobernabilidad. México: Flacso II SUNAM/Plaza y Valdés. 2001., pp. 1-342 Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>

CINEP. Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia Informe especial Bogotá Colombia. 2012., pp.1-25. Consultado el 04 de abril de 2016 en <http://www.jesuitas.org.co/documentos/45.pdf>

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 685 de 2001, Artículo 15 del capítulo II y artículo 58 del capítulo V que trata de la implantación de maquinaria y personal eficiente para la exploración y explotación de minerales. Bogotá. 2001., pp.1-40 consultado en <http://www.jesuitas.org.co/documentos/45.pdf>

COLOMBIA MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, Memorias al congreso de la republica 2009-2010., pp.63-98 disponible en: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/03-minas2009-2010.pdf/52d0c538-7af9-4394-b4fb-73768ffa62e1>

COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1658 de (15, Julio, 2013) Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Bogotá 2013., p p.1- 9. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/LEY%201658%20DEL%2015%20DE%20JULIO%20DE%202013.pdf

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 755 (23, julio 2002) Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Artículo 16. No 44878 Bogotá 2002 Consultado el 03 de abril de 2016 En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9154>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1735 (9, Junio, 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país. Art 173. Protección de paramos. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2015., pp. 1-104 consultado 03 de abril de 2016 En http://sidegap.com.co/sitio/wp-content/uploads/2015/06/plan_nacional_desarrollo.pdf

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 99 de 1993 Título VIII. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá 1993. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos Bogotá 1969 No 32.964. Consultado el 13 de enero de 2016 en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1969/ley_0020_1969.html

COLOMBIA. Constitución Política. Temis 1993. Bogotá.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C/035. Normas sobre creación y ampliación de áreas de reservas estratégicas mineras. Comunicado N. 4. Bogotá. 2016., pp. 1-10. Consultado el 03 de abril de 2016. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202016.pdf>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-366 (11 mayo 2011) Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010, "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.". Bogotá 2011. D-8250., pp.1- 94

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Colombia: reforma al Sistema General de Regalías. Bogotá. 2013. Pp., 1-95. Consultado el 02 de marzo de 2016. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/GENERAL%20SGR%20FINAL%20septiembre%202013%20-%20copia.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA. Decreto 4222(24, Noviembre 2006) Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional Bogotá. 2006. No. 46.462 de 24. PP. 1- 28. Consultado el 16 de marzo de 2016 en: <http://www.policia.edu.co/documentos/normograma/decretos/Decreto%204222%20de%202006.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y DNP. Reforma al RÉGIMEN DE regalías: equidad, ahorro, competitividad y buen gobierno. Bogotá. 2011, PP. 1-29. Consultado el 16 de marzo de 2016. En: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=bsf8qrvGVOg%3D&tabid=181>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA COLOMBIA. Ministerio de Defensa. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá. 2003., pp.1-68 consultado el 28 de enero de 2015 en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA MINISTERIO DE DEFENSA. Resolución 6701 (12 Agosto 2014) Por la cual se conforma el Comité 20/20 para el Desarrollo con el Sector Defensa entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Asociación Nacional de Empresarios ANDI, en el marco de la Estrategia de Competitividad y Desarrollo Productivo diseñada por la AND Bogotá. 2014. No. 49.248.,pp. 1-5 consultado el 11 de febrero de 2016 en http://normograma.sena.edu.co/docs/pdf/resolucion_mindefensa_6701_2014.pdf

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 2811 de 1974 El siguiente será el texto del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Art. 1,2,328 Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Minería ilegal en Colombia informe preventivo. Bogotá. 2011., pp. 1-29. Disponible En: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

COLOMBIA. REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Boletín N 18. COLTAN. Bogotá 2010 p, 1-3 En: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/552563/coltan.pdf/1b8e084c-8ff0-4dfe-af3c-fcae8e02a270>

COLOMBIA.PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 4134 (3, Noviembre, 2011) Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica Bogotá 2011. No 48242 consultado el 11 de febrero de 2016 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44599>

COLOMBIA: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA Decreto 4131 (3 Noviembre, 2011) por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) Bogotá. 2011 No. 48.242, Consultado el 11 de febrero de 2016. Disponible En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4131_2011.html

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afro descendientes. Boletín No 6. 2011. p1. Consultado el 8 de enero de 2015., pp. 1-6. disponible En: http://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n6_consulta_previa.pdf

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAD SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (3 – 14 Junio 1992) DECLARACIÓN DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Rio de Janeiro. 1992., PP. 1- 10 Consultado el 18 de febrero de 2016 en: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/declaracion-de-rio-1992.pdf>

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Decisión 774 de (30, julio, 2012) Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. De 2012., pp 1- 5. consultado el 13 de febrero de 2016 En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision_744.pdf

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. La Explotación Ilícita De Recursos Minerales en Colombia Casos Valle del Cauca (Río Dagua) – Chocó (Río San Juan) Efectos sociales y ambientales. 2013, pp.1-19. disponible en: <http://www.contraloria.gov.co/documents/10136/78918891/MINERIA+ILEGAL+INFORME+CGR.pdf/28dd7c86-7232-401b-a4f3-49cb9eb98186>

DIARIO LIBRE. Minería en Haití: En espera entre incertidumbre y oposición. Haití. 2015. Consultado el 09 de marzo de 2016. En: <http://www.diariolibre.com/economia/economia-personal/minera-en-hait-en-espera-entre-incertidumbre-y-oposicin-KQDL1098121>

DUQUE DAZA, Javier. El Presidente y las Cortes. Las Altas Cortes en Colombia y sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Programa editorial Universidad del Valle. Cali. Colombia. 2012., pp. 1-282

EL ESPECTADOR. Colombia, ¿el país de alto desarrollo humano? Consultado el 14 de marzo del 2013 en: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/colombia-pais-de-alto-desarrollo-humano-articulo-410396>

EL ESPECTADOR. Demandan ante la Corte Constitucional Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá. 2015. Consultado el 03 de abril de 2016 en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/demandan-corte-constitucional-plan-nacional-de-desarrol-articulo-565580>

EL ESPECTADOR. Más de 200 toneladas de mercurio son vertidas en suelo y agua de ríos: ENA. Consultado el 11 de Agosto del 2015.en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/mas-de-200-toneladas-de-mercurio-son-vertidas-suelo-y-a-articulo-578403>

EL ESPECTADOR. Santos destaca reducción del desempleo a un solo dígito. 2011 Consultado el 06 de enero de 2015 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-destaca-reduccion-del-desempleo-un-solo-digito-articulo-308654>

EL HERALDO. ¿Cómo entender a la Guajira?. Consultado el 08 de Junio del 2015 en: <http://www.elheraldo.co/economia/como-entender-la-guajira-198353>

EL NUEVO SIGLO. Disminuye el empleo informal en Colombia. 2014 consultado el 04 de abril de 2015 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/7-2014-disminuye-el-empleo-informal-en-colombia.html>

EL TIEMPO. La Drummond pide reducir su planta y acortar 16 horas jornada laboral consultado el 20 de Febrero de 2013 En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12605777>

EL TIEMPO. La fiebre del oro envenena aguas en 17 departamentos. El país no tiene datos sobre el número de personas intoxicadas por mercurio, metal usado en la minería. Consultado el 17 de Agosto del 2014. en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/rios-contaminados-por-mercurio-y-el-cianuro-en-colombia/14394739>

EL TIEMPO. Polémica sobre estudio de mercurio en el pescado. Una investigación relaciono consumo de este alimento con niveles peligrosos del metal. Consultado el 16 de Marzo del 2014 En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13662635>

EL TIEMPO. Por cada puesto de trabajo minero hay 5 indirectos: Campetrol. 2013. Consultado el 06 de enero de 2015 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12582284>

FIERRO MORALES, Julio. Políticas mineras en Colombia. Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. Bogotá 2012., pp. 1- 264

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 3438 (Diciembre, 29, 2011) Reglamentación de la estructura y el funcionamiento de la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Bogotá 2011. No. 48.298, pp 1-4 Consultado el 11 del 02 de 2016 en: http://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/pdf/resolucion_fiscalia_3438_2011.pdf

IDEAM, Estudio Nacional del Agua 2014. Bogotá, D. C., 2015., pp.1- 496. Disponible en: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf

LENGYEL. Esteban. Reseña de "Globalización, capital y Estado" de HIRSCH. Joachim Política y Cultura. México. 1997, (primavera), PP., 1-8. Consultado 5 de marzo de 2016 en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26700819>> ISSN 0188-7742

LONDOÑO RENDÓN. Carlos, E. LA APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA. Revista PENSAMIENTO HUMANISTA # 4. Pontificia Universidad Bolivariana. 1998., pp. 1- 40. Disponible en: <http://revistas.upb.edu.co/index.php/PensamientoHumanista/article/view/336/295>

LÓPEZ MONTAÑO, Cecilia. ¿En qué consiste la confianza inversionista? Bogotá. 2008. Consultado el 02 de marzo de 2016. En: http://www.cecilialopezcree.com/k_OldTopics/c_Nacional/2008/2_Trimestre/h_Confianza.html

LORENZO Dus y E. CASES Viedma. Neumoconiosis. Servicio de Neumología. Hospital Universitario La Fe. Valencia. España. 2010., pp. 1-8

MARTÍNEZ PÉREZ, Viviana. Riesgos de salud en la explotación de oro. En El Universal. Consultado el 9 de Febrero del 2011 En: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/vida-sana/riesgos-de-salud-en-la-explotacion-de-oro-8101>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Memorias al Congreso Min Defensa. División de comunicación sectorial Imprenta Nacional Colombiana 2013., pp 1-136. Consultado el 18

de febrero de 2015 en: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA. SIMCO. Combatir la ilegalidad minera en Colombia. Boletín n° 15. Bogotá. 2010.,pp. 1-2. Consultado el 13 de marzo de 2015 en: <http://www.simco.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pb4HNwVUgol%3D&tabid=129>

MONTERO MONCADA Luis Alexander. Minería ilegal en Colombia un frente de guerra que se abre. Universidad Militar Nueva Granada. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Serie Análisis Político. Bogotá. 2012, pp.1-6. Disponible en: <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/analpolitmineriailegal.pdf>

MOSER, Carolina. La violencia en Colombia: como construir una paz sostenible y fortalecer el capital social. En. Ensayos sobre paz y desarrollo el caso de Colombia en la experiencia internacional. Tercer mundo editores Bogotá Colombia. 1999.,pp 1-263

NARBONDO. Pedro. ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay en: El Estado en América Latina: continuidades y rupturas. Santiago de Chile, Editorial Arcis CLACSO. 2012.,p p.1-425. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12273.pdf>

ORTIZ SOTO Uriel. Regalías: Festín de funcionarios corruptos. En Revista Semana. Consultado el 03 de abril de 2016 En: <http://www.semana.com/opinion/articulo/regalias-festin-de-funcionarios-corruptos-opinion-uriel-ortiz-soto/407473-3>

PARRA, Nelson. En: EL TIEMPO. Presidente Santos ofreció garantías a empresarios. 2011 consultado el 13 de abril de 2016 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9161596>

PBI Colombia. Minería en Colombia Boletín informativo No 18: ¿A qué precio? Editorial CÓDICE Ltda. Colombia. 2011., pp.1-48consultado el 04 de abril de 2016 En: http://www.pbi-colombia.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122_boletin_final_web.pdf

PEÑA, Carolina. Cuando el mundo se quedó sin crudo. Revista Petróleo y Gas. Grupo Editorial, GBS. Bogotá. 2013 Consultado el 10 de marzo de 2016 En: <http://revistapetroleoygas.co/cuando-el-mundo-se-queda-sin-crudo/>

PIERSON, Paul y SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 17 N°1 – ICP-* Montevideo. 2008. Pp. 7-38.

PINEDA, Saúl. Los Gobiernos Locales en la construcción del futuro de los Países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional. Universidad del Rosario Bogotá Colombia. 2011 Pp. 1-95. En http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4a/4ae062c3-ef1e-4551-abf5-2784adede894.pdf

PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (PIDHDD). "HAITI: SOBERANIA Y DIGNIDAD: soberanía y dignidad. Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití Ántropos Ltda. Bogotá Colombia. 2006., pp.1-76

PORTAFOLIO. La minería se vende en paraísos fiscales: Dian. Bogotá. 2013. Consultado el 02 de marzo de 2016 En: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/mineria-vende-paraisos-fiscales-dian-72582>

PORTAFOLIO. Gobierno no dará títulos mineros para la explotación de coltán. (Julio, 10, 2014) Consultado el 16 de marzo de 2016

PREBICH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Naciones Unidas, CEPAL. 2013. pp.1-64 consultado el 14 de marzo de 2015 en: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf

RADIO GUATAPURÍ. Drummond anuncia reducción de jornada laboral por suspensión de licencia ambiental y por medida de Corpocesar. Cesar. (19, febrero, 2013). Consultado el 07 de abril de 2016 En http://radioguatapuri.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=9989:drummond-anuncia-reducci%C3%B3n-de-jornada-laboral-por-suspensi%C3%B3n-de-licencia-ambiental-y-por-medida-de-corpocesar&Itemid=218

RETTBERG, Angelika, ORTIZ RIOMALO, Juan Felipe, y YAÑEZ QUINTERO Sandra. Legislando minas Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829 – 2001): Documentos CEDE Universidad de los Andes. Bogotá. 2014., pp.1- 89. Consultado el 15 de enero de 2016 en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/MineriaNal2014/Legislaci%C3%B3n%20Minera%20U%20de%20los%20Andes.pdf>

REVISTA SEMANA. El nuevo flagelo que devora a Colombia. 2015 disponible consultado el 11 de febrero de 2016 en: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/la-guerra-contra-la-mineria-ilegal-criminal-en-colombia/422834-3>

RUS RUFINO, Salvador y ZAMORA BONILLA, Javier. LA RAZÓN DE ESTADO EN LA EDAD MODERNA. RAZONES SIN RAZÓN. Valencia España. 1999. pp.1- 267. Consultado el 01 de marzo de 2016 en: http://rseap.webs.upv.es/Anales/99_00/A_257_La_razon_de_estado.pdf

SERJE, Margarita. El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie" Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Antropología Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales-ceso. Ediciones Uniandes. Bogotá, Colombia. 2005., pp.1-365. En <http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/El%20Reves%20de%20la%20Nacion%20final.pdf>

SINTRAMINERCOL. Minercol. Liquidan empresa estatal. En Desde abajo. 2004 Disponible en: <http://www.desdeabajo.info/ediciones/item/58-minercol-liquidan-empresa-estatal.html> consultado el 18 de febrero de 2016

SINTRAMINERERGETICA. En la gran minería priman las pésimas condiciones de trabajo. Magdalena. 2011 Consultado el 07 de abril de 2016 En http://sintramienergeticanacional.blogspot.com.co/2011_06_01_archive.html Véase también Intervención del Senador Jorge Enrique Robledo, en Comisión Quinta del Senado2011

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGETICA (UPME). Indicadores de la minería en Colombia Versión preliminar. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2014., pp.1-127 Consultado el 14 de marzo de 2015 en http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/Indicadores%20de%20la%20Miner%C3%ADa%20en%20Colombia.pdf

UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. Producción más limpia en la minería del oro en Colombia mercurio, cianuro y otras sustancias. Scripto Impresores S.A. Bogotá, Colombia 2007., pp.1-65 Consultado el 06 de abril de 2016 En: http://www.upme.gov.co/Docs/Mineria_limpia.pdf

UNIVERSIDAD MILITAR. SITUACIÓN GENERAL DEL SECTOR MINERO COLOMBIANO ¿Una crisis disimulada?. Análisis periódico. 2011., pp.1-4 Consultado el 08 de abril de 2016 en : <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/dmddocuments/situacionmineracolombia.pdf>

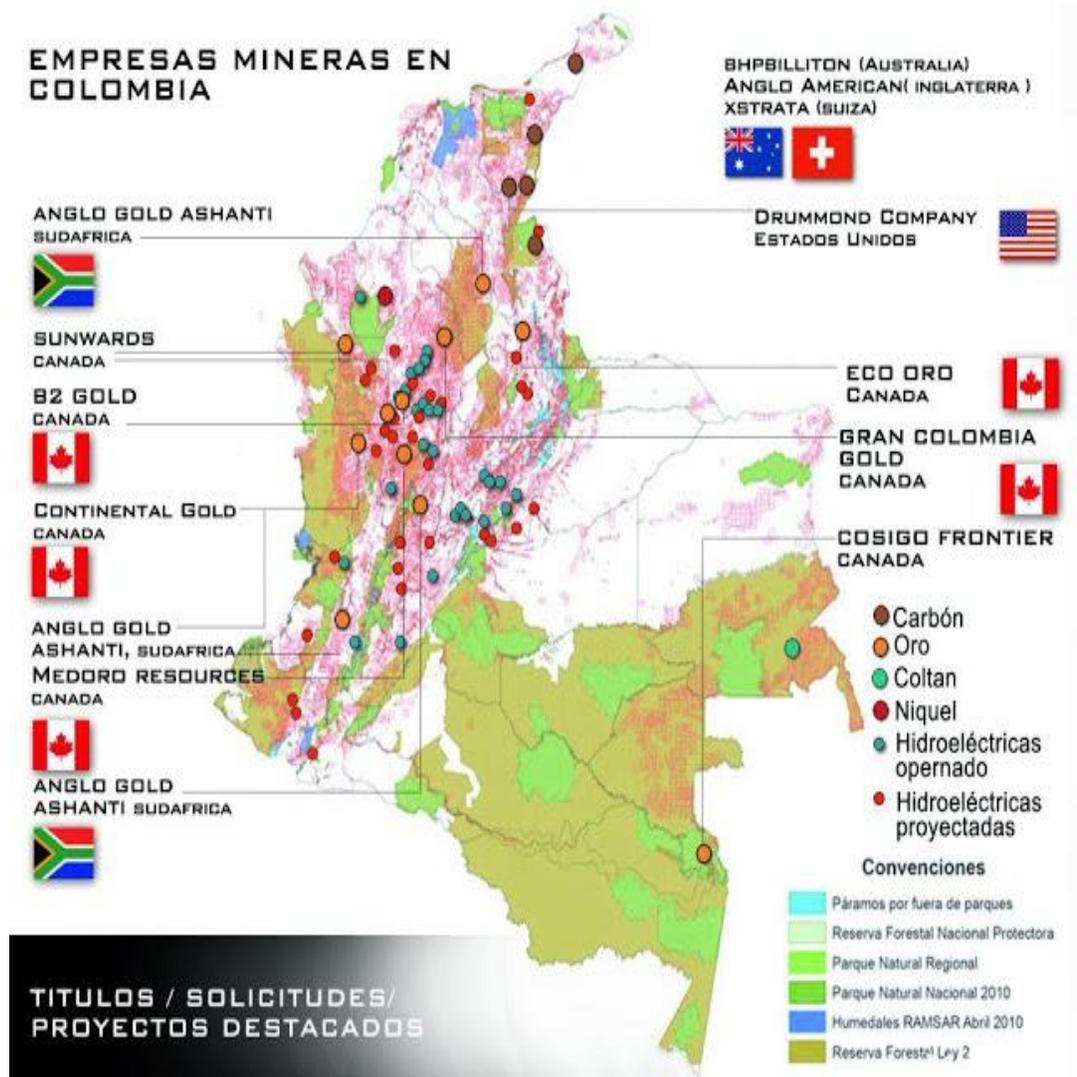
VAN DER WEE, Herman. Historia económica mundial del siglo xx. prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945 1980. grupo editorial Grijalbo, Barcelona España. 1986., pp.1-677.

VÁZQUEZ, FIGUEROA. Alberto. Congo: el negocio maldito del Coltán. Publicado en Revista GEO. España. Consultado el 16 de marzo de 2016 En <http://www.mundo-geo.es/gente-y-cultura/congo-el-negocio-maldito-del-coltan>

VILLALBA CHAVES, German Enrique. Minería irresponsable en el cerrejón y efectos sobre la nación wayúu: una perspectiva para la justicia internacional de los derechos humanos. Trabajo de grado para optar al título de: profesional en. Relaciones internacionales y estudios políticos. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de estudios a distancia programa relaciones internacionales y estudios políticos 1-46p. Bogotá. 2015., pp.1-46. Consultado el 04 de abril de 2016 En.<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13836/2/MINER%C3%8DA%20IRRRESPONSABLE%20EN%20EL%20CERREJ%C3%93N%20Y%20EFECTOS%20SOBRE%20LA%20NACI%C3%93N%20WAY%3%9AU.pdf>

ANEXOS

Imagen No.1. Empresas Mineras en Colombia 2014



Fuente. Tomado de Miningpress. Edición Argentina disponible en: <http://www.miningpress.com.ar/nota/282578/santos-relanza-mineria-en-colombia-salvavidas-dialogo-y-lucha-a-ilegal-los-numeros>