

Estado, Políticas Públicas y Minería. Caso Buenos Aires, Cauca 2001 – 2014.

**Contradicciones y tensiones en el proceso de implementación de una
política pública**

Albert Ochoa Torres

Trabajo de Grado

Director: Mag. Axel Alejandro Rojas Martínez

Universidad del Cauca

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Comunicación Social

Programa de Ciencia Política

Popayán

2016

Contenido

Introducción	7
1. El Estado y la implementación de la política pública minera	16
1.1 Minería y políticas internacionales.....	17
1.2 El modelo extractivista en Colombia	26
1.3 Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Planes Nacionales de Desarrollo Minero (PNDM)	34
1.3.1 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006</i>	34
1.3.2 <i>Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006</i>	36
1.3.3 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010</i>	38
1.3.4 <i>Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 - 2010</i>	42
1.3.5 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014</i>	43
1.3.6 <i>Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010 - 2014</i>	48
1.4 Tensiones y conflictos.....	50
2. El Estado en lo local	53
2.1 Marco normativo y funciones institucionales.....	54
2.2 Regulación y control minero en Buenos Aires - Cauca: presencia del Estado en cada uno de sus niveles (Nacional, regional y local).....	60
2.3 Conflictos y resistencias	69
2.3.1 <i>“Se dice que cada vez que la Fiscalía va a hacer un operativo de esos, los mineros ya saben”: Corrupción en las prácticas burocráticas</i>	69
2.3.2 <i>“Yo diría que lentamente vamos reuniéndonos”: Relaciones interinstitucionales en el ámbito minero</i>	73
3. Estado, minería y poderes locales	78
3.1 Estado, Poder y Autoridad	79
3.2 Poder económico y Poder Político: el caso de la Cooperativa de Unión Multiactiva de Mineros.....	97
3.3 Poder al margen de la autoridad.....	107
3.3.1 <i>“Es más rentable para los ilegales explotar oro que coca”: Grupos armados ilegales</i>	107
Conclusiones	116
Referencias bibliográficas.....	121

Índice de Mapas

Mapa 1. Ubicación del municipio de Buenos Aires en el departamento del Cauca.	12
Mapa 3. Títulos mineros otorgados 2002- 2009	41
Mapa 2. Solicitudes de títulos mineros 2006 - 2009	41
Mapa 4. Títulos otorgados Buenos Aires	62
Mapa 5. Solicitudes para concesión	62
Mapa 6. Zona de Reserva Especial Minera Suárez – Buenos Aires.....	96

Índice de Tablas

Tabla 1. Panorama minero suramericano. Brasil, Chile, Perú, Bolivia.....	25
Tabla 2. Líneas estratégicas de desarrollo minero PNDM 2000 - 2006.....	37
Tabla 3. Inversión extranjera directa por sector. Cifras en millones de US\$.....	42
Tabla 4. Instituciones y funciones del sector minero.....	55

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Demanda de oro para inversión (Lingotes y monedas) 2012 - 2013.....	23
Gráfica 2. Demanda de oro para joyería por países 2012 - 2013	24
Gráfica 3. Evolución de las exportaciones colombianas	29
Gráfica 4. Participación de hidrocarburos y minería en las exportaciones 1995 - 2012	30
Gráfica 5. Producción aurífera formal (toneladas) y precios (US\$/onza troy)	31
Gráfica 6. Producción anual de oro. Buenos Aires 2001 - 2014	64
Gráfica 7. Coordinación entre las alcaldías y autoridades ambientales sobre el número de unidades de explotación minero (UEM) en el área municipal	74

Índice de Figuras

Figura 1. Líneas de acción PND 2010 – 2014. Desarrollo minero y expansión energética.....	47
Figura 2. Lineamientos estratégicos del PNDM 2010 – 2014	49
Figura 3. Comparación entre la minería ilegal, la minería de hecho y la minería tradicional.....	52
Figura 4. Fases del proceso de contratación minera	58

Introducción

Las acciones del Estado colombiano para regular y controlar la extracción de recursos naturales no renovables e implementación de políticas públicas, responden a un contexto internacional caracterizado por la alta demanda de países asiáticos y europeos del mineral. El oro es requerido principalmente para asegurar una “estabilidad económica” a la inseguridad que representa el capital especulativo que desató la crisis financiera mundial en 2008. Así mismo, en 2013 China e India presentaron un aumento en la demanda del mineral para productos de joyería por más de 120 toneladas cada uno.

Entidades internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han promovido políticas y medidas para la apertura de los mercados de países latinoamericanos con los postulados de que el “desarrollo” de la economía de un país debe recaer sobre el sector privado, reduciendo a la par el papel del Estado. En efecto, la participación de estas entidades en países como Colombia se ha encaminado en acciones de apoyo económico a cambio de la adopción de paquetes de medidas, según estas entidades, para resolver los problemas de déficit fiscal que presentan los países producto de los grandes gastos del Estado en su aparato institucional en toda la década de los 90s.

Las medidas acogidas se han establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo, PND acompañados de reformas institucionales y expediciones legislativas y buscan el desarrollo de la economía con base en la exportación de materias primas atrayendo además, -a través de incentivos-, a empresas transnacionales. El modelo económico colombiano se ha consolidado en varios sectores como uno de clave exportación o “modelo hacia afuera”. De esta forma, desde los últimos gobiernos centrales se ha tratado de impulsar el sector minero como eje de desarrollo –y

recientemente como “locomotora de desarrollo”- para elevar su nivel de competitividad entre los países de la vecinos.¹

Los objetivos que los PND han establecido principalmente están encaminados a la formalización de las unidades de producción minera del país, de tal manera que le genere regalías al Estado. Sin embargo, a 2010 el 44% de la minería que se realiza en el país no cuenta con título minero, lo que quiere decir que hace sin control o registro de las autoridades institucionales. Sumado a lo anterior, la presencia de minería ilegal hecha con maquinaria pesada en ríos ha tomado gran importancia no sólo por su capacidad de extracción sino también por los daños ambientales y socio-culturales que se evidencian en los lugares donde operan. Esto ligado al encarecimiento del precio por las altas demandas internacionales que por consiguiente ha suscitado una “fiebre” por la extracción del oro en el país.

La política pública minera en su búsqueda de consolidación del sector y el establecimiento de medidas para contrarrestar la minería ilegal o su formalización, se ve enfrentada tanto a tensiones y conflictos dentro del aparato del Estado como en el proceso de materialización en los municipios o localidades. Así, se presentan una serie de incoherencias y contradicciones en las prácticas mismas de las instituciones y funcionarios estatales y además, obstáculos y limitaciones que emergen y que son propios de las características locales. Esto hace parte de la caracterización del poder central en relación a la descentralización y la importancia de los procesos políticos locales como condicionantes de instituciones específicas.²

Es en ese plano que cobra importancia estudiar el Estado en cada uno de sus niveles y la implementación de la política pública que recorre el aparato estatal hasta el momento en que ejerce su dominio y regulación en un territorio específico y en un ámbito determinado o a una situación que se considera pública. Por tanto las

¹ DNP. Plan Nacional de Desarrollo. “Más empleo, Menos pobreza y más seguridad” Imprenta Nacional. Bogotá. 2011. Pág. 204.

² BOLÍVAR, Ingrid. Formación del Estado y biografía de las categorías. En: Nómadas. 2010. Volumen 33. p 102.

políticas públicas “podemos entenderlas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas³”, o en sentido más amplio:

Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.⁴

El Estado hace evidente su accionar con estas directrices que impulsa dentro del territorio, es decir “formaliza unas reglas de juego”⁵ para todos los aspectos. El papel del Estado se puede palpar precisamente a través de los funcionarios y estamentos en que se compone:

Pensamos que el Estado y sus instituciones pueden ser analizados como “organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (elegidos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que se estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés”⁶

Esta forma de analizar el Estado permite un seguimiento a la política pública minera a través de sus instituciones y funcionarios hasta que llegue a aplicarse en un ámbito local. Sin embargo, en el plano local se evidencia que el poder del Estado es limitado por polos de poder que coexisten en el municipio. Por lo tanto se configuran factores condicionantes y limitantes de las prácticas estatales, encarnada en la relación centro-periferia que ha sido ignorada en los estudios sobre el Estado que para Bolívar⁷, Max Weber poco desarrolla en sus postulados. El análisis del Estado, entonces, hace el recorrido por cada instancia o nivel del aparato estatal:

³ SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas. Fundación Cultural Javeriana. Bogotá. 1999. Pág. 41.

⁴ ROTH, André Noël. Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Colombia. 2002. Pág. 19.

⁵ *Ibíd.*, p. 19.

⁶ *Ibíd.*, p 21.

⁷ BOLÍVAR. Op. Cit., p. 102.

Sumiendo el carácter elusivo de la frontera entre el Estado y la sociedad, algunos autores acometen el estudio de proceso de constitución cultural del aparato estatal, entendiendo a este último como parte de las formas institucionalizadas de las relaciones sociales y no como una entidad que se sitúa por encima de ellas. Esta mirada los aleja de la clásica consideración del Estado como el locus central de poder, para situar su foco de interés, no en un aparato de gobierno centralizado sino en los diferentes niveles, agencias y organizaciones en los cuales el Estado es imaginado. Situarse en este nivel de análisis les permite lograr una visión desagregada del Estado y, constatar el carácter multivariado, pluricentrado y fluido del mismo.⁸

Así, vemos el Estado desde un nivel mayor de desagregación, entendiendo las diferentes escalas existentes, e identificando las acciones que en cada uno de estos niveles se ejecutan, ya sean estas coherentes o contradictorias entre sí. Específicamente, las acciones determinadas por la política pública que nacen desde el nivel nacional y que van descendiendo hasta desembocar en acciones y órdenes concretas aplicadas en un ámbito local. El estudio planteado, en ese sentido, implica darle “rostro” al Estado, saber en dónde está ubicado el poder estatal y quién lo detenta.⁹ El estudio del Estado implica por ello, identificar las instituciones políticas más evidentes que legitiman el control que ejerce y que lo convierten y lo construyen.¹⁰

Esta perspectiva tiene un punto álgido en la relación entre las personas de una comunidad o localidad con los funcionarios estatales:

Así, por ejemplo, Gupta y Sharma proponen entender al Estado como un artefacto cultural que se construye a partir de las prácticas y representaciones que se configuran en los encuentros episódicos entre los agentes estatales y la población sujeto de las políticas oficiales (Gupta, 1995; Gupta y Sharma, 2006); mientras que Nuijten acuña la noción de cultura del Estado, con la que se refiere a las prácticas de representación e interpretación que caracterizan la relación entre las personas y la burocracia estatal, y mediante las cuales se construye la idea de Estado.¹¹

⁸ MARTÍNEZ, Sandra Patricia. Configuraciones locales del Estado. Titulación colectiva, economías de enclave y etnicidad en el Pacífico colombiano. Programa Editorial Universidad del Valle. Cali. 2013. Pág. 21.

⁹ ABRAMS, Philip. Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En: Journal of Historical Sociology. 1988. Volumen 1 (1). P. 92.

¹⁰ *Ibíd.*, p 94.

¹¹ MARTÍNEZ. Op. Cit., p. 21.

Es con esto que se da una construcción del Estado desde una perspectiva de un grupo de personas a las que el Estado mismo interviene para cumplir con la regulación, control y dominio en relación al sector minero. Aunque se habla del Estado como un aparato construido culturalmente éste no deja de comprender todas las características que el Estado es, y de las acciones que se atribuye:

El estado con sus particularidades culturales, es de todas formas la encarnación del poder político la expresión de un orden establecido, la corporización de formas de autoridad y normatividades que sustentan unas situaciones de poder político y económico por parte de unos sectores privilegiados a expensas de la exclusión y explotación de unas mayorías subordinadas. Estas situaciones de poder no son estáticas. Cambian y se reconfiguran constantemente debido a las acciones de los distintos actores políticos. Uno de los principales actores de cambio son los movimientos sociales en los que grupos o sectores sociales plantean sus intereses y los presionan a través de variadas formas de acción colectiva.¹²

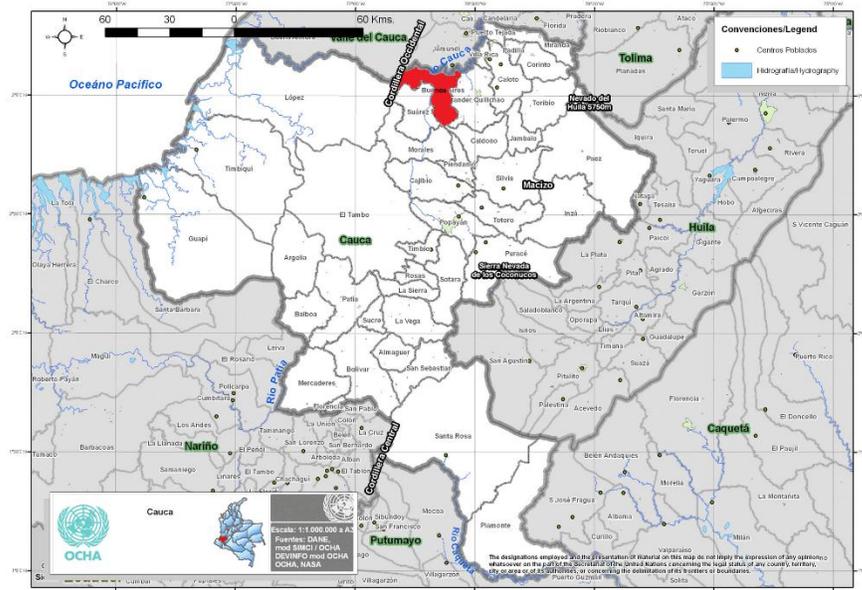
Pero el poder político del Estado en el plano local se ve limitado por grupos de poder en coexistencia local. De esta forma en el municipio de Buenos Aires en el departamento del Cauca, presenta una configuración de polos de poder a nivel local¹³ que hacen parte del ordenamiento territorial reconocido por el poder oficial del Estado, con autonomía para la administración del territorio y que construyen formas de territorialidad diferentes de la autoridad municipal. En efecto, la presencia de Cabildos Indígenas y Consejos Comunitarios de comunidades negras plantean un límite al poder del Estado en lo local, -encarnado en la Alcaldía Municipal.-, además de condicionar las prácticas estatales en el municipio.

Pero además de estos polos de poder, en Buenos Aires, también coexisten otras fuentes de poder que influyen sobre las actividades extractivas que se realizan, configurando un escenario de disputa entre los polos de poder locales por la extracción del oro. Se hace pertinente abordar a continuación algunas precisiones sobre el municipio en cuestión para contextualizar espacialmente lo expuesto.

¹² PARDO, Mauricio. Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá. 2001. Pág. 231.

¹³ ROJAS, José María. La bipolaridad del poder local. Centro Editorial Universidad del Valle. Cali. 1993.

Mapa 1. Ubicación del municipio de Buenos Aires en el departamento del Cauca



Fuente: Alcaldía de Buenos Aires.¹⁴

El municipio de Buenos Aires se encuentra ubicado en el norte del departamento del Cauca y económicamente sus actividades principales derivan de la agricultura y la minería. El municipio está dividido en 8 corregimientos y 62 veredas, entre las cuales la minería es principalmente realizada en los corregimientos de Timba, Paloblanco, Las Pailas, Honduras y San Ignacio. El Censo Nacional de 2005 dio a conocer que del total de la población de Buenos Aires, el 68.5% se reconoce como negro o afrodescendiente y el 16.2% como indígena¹⁵. Las personas reconocidas como negras principalmente se han asentado en las cercanías del Cerro Teta o Cerro Catalina.¹⁶

¹⁴ ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Fecha de consulta 21 de enero de 2016. Disponible en: <http://buenosaires-cauca.gov.co/index.shtml>

¹⁵ DANE. Boletín Censo General 2005. Perfil Buenos Aires, Cauca. Fecha de consulta 23 de enero de 2016. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cauca/buenos_aires.pdf.

¹⁶ El trabajo de grado de Campo, “Políticas de Control Territorial en el cerro Teta, Buenos Aires Cauca.” del año 2015 de la Universidad del Cauca hace una reconstrucción histórica del proceso de asentamiento de comunidades negras en el municipio de Buenos Aires.

Los Cabildos Indígenas y Consejos Comunitarios ejercen su autoridad sobre varios territorios, así por un lado existe el Resguardo Indígena de Las Delicias, y por otro lado, 5 consejos comunitarios en el municipio. Las posiciones que se han determinado desde estas autoridades se contraponen a los lineamientos oficiales y el modelo de contratación minero, y también a la instalación de minería hecha con retroexcavadora, sin embargo esta última se ha instalado en los territorios con la autorización de personas de la comunidad. En suma, los Cabildos y Consejos Comunitarios negocian con instituciones estatales a través de establecimiento de agendas de intervención. Lo que establece la contradicción en el Ordenamiento Territorial ya que los Cabildos y Consejos hacen parte de la descentralización, pero desde ellos se planifican acciones y plantean formas de territorialidad diferentes a las oficiales.

La configuración de poderes en el plano local en el municipio de Buenos Aires abarca también la consolidación de un poder político a partir de la configuración de un poder económico. Algunos mineros del municipio han visto la necesidad de influir en las decisiones administrativas de Buenos Aires a través de su participación en el poder político del Estado denomina “Poder político clientelista”¹⁷. Es decir, la manera de poder influir en el municipio con un candidato a la Alcaldía que represente sus intereses. Hecho que pone de manifiesto la relación entre el Estado y la Sociedad, mostrando que la ciudadanía ayuda a construir el Estado a través de los procesos electorales de los que obtiene consentimiento para gobernar.¹⁸

Además se evidencian otras formas de poder que hacen presencia en el municipio y se ubican al margen de la autoridad, pero que ejercen un nivel de control territorial sobre el desarrollo de las actividades mineras. Los grupos armados ilegales se han vinculado al sector extractivo de varias maneras, ya sea estableciendo sus propios entables mineros o por el cobro de extorsiones a mineros. Estos grupos se disputan,

¹⁷ ROJAS. Op. Cit., p. 21.

¹⁸ HALL, Stuart. Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales. Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich (eds). Envión Editores. Popayán. 2010. Pág. 539.

por medio de la fuerza, con el Estado las actividades y el control territorial y, limitan las prácticas estatales. Así mismo, la presencia de ellos y los medio coercitivos que detentan permiten cuestionar la idea de que el Estado concentra el monopolio de la fuerza en el municipio de Buenos Aires en el departamento del Cauca.

Para analizar las características del proceso de implementación de la política minera este estudio consideró el periodo entre 2001 cuando se da el Código de Minas, a través de la Ley 685 de 2001, dando los instrumentos y directrices para el acceso a la explotación de recursos minerales del país, además de organizar y consolidar la institucionalidad del sector para la consecución de los intereses de convertir la minería en un clúster económico, hasta el 2014 cuando finaliza el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos cuyo programa de gobierno promulgó el desarrollo económico por medio del sector minero. En efecto, se analizará cómo se ha configurado la política pública minera en el periodo de tiempo 2001 – 2014, enfatizando en la implementación de la misma política para el caso del municipio de Buenos Aires únicamente en el periodo 2010 – 2014.

La presente investigación comprende tres capítulos en los que se puede identificar las características del proceso de implementación la política pública minera por medio de la relación entre la población local de Buenos Aires con las instancias y niveles de las instituciones del Estado y cómo estas ejercen control sobre las actividades mineras del municipio. Pero también exponiendo cuáles son las tensiones, contradicción y limitaciones que la política pública, instituciones y funcionarios encuentran para su implementación.

El primer capítulo hace un recorrido por las entidades trasnacionales que han influido en el proceso de construcción de la política minera, mostrando además, la consolidación de un modelo extractivista en Colombia a través de la expedición de leyes y la re-estructuración institucional conforme a las medidas impuestas por organismos internacionales. Además, la respuesta del Estado al contexto internacional en relación al aumento de la demanda y del precio del oro destinado a reservas y para su transformación. El capítulo también aborda cómo se ha

configurado la política minera a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo desde el 2002 hasta 2014. Finalmente, indaga sobre las tensiones y conflictos que se presentan en el proceso de titulación minera respecto de otros sectores como el social y el ambiental teniendo en cuenta las formas en que se ha realizado la minería a través del tiempo en Colombia.

El segundo capítulo, por su parte, en primera instancia muestra el marco normativo e institucional encargado de controlar y regular la actividad minera en el país, abordando las funciones y cargos en cada uno de los niveles de descentralización estatal nacional, regional y municipal; pero además de todo lo que se ha establecido qué se ha realizado y qué se cumple en el municipio de Buenos Aires – Cauca. Permitiendo establecer el poder del Estado en el municipio. Por último, se analizan algunas tensiones que surgen en el plano municipal que obstaculizan las prácticas estatales desde comportamientos irregulares en la burocracia hasta la complejidad del municipio en cuanto a la configuración de polos de poder locales.

El tercer y último capítulo se centra identificar la configuración de poderes locales en el municipio, en primera medida se caracteriza lo que implica el concepto de Estado, es decir, indagar sobre cuáles aspectos se concibe el Estado. Teniendo en cuenta esto, se profundiza sobre cada uno de los entes y polos de poder que coexisten en Buenos Aires y, cómo se relacionan entre sí respecto de las actividades extractivas. Develando, además, otros polos de poder que inciden sobre el municipio y que escapan de las autoridades establecidas.

Finalizando se concluye con algunas consideraciones sobre las características de la política minera del Estado, su implementación y las tensiones, conflictos y contradicciones que enfrenta en el municipio de Buenos Aires en el departamento del Cauca.

1. El Estado y la implementación de la política pública minera

La producción de oro en Colombia aumentó significativamente a partir del año 2000 sin que las cifras de exportación del mineral registren el crecimiento a la par de las cifras de producción. El precio del mineral a nivel internacional ha reportado un encarecimiento debido a las altas demandas oro, este es requerido principalmente en dos aspectos: para inversión, es decir el oro que se guarda y que representa un respaldo económico, y también para joyería. La inclusión del sector minero-energético como eje de desarrollo económico, según los últimos 3 Planes Nacionales de Desarrollo evidencian las acciones para responder a un contexto internacional demandante del mineral y la situación del sector interno del país. Hay una respuesta a las políticas y regulaciones de organismos y entidades trasnacionales sobre el sector extractivo en Colombia.

La reestructuración del aparato del Estado atiende a la consolidación del sector, pero también a las políticas de reducción del papel del Estado respecto de la minería. De igual manera el Código de Minas es modificado conforme a la orientación tanto de la reducción del Estado como a una mayor intervención del sector privado en la minería. Así, este capítulo hace un recorrido por las entidades trasnacionales y su influencia en el Estado colombiano respecto de políticas y adopción de medidas para el sector minero. Luego, se expone cómo las medidas adoptadas por el Estado colombiano han consolidado un modelo extractivista tanto para minerales, como para otros sectores, en una postura de Estado como facilitador de la inversión privada. Por último, se muestran las tensiones resistencias y conflictos que han surgido en el país por el modelo de contratación minera en relación a otros sectores como el ambiental y el social.

1.1 Minería y políticas internacionales

El Consenso de Washington fue un acuerdo entre entidades financieras internacionales que establecieron un conjunto de medidas a adoptar por los países de América Latina para consolidar un “ambiente de transparencia y estabilidad económica”¹⁹. Colombia sobresalió como uno de los países que cumplió en mayor medida con lo establecido por el Consenso. Las reformas estructurales aplicadas, hablando del sector minero, se dirigieron a la liberación al comercio internacional, eliminación de barreras a la inversión extranjera, venta de empresas públicas (política de privatización), la desregulación de los mercados y la protección de la propiedad privada.²⁰ Dichos aspectos fueron promovidos por el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional en un paquete de política de Liberación Económica que se expresó en Latinoamérica en la concepción de nuevos códigos de minas en los últimos años de siglo XX y primeros años del siglo XXI²¹. Principalmente se pretendió establecer un régimen tributario estable y equitativo como garantía para los inversionistas extranjeros, es por ello que luego los códigos fueron acompañados de reformas a los regímenes de inversión extranjera directa y estatutos tributarios.²²

Según el Banco Mundial, su papel ha estado enfocado en la asistencia técnica para la creación de leyes mineras con la inclusión de las disposiciones ambientales adecuadas para el desarrollo y bienestar de los países; aunque señala que en un principio los esfuerzos en las concepciones normativas estuvieron encaminadas a

¹⁹ CASILDA, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. Boletín Económico ICE N° 2803. 2004. Fecha de consulta 23 de enero de 2016. Pág. 19. Disponible en:http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf

²⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2013a. pág. 182.

²¹ Los países que transformaron sus legislaciones mineras en la década de los 90 fueron Argentina (Ley 24498 de 1995), Bolivia (Ley 1777 de 1997), Brasil (Ley 9314 de 1996), Venezuela (1999), Nicaragua (1998), Ecuador (Ley 26 de 1991), Perú (Ley general minera 1992) y Colombia en 2001.(Garay 2013:183).

²² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2013a Op. Cit., p. 183.

aumentar la inversión privada, en la actualidad se ha centrado en el trabajo conjunto con los gobiernos en las políticas de formalización minera, en una forma de regular la comercialización de los minerales que se producen en países con conflictos.²³

En Colombia la creación del Código de Minas, Ley 685 de 2001, fue asesorada y preparada por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé²⁴, con el apoyo del Banco Mundial y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional - CIDE.²⁵ Así, fue creado bajo los postulados de facilitar la inversión privada y con intervención de empresas multinacionales y nacionales. Lo que resalta de esto es que las agencias internacionales hacen de “parte y juez”²⁶ o en otras palabras, establecen códigos de comportamiento para regular empresas socias.²⁷

Para Duarte²⁸, que en la creación del Código de Minas tuviera participación el gobierno canadiense implicó una flexibilización y favorecimiento a las empresas multinacionales en el país, profundizando un modelo de enclave exportador; es decir, al otorgarle mayor participación al sector privado en la extracción de minerales las ganancias se quedarán en manos de las empresas y sólo habrá una contraprestación al Estado por la explotación, además comprendió una reducción de los parámetros y requisitos ambientales y sociales en relación con el proceso de titulación de áreas para minería.

Por lo otro lado, en 2011 el Informe de la Reunión Preparatoria Intergubernamental de la Comisión de Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social de la ONU,

²³ BANCO MUNDIAL. Minería: Resultados del Sector. 2013. Fecha de consulta 24 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>

²⁴ CEMEX S.A es una multinacional mexicana dedicada a la venta de cemento, al igual que HOLCIM, pero ésta es de origen Suizo y, Ladrillera Santafé es una empresa colombiana comercializadora de insumos para construcción.

²⁵ DUARTE, Carlos. Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador. En: Análisis Político. 2012. N° 74. 3-27.

²⁶ FIERRO, Julio. Políticas Mineras en Colombia. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. Bogotá 2012. Pág. 18.

²⁷ Para ilustrar este punto, la IFC (International Finance Corporation), afiliada al Banco Mundial define los estándares de comportamiento corporativo a nivel mundial, siendo socia de Greystar Resources, empresa canadiense dedicada a la exploración y explotación de minerales. (Fierro 2012: 18).

²⁸ DUARTE. Op. Cit., p. 21.

planteó que la minería es de vital importancia para el desarrollo de los países ya que permite reducir la pobreza. Para ello es necesario maximizar los efectos económicos y minimizar los impactos ambientales y sociales.²⁹ En ese sentido, otro documento de la misma organización llamado “Opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería” sostuvo que la comunidad internacional puede ayudar a los países a sacar el máximo provecho de sus recursos minerales a través de cooperación técnica y promoción de buenas prácticas de extracción.³⁰

En éste último documento se sostuvo, además, que hay una necesidad de aumentar el conocimiento minero de los países que aún faltan por explorar y explotar suficientemente sus recursos minerales. Suplir esa necesidad, según el documento, permite la concepción e implementación de proyectos mineros importantes. Por otro lado, reconoce a las actividades de minería artesanal y de pequeña escala como objeto de integración a las actividades económicas estructuradas, esto es, que le generen recursos a los respectivos Estados. Los dos aspectos están enmarcados en el “fortalecimiento de la contribución minera a las economías nacionales”³¹. Debido a estos postulados, el papel de la ONU, cuando se refiere a la búsqueda del predominio del interés global, ha sido cuestionado ya que los impactos de la minería en países africanos y latinoamericanos sobre lo social y ambiental han sido mayormente negativos.³²

Por su parte el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se plantea como Misión el mejoramiento de la vida de las personas de países miembros. Dentro de sus funciones correspondientes al sector minero. El BID ha establecido el préstamo de dinero a países “en vía de desarrollo” para orientar programas y proyectos encaminados a la identificación y explotación de recursos mineros, de acuerdo a los

²⁹ FIERRO. Op. Cit., p. 21.

³⁰ *Ibid.*, p 18

³¹ NACIONES UNIDAS. Opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería. Informe del Secretario General. 2010. Fecha de consulta 30 de enero de 2016. Pág. 10. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/CN.17/2011/7>

³² *Ibid.*, p 18

respectivos Planes de Desarrollo de cada país³³. Dichos préstamos, según el BID, buscan específicamente fortalecer las actividades extractivas en sus fases de prospección, exploración, explotación, desarrollo y beneficio y transporte de minerales. En este sentido, y para ilustrar el funcionamiento de la entidad, en 2014 esta financió un proyecto por \$40 millones de dólares al Ministerio de Minas y Energía denominado “Programa para el Fortalecimiento institucional del sector Minero Energético Colombiano”. El proyecto está dividido en dos componentes y fue elaborado con base en estudios de consultoría en los que se establecieron las dificultades institucionales del sector minero colombiano.

El primer componente está orientado al fortalecimiento de las funciones institucionales de fiscalización, planeación y divulgación de información del país. El segundo componente está referido a la “gestión de la información para la toma de decisiones”, esto es, levantamiento de información en mapas, registros y bases de datos, como el diseño y aplicación de un censo minero nacional³⁴. No obstante, el BID también colabora con Fedesarrollo -entidad privada dedicada a la elaboración de estudios económicos y políticos en Colombia-, para publicar un informe sobre la situación de la minería informal en Colombia en el cual se indican medidas a seguir y recomendaciones para mitigar los impactos de este tipo de minería.³⁵

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una comisión regional de las Naciones Unidas para “contribuir al desarrollo económico regional” la cual ha establecido que las reformas legislativas de la década de los 90s no incluyeron los aspectos ambientales y sociales en el sector minero, haciendo énfasis en la atracción de inversión extranjera directa (IED). Como consecuencia de ello entre 1994 y 2004 América Latina fue consecutivamente el primer destino de

³³ BID. Desarrollo Minero. 2016. Fecha de consulta 30 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-minero,6215.html>

³⁴ BID. Programa para el fortalecimiento institucional del sector minero-energético colombiano. 2014. Proyecto CO-L1140. Fecha de consulta. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38363783>

³⁵ FEDESARROLLO. Minería informal aurífera en Colombia. Principales resultados del levantamiento de la línea de base. FEDESARROLLO - Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2014.

inversión minera por encima de África, Canadá y Asia; además, entre 2000 y 2004 el presupuesto para exploración minera llegó a \$3.000 millones, 25% del presupuesto mundial.³⁶ Es de resaltar además, que la política facilitadora de la inversión extranjera es catalogada como “exitosa” sobre las “políticas con intervención exagerada del Estado”.³⁷

Según el mencionado informe de CEPAL, factores como la pobreza y desigualdad entre países, el poco desarrollo de los ámbitos sociales y ambientales en las reformas normativas de los 90s y ante la demanda creciente de minerales a partir del año 2000 permiten el surgimiento del paradigma del “desarrollo sostenible”. No obstante, este modelo surge como un proyecto en el año 2000 bajo el nombre de “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable”, promovido por 28 compañías mineras y 15 entidades no comerciales, -el Banco Mundial entre estas últimas-,³⁸ con el objetivo de desarrollar el sector minero abordando las dimensiones sociales, económicas, ambientales e institucionales³⁹

La CEPAL desarrolla solo las dimensiones social, ambiental y económica como ejes de desarrollo de la minería sustentable, establece puntos a seguir para lograr el “desarrollo sostenible”. En lo económico resalta que los Estados deben contar con una amplia base de información geo-científica y, además de crear un “mejor ambiente” a la inversión extranjera reduciendo los trámites en una línea de simplificación administrativa⁴⁰. En la dimensión ambiental, lo que se resalta es el

³⁶ CEPAL. Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible. Serie Recursos naturales e infraestructura. Naciones Unidas. Chile. 2006. pág. 20.

³⁷ *Ibíd.*, p 43.

³⁸ FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA MINERÍA ARGENTINA. Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. S.F. Fecha de Consulta 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.fundamin.com.ar/index.php/desarrollo-sustentable/58--proyectos-capacitacion-y-oportunidades/99-proyecto-mineria-minerales-y-desarrollo-sustentable>

³⁹ Entre los temas que se desarrollaron se resaltan los siguientes: Gestión pública, participación de la sociedad civil en aspectos de la minería, regalías e impuestos, empleos mineros, desempeño ambiental de la minería, pequeña minería y artesanal, minería en territorios indígenas, planificación y gestión de impactos socio-ambientales. WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur. 2002. Fecha de consulta 3 de febrero de 2016. Disponible en: http://oldwww.wbcasd.org/web/publications/mmsd_south_america.pdf

⁴⁰ CEPAL. *Op. Cit.*, p. 30.

manejo de los pasivos ambientales y el cierre de minas, papel que debe estar en cabeza del Estado.⁴¹ Finalmente, en el aspecto social el “desarrollo sostenible” está orientado a crear confianza con las comunidades que se encuentran en el área de influencia de los proyectos mineros⁴². Sin embargo, para Fierro⁴³ intentar reducir los impactos sociales, económicos y ambientales de la minería es forzar el concepto “sostenibilidad” a actividades que no pueden ser sostenibles como lo es la minería.

En suma, todo lo anterior permite observar directrices y algunas medidas de entidades transnacionales tomadas en Colombia, que para el caso del Código de Minas colombiano, fue asesorado por el Banco Mundial y la entidad canadiense (CIDE). Mientras estas reformas fueron configurándose, la demanda de oro aumentó a nivel internacional como consecuencia el precio del mismo tuvo un exponencial crecimiento. La alta demanda proviene principalmente de dos sectores: el oro como inversión y para transformación. La crisis financiera de 2008 producida por el capital especulativo hizo que el oro quintuplicara su precio entre 2002 y 2010,⁴⁴ el Banco de la República de Colombia en el 2002 compraba el oro a un precio cercano a 20.000 pesos por gramo y para diciembre de 2014, el precio de compra se cotizaba en 83.475 pesos.⁴⁵

La producción mundial de oro, por lo tanto, llegó en 2001 a las 2.600 toneladas y en 2004 a 4.104 toneladas. La desconfianza en la estabilidad del sistema económico que se ha caracterizado por el capital especulativo (deudas) ha aumentado la demanda de oro de los países para “asegurar” un respaldo en riquezas físicas.⁴⁶;

⁴¹ CEPAL. Op. Cit., p. 42.

⁴²Ibíd. P 43.

⁴³ Fierro. Op. Cit., p. 19.

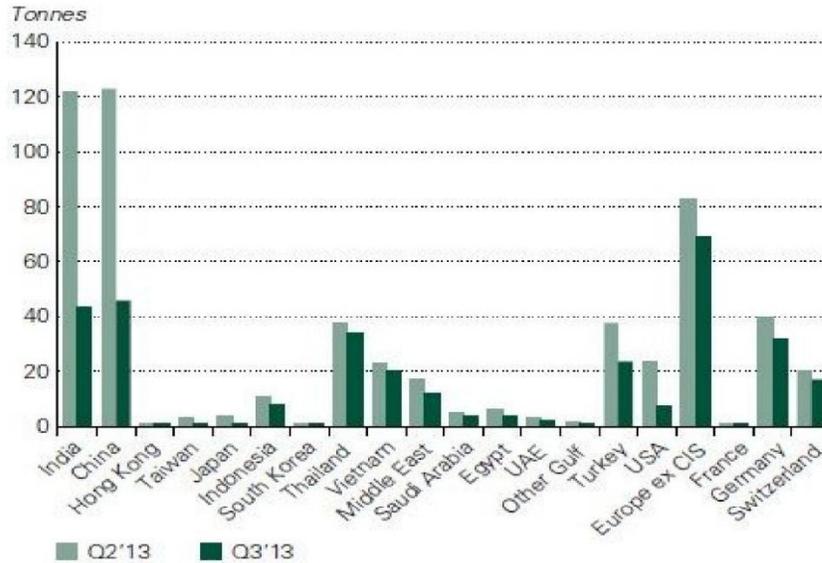
⁴⁴ TENTHOFF, Moritz. (14 de agosto de 2014). Siguiendo la ruta de la minería en el Cauca. La Silla Vacía. Fecha de consulta 5 de febrero de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/content/siguiendo-los-pasos-de-la-mineria-en-el-cauca-48380>

⁴⁵ BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. S.F. Fecha de consulta 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/precios-oro-plata-platino>

⁴⁶ MUELLER, Marion. (9 de marzo de 2009). Crisis dispara la demanda de oro como inversión. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 10 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2009/03/en-medio-de-la-crisis-se-dispara-la-demanda-de-oro-como-inversion/>

en otras palabras, es mejor para los grandes capitales invertir en la compra de oro físico que en papel moneda.⁴⁷

Gráfica 1. Demanda de oro para inversión (Lingotes y monedas) 2012 - 2013



Fuente: Santacruz 2013.⁴⁸

La gráfica 1 muestra el comportamiento de la demanda de oro para inversión entre el segundo trimestre de 2012 y el tercer trimestre de 2013. De todo el oro que es extraído a nivel mundial, los bancos centrales de principales países concentran el 18% en 2013.⁴⁹ Los mayores consumidores del mineral tanto de oro de inversión como para joyería a 2012 son India (745,7 tons), China (428 tons) y Estados Unidos (128,6 tons). Pero además de comprar oro como inversión, también éste se destina

⁴⁷ MUELLER, Marion. (9 de enero de 2013). Invertir en oro físico en tiempos de crisis versus oro de papel. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 10 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2013/01/invertir-oro-fisico-crisis-versus-oro-papel/>

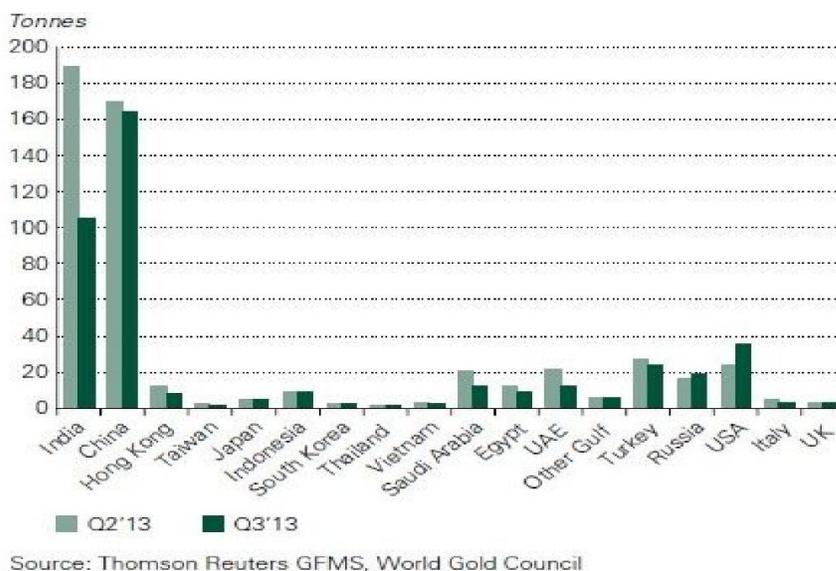
⁴⁸ SANTACRUZ, Javier. (14 de noviembre de 2013). La crisis del oro papel se agudiza, informe del World Gold Council. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2013/11/la-crisis-del-oro-papel-se-agudiza-informe-del-world-gold-council/>

⁴⁹ MUELLER, Marion. (9 de octubre de 2013). Bancos centrales agregarán 15 mil millones de dólares en oro a sus reservas en 2013. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2013/10/bancos-centrales-agregaran-15-mil-millones-dolares-oro-reservas-2013/>

para el mercado joyero y para el sector tecnológico. Un 52% de la demanda de oro es para su transformación en joyas.⁵⁰

La gráfica 2, por su parte muestra el comportamiento de la demanda de oro para transformación entre el segundo trimestre de 2012 y el tercer trimestre de 2013, evidenciando que para 2013 los principales países que requieren el mineral para el sector joyero son China e India.

Gráfica 2. Demanda de oro para joyería por países 2012 - 2013



Fuente: MULLER 2013⁵¹

Tal como se había señalado anteriormente, la mayoría de países Latinoamericanos acogieron las directrices y pautas dadas por organismos internacionales, en la década de los 90s los países suramericanos reformaron sus códigos de minas con

⁵⁰ MUELLER, Marion. (9 de enero de 2012). Gráficos sobre la demanda, producción y precio del oro. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2012/01/graficos-sobre-la-demanda-produccion-y-precio-del-oro/>

⁵¹ MUELLER, Marion. (14 de noviembre de 2013). La crisis del oro papel se agudiza, informe del World Gold Council. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 20 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymas.com/2013/11/la-crisis-del-oro-papel-se-agudiza-informe-del-world-gold-council/>

base en las políticas de liberación al comercio internacional. Brasil, Chile, Perú y Bolivia se convirtieron en los principales proveedores de minerales a nivel mundial. A continuación se muestra el panorama minero de estos países frente al sector extractivo.

Tabla 1. Panorama minero suramericano. Brasil, Chile, Perú, Bolivia.

País	Ranking y principales productos mineros	Valor de las exportaciones mineras	Propiedad de los recursos del subsuelo
Brasil	Principal productor mundial de 17 productos mineros entre ellos, Tantalio y Columbio. Tercer productor de Hierro	A 2010 \$31,6 millones	Estado
Chile	Mayor productor mundial de Cobre, Litio y Derenio. Tercer productor de Molibdeno y Boro	A 2009 \$30.632 millones	Estado
Perú	Uno de los principales productores de Plata a nivel mundial. Segundo productor de Cobre y Zinc	A 2010 \$21.085 millones	Estado
Bolivia	Tercer productor mundial de Antimonio. Cuarto productor mundial de Estaño y Tugsteno	A 2009 \$1.494 millones	Pueblo boliviano con Estado como administrador

Fuente: PONCE ⁵²

⁵² PONCE, Álvaro. ¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia. Editorial Debate. Colombia. 2012. PÁG. 121.

Por otro lado, las facilidades que las legislaciones mineras permitían, tales como incentivos tributarios a empresas y la reducción de trámites en la titulación, agilizaron la instalación de empresas multinacionales en los países latinoamericanos. Entre el 50% y el 70% de las actividades mineras en América Latina están a cargo de empresas canadienses.⁵³ El operar de estas empresas se ha caracterizado por generar impactos negativos en países como Argentina, Chile, Colombia, el Salvador, Guatemala, Honduras y México entre los que se destacan grandes impactos ambientales y sociales, afectaciones económicas, vulneraciones a la salud y violaciones a los Derechos Humanos como el desplazamiento forzado, además de asesinatos por oponerse a las actividades extractivas. Sumado a lo anterior, se presenta la vulneración de derechos fundamentales a comunidades étnicas e impactos sobre áreas de importancia ambiental.⁵⁴

1.2 El modelo extractivista en Colombia

Conforme a lo expresado por Duarte, (2011) en el escenario mundial se configuran dos tipos de países para el sector minero: los países que han acogido las directrices internacionales para reformar su normatividad caracterizada por una reducción del papel del Estado y la atracción del sector privado, lo que se considera como un modelo “hacia afuera”. Y el otro tipo lo conforman los países con la capacidad de comercialización y transformación del oro en cadenas hacia delante, como por ejemplo el uso del mineral en la joyería o la tecnología. El modelo de enclave exportación se configura como uno de los rasgos centrales del extractivismo, aunque no exclusivamente referido a los minerales:

El extractivismo se caracteriza por la explotación de grandes volúmenes de recursos naturales, que se exportan como commodities y dependen de economías de enclave (que pueden estar localizadas, como los campos

⁵³ FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO. El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen Ejecutivo del informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Grupo de trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. 2013. Pág. 4.

⁵⁴ *Ibíd.*, pág. 10.

petroleros o las minas, o bien ser espacialmente extendidas, como el monocultivo de soja)". (Énfasis en el texto original).⁵⁵

En Colombia el modelo extractivista tiene algunos antecedentes en relación a monocultivos como el café y la palma de aceite y, por su puesto, en el sector de minas y energía. En efecto, durante el siglo XX se expandió y consolidó el cultivo del café permitiéndole al país convertirse en el segundo productor del grano a nivel mundial para 1930, pero no fue sino hasta la década de los 80s que las exportaciones registraron tendencias significativas a la alza.⁵⁶ Desde entonces y durante los primeros años de siglo XXI Colombia se consolidaría como el tercer mayor exportador de café en el mundo con 9,59 millones de sacos destinados a los principales consumidores como Estados Unidos, Bélgica y Japón.⁵⁷

Por su parte el cultivo de palma de aceite, aunque comercialmente inicia a partir de la década de los 60s, es en los 90s que la producción aumenta de tal manera que los esfuerzos de los crecientes productores se encaminan a la exportación masiva.⁵⁸ Para 2014 el país se convierte en el primer productor de aceite de palma a nivel de América y el cuarto a nivel mundial.⁵⁹ Sin embargo, algunos de los territorios en los que se cultivó palma extensivamente y que se consideraban como baldíos pertenecieron anteriormente a personas desplazadas por paramilitares; por otro lado, pobladores cercanos a regiones donde se implantó denunciaron que el cultivo

⁵⁵ GUDYNAS, Eduardo. El Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. En: Nueva Sociedad. 2012. N° 237. Pág.131.

⁵⁶ CAFÉ DE COLOMBIA. Una bonita historia. S.F. Fecha de consulta 23 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.cafedecolombia.com/particulares/es/el_cafe_de_colombia/una_bonita_historia/

⁵⁷ REVISTA DINERO. (7 de julio de 2015). ¿Colombia exporta café a los mayores consumidores del mundo? Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/colombia-exporta-cafe-mayores-consumidores-del-mundo/210780>

⁵⁸ MESA, Jens. Comercialización del aceite de palma en Colombia. Fedepalma. Bogotá 1990. Pág. 17.

⁵⁹ PORTAFOLIO. (18 de septiembre de 2014). Colombia, cuarto productor de aceite de palma en el mundo. Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-cuarto-productor-aceite-palma-mundo-59140>

de palma cambió la composición del suelo afectando los cultivos de subsistencia de campesinos.⁶⁰

Las exportaciones de petróleo son las que mayor aumento han tenido en los últimos años, pasaron del 26% al 55% entre 2003 y 2013 representándole al gobierno central el 20% de los ingresos corrientes.⁶¹ Para Fedesarrollo⁶² son dos las causas del crecimiento petrolero: por un lado, la alta demanda de crudo a nivel internacional que aumentó el precio del líquido y, por otro lado, las reformas institucionales que se dieron en los primeros años del siglo como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003 y la modificación de la estructura de Ecopetrol. Mediante Decreto 1760 de 2003 se modificó la estructura de la Empresa Colombiana de Petróleos transformándola en Ecopetrol S.A, eliminándole así las funciones de administradora del recurso petrolero – que pasaron a la ANH- y permitiendo que Ecopetrol reciba capital externo con la venta de una parte de sus acciones.⁶³

El carbón, por su parte, se ha consolidado como uno de los principales productos de exportación. A 2012, el 95% del carbón extraído fue exportado, hecho que configura al país como el primer productor de América Latina, el décimo en el mundo y el cuarto exportador a nivel mundial.⁶⁴ Para la década de los 90s la empresa estatal Carbocol (Carbones de Colombia) estaba encargada no sólo de administrar las explotaciones, sino que además, ejercía funciones de comercialización del mineral al exterior; pero en 1992 como efecto del modelo de modernización del

⁶⁰ CARRIZOSA, Natalia. (7 de febrero de 2006). La polémica palma. Revista Semana. Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/la-polemica-palma/77272-3>

⁶¹ UPME. Evaluación de la contribución económica del sector de hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción. Subdirección de Hidrocarburos. Bogotá. 2015. pág. 6.

⁶² FEDESARROLLO. Informe de coyuntura petrolera. Panorama petrolero, indicadores petroleros. FEDESARROLLO Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2015. Pág. 7.

⁶³ ECOPETROL. Nuestra historia. S.F. Fecha de consulta 20 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/nuestra-historia>

⁶⁴ CASTILLO, Carlos. (26 de marzo de 2012). Colombia, cuarto exportador de carbón a nivel mundial. El Tiempo. Fecha de consulta 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5310568>

Estado emprendido por el gobierno central, la empresa se divide en dos, la administración del recurso y la comercialización con fines de exportaciones.⁶⁵

Gráfica 3. Evolución de las exportaciones colombianas



Fuente: UPME ⁶⁶

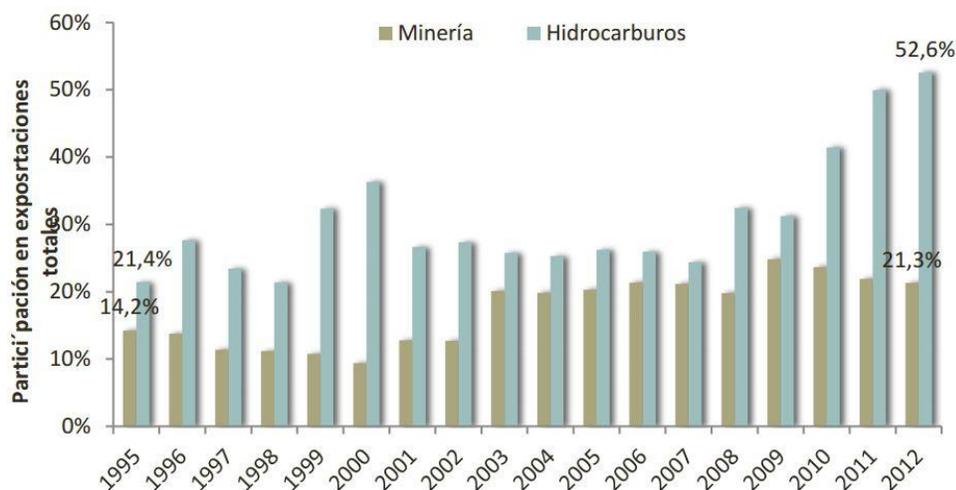
Aunque las exportaciones de hidrocarburos y del sector minero han aumentado en los últimos años, la participación del petróleo ha sido mayor que la de minerales en las exportaciones. El sector minero representaba a 2012 el 21,3% de las exportaciones. (Ver gráfico 4).

Pero como se observa en la gráfica 4, entre 2010 y 2012 la exportación de minerales muestra una disminución en comparación con el aumento de la producción formal (ver gráfica 5). Por lo tanto, si la producción de oro formal aumenta, las exportaciones aumentarían de igual forma, teniendo en cuenta que el oro extraído es principalmente para exportación, pero lo que se evidencia es que las cifras de oro vendido al exterior han disminuido en los últimos años, por lo menos en los registros oficiales.

⁶⁵ MEJÍA. Jaime. (15 de diciembre de 1992). Carbocol se divide en dos. El Tiempo. Fecha de consulta 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-258764>

⁶⁶ UPME. Cadena del petróleo de 2013. Bogotá. 2013. Pág. 17.

Gráfica 4. Participación de hidrocarburos y minería en las exportaciones 1995 - 2012



Fuente: Fedesarrollo⁶⁷

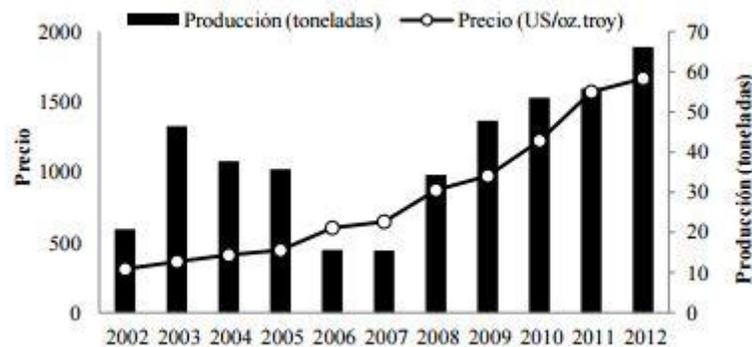
En 2014, el Ministro de Minas y Energía sostuvo que el comportamiento de las cifras se debe en gran parte a las características de la minería en el país, es decir al oro extraído de manera informal o ilegal y que no entra a los registros oficiales.⁶⁸ Para el año 2010, la minería tradicional y “de hecho” en Colombia estaba presente en el 44% de los municipios y de la cual 15.000 mil familias obtienen su subsistencia.⁶⁹ La minería tradicional es definida por el Decreto 2715 de 2010 como la minería que se realiza por comunidades y grupos de personas sin título minero. Por su parte, la minería “de hecho” según la Ley 141 de 1994 es la minería sin título minero susceptible de legalización en periodo de 6 meses por parte de las autoridades mineras.

⁶⁷ FEDESARROLLO. Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. FEDESARROLLO. Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2013. Pág. 15.

⁶⁸ EL TIEMPO. (21 de mayo de 2014). El país exporta más oro del que produce. Fecha de consulta 27 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/exportacion-de-oro-en-colombia/14019217>

⁶⁹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La minería de hecho en Colombia. Defensoría Delegada por los Derechos Colectivos y del Ambiente. Bogotá. 2010. Pág. 17.

Gráfica 5. Producción aurífera formal (toneladas) y precios (US\$/onza troy)



Fuente: Fedesarrollo⁷⁰

En suma, monocultivos como el café y la palma de aceite, las explotaciones de petróleo y la extracción de carbón y minerales como el oro, son principalmente destinados a la exportación. En los últimos años del siglo XX y primera década del siglo XXI las exportaciones colombianas obtuvieron importancia en América Latina, para el caso del carbón y, a nivel mundial en productos como el café. A la par, desde inicios de la década de los 90s, el gobierno central empieza una serie de modificaciones dirigidas a la reducción del papel del Estado, liberalización de la económica y a la descentralización otorgando más autoridad a los entes municipales en el ordenamiento territorial con la Ley 60 de 1993; sin embargo es a comienzos del siglo XXI que las medidas de reducción del aparato estatal y gastos del Estado comienzan a realizarse en los sectores de hidrocarburos y minería.

Las reformas normativas fueron hechas con el propósito de facilitar la inversión privada y reducir el gasto del Estado, como lo fueron los casos del sector minero-energético con la restructuración de las empresas estatales producto de las políticas y recomendaciones impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Para 1999 el gobierno central firmó un acuerdo extendido con el FMI en el que se le solicitaba a la entidad internacional \$2,700 millones de dólares para

⁷⁰ FEDESARROLLO 2014 Op. Cit. P 4.

resolver el déficit fiscal en el que incurrió el país por el aumento del gasto público.⁷¹ Entre 1993 y 1998 el crecimiento económico del 5% permitió la revaluación del peso colombiano aumentando la demanda de importaciones y el endeudamiento externo.⁷²

Bajo los acuerdos con el FMI, tuvo lugar la privatización y liquidación de empresas con déficit fiscal y es por ello que en el 2000 Carbocol fue vendida a un consorcio conformado por tres empresas extranjeras, siendo la empresa dueña en ese momento, del 50% de la mina Cerrejón catalogada como la mina de carbón más grande de América Latina.⁷³ Así mismo, la empresa Minercol Ltda., funcionaba como administradora del recurso minero desde 1997 operando con recursos del Estado, pero el Decreto 254 de 2004 ordena su disolución y liquidación, bajo los lineamientos de la Directiva Presidencial 10 de 2002 que promovía la reducción del gasto estatal y la austeridad para la eficiencia de la gestión de la administración pública. Ésta última acción enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Las anteriores cuestiones pueden dar luces de la agilización de trámites y descentralización estatal sobre el sector de minería. Con ello, le permite liberarse de gastos institucionales atribuyendo mayor papel al sector privado y, satisfacer la necesidad de proyectar el sector minero a nivel mundial.

Luego en 2004, “el Ministerio de Minas y Energía con la Resolución 1800784 de enero 27 de 2004, delegó en INGEOMINAS las funciones que al ministerio le competen como Autoridad Minera y concedente en los términos de la Ley 685 de

⁷¹ BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá. 1999. Pág. 2.

⁷² PORTAFOLIO (23 de julio de 2009). La crisis de fin de siglo. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/crisis-siglo-289704>

⁷³ CARACOL RADIO. (3 de octubre de 2000). Colombia vende estatal carbonera Carbocol por 384 millones de dólares. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/colombia-vende-estatal-carbonera-carbocol-por-384-mlns-dlrs/20001003/nota/24688.aspx>

2001”.⁷⁴ Álvaro Ponce Muriel, (2012) le dedica un capítulo a exponer las acciones de INGEOMINAS, al que denomina, “las desventuras de Ingeominas” y en el que deja ver el caos sobre el que operó dicha institución, concluyendo que la asignación de la administración del recurso minero a esta institución sin el presupuesto adecuado terminó en la no implementación de un catastro minero transparente que dio cabida al favorecimiento de intereses específicos por parte de los funcionarios públicos.⁷⁵ La administración del recurso minero en el periodo 2002 – 2010 es caracterizada por el sobrecargo de funciones y prácticas burocráticas tendientes al favorecimiento de intereses de terceros específicos, y es a partir del 2011 en que se da una reforma significativa del aparato institucional minero con la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Es importante precisar aquí el por qué analizar la evolución de la política pública minera desde el año 2001, momento en el cual empieza a regir la Ley 685 o Código de Minas que actualmente, a 2015 sigue vigente, y es que con este Código de Minas, se transfiere la propiedad de los recursos minerales al Estado que venían siendo de la Nación. Así mismo se deben examinar los Planes de Desarrollo Nacional (PND) de los periodos presidenciales 2002-2006, 2007-2010 y 2010-2014, permitiendo ver cómo se ha re-acomodado ese conjunto de acciones al que se aludió anteriormente en comparación con el auge o “boom” de la minería. Por otro lado, solo examinará a profundidad en las prácticas estatales en el último periodo, 2010-2014 para el caso del municipio de Buenos Aires, Cauca.

En ese sentido el análisis de la política pública minera implica examinar los Planes Nacionales de Desarrollo empezando por una reflexión crítica sobre la definición de

⁷⁴ LA MINERÍA EN COLOMBIA. (14 de junio de 2014). La minería en Colombia en el periodo 2010 – 2014 y algo más. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lamineria.com.co/lombia/2014/06/12/la-mineria-en-colombia-en-el-periodo-2010-2014-y-algo-de-historia/>

⁷⁵ CARACOL RADIO. (2 de noviembre de 2011). El catastro minero en INGEOMINAS fue manipulado para favorecer intereses económicos y políticos. Fecha de consulta 5 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/opinion/bloggers/blogs/original-caracol/el-catastro-minero-en-ingeominas-fue-manipulado-para-favorecer-intereses-economicos-y-politicos/20111102/blog/1571756.aspx>

política pública.⁷⁶ Bajo esta premisa, y para los intereses y efectos de esta investigación, la definición de Roth⁷⁷ sobre la política pública es puntualmente dicente al establecerla como la producción normativa de las instituciones públicas con las actividades políticas y administrativas oficiales para la toma de decisiones. Sin embargo, esta definición se complementa con el postulado de Vargas⁷⁸ en que todo el conjunto de acciones estatales busca convertir en manejable un problema del orden social.

Ahora bien, se entiende que la integralidad de acciones y productos normativos son una respuesta estatal a una situación considerada socialmente problemática o proclamada insatisfecha. Los metas y objetivos que la política minera ha perseguido se consideran una situación a desarrollar y a mejorar tratando de convertir al sector minero en un modelo económico eficiente; a su vez, también, las condiciones informales e ilegales, y últimamente criminales, que caracteriza al sector, hacen de la minería una problemática por atender por parte del Estado. Dichas problemáticas se traducen en conflictos entre las actividades extractivas y aspectos como el ambiental, social, económico y hasta cultural en los territorios donde esta actividad se ha incrustado con mayor fuerza.

1.3 Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Planes Nacionales de Desarrollo Minero (PNDM)

1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” fue aprobado y reglamentado por la Ley 812 de 2003. Sus principales objetivos fueron la búsqueda de consolidación de la legitimidad del Estado a través de la “seguridad democrática”, la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales y el

⁷⁶ SHORE, Cris. La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En: Antípoda. 2010. N°10 21-49. Pág. 26.

⁷⁷ ROTH. Op. Cit. Pág. 21.

⁷⁸ VARGAS, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá. 1999. pág. 57.

rediseño institucional con miras a una descentralización estatal. Para el sector minero, el PND esperaba aumentar la producción y el nivel de cobertura de información del suelo; estos dos objetivos por medio de la creación de un Sistema de Información Minero. Por otro lado, también pretendió aumentar la “eficiencia de la autoridad minera mediante la reestructuración institucional, la descentralización, la agilización de los trámites para los inversionistas privados y la optimización de procedimientos”.⁷⁹

Pero es de mencionar, además, el contexto en el cual se da el PND: y es que aunque no es tema objeto del análisis planteado, la situación de orden público que para la época se desenvolvía en el país, se convierte en un obstáculo para la implementación de acciones concretas en regiones específicas, lo que explica que el PND encamine acciones en lo que se denominó la “seguridad democrática” para contrarrestar la presencia de grupos armados. Entre 2003 y 2004 se empezó a hacer visible la relación entre grupos armados ilegales como las Farc cuando se supo que estos cobraban extorsiones a los mineros.⁸⁰

La agilización de trámites a privados y la optimización de procedimientos, dan cuenta de la búsqueda del gobierno central de una agilización y “modernización” del sector público en la explotación de los recursos a manos de particulares, teniendo en cuenta los tiempos y el modelo de contratación minera establecidos por el Código de Minas. De tal forma el papel del Estado empieza a configurarse como fiscalizador de los recursos mineros, es decir una reducción de sus funciones como administrador de la extracción de los minerales por medio de un contrato de concesión, tal como lo establece el Código:

Artículo 317. Autoridad Minera. [...] de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del

⁷⁹ DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. “Hacia un Estado Comunitario”. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2003. Pág. 115.

⁸⁰ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2013b. pág. 158.

recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.⁸¹

La reducción en la intervención estatal en el sector minero atiende también al rol que le da el PND bajo la figura de “Renovación de la administración pública” persiguiendo la reducción de los gastos del aparato del Estado y, además, la reflexión y evaluación del papel del Estado en términos de “eficacia, eficiencia productividad y gestión por resultados”. De este modo el objetivo del gobierno central de aquel entonces, pretendía una *modernización* de la administración pública y de la gestión burocrática con fines de optimizar los trámites, procesos y procedimientos que particulares establecieran con el Estado.

1.3.2 Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006

El Plan Nacional de Desarrollo Minero, PNDM, el cual el Ministerio de Minas está en la obligación de actualizar cada 4 años, recoge logros, cifras, indicadores y productos en relación al sector minero en el cuatrienio anterior y, a partir de esa información -y con base en el PND- establece rutas, estrategias y acciones en el corto plazo. Es aquí donde las líneas generales del PND empiezan a convertirse en acciones concretas, no obstante este PNDM presenta inicialmente la situación y el panorama minero del periodo 1998 – 2002 y en una segunda parte – que es la que interesa al presente estudio- establece líneas de acción.

Así, se reafirma el papel del Estado como “facilitador del proceso operativo desarrollado por el sector privado”,⁸² indicando la reducción del Estado y mayor intervención del sector privado como operador de la minería. En este rol el Estado asume una contraprestación monetaria a cambio de dejarle al particular o privado

⁸¹ COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 685 de 2001. 15 de agosto de 2001. Por el cual se expide el Código de Minas y dictan otras disposiciones. Diario oficio Bogotá. D.C., 2001. N° 44.545.

⁸² UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2002. Pág. 22.

el derecho de explotar los recursos minerales, más no se le otorgan los derechos de propiedad sobre ellos. Los recursos minerales del suelo y del subsuelo son propiedad del Estado, tal como es establecido en el artículo 5 del Código de Minas, y diferenciándose del anterior código que establecía como dueño a la Nación.

Tabla 2. Líneas estratégicas de desarrollo minero PNDM 2000 - 2006

Líneas estratégicas de desarrollo minero PNDM 2002 – 2006		
Objetivo de desarrollo nacional, PND	Programa de desarrollo sectorial, PND	Líneas estratégicas para el desarrollo sectorial, PNDM
Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo	Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y a la minería	Línea 1: Fortalecer el programa de exploración básica del territorio colombiano. Línea 2: Implementar y consolidar el Sistema de Información Minero Colombiano - SIMCO
Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado	Eficiencia Sectorial	Línea 3: Aumentar la eficiencia de la autoridad minera. Línea 4: Avanzar en el programa de legalización. Línea 5: Articular la normatividad relacionada con la actividad minera
Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo	Infraestructura estratégica en Transporte de minerales	Línea 6: Ampliar la infraestructura de transporte y portuaria asociada al sector minero y operarla a costos internacionales.
Brindar seguridad democrática	Proyectos productivos de generación de ingresos y programas de Desarrollo y Paz	Línea 7: Diseñar e impulsar cadenas productivas para transformar y dar valor agregado a la producción minera nacional
Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo	Sostenibilidad ambiental	Línea 8: Sostenibilidad ambiental de la minería.

Fuente: UPME (2002)⁸³

La tabla 2 establece la relación entre acciones e indicadores de seguimiento y evaluación de dichas acciones. No obstante no se profundizará en ello ya que no es objeto de la presente el seguimiento de acciones en este periodo, solamente mostrar la orientación de la política para el periodo 2002 - 2006. Así, la configuración

⁸³ Ibíd.

de la política en el periodo 2002 – 2010, nos permite entender el impulso del sector minero por medio de la exploración y explotación, la eficiencia institucional y el trabajo conjunto con otros sectores como la infraestructura de transporte. Como se puede evidenciar -además de la eficiencia institucional y la consolidación de los sistemas y registros de información- la política pasa por la articulación con otros sectores como la infraestructura vial y portuaria posibilitando el flujo y transporte de los minerales extraídos hacia otras regiones y al exterior, tal como lo ha señalado la política en su intención de incursionar en el mercado mundial.

Sumado a lo anterior, se debe mencionar también sobre la “sostenibilidad ambiental” al cual hace referencia el PNDM, centrada en una producción minera de oro “limpia”, línea a la que podría vincularse con la figura de formalización. La formalización establece que un entable minero es legal cuando cumple con los requerimientos sociales, tributarios y ambientales. No obstante esta quedaría supeditada a la efectividad de la línea de legalización, por tanto, y sí se tienen en cuenta las cifras que maneja el mismo PNDM, en donde el 36% de las explotaciones mineras son informales y/o ilegales, la intervención en relación con el medio ambiente empieza caracterizarse por el desconocimiento real de la situación minera en las regiones del país. Consideración respaldada con el hecho de que a 2015 aún no se tiene conocimiento del total de unidades de producción minera en el Cauca.

1.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010

En el periodo anterior, se dijo cuáles eran las pretensiones del PND enmarcadas en el contexto de la situación de orden público, pero que empezó a operar conjuntamente con el Código de Minas o Ley 685 de 2001. De esta forma se pudo establecer, según el gobierno central, a la minería como eje de desarrollo en manos de privados, además mostrando las líneas estratégicas dispuestas para cumplir con las directrices generales. Es turno ahora de desarrollar las líneas de acción para el

sector minero en el periodo 2006 – 2010, acercándose, a algunas situaciones conflictivas que comenzaron a emerger producto de la política pública.

El PND 2006 – 2010, fue reglamentado por la Ley 1151 de 2007 y sus principales objetivos fueron “mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo”.⁸⁴ De esta forma, se considera a Colombia como un país en crecimiento económico como producto de las acciones estatales en el periodo anterior, pero a manos del sector privado: “En este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado.”⁸⁵

Como en el anterior PND este también promueve la eficiencia estatal, pero con una fuerte inclinación hacia el sector privado, en una postura de “un Estado eficiente, no obstructor de la iniciativa privada”.⁸⁶ En estos términos, un aspecto que plantea es la expropiación de tierras para privilegiar la inversión privada, tal como se observa en el carácter de utilidad pública del Código de Minas en uno de sus artículos referidos a la *propiedad estatal*:

Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.(Énfasis agregado).⁸⁷

Como en el PND del cuatrienio anterior, este tiene como principal objetivo mejorar la productividad de las explotaciones mineras, además de la búsqueda de coordinación y complementariedad entre las instituciones estatales con el fin único

⁸⁴ DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá 2007.pág. 17.

⁸⁵ *Ibíd.* P 593.

⁸⁶ *Ibíd.* P 17.

⁸⁷ COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 685 de 2001. Op. Cit.

de la eficiencia en trámites y procedimientos. Así mismo, la descentralización de instituciones parece ser la forma en que el aparato del Estado es concebido para una mayor eficiencia. Para este periodo se tiene en funcionamiento a INGEOMINAS como administradora del recurso minero en todo el país.

Como señala Ponce,⁸⁸ hay una gran brecha que se abre entre el título minero y el comienzo de explotación de minerales dentro de dicho título, esto se debe a que muchos proyectos mineros pueden ser declinados por el titular minero al comprobar la poca viabilidad de la explotación; no obstante, muchos de los títulos observados en los mapas 2 y 3 se superponen con áreas estratégicas ambientales como páramos. Hay aumento al 6.3% de áreas de páramos tituladas para minería, a pesar de que el Código de Minas ya establecía estas áreas como excluibles de minería.⁸⁹

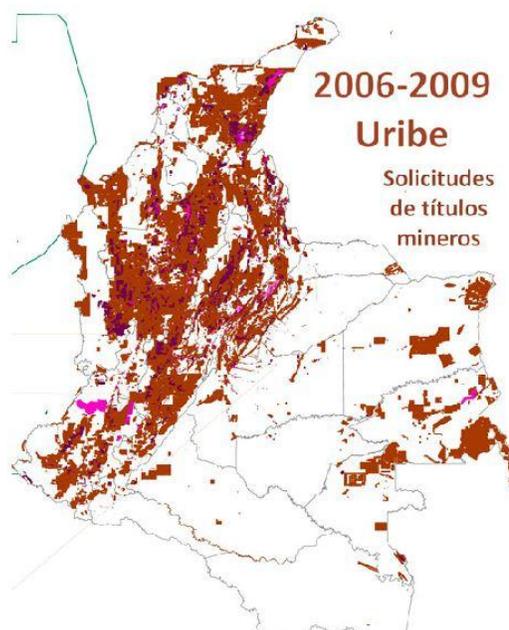
La superposición de áreas tituladas y en solicitudes de concesión sobre áreas estratégicas ambientales y territorios de comunidades étnicas y campesinas se convertirá luego en debate nacional.⁹⁰

⁸⁸ PONCE. Op. Cit.

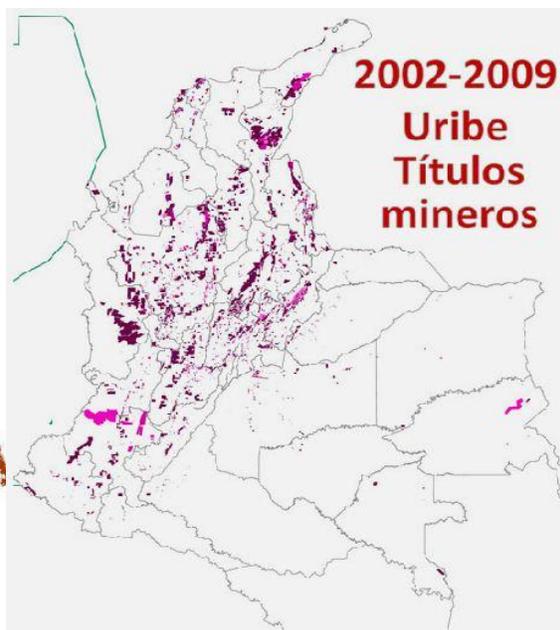
⁸⁹ OSORIO, Camila. (14 de octubre de 2010). El Legado minero de Uribe. La Silla Vacía. Fecha de consulta 8 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/18648>

⁹⁰ Así como se mostró el área titulada sobre páramos, se presenta el caso de títulos y solicitudes sobre territorios étnicos. En el Cauca fue muy visible el caso de la titulación para minería a la multinacional Anglo Gold Ashanti sobre el territorio del Consejo Comunitario de La Toma – Suárez en el 2010.

Mapa 2. Solicitudes de títulos mineros 2006 - 2009



Mapa 3. Títulos mineros otorgados 2002-2009



Fuente: OSORIO (2010)⁹¹

Continuando con el PND, los esfuerzos fueron encaminados para elevar la cantidad de exploraciones y explotaciones en todo el territorio nacional, además del avance, según el documento, en la eficiencia en todo el proceso contractual con el Estado, es decir, agilizar los trámites administrativos de “asignación, titulación, fiscalización, recaudo y distribución de regalías”⁹² provenientes de la explotación de minerales. Esto comprendió reducir a 30 días la respuesta en el proceso de contratación, además de completar en un 100% la fiscalización de los puntos mineros legales. Sin embargo aquí, el PND empieza a reconocer la situación minera del país considerando la cantidad de minería artesanal, tradicional y “de hecho” que se da en el territorio y dirigiendo tareas a la capacitación de estos mineros en el marco del programa de legalización, el cual poco se desarrolló en el periodo 2002 – 2006.

⁹¹ OSORIO. Op. Cit.

⁹² DNP.2007 Op. Cit. Pág. 282.

1.3.4 Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 - 2010

En comparación con el PNDM correspondiente al periodo anterior, en este se empieza a hablar de “actores del desarrollo minero”, es decir, un anuncio sobre en quién recae el peso del desarrollo del sector: la inversión privada.

Tabla 3. Inversión extranjera directa por sector. Cifras en millones de US\$

I.E.D.	2004	2005	2006	2007	2008
Sector Petrolero	3,016	1,125	1,995	3,333	3,571
Minas y Canteras (incluye carbón)	1,246	2,157	1,783	1,100	2,116
Manufactureras	188	5,513	803	1,867	1,374
Establecimientos Financieros	244	246	464	1,319	1,235
Comercio, Restaurantes y Hoteles	202	305	523	803	1,029
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	481	1,021	1,061	414	746
Construcción	74	146	156	210	324
Servicios Comunales	-6	-16	4	40	73
Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca	3	6	8	40	67
Electricidad, Gas y Agua	88	-251	-141	-79	29
Total	5,536	10,252	6,656	9,049	10,564

Fuente: SIMCO .2009. pág. 17.⁹³

Como se puede observar en la tabla 3 aunque el comportamiento del sector Minas y Canteras, en el que se incluye también el carbón, la IED no es constante y para el año 2008 es casi el doble del 2004. Es de destacar la baja entre 2006 y 2007, evidenciada también en el indicador de producción de oro a nivel nacional.

Son dos las estrategias centrales del PNDM que se pueden resumir, así: la búsqueda de mayor participación de particulares con la capacidad de lograr el crecimiento del sector minero y, articular dicho crecimiento con el entorno social y económico de las regiones mineras del país.⁹⁴ Para el cumplimiento de las dos

⁹³ SIMCO. Anuario estadístico minero colombiano. Ministerio de Minas. Bogotá. 2009. Disponible en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Otros/DOC_ESP.pdf

⁹⁴ UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 – 2011. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2007. Pág. 46.

estrategias, se establecieron, además, 3 líneas de acción: 1) Crecimiento del sector, 2) Desarrollo de las regiones mineras y, 3) Política ambiental para la minería.

La primera de ellas, retoma puntos implementados anteriormente, como por ejemplo, la articulación institucional con la búsqueda de eficiencia en los trámites y procedimientos y el aumento de la información minera del país que le permita al Estado saber precisamente qué minerales hay y en qué lugares se encuentran para ponerlos en conocimiento del sector privado. No obstante aquí se involucran instituciones como el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), institutos de investigación y universidades, -en el marco del programa de legalización-, para la capacitación de las personas que laboran en las minas. Sumado a lo anterior, se estableció la propuesta del Censo minero para conocer el estado de la minería en el país. En este sentido se observa cómo la minería no legalizada empieza a convertirse en una situación insatisfactoria para el gobierno central, orientando acciones para que ésta genere ingresos.

En relación a la segunda línea de acción sobre el “desarrollo de la regiones mineras”, se indican dos ejes, la necesidad de articulación a nivel regional para la gestión de programas y proyectos mineros y, la implementación de educación media para generar conocimientos respecto de las prácticas mineras. Finalmente, la tercera línea, -menos desarrollada en comparación a las otras dos-, se centra en el requisito de una minería “limpia”, pero en el marco de la consolidación competitiva del sector.

1.3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

El PND correspondiente a este periodo no solo cobra especial importancia porque es con base en él que analizaremos las practicas estatales en los dos siguientes capítulos para el caso del municipio de Buenos Aires, sino que además el proceso de implementación se realiza sobre un fenómeno que empieza a ser visible en todo el país: las actividades extractivas vinculadas a actores armados ilegales (Bandas Criminales y grupos guerrilleros). Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional

declara inexecutable la reforma de Ley 1382 de 2010 que pretendía la derogación de 10 artículos del Código de Minas de 2001. No significa que antes de este periodo algunos actores armados ilegales no tuvieran como fuente de financiación la minería, pero es en este periodo que dicha relación empieza a mostrar sus características y alcances.

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo.⁹⁵

Se puede observar desde la cita, que el PND parte del supuesto de una economía emergente en el país, a partir de ello la promoción de Colombia se centraría en atraer la inversión extranjera y el turismo como puntos a exaltar. No obstante la intención concreta es la consolidación de lo que se denomina como “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, una de ellas es el Desarrollo minero y expansión energética.

Según el PND por medio de la consolidación de los 5 puntos el país se acercará al crecimiento económico generando el empleo y disminuyendo los índices de pobreza. En los anteriores PND el sector de infraestructura de transporte (vías y puertos) también atiende al sector minero en el sentido de dar mejor acceso a las regiones mineras y la posibilidad de transportar los minerales extraídos oportunamente a otras regiones o al exterior, aquí no es la excepción, pero además, se establece la construcción de proyectos viales coordinadamente con la autoridad minera.

Los principales ejes de la política se puede resumir de la siguiente forma: 1) promover a Colombia como uno de los primeros países productores de oro, 2) rediseño institucional que responda eficientemente al sector minero, 3) erradicación de la minería ilegal, 4) creación de canales de comunicación con otros sectores

⁹⁵ DNP. 2011. Op. Cit. Pág. 21.

como el ambiental y, 5) mejoramiento de manejo con las comunidades en las áreas de influencia a los proyectos mineros. Aquí se tienen puntos a tomar importancia con respecto de los PND anteriores, por ejemplo, se establece ya como política la creación de redes inter-institucionales para la complementariedad e intercambio de información, además se incluye también los acercamientos con las comunidades cercanas a lugares de explotación.

Un punto importante aquí es la creación en el año 2011 de la Agencia Nacional de Minería (ANM) como autoridad para administrar el recurso minero, de igual forma, - aunque el PND no lo establece- se crea en el mismo año la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Por otro lado, se puede observar y destacar algunas estrategias que empiezan a tomar fuerza con la figura de la formalización. Sí se revisa lo expuesto en páginas anteriores, se hablaba de legalización de la minería y no de formalización. No obstante cuando se habla de “minería competitiva, responsable y productiva”, según las líneas de acción, se puede determinar conforme a los postulados de Roth⁹⁶ que “productividad” y “competitividad” se refieren a medidas contra una situación considerada como insatisfactoria y; por otro lado la mención que se hace de formalización, que incluye el concepto de “responsable” la podemos entender ya no como “situaciones a mejorar” sino como aspectos problemáticos del sector. Esto último engloba a la minería ilegal y criminal.

Por medio de la Ley 1450 de 2011 se reglamentó el Plan Nacional de Desarrollo, y fue en el artículo 108, referido a las *reservas mineras estratégicas*, que cambió la forma de otorgar permisos para la explotación de minerales:

La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas

⁹⁶ ROTH. Op. Cit.

áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva.⁹⁷

El artículo, en otras palabras, faculta a la autoridad minera (ANM), para establecer áreas mineras y otorgarlas en un proceso similar al de una licitación. Para impulsar su implementación se decretó el CONPES 3762 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, PINES”.⁹⁸ Con esto se establecen redes de comunicación intersectorial para la agilización de los trámites de los PINES, identificando en el documento los “puntos críticos” a superar para que los proyectos sean una realidad, atendiendo también, a los objetivos del PND: retraso en los conceptos ambientales de parte de las autoridades ambientales, los procesos de Consulta Previa con las comunidades y la compra, adquisición y expropiación de tierras en el área del proyecto.⁹⁹

⁹⁷ COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011. 16 de junio de 2011. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Diario oficio Bogotá. D.C., 2011. N° 48.102. disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

⁹⁸ El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES es un organismo asesor del gobierno en aspectos de desarrollo económico y social del país.

⁹⁹ UPME. CONPES 3762 de 2013. Ministerio de Minas y Energía. 2013.

Figura 1. Líneas de acción PND 2010 – 2014. Desarrollo minero y expansión energética



Fuente: DNP (2012)¹⁰⁰

¹⁰⁰ UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2012.

1.3.6 Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010 - 2014

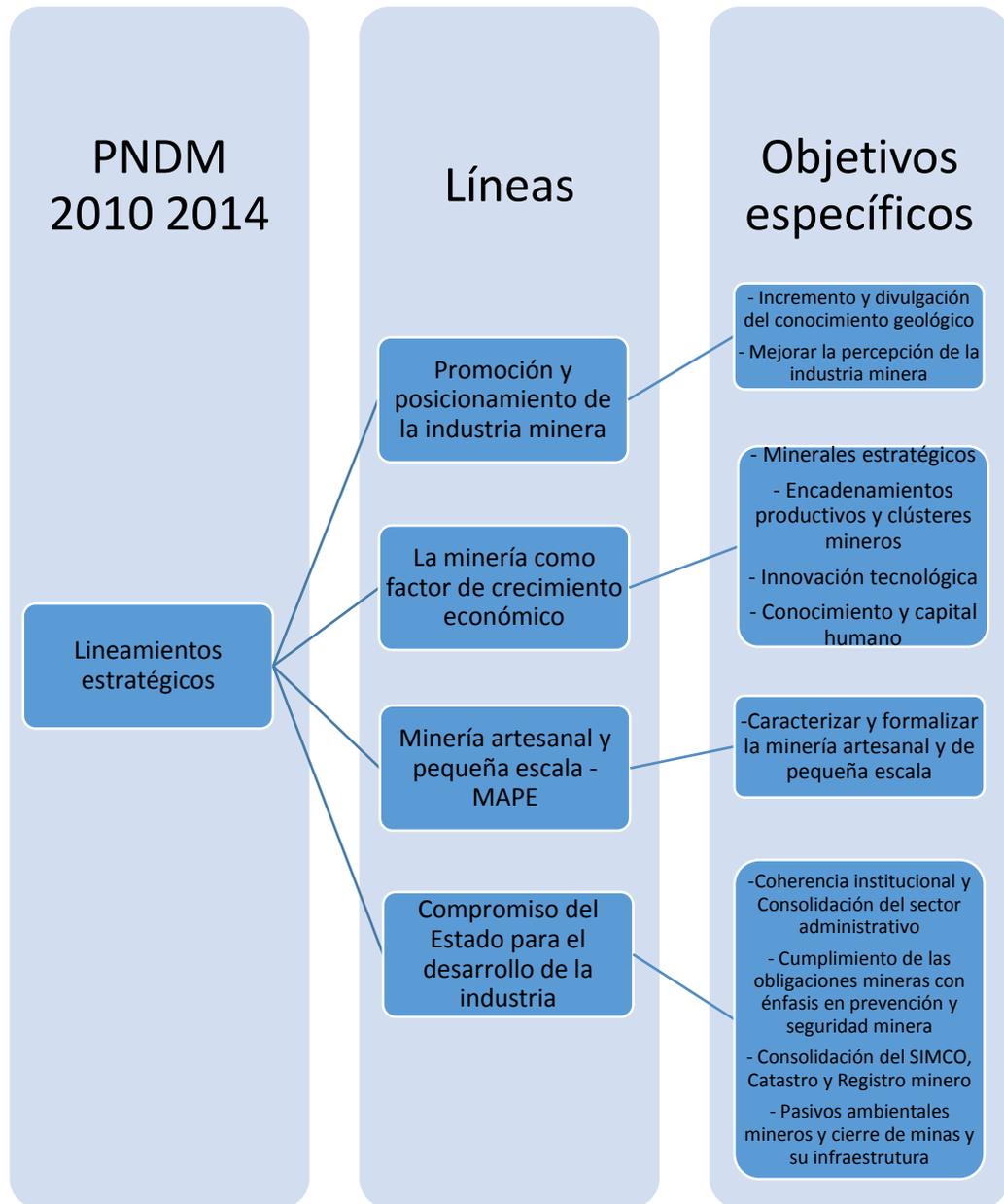
Un aspecto a resaltar de este PNDM es la inclusión de información no directamente minera en el panorama nacional, se relaciona así, información de Parques Nacionales y de áreas de reserva excluibles de actividades extractivas (áreas estratégicas ambientales). Esto puede servir como indicador de la inclusión en el sector minero de parámetros y condiciones de índole ambiental. El objetivo general propuesto es el crecimiento del sector minero pero adecuado a los ámbitos social y ambiental.

El aumento del conocimiento minero del país ha sido transversal en los PND, esto le permite al Estado saber el potencial del territorio en minerales, de la mano de esto, también se han encaminado esfuerzos para la consolidación de la sistemas de información que permitan procesar el conocimiento minero al servicio del sector privado. De igual forma, el marco institucional ha servido en función del aceleramiento de los trámites y retribución del canon contractual al que el titular se ve obligado a pagar por la explotación del mineral. Por otro lado, las relaciones intersectoriales e interinstitucionales se comenzaron a orientar con el sector de transporte y desde 2006 con las instituciones ambientales.

En los últimos dos cuatrienios, -principalmente en el último- se empieza a configurar la necesidad de regular la pequeña minería y la minería artesanal. La formalización se convierte en una fuerte línea de acción para legalizar pequeños puntos mineros y actividades extractivas hechas con herramientas rudimentarias, así mismo, cuando se establece el PND y el PNDM del 2010 – 2014 no se encuentra mención a la minería realizada por actores armados ilegales, solo se hace referencia a la minería ilegal. El Código de Minas diferencia la minería legal de la ilegal por la tenencia del título o permiso por parte de la alcaldía, -para el caso de los

barequeros-, pero la conceptualización es aún menos clara cuando se acuña la definición de minería de hecho.¹⁰¹

Figura 2. Lineamientos estratégicos del PNDM 2010 – 2014



Fuente: DNP (2012¹⁰²)

¹⁰¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit. Pág. 21.

¹⁰² UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2012.

1.4 Tensiones y conflictos

Se hace necesario hacer un planteamiento sobre los marcos de legislación de otros sectores que en un momento dado entran a relacionarse con las actividades extractivas, permitiendo entender cómo se relaciona el sector minero con otros ámbitos o situaciones; por tanto, la política minera encuentra tensiones y conflictos en otros sectores para materializarse. Como referencia para esto se tiene a los obstáculos planteados por el CONPES 3762 de 2013 como puntos críticos sobre el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos o llamados también, PINES. En efecto, los llamados puntos críticos, son otros sectores que en cierta medida, y en el momento dado, afectan al sector minero en la búsqueda de su consolidación.

Los “obstáculos” dados por el CONPES 3762 de 2013 para el desarrollo de PINES, se configuran así: por un lado, los trámites de permisos y licencias ambientales, y por el otro lado los procesos de Consulta Previa, es decir, cuando estos proyectos están contemplados sobre territorios de comunidades étnicas. El tiempo que implican estos procesos se convierten para el CONPES en obstáculos; no obstante, estas situaciones no sólo se dan a la hora en que se materializa un PINES, sino que también son aspectos por los cuales debe pasar- al menos en la ley- el desarrollo en general de todos los proyectos mineros. En suma, se hace alusión a dos aspectos que se deben cumplir para que las explotaciones mineras puedan empezar legalmente.

La minería ha sido declarada como eje desarrollo por parte del Estado, teniendo como respaldo la normatividad y re-ajuste institucional para efectivamente lograr su consolidación. La Constitución Política de 1991 en sus principios fundamentales “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación”, a partir de ese reconocimiento se expiden directrices protectoras a grupos étnicamente diferenciados como la Ley 21 de 1991 por medio de la cual se ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Ley 70 de 1993 para

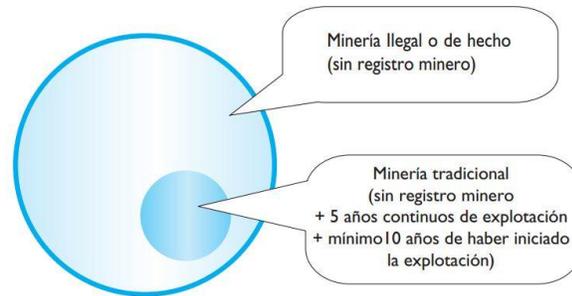
comunidades negras. De igual forma la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente encargado de la preservación ambiental y desde la cual surgen las CAR que adquieren funciones de autoridades ambientales regionales.

La discusión planteada anteriormente lleva a un punto neurálgico tanto teórico en el estudio del Estado, como de debate de la consolidación del sector minero entre diferentes sectores del país. Para Nandy¹⁰³ en la relación entre el Estado y la Sociedad los procesos de desarrollo controlados por el Estado no implican el desarrollo para la sociedad. Por otro lado, la investigación aquí planteada ha suscitado espacios de discusión en los que las organizaciones, movimientos y plataformas sociales caucanas afrodescendientes, indígenas y campesinas han manifestado el inconformismo y preocupación con el modelo de desarrollo estatal basado en la minería y la manera en que se realizan los procesos de titulación a particulares en el territorio colombiano.

Por otro lado, a las actividades mineras que se realizan en el país se les ha denominado de varias maneras: ilegales, informales, de hecho, tradicionales y recientemente, criminales. Tal como lo indica la figura 3, hay una diferencia entre la minería tradicional y la informal que se hacen en el país, además de la minería criminal que presenta varias formas para vincularse a actores armados ilegales. Del total de explotaciones mineras sin título que se realizan en Colombia, solo un pequeño porcentaje de la minería de hecho se puede legalizar aludiendo el carácter tradicional de la explotación, mientras que la otra parte- la mayor- comprende a las actividades extractivas ilegales no tradicionales.

¹⁰³ NANDY, Ashis. Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder. PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas. 1996. Pág. 86.

Figura 3. Comparación entre la minería ilegal, la minería de hecho y la minería tradicional



Fuente: Defensoría del Pueblo¹⁰⁴

Entre 2000 y 2010 con la reducción del aparato del Estado para el sector minero – según los diferentes gobierno centrales- se intenta reducir el tiempo de procesos y trámites para dar mayor eficiencia en la adjudicación de títulos y recepción de solicitudes a particulares. Una de las ideas centrales establecidas para relegar en el sector privado el desarrollo del sector minero radica en que las grandes empresas y mega-proyectos mineros son más fáciles de controlar y le generan al Estado mayores recursos y regalías.¹⁰⁵

Hasta ahora se ha expuesto cómo se ha configurado la orientación de la política minera en Colombia en los últimos años, además el re-diseño institucional para la consecución de los objetivos de los PND basados en políticas de entidades trasnacionales. A partir de allí se puede establecer cuáles han sido los intereses que se ciernen sobre el sector minero: la configuración de un modelo extractivista en torno a minerales como el oro y, mayor participación de actores privados en las actividades de extracción reduciendo el Estado al papel de fiscalizador. Finalmente las explotaciones mineras son principalmente informales, ilegales y últimamente criminales, conforman un complejo y nuevo escenario en los territorios que genera tensiones, resistencias y conflictos en la disputa por la extracción de minerales.

¹⁰⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit. Pág. 23.

¹⁰⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2013b. Op Cit. Pág. 153.

2. El Estado en lo local

Desagregar el Estado para estudiarlo en cada uno de sus niveles e instituciones permite entender que este ya no tiene un carácter de locus central de poder permitiendo evidenciar su aspecto pluricentrado y multivariado.¹⁰⁶ Son crecientes y toman fuerza cada vez más los estudios del Estado y de las políticas públicas con base en estos postulados, es decir, se habla de una mirada a sus diferentes entidades y agencias, y cómo éstas interactúan entre sí y con la sociedad. De esta forma se tienen los marcos normativos y el aparato estatal en función de lo establecido en la política pública minera concretamente, en los PND y los PNDM, que conforman el “deber ser” de la materialización de la política, pero las prácticas burocráticas que se evidencian están caracterizadas por un comportamiento alejado de la racionalidad burocrática que Weber¹⁰⁷ catalogó como impersonal.

El recorrido cumple que hace la política pública minera traducida en acciones concretas a través de cada uno de los niveles entidades con funciones relacionadas con el sector extractivo configuran el modelo de implementación de “arriba hacia abajo” y es en ese recorrido de implementación que surgen características sociales, políticas e intereses hechas por los hombres y mujeres que intervienen dicha implementación.¹⁰⁸ Las acciones y omisiones que conforman un comportamiento burocrático le ponen rostro al Estado y a sus prácticas permitiendo percibir la realidad del poder del Estado, de su estructuración, de las funciones y grupos de personas que lo detentan y ejercen.¹⁰⁹

Lo que propone el presente capítulo es exponer, en primera instancia, cómo es el modelo de contratación minera y qué instituciones intervienen en él. En segundo lugar se presenta cuáles son las acciones de las entidades nacionales, regionales y locales en la jurisdicción del municipio de Buenos Aires en el departamento del

¹⁰⁶ MARTÍNEZ. Op. Cit. 21.

¹⁰⁷WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. España. 2002. Pág. 179.

¹⁰⁸ ROTH. Op. Cit. Pág. 187.

¹⁰⁹ ABRAMS. Op. Cit. Pág. 92.

Cauca. Y, en tercer lugar se identifican las prácticas burocráticas distanciadas del comportamiento “ideal” de las funciones y procesos de la administración pública.

2.1 Marco normativo y funciones institucionales

El anterior Código de Minas, el Decreto 2655 de 1988, establecía que los recursos minerales eran de propiedad de la Nación. Fue en “1997 que se inició el trámite legislativo del proyecto del nuevo Código que cuatro años después, luego de largos debates y discusiones públicas que incluyeron una consulta previa a las comunidades étnicas”¹¹⁰ se tuvo la Ley 685 de 2001 que es la norma rectora para la minería en Colombia. La nueva ley respondía también a la necesidad de incluir aspectos cruciales e importantes consagrados en la Constitución de 1991 como el reconocimiento a las comunidades étnicas y las nuevas disposiciones ambientales sobre la preservación del ambiente y los derechos colectivos a un medio ambiente sano.

A 2014 el Código de Minas de 2001 se encuentra en vigencia y establece que los minerales son de propiedad del Estado el cual puede ceder el derecho de explotación por medio de un contrato de concesión con un particular, es decir permite que un particular extraiga los recursos minerales a cambio de un canon que depende de la características de la explotación que pretenda realizar. En el 2010 el gobierno central presentó una reforma al Código de Minas por medio de la Ley 1382¹¹¹ que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional quién alegó falta de Consulta Previa ante las comunidades étnicas que se podrían ver afectadas por las reformas planteadas en dicha norma. No obstante, la reforma estuvo vigente alrededor de un año hasta la sentencia C-366 de 2011 que la declaró

¹¹⁰ PONCE. Op. Cit. Pág. 51.

¹¹¹ La Ley 1382 de 2010 contemplaba 31 artículos modificatorios de la Ley 685 de 2001 de los cuales se resalta la habilitación para minería en zonas de reservas forestales, prorrogas a títulos mineros hasta de 20 años más y, la consolidación de bloques mineros no colindantes para un solo mineral bajo un mismo título.

inconstitucional, dándole además, un plazo de dos años al gobierno nacional para tramitar otra ley minera, que hasta la fecha 2015 no se ha dado.¹¹²

Mientras estuvo en vigencia la reforma de Ley 1382 de 2010 se otorgó títulos y se admitieron solicitudes de concesión en el país bajo dicha ley. A 2014 estos trámites están vigentes, dando como resultado, títulos y solicitudes por Ley 685 de 2001 y también por Ley 1382 de 2010. Al declararse nula ésta última surgió en ese entonces preocupación en el sector de mineros que se legalizaron bajo la reforma preguntándole al Estado cuál sería la situación normativa de ellos ante la inconstitucionalidad de la Ley, pero también presionando públicamente al Estado por una reforma pronta que solucione su situación.¹¹³ La preocupación de este sector por su situación toma relevancia, en el estudio de caso de Buenos Aires, en la configuración de un poder en el orden local: los mineros.

En la siguiente tabla se resume el marco institucional del sector minero y de otras instituciones que se relacionan con el proceso de extracción de minerales:

Tabla 4. Instituciones y funciones del sector minero

Entidad	Principal gestión o trámite	Reglamentación	Nivel de operación
Ministerio de Minas y Energía	Formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía	Modificación de sus funciones por medio del Decreto 0831 de 2012	Nacional
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Tramita solicitudes de sustracción de áreas de las zonas de	Modificación de sus funciones por medio	Nacional

¹¹² ÁMBITO JURÍDICO. La normatividad minera tras la caída de la Ley 1382: más dudas que certezas. 2013. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administrativo-y-Contratacion/noti-130531-07-la-normativa-minera-tras-la-caida-de-la-ley-1382-mas-dudas-que-certezas>

¹¹³ EL TIEMPO. (10 de mayo de 2013). Mineros temen quedar ante el Estado como ilegales por caída de código. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12789795>

	reserva forestal de Ley 2° de 1959	del Decreto 3570 de 2011	
Ministerio del Interior	Gestiona la Consulta Previa y se encarga de dirigir el proceso de la consulta	Retoma las disposiciones de la Ley 21 de 1991 sobre la aprobación del Convenio 169 de la OIT	Nacional
Ministerio de Defensa*	Provee servicios de seguridad en zonas de proyectos mineros	Convenios interinstitucionales para la protección de infraestructura minera y energética	Nacional
Agencia Nacional de Minería	Autoridad minera facultada para administrar el recurso minera del Estado (Celebración de contratos de concesión)	Creada por el Decreto 4134 de 2011	Nacional
Agencia Nacional de Licencias Ambientales	Revisa y Otorga licencias ambientales a proyectos mineros	Creada por el Decreto 3573 de 2011	Nacional
Autoridades ambientales Regionales (CAR)	Otorga licencias ambientales y fiscaliza la gestión ambiental de los proyectos	Ley 99 de 1993	Regional
Incoder	Certifica la presencia de comunidades étnicas en el área del proyecto	---	Nacional
Indumil	Suministro de explosivos para actividades extractivas	---	Nacional

DIAN	Trámite de exportación de productos mineros y de importación de equipos	---	Nacional
Alcaldías	Aplicación de amparos administrativos y concesión de permisos para el barequeo – autoridad minera en el municipio	Funciones delegadas por el código de Minas (Ley 685 de 2001)	Municipal

Fuente: Ponce (2014)¹¹⁴

* Aunque el Ministerio de Defensa y los organismos que se desprenden él no tienen funciones directas en el sistema de titulación, se ha destinado recursos para proteger a las estructuras minero-energéticas en el país. La designación en funciones de protección de fuerzas militares para el sector minero-energético es detallado en las siguientes notas de prensa: Corporación Nuevo Arcoíris. (2014) <http://www.arcoiris.com.co/2014/05/colombia-militarizacion-al-servicio-del-extractivismo/>. El Espectador (2012): <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/18-batallones-protegeran-infraestructura-energetica-articulo-366470>.

A pesar de que el Código de Minas es de 2001, las reformas institucionales como la creación de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) se dan en el 2011. En otras palabras, y teniendo en cuenta las prácticas irregulares de INGEOMINAS como administradora del recurso minero en 2006 – 2010, evidencia que el sector a lo largo de la primera década del siglo XXI ha operado sin aciertos y bajo comportamientos personales en el aparato estatal.

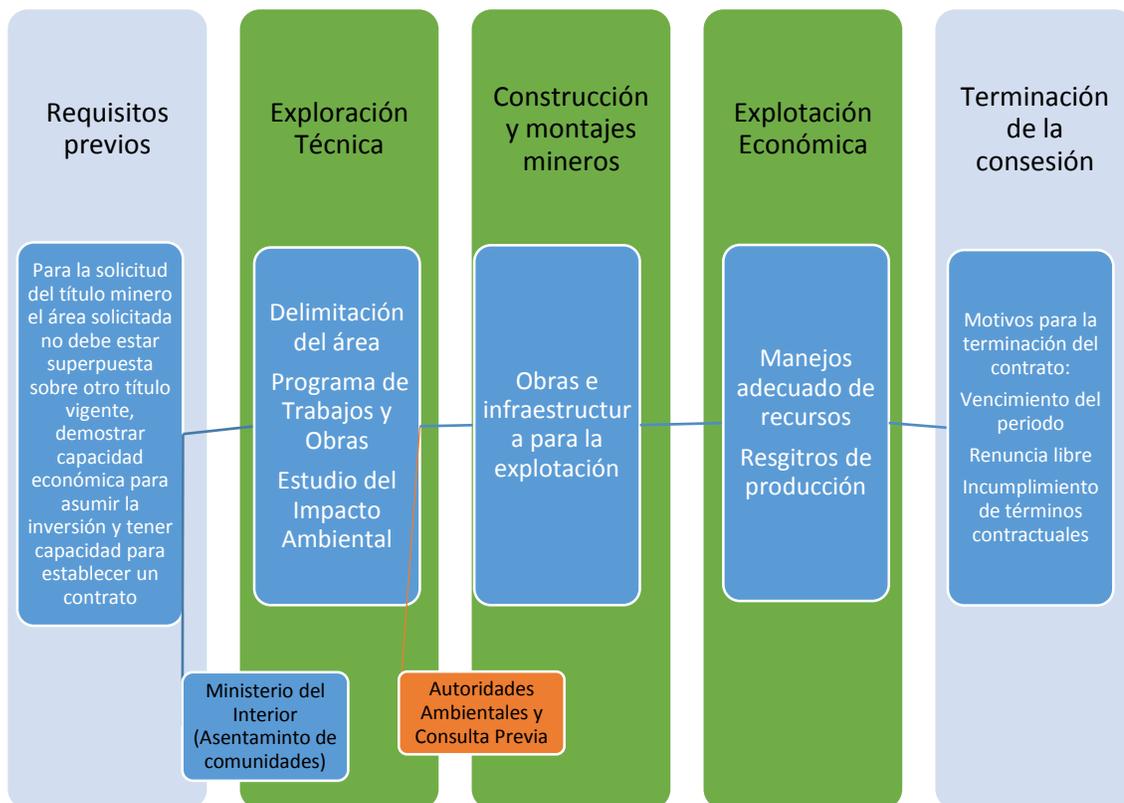
Sobre la extracción ilegal de minerales, el Código Minero es tajante en su definición de que toda minería sin título minero es ilegal, pero acuña el término de “minería de hecho”, según el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, para designar a la minería que se realiza sin título o licencia ambiental, concepto que, según la Defensoría del Pueblo,¹¹⁵ se acerca más a la realidad de las actividades mineras que se desarrollan

¹¹⁴ PONCE. Op. Cit.

¹¹⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit. Pág. 21.

en el país. A continuación se resume el proceso de contratación minero desde los requisitos de solicitud, las etapas del contrato (Columnas verdes) y la finalización de la concesión:

Figura 4. Fases del proceso de contratación minera



Fuente: Figura hecha con base en el Código de Minas – Ley 685 de 2001

Así pues, en el proceso de contratación los obstáculos que menciona el CONPES 3762 de 2013 se hallan en el cuadro naranja. Para que la explotación se pueda dar es necesario la Licencia Ambiental otorgada por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. Según el mismo CONPES el tiempo de aprobación de las licencias retrasa la eficiencia en la tramitología minera, ya que se busca reducir el tiempo de procesos.

Por otra parte, los procesos de Consulta Previa también inciden en los tiempos de inicio de la explotación. Sobre éste segundo punto cabe resaltar que la Consulta

Previa se hace para acordar con las autoridades étnicas el Plan de Manejo Ambiental al comienzo del proceso, cuando el particular hace la solicitud, -en adjunto a los requisitos previos,- entra al proceso la figura del Derecho de Prelación a la comunidad.¹¹⁶

En páginas anteriores se mencionó el carácter de utilidad pública e interés social que adquirió la minería en el Código de Minas imponiéndola sobre otros aspectos o ámbitos. Así, como se mostró la figura 4 el sector ambiental y socio-cultural, -entendiendo éste último como la presencia de comunidades ya sea étnicas o campesinas en el área sujeta de titulación o en proceso de concesionarse,- está supeditado al desarrollo del sector minero. En otras palabras, una vez recibida por la autoridad minera la solicitud de concesión el papel de la autoridad ambiental es, de acuerdo a su misión y objetivos, establecer de qué manera la explotación es regulada con el menor impacto ambiental; así mismo, el carácter de la Consulta Previa no es vinculante o decisorio sobre la minera, sino cómo las comunidades lleguen a un acuerdo con el titular por medio del Plan de Manejo Ambiental.

Es importante señalar el manejo de información para ésta investigación: por un lado y de manera personal, la realización del presente escrito cuenta con información de entrevistas a funcionarios y personas del municipio de Buenos Aires con las cuales se tuvo la oportunidad de conversar y que permitieron usar la información expuesta aquí. En el marco de la investigación se tuvo acceso a espacios de dialogo, debates y foros entre la institucionalidad y algunas plataformas sociales. A pesar de ello, es de mencionar el recelo y la desconfianza que se genera en torno a la minería en el Cauca, tanto de la institucionalidad, como de parte de organizaciones y de las personas del municipio de Buenos Aires.

¹¹⁶ El Derecho de Prelación según el Código de Minas, es el derecho que adquieren las comunidades que habitan permanentemente un área y que los faculta en primera instancia para hacer la explotación de recursos minerales. Así, el Ministerio del Interior ante una solicitud notifica a los representantes legales étnicos para saber si la comunidad quiere o no desarrollar actividades mineras en el área. En caso de respuesta negativa, se concede el título al solicitante externo. (Artículo 76 de la Ley 99 de 1993).

Como se mostrará al finalizar el escrito, el tema de la minería ha dejado amenazas y señalamientos a las personas que han pretendido indagar sobre ello en profundidad. Teniendo en cuenta lo anterior, para proteger la integridad de las personas entrevistadas se reserva su identificación.

2.2 Regulación y control minero en Buenos Aires - Cauca: presencia del Estado en cada uno de sus niveles (Nacional, regional y local)

Desagregar el Estado para su análisis es una concepción que tiene como uno de los principales precursores a Abrams,¹¹⁷ y desde la cual Martínez,¹¹⁸ además de otros autores, han iniciado sus respectivos trabajos. Para el estudio de caso aquí planteado, se tiene entre los niveles de desagregación los ámbitos, nacional, regional o departamental y municipal o local. Shore¹¹⁹ habla de una dimensión analítica *multilocal* para denominar el ejercicio de examinar los tres niveles mencionados. En otras palabras daremos cuenta, de qué hacen cada una las instituciones para el sector minero en el municipio de Buenos Aires.

Desde las instancias nacionales, la Agencia Nacional de Minería (ANM) es la autoridad administradora del recurso minero encargada de expedir los títulos mineros a particulares para la explotación de recursos minerales. En ese sentido, a junio de 2015 hay sobre el municipio de Buenos Aires 17 títulos otorgados para materiales de construcción, carbón, materiales pétreos, arenas y gravas, y minerales de oro y plata, y sus respectivos concentrados.¹²⁰ Algunas de las áreas tituladas traspasan a otras jurisdicciones municipales, como Suárez, Jamundí y

¹¹⁷ ABRAMS. Op. Cit.

¹¹⁸ MARTÍNEZ. Op. Cit.

¹¹⁹ SHORE. Op. Cit. Pág. 33.

¹²⁰ AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Títulos mineros, solicitudes de contratos de concesión y solicitudes de legalización vigentes en Cauca. Julio de 2015. ANM RT-316.15. Gerencia de Catastro y Registro Minero.

Santander de Quilichao. Cabe destacar el título entre Buenos Aires y Santander de Quilichao a nombre de Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.¹²¹

Por otro lado, a la misma fecha la ANM ha recibido 31 solicitudes de contrato de concesión para los mismos minerales además de los concentrados de cobre y níquel, de las cuales 12 solicitudes corresponden a empresas como Anglo Gold Ashanti Colombia S.A y Anglo American Colombia Exploration S.A, además de 2 solicitudes a nombre de los Resguardos Indígenas de la Concepción, Las Delicias, Muchique los Tigres y Guadualito. Sumado a lo anterior, se tienen 8 solicitudes de legalización por medio de la Ley 1382 de 2010, que como se expuso fue declarada inconstitucional.

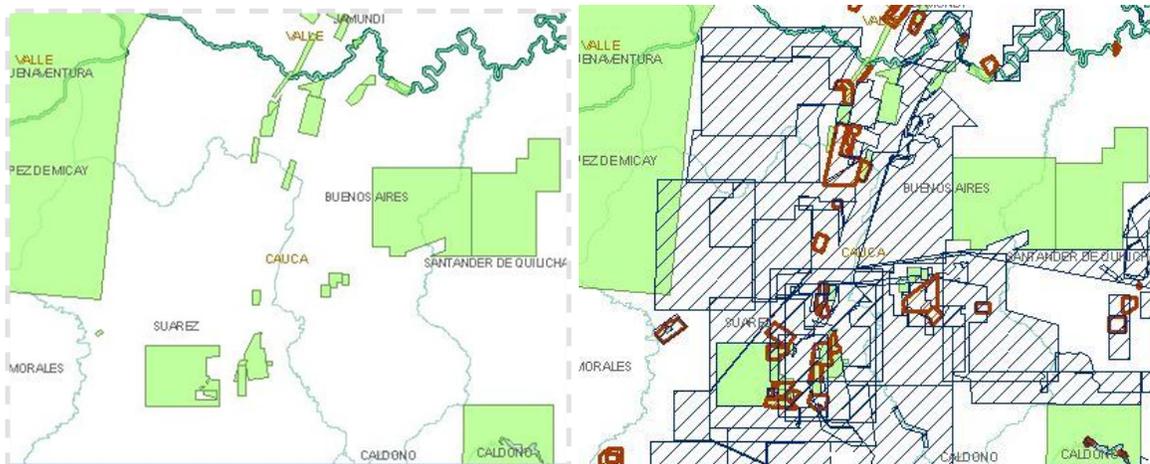
El mapa 4 muestra únicamente en color verde las áreas de títulos que la ANM ha otorgado sobre el municipio, mientras que el mapa 5 muestra en cuadrículas rayadas las áreas de solicitudes de concesión y las solicitudes de legalización que se aprecian en color marrón¹²² en el municipio de Buenos Aires:

¹²¹ Anglo Gold Ashanti S.A es una de las empresas multinacionales más importantes del mundo. De origen sudafricano, en 2010 llegó a la producción de oro de 4.52 millones de onzas en más de 20 grandes operaciones en diferentes partes del mundo. ANGLO GOLD ASHANTI. (2010). Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anglogoldashanti.com.co/nuestronegocio/Paginas/quienessomos.aspx>

¹²² La solicitud de concesión es la propuesta para extraer minerales que se hace sobre un área específica que se puede convertir en título. Las solicitudes de legalización se hacen sobre las actividades mineras que operan sin título minero.

Mapa 4. Títulos otorgados Buenos Aires

Mapa 5. Solicitudes para concesión



Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano – SIMCO¹²³

Con el paneo minero en términos de títulos y solicitudes se puede sostener que los intereses por explotar minerales en el municipio son diversos: convergen actores étnicos, particulares y empresas transnacionales. Pero lo que resalta de ello es ver cómo en el marco de la política minera la ANM ha concedido permisos de explotación sobre Buenos Aires, celebrando contratos desde el orden nacional en territorios específicos de una localidad. Al remitirse a la ruta para la consecución de un título, se tiene por tanto, empresas transnacionales en capacidad de solicitar áreas a la ANM a lo que la institución responde verificando a dos instancias: que el área solicitada no se superponga con sitios estratégicos ambientales y la constancia de presencia de comunidades étnicas, asimismo, que el área no haya sido otorgada.

Entre las funciones de control de la ANM también se encuentra el seguimiento y ovulación técnica de las explotaciones mineras. El registro que se tiene de ellos es

¹²³ El SIMCO cuenta en su página web con la información en mapas de títulos, solicitudes de concesión áreas, solicitudes de legalización, presencia de comunidades étnicas y áreas de interés ambiental en mapas interactivos. SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERA COLOMBIANA – SIMCO. Mapa de títulos y solicitudes mineras en el municipio de Buenos Aires. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Inicio/CatastroMineroColombiano/MapaIngeominas/tabid/376/Default.aspx>

de 9 inspecciones de campo a títulos mineros en Buenos Aires entre 2012¹²⁴ y 2013,¹²⁵ se resalta que las visitas efectuadas solo se hicieron a títulos para explotación de carbón y no para las explotaciones de oro.

Además de lo anterior, la ANM realizó un taller dirigido a Alcaldes, barequeros y comercializadores de oro, de los municipios de Suárez y Buenos Aires en 2015, en donde según la información institucional, se capacitó a los asistentes sobre el RUCOM¹²⁶¹²⁷. Con todo esto, la Agencia Nacional de Minería ha incidido en el municipio dirigiendo mayores esfuerzos en la titulación y recepción de solicitudes, que al seguimiento de títulos ya otorgados en labores de cumplimiento de los acuerdos del contrato.

Siguiendo con las entidades de orden nacional, la UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética), adscrita al Ministerio de Minas y Energía y encargada de la planeación del sector y del monitoreo de las actividades cuenta con un registro anual de la producción de oro por municipios y para Buenos Aires tiene muestra los siguientes de datos de producción:

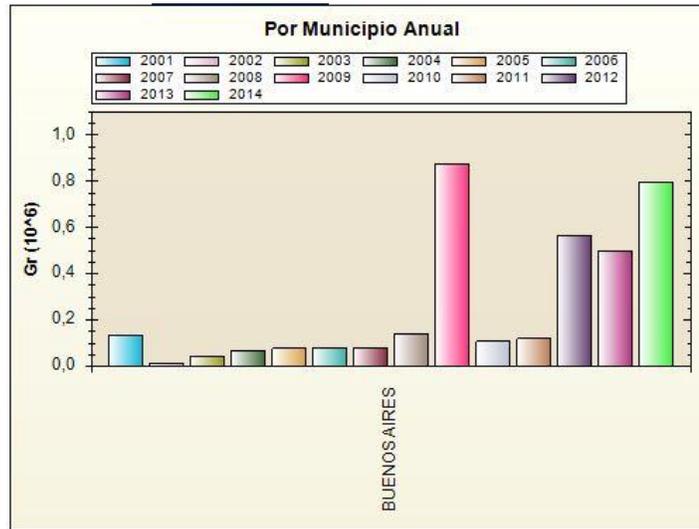
¹²⁴ AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Plan operativo anual 2012. Programación inspecciones de campo a títulos mineros. Fecha de consulta 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Visitas%20Noviembre.pdf>.

¹²⁵ AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Plan operativo anual 2013. Programación inspecciones de campo a títulos mineros. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/4programacionvisitasinspeccion.pdf>

¹²⁶ El Registro Único de Comercializadores de Minerales RUCOM, es el certificado que la ANM expide a los mineros legalmente constituidos.

¹²⁷ AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Informe de Rendición de cuentas. Bogotá. 2015b. Fecha de consulta 17 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_rendicion_de_cuentas_2015_m_p.pdf

Gráfica 6. Producción anual de oro. Buenos Aires 2001 - 2014



Fuente: SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERO COLOMBIANO SIMCO (2015).¹²⁸

Conforme a lo dicho previamente sobre la dificultad de acceso a la información institucional, es desconocido el número de Licencias Ambientales expedidas por la ANLA cuya sede está ubicada en Bogotá para Buenos Aires, como también la identificación de las prácticas de esta en lo local, inclusive para el Cauca. Solo se puede dar cuenta del acta administrativa N° 2009 del 20 de octubre de 2009 por la entidad referida a resolución de conflicto por competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC y la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC.

El Área de la concesión minera N° GIM 141 para la explotación de Materiales de Construcción abarca al municipio de Buenos Aires (Cauca) y al municipio de Jamundí (Valle) a lo que la ANLA designa como autoridad ambiental a la CVC para que realizar el trámite de la Licencia Ambiental.

¹²⁸ La cifras de extracción desagregada por tipo de mineral, por departamentos y por municipios. SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERA COLOMBIANA – SIMCO producción minera del municipio de Buenos Aires. 2001 – 2014. Fecha de consulta 18 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/simco/Estad%C3%ADsticas/Producci%C3%B3n/tabid/121/Default.aspx>

Dejando de lado un poco el nivel nacional, se aborda la dimensión regional. Aquí se tiene principalmente a la Gobernación del Cauca y a la CRC -esta última como autoridad ambiental-, encargada también de expedir licencias y permisos ambientales así como de aprobar Planes de Manejo ambiental. En cuanto a la Gobernación, la política minera ha marginado su intervención en el sector:

[...] la única función que tiene el departamento en la minería es servir de segunda instancia en los asuntos de la minería del municipio, pero no conoce asuntos directos con la minería [...] [el] Código de Minas que está diciendo... [Que] la [Ley] 685 [de 2001], la primera autoridad es el alcalde, y la segunda autoridad es la Agencia Nacional Minera, solo conoce el departamento cuando el alcalde declara anulado un permiso de minería, entonces el particular apela [a la gobernación].¹²⁹

Como señala el Secretario de Gobierno en el marco institucional y normativo para la minería, las directrices dan un salto desde lo nacional (ANM) hasta las municipalidades. La poca injerencia de la Gobernación en el sector minero se evidencia también en las pocas líneas de acción que se diseñaron desde el Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2015, cuyo objetivo principal se enfoca en la legalización de las unidades de producción minera del departamento a través de una caracterización, dejando como objetivo secundario la intervención de la minería ilegal.¹³⁰

El documento de rendición pública de cuentas, muestra que la Gobernación apoyó a la alcaldía de Buenos Aires en la consolidación el registro de barequeros.¹³¹ No obstante el papel de la Gobernación del Cauca en el sector minero fue principalmente de habilitador de espacios de interlocución entre las instituciones nacionales, órganos de control del Estado, mineros del departamento y algunos representantes de organizaciones étnicas.¹³²

¹²⁹ Entrevista a Secretario de Gobierno Departamental. 11 de agosto de 2015.

¹³⁰ GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2012 – 2015. “Todas las oportunidades”. Gobernación del Cauca. Popayán. 2012.

¹³¹ GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Rendición pública de cuentas 2012 – 2015. Popayán. 2012.

¹³² CRC. El Gobernador del Cauca y el Director de la CRC instalan Mesa Departamental Minera Ambiental. 2014. Boletín informativo N°83. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Pág. 2. Disponible en: http://crc.gov.co/files/boletines_informativos/BOLETIN_INFORMATIVO_83.pdf

Ante el reducido papel de la Gobernación del Cauca en el ámbito minero, el Secretario de Gobierno sostiene haber priorizado y adelantado acciones específicas para ejercer control sobre las actividades extractivas de carácter ilegal:

Yo soy responsable como Secretario de Gobierno del orden público y Derechos Humanos. Entonces ahí se está violando los Derechos Humanos y hay un potencial generador de orden público y de conflicto, entonces por ahí me estoy metiendo.¹³³

Por lo tanto, el Secretario indica que adelanta acciones en contra de la minería hecha con retroexcavadora al evidenciar que éstas alteran el orden público. Un hecho concreto que resalta en la conversación sostenida con el Secretario es la movilización de recursos para la incautación de maquinaria pesada que esté realizando actividades mineras. De esta forma, ante el argumento que los funcionarios de la Fiscalía de carencia de recursos para arrendar camabajas, el Secretario movilizó 500 millones de pesos para arrendarlas y que la Fiscalía pudiera hacer efectivas las incautaciones de maquinaria pesada.¹³⁴

Por otro lado, como autoridad ambiental en el departamento del Cauca existe la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC. Cuya misión corresponde a ser “administrador de los recursos naturales renovables y el ambiente”.¹³⁵ A esta entidad le corresponde expedir licencias ambientales, Planes de Manejo de Ambiental (PMA) y hacer las visitas de inspección; según el oficio 150.07.01, las visitas hechas a Buenos Aires entre 2012 y 2014 estuvieron dirigidas en los siguientes aspectos:

Seis actividades principales así: Evaluación de los depósitos auríferos, inventarios de diagnósticos de plantas de beneficio y explotaciones mineras, capacitación, asistencia técnica, monitoreo ambiental y planificación de las acciones necesarias para orientar la minería y el beneficio de los metales preciosos. (CRC Oficio 150.07.01. S.F).¹³⁶

¹³³ Entrevista a Secretario de Gobierno Departamental. 11 de agosto de 2015.

¹³⁴ Entrevista al Secretario de Gobierno Departamental. 11 de agosto de 2015.

¹³⁵ CRC. Misión y Visión de la entidad. 2016. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.crc.gov.co/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>

¹³⁶ CRC. Oficio 150.07.01. S.F. Informe sobre minería en el Departamento del Cauca “Problemática Minero - Ambiental en el Departamento del Cauca”. Popayán.

Aunque el oficio no tiene la fecha, las demás cifras dan cuenta de acciones de la Corporación en el año 2012, por lo que las mencionadas visitas, son de la misma fecha. En datos más actualizados (2014) se tuvo que la CRC ha expedido 4 licencias ambientales y 9 Planes de Manejo Ambiental para Buenos Aires, en donde resalta que de los 9 Planes aprobados solo 4 son para explotación de oro, a nombre de Henry Torres, quien es también representante legal de la Asociación de Mineros del Cauca.¹³⁷

Los Planes de Manejo Ambiental aprobados corresponden a los sectores de: Sector Loma Alto, Sector La Paila, Sector Madroño y vereda Santa Catalina; entre las observaciones hechas por la CRC destaca el PMA ubicado en la vereda Santa Catalina, para el cual el titular Henry Torres presenta un oficio en el que manifiesta la inexistencia de comunidades étnicas (negras e indígenas) en el área. Por el contrario, un habitante del municipio, indica que las veredas o sectores que hacen parte del Consejo Comunitario

Cerro Teta [...] agrupa a las unidades de Santa Catalina, Mazamorrero, Santa Rosa, Santa Bárbara, Cascajero, Guayabal, Cascarillo, La María, Palo Blanco, La Pila y... bueno de ahí salimos... a Munchique, Honduras, Ovejas, Chambimbe, San Gregorio y Chiquinquirá, y San Joaquín.¹³⁸

Además de lo anterior, la entidad ambiental identificó un sitio de afectación por minería con retroexcavadora en el río La Balsa, en el que trabajaban 80 personas y donde se evidenciaron afectaciones al medio ambiente, como la contaminación del río.¹³⁹ Para el 2014 en el informe de gestión anual sostiene haber realizado 4 visitas a Buenos Aires en atención a casos de extracción de minerales en donde una de ellas terminó en la incautación de 5 retroexcavadoras en la fecha del 15 de julio¹⁴⁰.

¹³⁷ CRC. Licencias ambientales y/o Plan de Manejo Ambiental por municipios en el Departamento del Cauca. Popayán. 2014a.

¹³⁸ Entrevista a habitante del municipio. 19 de diciembre de 2015.

¹³⁹ CRC. Informe de Gestión Ambiental del Cauca.2011. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.crc.gov.co/files/anuncios/informe-de-gestion-2011-crc.pdf>

¹⁴⁰ CRC. Informe de Gestión en Rendición de Cuentas. 2014b. Pág. 156 Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.crc.gov.co/files/InfoGestion/2014_3/INFORME_GESTION_2014_2.pdf

Los operativos se hicieron en trabajo conjunto con autoridades de policía, ejército y funcionarios de la fiscalía.

Con respecto a las labores de índole técnico-ambiental de la CRC, un minero del indicó lo siguiente:

Eso ellos [refiriéndose a la funcionarios de la CRC que han visitado su entable minero] nos han enseñado mucho, nos han enseñado mucho digamos ahora con los aseos, la minería, los palos todo eso e inclusive ellos entran al socavón de uno: “se tiene que arreglar esto”, eso lo tiene que cumplir uno, ellos si los tenemos a cada ratico en medio ambiente, pa qué ellos ver cómo están los ríos limpio, usted entra a la bocamina esos escombros se recogen tenemos que mantearlo bien aseadito, ellos si no han estado ayudando bastante.¹⁴¹

Además de las actividades descritas, la CRC ha hecho levantamiento de información de los impactos y afectaciones ambientales que la minería deja en los territorios, o también denominados pasivos ambientales. Entre las acciones que destaca un funcionario está la cuantificación y cualificación de todos los puntos mineros en los que ya no se hacen actividades de extracción. En este sentido señala:

En eso avanzó la Corporación, como te digo en esos 5 municipios del norte del Cauca y se identificaron 123 sitios, 123 áreas mineras en estado de abandono en otras palabras 123 pasivos ambientales, [...] de esos quedó 2 en Buenos Aires, [...] categorizados como alto muy alto en Buenos Aires y uno en Suarez entonces ahí está el primer aviso que Buenos Aires es un municipio que ha sido bastante golpeado y deteriorado su suelo, [...] pero mira es trabajos que la Corporación viene haciendo esfuerzo y realizando, aportando, porque este es otro reto que tenemos las corporaciones y el país, ahora es diagnosticar, georeferenciar, evaluar qué nos está dejando toda esta extracción ilegal de minerales y nosotros como corporación empezamos a avanzar en eso.¹⁴²

Una vez lo anterior, se ha recorrido por la institucionalidad minera de los niveles nacional y departamental. Al remitirse al Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 “De las mano de la comunidad” se encuentra que el sector minero está basado en 3 ejes: 1. organización de personas o comunidades que desarrollan actividades extractivas, 2. Legalización de todas la unidades de producción minera del municipio

¹⁴¹ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

¹⁴² Entrevista a funcionario de la CRC 8 de abril de 2015.

y, 3. Tecnificación del ejercicio productivo.¹⁴³ No obstante, según el informe de gestión municipal, las tareas realizadas por la autoridad municipal se centraron en visitas a las minas para la notificación del rechazo de las actividades mineras ilegales en el municipio.¹⁴⁴ Por otro lado, la alcaldía tiene registrados 111 barequeros en el municipio.

2.3 Conflictos y resistencias

2.3.1 “Se dice que cada vez que la Fiscalía va a hacer un operativo de esos, los mineros ya saben”:¹⁴⁵ Corrupción en las prácticas burocráticas

Los títulos y licencias ambientales se expiden desde la capital del país, con base en la capacidad de información de las entidades geológicas y las concernientes a la presencia de comunidades étnicas. La comunicación entre estas instituciones juega un papel significativo para desarrollar el modelo de contratación minera tal cual está diseñado, incluyendo los aspectos socio-ambientales, como lo planteó el PND 2010 – 2014. Conceder títulos mineros de manera irregular por parte de funcionarios estatales se configura como un puente entre la cantidad elevada de títulos y algunas prácticas personalizadas de funcionarios estatales. Un exfuncionario de la alcaldía de Buenos Aires, es explícito al comentar esta situación para el municipio:

[...] ha habido varios intentos del gobierno de dar concesiones a compañías mineras transnacionales y nacionales haciendo uso de la facultad que tiene el gobierno del suelo y del subsuelo [...] allí hay un permiso de exploración y explotación de alguien que ni siquiera conocía la zona, porque se daba mucho por la corrupción que existe entre las instituciones. Por ejemplo, inicialmente a

¹⁴³ ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015. “De la mano con la comunidad”. 2012. Pág. 68 Fecha de consulta 21 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.buenosaires-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663033336132303337353234323037/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>

¹⁴⁴ ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Informe de Gestión Municipal 2014. “De la ilusión a la realidad”. 2014. Pág. 7. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://buenosaires-cauca.gov.co/apc-aa-files/31376433623739636430323730663765/informe-de-gestin-2014-buenos-aires-cauca.pdf>

¹⁴⁵ Así manifiesta la corrupción institucional un exfuncionario de la alcaldía municipal de Buenos Aires.

través del SENA y a través de Ingeominas ellos levantaban los perfiles de las zonas mineras o sea ellos caracterizaron las zonas mineras de este país [...] pero ¿qué fue lo que ocurrió? que esa información fue vendida, fue extraída por los funcionarios de esas empresas y vendida a las grandes multinacionales, [...] ellos ya habían comprado la información minera del país, ellos llegaron solicitando donde había oro, exclusivamente donde había oro, y donde había otros minerales. Ellos no llegaron a la ciega, y ¿por qué llegaron allí? porque estos funcionarios le habían vendido toda la información del país.¹⁴⁶

La aseveración anterior es indicativa de la irregularidad en la expedición de títulos en el municipio y, además aporta a la comprensión del funcionamiento del Estado no como un ente unitario, sino por el contrario, personalizado en tanto que las prácticas burocráticas van más allá del comportamiento idealizado del Estado en la visión Weberiana.¹⁴⁷ Además, la situación se presenta en los requisitos socio-ambientales para iniciar labores de explotación:

O sea esos niveles pues de las instituciones están permeadas por la corrupción entonces no se cumplen ni en el tema ambiental, ni en la reglamentación, [...] por decir algo entre las movilizaciones que hemos hecho entre indígenas, campesinos, afros y toda la cosa se logró por decir algo el derecho de prelación, por ejemplo: cuando el gobierno vaya a “adjudicar” se ganó el derecho a la prelación y a la consulta previa que viene establecido en el Convenio 169 de la OIT [...]. [Pero] Eso no ocurre, cuando la gente se da cuenta es cuando tiene a la compañía minera ahí respirándole, lo de la Consulta Previa para los grupos étnicos tampoco, difícilmente o sea el gobierno hace una Consulta Previa para un grupo étnico para asignar un título minero, o sea los mecanismos están la política está ya bastante perfeccionada pero quién la hace cumplir, o sea con unos billeticos se van a Bogotá y eso en 8 o 15 días en 1 mes 2 meses tienen un permiso de exploración o explotación.¹⁴⁸

Por otro lado, pero bajo la mirada misma de las prácticas burocráticas personalizadas, es preciso aquí hacer referencia a la minería a cielo abierto hecha con maquinaria pesada (retroexcavadoras y dragas). Aquí se relaciona con las prácticas burocráticas irregulares que según testimonios no solo se evidencian en entidades del orden nacional, sino que son percibidas en las instancias regionales y locales:

¹⁴⁶ Entrevista a exfuncionario. 9 de septiembre de 2015.

¹⁴⁷ GUPTA, Akhil. SHARMA Aradhana. Las Burocracias. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. 2014. Pág. 68.

¹⁴⁸ Entrevista a exfuncionario. 9 de septiembre de 2015.

Una vez hicieron un operativo [refiriéndose al municipio de Buenos Aires] que cogieron 20 retroexcavadoras. Fue que se hizo una gestión en Bogotá con la Fiscalía y mandaron un grupo élite desde Bogotá que no les avisó a los de acá [autoridades regionales y municipales], fue la única vez que se pudo hacer un operativo serio, o sea llegó un grupo élite y tin tin tin, llamaron a los helicópteros y acordonaron la zona y tin tun tan y listo y capturaron como 20, de resto no siempre capturan, una, dos por qué, porque siempre [a] ellos [los operarios de las máquinas]... hay quien les informa.¹⁴⁹

Este hecho es muy significativo al seguimiento de la política en cada una de sus agencias. A partir de ahí, se puede establecer cómo al iniciar una directriz o línea de acción esta no recorre intacta desde el ámbito nacional hasta su materialización en lo local, sino que se ve enfrentada a los comportamientos desprovistos de imparcialidad de cada instancia o agencia y sus respectivos funcionarios.

En Buenos Aires los operativos institucionales en contra de la minería sin título o licencia ambiental, principalmente hecha con maquinaria pesada, han sido varios según sostiene un habitante del municipio, perteneciente al Consejo Comunitario¹⁵⁰ Cerro Teta: “entre lo que es las entidades gubernamentales llamase alcalde, llamase policía hasta el ejército, hermano, toda esa gente van allá a recoger su plata”.¹⁵¹

La situación de corrupción en los operativos es descrita también así:

Se dice que cada vez que la Fiscalía va a hacer un operativo de esos, los mineros ya saben, entonces y que concertan dejan la retro más mala y las otras las esconden entonces la fiscalía va y quema o incauta la retro mala o la más viejita y las otras las esconden y pasado 6 horas de que la Fiscalía hace el operativo salen otra vez a trabajar, y ellos tienen clarísimo que a los 2 meses o 3 meses vuelve otro operativo y ya hacen la misma. ¿Usted cuánto cree que vale esa información de la Fiscalía? decirle se ha organizado un plan de trabajo y en tal semana les vamos a caer, no sé 100, 200, 300 millones de pesos pero eso vale, y alguien se está ganando esa plata dentro de la Fiscalía, dentro del CTI.¹⁵²

¹⁴⁹ Entrevista a exfuncionario. 9 de septiembre de 2015.

¹⁵⁰ El Consejo Comunitario es una figura político-organizativa habilitada por la Ley 70 de 1993 en la que se pueden asociar personas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

¹⁵¹ Entrevista a habitante de Buenos Aires. 19 de diciembre de 2015.

¹⁵² Entrevista a exfuncionario. 9 de septiembre de 2015.

El seguimiento al hecho de la incautación de maquinaria nos dirige también a las irregulares prácticas de los funcionarios. En efecto, se dio el operativo tal cual lo menciona el informe en la vereda Santa Rosa,¹⁵³ y las máquinas fueron llevadas al municipio vecino de Santander de Quilichao y puestas a disposición de la Fiscalía. 5 meses después se supo por parte de la CRC que las máquinas habían sido devueltas a personas que alegaron ser propietarios. Según la demanda interpuesta por la CRC a la Fiscalía, el proceso de devolución se hizo con documentación falsa.¹⁵⁴

El papel de la CRC en el municipio es señalado por comportamientos carentes de imparcialidad que han permitido, o mejor, que no han contribuido por medio de las funciones propias de la entidad, al cese de las actividades extractivas con maquinaria pesada:

nosotros le hemos planteado que establezca unos puntos de monitoreo, si mínimamente la CRC estableciera unos puntos de monitoreo y exigirle a “la Puchi” [mina ubicada en el municipio] que complete la normatividad ambiental pero los funcionarios de la CRC van allá, les dan dos pesos y ya, los mismo que pasaba aquí esto se llenó, se dice que aquí en el Cauca hay más de 2000 retroexcavadoras, será que 2000 retroexcavadoras entraron de manera invisible, que no las vio la Fiscalía que no la vieron los personeros, que no las vio la CRC y siguen campantes ahí, la Fiscalía hace la pantomímica y va y quema una de las retro esas detiene a 2, 3 pendejos, como para calmarle un poquito... pero igual promediando a esos operativos en Buenos Aires llevan más de un año haciéndolo y hay más de 50 retros trabajando.¹⁵⁵

¹⁵³ Según el informe expuesto por la CRC fueron 5 máquinas incautadas. Por otro lado, la información en prensa es diferente: el Portal web de Proclama sostuvo que fueron 6 en artículo publicado el mismo día del hecho: <http://www.proclamadelcauca.com/2014/07/en-buenos-aires-cauca-capturados-5-sujetos-y-decomisadas-6-retroexcavadoras-dedicadas-a-la-mineria-criminal.html>. Mientras que, el mismo portal, pero en fecha de diciembre de 2014 comenta que fueron 4: <http://www.proclamadelcauca.com/2014/12/alcaldia-de-santander-de-quilichao-estimula-mineria-criminal-devolvio-irregularmente-maquinaria-decomisada-en-buenos-aires.html>. Siendo el mismo número (4 máquinas) que la W Radio expone en el siguiente enlace: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/investigacion-en-cauca-devolucion-de-maquinas-incautadas-por-mineria-ilegal/20141218/nota/2557150.aspx>, La falta de claridad complementa el argumento de las irregularidades que se manejan en el proceso de incautación.

¹⁵⁴ PROCLAMA DEL CAUCA. (17 de diciembre de 2014). Alcaldía de Santander de Quilichao estimula minería criminal: devolvió irregularmente maquinaria decomisada en Buenos Aires. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.proclamadelcauca.com/2014/12/alcaldia-de-santander-de-quilichao-estimula-mineria-criminal-devolvio-irregularmente-maquinaria-decomisada-en-buenos-aires.html>

¹⁵⁵ Entrevista a exfuncionario. 9 de septiembre de 2015.

2.3.2 “Yo diría que lentamente vamos reuniéndonos”:¹⁵⁶ Relaciones interinstitucionales en el ámbito minero

La articulación entre instituciones y agencias en distintos niveles es un punto a reforzar resaltado en los PND y PNDM. El sector minero, según lo planteado en la política minera, se sirve de otros sectores para consolidarse como el de transporte y el de seguridad y es por medio de esta cooperación enmarcada en el Código de Minas que se engrana el sistema de contratación minera:

Suspender una extracción ilegal ya no es competencia de la Corporación y presionar que si hay daños ambientales si está generando impactos ambientales negativos es competencia de la Corporación y es ahí donde nosotros tenemos que actuar pero si hay una actividad ilegal nosotros lo que hacemos es notificar a las alcaldías municipales y al alcalde como máxima autoridad de su municipio que de acuerdo a la Ley 685 del 2001 en su artículo 306 es un artículo que le está diciendo al alcalde “señor alcalde usted como máxima autoridad en su municipio si se está haciendo extracción ilegal de minerales usted es la persona indicada y le compete actuar haciendo uso de la policía que si tiene toda la autoridad para que se suspenda para que se paralice ese tipo de actividades”.

¹⁵⁷

El intercambio de información entre las instituciones y agencias está en proceso de construcción a la fecha de 2015. No ha sido un curso dado con la política, sino que ésta mediada por comportamientos entre los funcionarios mismos, como consenso en la búsqueda de un objetivo o en posturas alejadas entre sí:

Yo diría que lentamente vamos reuniéndonos [CRC y ANM] esas relaciones, ya empezamos como a tener avances [...] aunque sea en comunicación, en suministrarnos información, y en no volver a caer [...] [que] la autoridad minera sea más cuidadosa, y de pronto hacer un análisis mucho más profundo cuando hay una solicitud de un título minero. ¹⁵⁸

Esta precariedad en la articulación ha sido aspecto generador de discusiones entre las instituciones, como lo hace evidente a continuación en el momento de otorgar un título y su correspondiente licencia ambiental:

¹⁵⁶ De esta manera califica un funcionario de la CRC las relaciones con la autoridad minera.

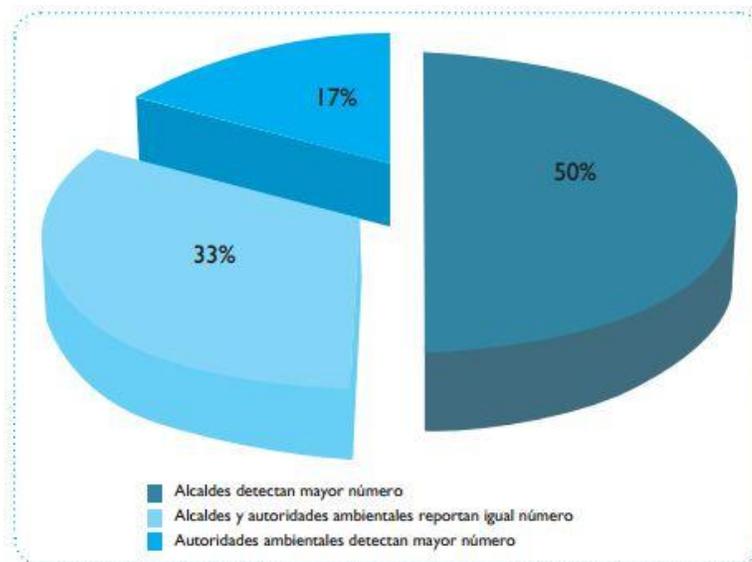
¹⁵⁷ Entrevista a funcionario de la CRC 8 de abril de 2015.

¹⁵⁸ Entrevista a funcionario de la CRC –8 de abril de 2015.

Nosotros como Corporación tenemos que cuidar, si nosotros consideramos que eso es un ecosistema estratégico pues hacer una exclusión porque ya unas sustracción una área de reserva forestal, y decirles no señores, lo único que podemos otorgar en determinada área porque, porque consideramos ecosistema estratégico se tiene que conservar, ahí actuamos nosotros como Corporación y entonces eso es lo que hemos querido con la autoridad minera pues que tengamos en cuenta revisemos eso y no caer en ese, no caer pues porque pues si hay títulos otorgado en páramos y eso nos trae problemas a nosotros como Corporación porque vos que alguna autoridad te otorga un derecho entonces vos lo que venís a hacer a la corporación es se te otorgue la licencia ambiental para hacer uso de ese derecho entonces ahí viene el embrollo con nosotros no, que vos todo un empresario minero empiezas a defender tu derecho y tu título entonces terminamos enfrentados ahora si contigo porque nosotros como autoridad ambiental nos corresponde es conservar ese ecosistema estratégico entonces allí vienen las diferencias con la autoridad minera.¹⁵⁹

Las dificultades interinstitucionales que se hacen evidentes desembocan en que desde las distintas entidades se manejen diferentes cifras y datos, el gráfico 7 muestra el nivel de coordinación de información entre las alcaldías y las CAR, donde se resalta que en sólo el 33% de los casos se maneja igual número de unidades de explotación minero.

Gráfica 7. Coordinación entre las alcaldías y autoridades ambientales sobre el número de unidades de explotación minero (UEM) en el área municipal



Fuente: Defensoría del Pueblo.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Entrevista a funcionario de la CRC 8 de abril de 2015.

¹⁶⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit. Pág. 92.

Por otro lado, el papel de la Gobernación del Cauca y de la CRC ha encontrado algunos puntos de convergencia. La mesa minera departamental, es un espacio habilitado tanto del director de la Corporación, como del Gobernador mismo y que cuenta con la participación activa de mineros del Cauca, organismos de control y de seguridad del Estado, así como también alcaldes de algunos municipios. Este espacio está “encaminado en buscar alternativas en cómo ser eficaces en el control de la extracción ilegal de mineral”.¹⁶¹

La articulación de los sectores, según la política, debería acercar al sector minero colombiano a su consolidación y desarrollo. Sin embargo, como se ha resaltado las aproximaciones se están tejiendo, las redes de comunicación e intercambio de información apenas se construyen, evidenciando que el sector minero ha operado desde el 2001, desde el Código de Minas, con una falencia en la coordinación intersectorial. Se podría pensar, que luego de 14 años, con todos los comportamientos burocráticos evidenciados, hay un desorden en la forma de materializar la política. No obstante, los postulados de Gupta y Sharma, sobre el estudio del Estado, va más allá de la comprensión de la mencionada falta de unidad estatal en sus funciones de regulación sino que “estas imágenes caóticas o fantasiosas son centrales y constitutivas del ejercicio del poder del Estado”,¹⁶² ya no se imagina al Estado como un ente sólido y unitario, por el contrario se evidencia en la manera tal cual hace presencia en lo público.

En los estudios del Estado se ha ignorado la relación entre el gobierno central y el ámbito local, los postulados clásicos como el de Weber no enfatizan en dicha relación y configuran lo que se ha denominado como “modelos disfuncionistas” ya que pretenden explicar el Estado desde las medidas que se toman en los “centros políticos”.¹⁶³ De esta forma se evidencia una brecha entre el gobierno central como lo es la ANM y las autoridades y poderes locales. Por tanto, cuando un privado

¹⁶¹ Entrevista a funcionario de la CRC 8 de abril de 2015.

¹⁶² GUPTA. SHARMA. Op. Cit. Pág. 70.

¹⁶³ BOLÍVAR. Op. Cit. Pág. 101.

solicita un área para las labores extractivas ante dicho ministerio del orden nacional permite “que las entidades territoriales se marginen del tema”.¹⁶⁴ En otras palabras se empieza a identificar la situación por la que las autoridades territoriales locales y regionales son alejadas del proceso de titulación. El contrato de concesión es realizado entre el particular y la autoridad minera dejando de lado a las municipalidades con funciones sancionatorias y de registro únicamente, hablando aquí de la minería de barequeo.

La relación entre el centro y las periferias de la que habló Tarrow resalta por la importancia de los procesos locales y su capacidad de condicionar la formación de instituciones específicas.¹⁶⁵ El municipio de Buenos Aires es caracterizado por la convergencia de varios polos de poder. José María Rojas habla de la configuración de poderes en el plano local.¹⁶⁶ En Buenos Aires lo que se presenta es una multipolaridad del poder local, por lo que se configuran el poder de los consejos comunitarios de comunidades negras, resguardos indígenas, el de los mineros y el de los grupos armados ilegales (Guerrillas y Bandas Criminales - BACRIM).

En efecto, todos ellos detentan un nivel de control dentro del territorio-administrativo que comprende el municipio de Buenos Aires, y algunos de ellos, además, usan la violencia para ejercer dicho control, como los grupos armados ilegales, contraponiéndose al postulado de Weber de que el Estado es quien tiene el monopolio de la violencia. Por otro lado, las autoridades étnicas ejercen el control territorial por medio del ordenamiento del territorio que se consigna en los Reglamentos internos y en los Planes de vida y, además, disponen de grupos de personas (guardias) destinadas al control prácticas y presencia de agentes en el territorio. Lo que se tiene es pues, un conflicto en los territorios donde con la incursión de agentes ilegales y criminales en sitios donde se venían desarrollando minería a diferentes escalas y, el surgimiento de movimientos locales y regionales

¹⁶⁴ UPME. 2007. Op. Cit. Pág. 16.

¹⁶⁵ BOLÍVAR. Op. Cit. Pág. 102.

¹⁶⁶ ROJAS. Op. Cit.

de corte étnico en oposición al modelo oficial y reclamando autonomía para designar el uso del suelo.¹⁶⁷

En resumen, ante el marco normativo y el cumplimiento de las funciones de la institucionalidad minera surgen tensiones que impiden o dificultan el desarrollo de la política pública como la corrupción, la (des) coordinación interinstitucional y los entes de poder locales, alejándola de la consecución de metas y objetivos propuestos tanto de cada una de las agencias y niveles, como los propósitos nacionales del gobierno central estipulados en los PND.

¹⁶⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2013b.pág. 173.

3. Estado, minería y poderes locales

En general el concepto de Poder está asociado a la autoridad, influencia y fuerza siendo el Estado el marco donde se desarrolla el poder político. El poder en una democracia como la colombiana está dividido en tres ramas, la judicial, la legislativa y la ejecutiva; así el poder del Estado se concentra en la capacidad crear leyes, imponer justicia, mantener orden y defender el país de amenazas externas. El poder estatal se mantiene aun cuando es desagregado en los niveles del aparato institucional y en los procesos de descentralización. El municipio es una entidad territorial con autonomía fiscal, política y administrativa de la división del Estado, la entidad tiene dentro de sus funciones la planificación y ordenamiento de su territorio. Sin embargo en el municipio de Buenos Aires se evidencia la coexistencia de varios ordenamientos territoriales y de varias estructuras de poder.

El concepto de autoridad se ha asociado al poder de mando y el deber de obediencia de ejercer poder o influjo sobre otros hombres.¹⁶⁸ La legitimidad del poder del Estado para gobernar una sociedad es adquirida por la legalidad.¹⁶⁹ En el municipio de Buenos Aires no solo se presenta la autoridad municipal, que es estatal, sino que además existen la autoridad indígena y la autoridad de comunidades negras estas, dos últimas como limitante del poder del Estado toda vez que plantean una forma especial de territorialidad. Este capítulo muestra la configuración de varios poderes en el plano local o “multipolaridad de poderes” en lo local. Así, en primer lugar se presentan algunas nociones del poder del Estado en tanto la alcaldía. En segundo lugar, se expone cómo están estructurados los diferentes polos de poder que se configuran y existen en el territorio municipal. Finalmente, se muestran otros polos de poder al margen de la autoridad.

¹⁶⁸ WEBER. Op. Cit. Pág. 170.

¹⁶⁹ HALL. Op. Cit. Pág. 534.

3.1 Estado, Poder y Autoridad

El Estado es la organización burocrática que ejerce poder sobre la sociedad civil en un territorio específico.¹⁷⁰ Como elementos constitutivos se tiene que el Estado es un conjunto de instituciones, el personal que administra y labora en esas instituciones, la capacidad de producir leyes, normas y reglamentos y, una condensación de la red de relaciones de poder, dominio y fuerza que atraviesan la sociedad.¹⁷¹ El Estado es el centro del poder político desde el cual tiene el poder de legislar, de imponer justicia, de regular las actividades económicas y de fiscalizar y penalizar el cumplimiento de las leyes.

Un rasgo de los Estados actuales es recibir los poderes por medio de leyes o un sistema de leyes, la legitimidad del Estado es adquirida por sustentarse en la legalidad. También el concepto de soberanía está ligado al de “Estado” por lo que no se lo puede pensar sin un territorio permanente.¹⁷² Una de las expresiones del poder político del Estado, además, es el monopolio legítimo de la fuerza y los medios de coerción sobre un territorio determinado.¹⁷³ A través de estos el poder facilita el derecho, es decir que los individuos obedezcan la ley por el temor a la sanción que el poder le puede infligir.

La autoridad es una forma de poder del Estado “pública e independiente”, separada de los titulares que lo detentan en un momento o periodo, es decir, que la autoridad del Estado se mantiene pero las personas que gobiernan y administran cambian.¹⁷⁴ El poder es ejercido por una autoridad que puede ser un cargo con el derecho de dar órdenes y directrices. Así, el Código de Minas de 2001 en su artículo 5° le

¹⁷⁰ BRESSER, Lulz. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En: (Ed). Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Acuña, Carlos. 1998. pág. 259-294. Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado. pág. 268.

¹⁷¹ OSORIO, Jaime. El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder. Fondo de Cultura Económica. México 2004. Pág. 20.

¹⁷² HALL. Op. Cit. Pág. 535.

¹⁷³¹⁷³ Osorio. 2004. Op. Cit. Pág. 29.

¹⁷⁴ HALL. Op. Cit. Pág. 537.

atribuyó la propiedad de los recursos mineros del suelo y el subsuelo al Estado y en 2011 la capacidad para administrarlos quedó a cargo la Agencia Nacional de Minería como autoridad minera.

Pero, cómo estudiar todas las situaciones, aspectos y características en Buenos Aires respecto de las actividades extractivas, y más aún, en el interés por estudiar el Estado, cómo encajarían estas en los postulados sobre desagregar el Estado. Ya se ha hecho alusión a los postulados de Abrams, Martínez y Gupta y Sharma sobre cómo estudiar el Estado y entenderlo a través de sus niveles, agencias y entidades, es decir, una desagregación del Estado. Entenderlo no como unidad coherente, sino con un carácter multivariado, pluricentrado y fluido.¹⁷⁵ Desproveer la imagen de ente unitario y sólido y entrar a estudiarlo en sus prácticas, que como se ha mencionado obedece a comportamientos que con frecuencia son irracionales, parciales y personales.¹⁷⁶

No obstante, la discusión teórica que plantea Abrams¹⁷⁷ es el desenmascaramiento del Estado. Éste tiene rostro que es asumido y encarnado por las prácticas burocráticas de los funcionarios. Sobre estas premisas las prácticas del Estado pueden llegar a ser contradictorias e incoherentes. Así, según las directrices del ordenamiento territorial concebido en la ley, existen tres niveles político-administrativos: Nacional, departamental y municipal. La Ley 1454 de 2011 asigna funciones a cada una de ellas. Los Planes de Ordenamiento Territorial POT, son la figura por la cual la entidad municipal orienta y administra “el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Artículo 9 de la Ley 388 de 1997). Este debe ser presentado por el alcalde y aprobado por el concejo municipal. No obstante, en el municipio de Buenos Aires existen entes con autonomía reconocida además de la autoridad municipal: los Consejos Comunitarios de comunidades negras y los Cabildos Indígenas.

¹⁷⁵ Martínez. Op. Cit.

¹⁷⁶ GUPTA. SHARMA. Op. Cit.

¹⁷⁷ ABRAMS. Op. Cit.

Las figuras políticos-administrativas a las que se hace mención tienen la capacidad de gestión del territorio dentro de sus áreas. Es decir, las figuras de los consejos y los cabildos pueden administrar el uso y usufructo de sus territorios conforme a las disposiciones dadas en asambleas comunitarias. Como resultado se tiene, directrices y lineamientos de ordenamiento territorial desde el orden nacional, con intervención departamental como los conceptos dados por las CRC y, los POT establecidos por las alcaldías. Pero en la dimensión local Buenos Aires cuenta con los Consejos Comunitarios de Cerro Teta, Cuencas del río Teta micro cuenca Teta-Mazamorrero, La Balsa, La Alsacia y Santa Clara; y por otro lado, los Cabildos Indígenas de Las Delicias, La Paila y El Ceral. Aunque los consejos comunitarios no están todos titulados colectivamente, tal cual lo estipula la Ley 70 de 1993, sí están reconocidos individuales legalmente ante la alcaldía. Cada una de estas figuras tiene autonomía para emitir ordenanzas y lineamientos en su área de influencia y al ser reconocidas legalmente con estas facultades hacen parte del ordenamiento territorial, aunque un plano local-rural.

Rojas habla de una “bipolaridad del poder”¹⁷⁸ refiriéndose al polo de poder del cabildo indígena y al poder del Estado en la administración municipal, toda vez que en ambas plantean dos territorialidades diferentes. En el caso de Buenos Aires, la presencia de los consejos comunitarios de comunidades negras agrega otra forma de territorialidad y por consiguiente otro polo de poder: una “multipolaridad del poder local”.

Empero es en este nivel local en que entender el Estado toma fuerza. El segundo capítulo muestra las funciones institucionales para el control de la minería, además de las prácticas a nivel local en el municipio. Observando cómo es la relación de las personas que viven en la parte rural de una región particular con los funcionarios estatales que hacen presencia allí se determinan tanto las relaciones que se tejen entre los burócratas con las personas, como lo que hacen los primeros en nombre

¹⁷⁸ ROJAS. Op. Cit.

del Estado.¹⁷⁹ Pero lo llamativo de estas situaciones para el caso de Buenos Aires es la contradicción que se configura en el municipio. Los consejos comunitarios y cabildos son reconocidos legalmente con funciones de ordenamiento del territorio, pero se convierten en factores de tensión al cuestionar y negociar en contra de la política minera y de las prácticas instituciones nacionales, regionales y municipales.

Lo que Rojas denomina “oposiciones”¹⁸⁰, refiriéndose a la estructura del poder local, está conformado en Buenos Aires así:

El poder del Estado en el cargo del Alcalde, la autoridad indígena visible en el Gobernador y la autoridad negra concreta en las Juntas de los Consejos Comunitarios. El Alcalde ejerce como administrador del municipio en tanto poder ejecutivo del Estado al igual que las Juntas de Consejos Comunitarios, pero el Gobernador indígena no actúa como poder ejecutivo en relación a los Resguardos Indígenas.

Otro bloque de “oposiciones” de las estructuras del poder local lo conforman el Concejo Municipal, los Cabildos Indígenas y la Asamblea General por parte de los Consejos Comunitarios. El Concejo Municipal en relación al poder Legislativo aprueba el presupuesto municipal y crea Acuerdos y Resoluciones sancionadas por el Alcalde; los Cabildos Indígenas y La Asamblea General de comunidad negras son un espacio de participación activa de todas las personas de la comunidad en la que se decide sobre los usos y prácticas en los territorios respectivos.

En suma, la configuración muestra la coexistencia de tres centros de poder: el poder ordinario del Estado representado en la Alcaldía Municipal sobre el territorio de la municipalidad, el poder especial de la autoridad indígena en el territorio del

¹⁷⁹ GUPTA, Akhil. Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado. En: Umbrales. (Ed). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 2015. Pág. 82.

¹⁸⁰ ROJAS. Op. Cit.

Resguardo las Delicias y, el poder especial de las autoridades de comunidades negras en los territorios ancestrales y algunos en Territorios Colectivos.¹⁸¹

Las estructuras de poder local descritas cuentan con un cuerpo de control ejecutivo que para el caso de la Alcaldía sería la Policía Municipal y al Alcalde, como jefe de ella. Las autoridades étnicas presentan también un grupo dedicado al control de actividades y personal foráneo a la comunidad conforme a los lineamientos de cada ordenamiento territorial. Por un lado se tiene a la Guardia Indígena y por otro a la Guardia Cimarrona que para el caso de las comunidades negras asentadas en los valles interandinos, es relativamente nueva, y es un modelo con la función de “defensa de la autonomía y soberanía de los territorios”.¹⁸²

Las Autoridades indígenas y negras, se oponen y negocian con instituciones como la ANM y CRC. Así, un miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta, además de señalar puntos de consenso establecidos con la alcaldía, cuestiona las prácticas institucionales:

Pues hubo un tiempo en el que logramos hacer una buena incidencia, y logramos hacer unos acuerdos con la administración municipal que está terminando en este año, para hacerle frente al tema de la minería ilegal, de la minería criminal. Desafortunadamente lo que hemos observado es que la normatividad para esto es muy frágil, pero aparte de eso, también, uno mira unos casos muy delicados, que a nuestra manera de ver, dan cuenta también, de una... de una complicidad entre algunos estamentos del Estado que les compete hacer este control y la gente que hace la minería. (Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 22 de diciembre de 2015).

Así mismo, la persona entrevistada, complementa su idea expresando que: “en los últimos 3 años en Buenos Aires [...] no pasa nada, se ven helicópteros que van, helicópteros que vienen, pero no hay una acción contundente de parte del Estado para erradicar este flagelo.” (Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro

¹⁸¹ El reconocimiento legal como Territorio Colectivo se hace efectivo cuando la comunidad que pertenece al Consejo Comunitario inicia los trámites respectivos ante la autoridad estatal de administración de predios rurales.

¹⁸² VERDAD ABIERTA. (14 de julio de 2015). Los desafíos de la Guardia cimarrona. Fecha de consulta 25 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/5881-los-desafios-de-la-guardia-cimarrona>

Teta. 22 de diciembre de 2015). Permitiendo así evidenciar que a pesar de que el consejo comunitario ha realizado acuerdos con la administración municipal, estos no se han efectuado debido a comportamientos irracionales en estamentos estatales. También denota una posición respecto de la minería que se realiza en el municipio, similar a lo expresado, por un miembro del consejo “Cuencas del río Cauca, Micro cuenca Teta-mazamorrero”:

A ver, nosotros hemos dicho “un rechazo rotundo, no a la minería criminal, no a la minería a gran escala”, le hemos dicho no a esta minería de despojo a esta minería que acaba con la existencia de los pueblos, le hemos dicho sí a la minería artesanal-ancestral y estamos de frente a esto. Hemos formado bloques, hemos formado la Guardia Cimarrona, hemos hecho formación-capacitación en Derechos Humanos pero también cómo hacer respetar los territorios fortalecido las autoridades los consejos comunitarios, juntas de gobierno, para poder avanzar. Lo duro es que también nos han permeabilizado, nos han cooptado mucha gente, nos han amenazado mucha gente entonces a quién denunciarnos, cómo lo hacemos, pero sí hemos hecho acciones importantísimas.¹⁸³

Con esta posición es claro el argumento que tiene el representante de permitir sólo minería artesanal, como el barequeo, y prohibir las actividades que son ejercidas por personas ajenas al Consejo, como a la minería “criminal” entendida principalmente como la hecha con retroexcavadoras y por personas y vinculada a grupos armados ilegales; y también la de “gran escala” refiriéndose a la que es realizada por grandes empresas multinacionales, como Anglo Gold Ashanti, que posee títulos y solicitudes sobre el municipio. Sobre la presencia de la minería con retroexcavadora un miembro del consejo comunitario cerro Teta indica que: “Todo va quedando vuelto nada. Y esa es la forma que se han dentrado las máquinas acá y en esa forma si hay como 8 kilómetros de río Teta vuelto nada, y como tres kilómetros del río Mazamorrero también allá en esa misma forma, ya casi acabado”.¹⁸⁴

En lugar de la “minería a gran escala” y de la minería criminal, -clasificaciones dadas por magnitud o por el tipo de actor que la realiza-, los integrantes de los consejos

¹⁸³ Entrevista miembro del consejo comunitario Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015.

¹⁸⁴ Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 19 de diciembre de 2015.

comunitarios promueven otro tipo de minería: “la minería artesanal- ancestral”, o de barequeo. Bajo estos conceptos, los consejos comunitarios, de Buenos Aires, y en general del norte de Cauca, han articulado su discurso político colectivo, asumiendo también lo establecido por la Ley 70 de 1993 sobre la minería artesanal como medio de subsistencia para las comunidades negras:

Pero al mismo también nosotros estamos desde los consejos comunitarios también buscando alternativas, buscando otras alternativas a ver cómo es que estos muchachos, cómo es que estos pequeños mineros pueden hacer su actividad de tal manera pues que les permitan avanzar y mejorar su calidad de vida.¹⁸⁵

El capítulo XIV del Código de Minas establece la creación de Áreas Mineras Étnicas para la explotación conforme a la disposición y participación de comunidades indígenas o negras, quienes son autorizadas para determinar las actividades mineras dentro de los límites del título otorgado. En Buenos Aires existe la Zona Minera Indígena Comunidad Delicias – Canoas, identificada con el código GBHC-05 y otorgada por la Resolución 801703 de 1996. La zona minera cobija al Resguardo de la Delicias y su solicitud surge como respuesta a la llegada e instalación de empresarios mineros al cerro Catalina a finales de la década de los 80s. En efecto, ante la llegada de los Gilinski, - familia empresaria vallecaucana-indígenas y algunas personas negras juntaron esfuerzos en dos sentidos: ocupando los lugares en el cerro donde la empresa llegó e, interponiendo demandas por la instalación de la empresa.¹⁸⁶

El retiro de la empresa por la presión de las comunidades indica el control territorial y el poder de las comunidades étnicas sobre los territorios del municipio. Pero cuando se otorga la zona minera indígena, esta es concedida sobre algunos territorios de comunidades negras que condujeron primero a acuerdos y luego a desconfianzas y hasta disputas entre indígenas y negros por el control territorial y

¹⁸⁵ Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

¹⁸⁶ CAMPO, Daniel. Políticas de Control Territorial en el cerro Teta, Buenos Aires, Cauca. Trabajo de grado Antropólogo. Popayán. Universidad del Cauca. Departamento de Antropología. 2015. Pág. 77.

la explotación de oro del cerro, según indica un miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta:

Al principio sí, tenemos un acuerdo firmado en la forma de cómo se debería explotar eso, y al principio sí... una articulación, un trabajo muy bonito para defender el cerro [pero] entonces para que los indígenas vinieran a decir de la noche a la mañana que “no que ya no podían trabajar allí, era muy complicado”. Lo segundo que dijeron fue que “ustedes si pueden trabajar acá pero por cada bocamina tienen que pagarnos un impuesto” cómo así esa no es una relación de hermandad, entonces nosotros nos liberamos de una compañía multinacional y vamos a caer en manos de ustedes pues que nos van a cobrar un impuesto por cada día que trabajamos en la mina.¹⁸⁷

La posición de ACIN (Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca) a la cual pertenecen los cabildos de Buenos Aires, y del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), es de rechazo a la presencia de multinacionales mineras y de hidrocarburos en los territorios indígenas.¹⁸⁸ La respuesta de algunas comunidades negras para entonces, como medio para la garantizar el ejercicio de la minería que esta comunidad realiza en el cerro, fue la creación de la Cooperativa de mineros por medio de la cual se solicitan títulos mineros para todos los socios sobre un área específica, en este caso sobre una parte del Cerro Catalina.

Los intereses en los niveles de descentralización local que el Estado encomendó de funciones de gestión del territorio en consejos y cabildos actúan y reflexionan de manera opuesta. Sin embargo dicha posición no es del todo coherente: por un lado las autoridades étnicas, en su nivel autonomía, manifiestan un discurso político contrariando lineamientos ante niveles nacionales y regionales apelando a conceptos y condiciones culturales que la Ley 70 de 1993 les otorgó, como que la minería ancestral-artesanal es propia de las comunidades negras a manera de sustento, pero por el otro las personas de los consejos comunitarios han permitido la entrada de mineros oriundos de otras regiones con métodos diferentes a lo que concibe la ley como artesanal.

¹⁸⁷ Entrevista a exalcalde 15 de septiembre de 2015.

¹⁸⁸ ACIN. Presentación Contexto minero del territorio norte del Cauca. Nelson Valencia. CXHAB WALA KIWE. 2010.

No obstante, los consejos comunitarios también han adelantado iniciativas por vías no formales para reafirmar sus posiciones. Un ejemplo de esto último se puede observar en las manifestaciones que dos consejos comunitarios del municipio han realizado en contra de la minería ilegal con maquinaria pesada.¹⁸⁹ El Estado condensa las contradicciones, resaltando las discusiones ideológicas en temas de acción política y activismo, es decir que las posiciones encontradas por consejos y cabildos hacia el aparato estatal tienen un tinte ideológico hacia la oposición del modelo minero oficial.¹⁹⁰

Sumado a lo anterior, una contradicción emerge desde el ordenamiento territorial y que atañe a los consejos y a los cabildos en el trasfondo de las implicaciones que tiene el Código de Minas sobre los ordenamientos territoriales tal como están diseñados en el ámbito local: le atribuye la propiedad de los recursos naturales al Estado, por medio del contrato, que como ya se mencionó, cede los derechos de explotación a terceros interesados; pero ¿cómo encaja esto a la comprensión de las contradicciones estatales? Al ser los minerales de propiedad del Estado y declarar la minería como de “utilidad pública e interés social”, se entregan títulos y se reciben solicitudes en todo Colombia, pero las autoridades étnico-territoriales plantean diferentes maneras del ordenamiento de su territorio, por tanto, desde el orden nacional, a través de ANM se expiden actos que intervienen en las lógicas locales, sin embargo, en la descentralización estatal para la gestión del territorio, los entes étnicos rechazan dichas intervenciones.

La descentralización establecida desde el reconocimiento de cabildos y consejos comunitario ha desembocado en la discrepancia de las disposiciones nacionales sobre el proceso de titulación. Empero, esto no sólo se da en cuanto al modelo de contratación minera. Hay dos situaciones que también demuestran dicha contradicción: la caracterización minera de 2015 y el establecimiento de una mesa

¹⁸⁹ VERDAD ABIERTA. (7 de marzo de 2014). En Buenos Aires se pararon en la raya. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/5277-en-buenos-aires-se-pararon-en-la-rya>

¹⁹⁰ GUPTA. Op. Cit. Pág. 131.

minera caucana. A pesar de que el año de la caracterización se escapa al periodo de análisis previsto para esta investigación se debe ser flexible debido a la importancia del suceso, a lo indicativo que es sobre la convergencia de contradicciones y sobre el nivel de incidencia de los consejos y cabildos sobre las pretensiones de las autoridades mineras y ambientales en el marco de la política pública minera.

La caracterización minera es producto de un convenio interinstitucional entre el MME y la CRC por 3.000 mil millones de pesos en el que se acuerda caracterizar los puntos mineros de 39 municipios del Cauca en una suerte de censo minero.¹⁹¹ Como se mostró en el primer capítulo, la legalización de los puntos mineros que operan sin título es una de las prioridades del PND 2010 – 2014, las líneas de acción se encuentran bajo los lineamientos de la política de formalización que busca conocer el estado de los puntos mineros del Cauca para ingresarlos a los registros oficiales y, una vez se acojan a las recomendaciones técnicas y laborales, puedan tributar.

Además de saber cuántas explotaciones mineras hay en el Cauca y de qué modo se realizan, el convenio buscó determinar cuáles de todos los puntos visitados podrían entrar en los procesos de legalización, es decir, le permitiría aumentar el conocimiento de las explotaciones y regularlas. No obstante, a raíz de ello, las comunidades negras e indígenas manifestaron su posición de malestar sobre la ejecución del convenio y sobre los alcances que este podría tener y efectos en los territorios.

Una aproximación a los espacios de comunicación y articulación entre movimientos y organizaciones sociales caucanas en el año 2015 permitió conocer cuál era la

¹⁹¹ Excluyendo los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay (Costa Pacífica), ya que en estos la caracterización ya se hizo. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Minuta de convenio interadministrativo GGC. 149 de 2015, entre el Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional del Cauca. 2015.

postura acerca del convenio. Una persona del Consejo Cerro Teta, manifestó en varios espacios el malestar y la preocupación que le generaba la caracterización:

Nosotros, a través, de un equipo de profesionales de allí de la Mesa Afrocaucana y algunos externos, hicimos un análisis muy profundo sobre ese convenio y la conclusión a la que llegamos es que es un convenio lesivo para los intereses de los pequeños mineros de la zona. De hecho, pues de inmediato pusimos eso en conocimiento de la CRC, lo que colocamos en conocimiento de la Vice-Ministra de Minas, ella tiene conocimiento de la postura nuestra; y lo que hemos decidido es que ese convenio no entra al territorio porque es lesivo para los intereses nuestros.¹⁹²

La CRC y el MME articulan los proyectos y convenios con las organizaciones sociales. En este sentido, para la ejecución del convenio, se ha dado importancia de vincular laboralmente a personas designadas por las organizaciones, dejando como resultado, finalmente, que tanto en los territorios de comunidades negras como en los territorios indígenas el convenio no fue realizado. Así, no se pudo por parte de la CRC caracterizar todas las unidades de producción minera del Cauca. Además de la posición expresada, el acta de reunión que se llevó a cabo en las instalaciones de la CRC con la presencia de la Vice-Ministra de Minas, Mónica Gran, se acordó que para el norte del Cauca en territorios con influencia de consejos comunitarios el convenio no tendría efecto.¹⁹³ Como resultado, el convenio en su primera fase de ejecución está incompleto y para Buenos Aires se tienen caracterizados solo algunos puntos.¹⁹⁴

Ya se ha mostrado las diferentes posiciones de cabildos y consejos comunitarios, es necesario ahora dar a conocer algunas posiciones que estructuran el discurso desde los procesos étnicos o lo que se ha conocido como “disputa de la representación política”¹⁹⁵ y cómo esta deja ver las contradicciones que constituyen

¹⁹² Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

¹⁹³ Acta de reunión 15 de septiembre de 2015 entre Ministerio de Minas y Energía, Corporación Autónoma Regional del Cauca y representantes de Consejos Comunitarios realizada en la Ciudad de Popayán.

¹⁹⁴ En una reunión del día 2 de febrero del año 2016, se dio a conocer el resultado de la caracterización. Una de las recomendaciones que la Corporación propone para los puntos mineros caracterizados es la Formalización.

¹⁹⁵ GUPTA. Op. Cit. Pág. 130.

la idea de Estado como un ente incoherente. Un exalcalde del municipio cuenta que Buenos Aires hay tres tipos de minería:

Una minería de aluvión, [...] [en la que] lavan las arenas en las orillas de los ríos, y básicamente es después de la creciente, [...] Esa es la minería de aluvión o minería tradicional, [...] la minería que llaman del mazamorreo [...] [que] es una minería nómada que llaman o sea porque la gente hoy aprovechando esa condición de seca del río va y hace ese tipo de minería [...], entonces en octubre que ya empieza a llover se empieza a sembrar el maíz, el frijol y toda la cosa, o sea cambia de actividad, cuando vuelve el verano [...] la otra minería que se da es de tipo de aluvión también pero ya es de socavón... son dos términos que no necesariamente, se pueden confundir, el aluvión normalmente se conoce como el oro que se lava de las arenas que arrastra el río sí, pero también hay un tipo de arenas que se saca de la loma, es otro tipo de arena, es otro tipo de minería de aluvión, [...] y la tercera minería ya es de las rocas, es la minería de filón y esa minería de filón que los expertos saben identifican su veta y van con dinamita, taladros con cualquier herramienta adecuada a la dureza de la roca y van desprendiendo la roca y van buscando un mecanismo para extraer el oro, [...]... todo el tipo de tecnología que hay para extraer el oro de ahí.¹⁹⁶

Pero la persona, hace una salvedad respecto de estos tipos de minería que realizan las comunidades y añade, además, otro tipo de método presente en el municipio:

Y ya ahí viene el gran problema estas dos minerías [...] son minerías digámoslo “amables con el medio ambiente” [...] Entonces ese tipo de minería se da y hoy se da una cuarta minería que es de aluvión pero ya es con máquina, [...] con retroexcavadoras que tanto daño ha causado, digamos que es un cuarto tipo de minería que se está dando en estos momentos en el norte del Cauca.¹⁹⁷

Los tipos de minería sin maquinaria pesada configuran la idea de minería “artesanal-ancestral” al que aluden las comunidades negras y cuyas actividades defienden en espacios de interlocución con entidades gubernamentales. Los líderes de las comunidades negras hablan de técnicas extractivas con poco impacto ambiental, sostenida en el tiempo, bajo una lógica de pervivencia, señalando las grandes implicaciones que tendrían sobre el territorio la minería hecha con maquinaria pesada y la realizada a gran escala por empresas multinacionales, o en otras palabras: “tener por muchos años mineral para poder seguir subsistiendo”.¹⁹⁸ Sobre

¹⁹⁶ Entrevista a exalcalde de Buenos Aires. 9 de septiembre de 2015.

¹⁹⁷ Entrevista a exalcalde de Buenos Aires. 9 de septiembre de 2015.

¹⁹⁸ Entrevista a miembro del consejo Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015.

estos razonamientos se niega la entrada de parte de funcionarios para el proceso de caracterización o en palabras del exalcalde: “la metodología que ha diseñado para caracterizar a los mineros no es pertinente”.¹⁹⁹

Por otro lado, desde la ACIN que agrupa 14 resguardos y 16 cabildos indígenas del norte del Cauca, se sostiene que “Como pueblos indígenas originarios que somos titulares de derecho de preexistencia de nuestros territorios y recursos tangibles como tierras, por lo cual no aceptamos la presencia e injerencia de las empresas multinacionales mineras”.²⁰⁰ Es por medio de estos planteamientos de corte cultural-ancestral que los líderes y representantes de comunidades negras e indígenas establecen acuerdos con entidades estatales.

Por su parte, entidades como la Defensoría del Pueblo,²⁰¹ Procuraduría General de la Nación²⁰² y la CRC²⁰³, señalan algunos de los impactos que la minería tiene. Se ha establecido por parte de los líderes y representantes de comunidades étnicas que la minería hecha por comunidades es “amigable con el ambiente”, que se realiza con métodos artesanales aprendidos a través del tiempo y de generación en generación. Sin embargo, en el año 2007 la CRC adelantó una evaluación técnica en el marco del programa “Apoyo a proyecto de producción más limpia en minería para los distritos mineros del Cauca”. Específicamente, se elaboró un documento sobre el distrito minero de Buenos Aires, en el cual se resalta la contaminación que

¹⁹⁹ Entrevista a exalcalde de Buenos Aires. 9 de septiembre de 2015.

²⁰⁰ NASAACIN. Comunidades del norte del Cauca resisten a la explotación minera. 2014. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://nasaacin.org/informativo-nasaacin/viviencias-globales/695-comunidades-del-norte-del-cauca-resisten-a-la-explotacion-minera>

²⁰¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit.

²⁰² Procuraduría General de la Nación. Minería Ilegal en Colombia. Informe preventivo. 2011. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

²⁰³ CRC. Contaminación por Mercurio y otros. Distrito minero de Buenos Aires, Cauca. “Apoyo a proyecto de producción más limpia en minería para los distritos mineros del Cauca”. Popayán. 2007.

generan las explotaciones mineras de oro de filón que en su mayoría pertenecen a la Cooperativa²⁰⁴ ubicadas en las orillas del Cerro Catalina.

Aunque el documento es del año 2007, no se tiene mayor información oficial del municipio actualizada. De esta forma la Corporación, luego de la evaluación técnica sostiene que: “técnicamente la amalgamación es un proceso inviable en la región y debe ser suspendido”.²⁰⁵ Añadiendo, además, que los daños ambientales son elevados. Cabe mencionar también que se identificaron 39 minas, 11 en el sector de Chambimbe, 7 en Las Pailas, 9 en Loma Alta, 8 en La Vetica y 4 en la parte de El Guaico – Higüerillos,²⁰⁶ caracterizadas éstas por irregularidades y deficiencias en las estructuras de sostenimiento de los socavones.

En general, la evaluación resalta que las condiciones en que operan las minas, - principalmente los socavones- no cumplen con los requerimientos de seguridad laboral tanto técnica como social (seguridad social de los empleados), además de los deficientes métodos en la utilización y en el desecho de las sustancias químicas que se usan en procesos para extraer el oro, como el de la amalgamación.²⁰⁷

Asimismo, tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría han elaborado estudios sobre los impactos de la “minería de hecho” y la “minería ilegal” en Colombia, de los cuales se pueden resaltar los que se generan sobre los aspectos ambientales, sociales y económicos. En este sentido la Defensoría señala:

Entre los impactos ambientales más relevantes provocados por la pequeña minería encontramos la contaminación con mercurio, la contaminación con cianuro, la eliminación directa de relaves y efluentes en los ríos, el daño en los ríos en áreas aluviales, los ríos convertidos en cienos, el daño por erosión y deforestación, y la destrucción del paisaje.²⁰⁸

²⁰⁴ Sobre parte del área que comprende el Cerro Teta hay 3 títulos mineros a nombre de la Cooperativa Multiactiva de Mineros de Buenos Aires.

²⁰⁵ CRC. 2007. Op. Cit. Pág. 15.

²⁰⁶ CRC. 2007. Op. Cit. Pág. 18.

²⁰⁷ La amalgamación se refiere a la adición de Mercurio al material extraído para la separación del oro.

²⁰⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Op. Cit. Pág. 44.

Por su parte el informe de la Procuraduría es mucho más específico respecto de los impactos de la minería ilegal, esta parte del hecho de que toda la minería sin título es ilegal. Pero la clasificación de impactos que hace no se aleja de los impactos que identificó la CRC en la evaluación citada anteriormente. De esta forma, la minería que se realiza en Colombia, según la Procuraduría, es caracterizada por el mal estado de la infraestructura de los entables mineros, el poco cuidado en el tratamiento de sustancias químicas y las precarias condiciones en que los trabajadores mineros operan, con esto se refiere a herramientas de seguridad, bajo salarios e inexistencia de seguridad social. Es oportuno resaltar que el informe presentado por la entidad indica la ineficiencia en el control y regulación de las instituciones frente de la minería.

Uno de los mineros pertenecientes a la Cooperativa indicó que la CRC ha hecho campañas para la tecnificación de los entables de oro de filón, pero resalta que las visitas han sido recientes, es decir, que antes estas operaban sin los conceptos técnico-ambientales dados por la autoridad ambiental. El socavón de la mina ubicado en el Cerro Teta y perteneciente a la Cooperativa presenta ampliación del ancho de la bocamina, según recomendaciones de la Corporación. Además, afuera se observan apilados en la entrada gran cantidad de troncos húmedos que trabajadores sacan y cambian con nuevos troncos mucho más grandes indicando la utilización de grandes árboles para el sostenimiento de la mina. Mientras tanto las labores de la mina se encuentran detenidas e iniciarán tan pronto las adecuaciones estén hechas.

Los funcionarios le han enseñado a los mineros cercanos métodos para el tratamiento de residuos y acompañamiento en el mismo proceso de la ampliación. Sin embargo, según un minero que ha trabajado toda su vida en la zona, es recientemente que ha empezado a aplicar las recomendaciones de los funcionarios, no porque antes no hubiera querido, sino porque es últimamente que ha comenzado a recibir las capacitaciones y recomendaciones técnicas. Esto es indicativo de que

la mina ha funcionado con métodos aprendidos de generaciones anteriores. Que en concepto de la CRC, son “inseguras” e “irregulares”.

Otros dos intereses que desde los consejos comunitarios de comunidades negras de Buenos Aires se discuten con la ANM son: la Zona Especial Minera que existe en el municipio y, la pretensión de influir en la concepción de un nuevo Código de Minas. Pero antes de hablar de ellos, es necesario mencionar el espacio de interlocución que hay entre las entidades de competencia minera, nacionales y regionales con los consejos y cabildos y con los mismos mineros del Cauca: “La mesa minero-ambiental”. En el primer capítulo se habló del papel de la Gobernación del Cauca, cuya pertinencia en cuanto a la minería es mínima, sin embargo, se ha manifestado como facilitador de espacios de discusión. En ese sentido, “La mesa minero-ambiental” es un lugar coordinado e impulsado por la Gobernación, la CRC y la ANM, desde la que se discuten las formas de operar de las instituciones.²⁰⁹

“La mesa minero-ambiental” se realizó en las instalaciones de la CRC y asistieron, delegados del Ministerio de Minas, Ministerio de Defensa, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Medio Ambiente, de la ANM, del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje). Además delegados del despacho del Gobernador y el director de la CRC y el Defensor del Pueblo, seccional Cauca. Por otro lado se convocó a líderes afrodescendientes, indígenas y campesinos, asimismo, representantes del gremio de mineros. La lógica del encuentro fue presentar por parte de cada una las instituciones un balance de la situación minera y el establecimiento de las líneas de acción para el Cauca, además priorizar algunos puntos de intervención.

El espacio se convirtió en una instancia importante para líderes de los consejos comunitarios para dar a conocer y negociar con las entidades regionales y nacionales. Las discusiones centrales que se dieron giraron en torno de la caracterización, pero sobre todo, del deber ser de las entidades, es decir, los líderes

²⁰⁹ RADIO SUPER. (26 de noviembre de 2014). CRC convocó a la primera reunión de la mesa minera. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://radiosuperpopayan.com/8684/noticias/crc-convoco-a-la-primera-reunion-de-la-mesa-minera/>

de las comunidades reclamaban mayor control y presencia de funcionarios en la zona, principalmente para la incautación de maquinaria pesada en operaciones de minería a cielo abierto.

Como resultado de la reunión, el Ministerio de Defensa y la ANM indicaron una mayor articulación entre sí y a un acompañamiento a las comunidades en donde operan retroexcavadoras sin títulos mineros. Teniendo en cuenta este hecho, los acercamientos entre las instituciones y líderes, se volvieron más constantes. Los representantes de los consejos, no sólo intervienen sobre aspectos relacionados con la extracción de minerales, sino que también son delegados para tratar la consecución o titulación de tierras a consejos comunitarios en el norte del Cauca.

Entre los intereses del Consejo Comunitario se encuentra la incidencia en la concepción de un nuevo Código de Minas:

Hay un pre-acuerdo con la viceministra en el sentido de que vamos a construir una propuesta de minería, pero desde la mirada nuestra, [...], que contenga el enfoque diferencial, [...], estamos a la espera [...], de [...] poder avivar nuevamente ese espacio para presentarle al gobierno Nacional, a través de la vice-ministra y la Agencia Nacional de Minería, qué es lo que proponemos nosotros o qué es lo que queremos nosotros que sea de la minería en nuestros territorios. (Entrevista a miembro del Consejo Cerro Teta. 22 de diciembre de 2015).

Lo que se señala es la incidencia en la concepción de una ley minera con enfoque diferencial, es decir, que reconozca, las actividades mineras hechas por comunidades negras e indígenas.

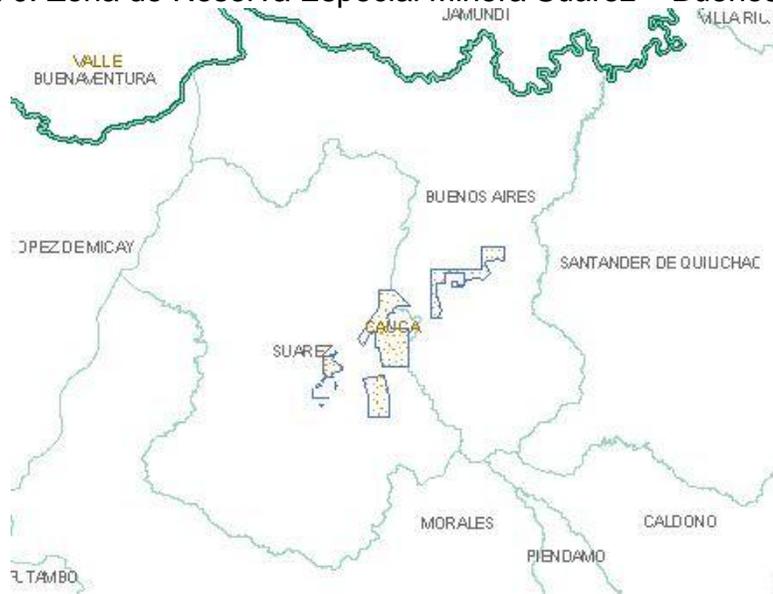
Por otro lado, el segundo interés que desde el Consejo se piensa es el mantenimiento de la Zona de Reserva Especial Minera que es estipulada en el artículo 31 del Código de Minas como áreas en las que se pueden desarrollar proyectos mineros y donde existen explotaciones tradicionales, pero a solicitud exclusiva de comunidades. La Zona fue otorgada en los municipios de Suárez y Buenos Aires en el año 2007 mediante resolución 424, con un extensión de 2.086 Has y 7.270 metros, pero en 2008 el viceministro de Minas y Energía expidió la Resolución N°333 en la que la deroga, estableciendo una nueva delimitación a

1.976 Has con 417,12 metros. La importancia del mantenimiento de la Zona es descrita así:

Retomar esta iniciativa y presentar al gobierno nacional una serie de propuestas para avanzar en lo que tienen que ver con la proposición de la reserva especial de minería. De alguna manera la gente lo que está planteando es que no va a dejar levantar la zona de reserva espacial minera entre Suárez y Buenos Aires desde ningún punto de vista, está dispuesta inclusive a sacrificar la misma vida, pero no permitir que el área de reserva especial minera no se levante porque ese territorio quedaría a disposición del gobierno nacional, y muy seguramente para ser entregado a multinacionales. (Entrevista a miembro de consejo cerro Teta 22 de diciembre de 2015).

Las áreas de la Zona de Reserva Especial son los polígonos punteados (mapa 6). Para las directivas del Consejo Comunitario, la pretensión de levantar la zona de reserva minera tiene como fin entregar el área en concesión a empresas mineras. Para las directivas, el gobierno está interesado en la explotación de minerales, pero por parte de terceros ajenos a la región.

Mapa 6. Zona de Reserva Especial Minera Suárez – Buenos Aires.



Fuente: SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERO COLOMBIANO²¹⁰

²¹⁰ SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERA COLOMBIANA – SIMCO. Mapa de títulos y solicitudes mineras en el municipio de Buenos Aires. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Inicio/CatastroMineroColombiano/MapaIngeominas/tabid/376/Default.aspx>

3.2 Poder económico y Poder Político: el caso de la Cooperativa de Unión Multiactiva de Mineros

El artículo 249 del Código de Minas permite la conformación de cooperativas para la explotación de minerales. Al constituirse una, las personas pueden tramitar insumos para el proceso de extracción y venderle lo extraído para que ésta lo revenda a comercializadoras o compraventas. Tanto la historia de la Cooperativa que funciona en Buenos Aires, como la situación actual de ésta son muy particulares e interesantes de estudiar. Pero es necesario que me remita a cómo se creó, para luego exponer que situaciones se están generando alrededor de ella actualmente.

En este sentido, un miembro del consejo comunitario, cuenta que la cooperativa fue una opción tomada por las personas que la conformaron inicialmente para la consecución de dinamita y equipos técnicos que facilitarían las labores:

La gente la opción que tiene es constituirse en una cooperativa, una cooperativa de mineros que permita agremiarse para que, como eso no es de filón y allí ya toca utilizar un tipo de tecnología para poder explotar ese oro, [...] se hace[n] unas alianzas entre varias personas colectivamente, colocan unos recursos constituyen la cooperativa, empieza a hacer los contactos con el Ministerio de Defensa para conseguir los permisos que le permita utilizar dinamita para explotar todo eso, pero también a Ministerio de Minas para que le permita la compra de algunos taladros, de algunos motores para sacar el agua.²¹¹

Se ha señalado además que la creación de ésta perseguía no sólo la obtención de insumos, sino que además, le permitía a los socios ahorrar en el proceso de molienda y triturado del material extraído de la montaña, que para entonces, estaba en manos de personas ajenas a las comunidades negras:

Nosotros empezamos la Cooperativa desde 1988 se dio [...] y a nosotros nos dieron 2.600.000, y con esos 2.600.000 compramos las partes y construimos un molino de pisones, y ese molinos de pisones que instalamos, allí se inició la cooperativa. Ya de allí seguimos buscando la participación ya de la comunidad, ya la comunidad fue entrando, ya la gente fueron mirando qué era... cómo era que se trabajaba... y resulta de que eso surgió con la siguiente circunstancia de que había unos terratenientes allá, terratenientes no, sino dueños de minas

²¹¹ Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015.

y tenían montajes, y los que tenían montajes y usted tenía su mineral allá eso llegaban y los sacaban y usted por molerlos en el molino de ellos, había que pagarles el 50%... demasíadamente muy caro. Entonces, nosotros hicimos eso, y entonces, la gente que sacó acá se fue allá, entonces la cooperativa llegaba y trabajaba... usted llegaba y llevaba su material y pagaba un porcentaje... directamente lo pagaba por horas: si usted se echó 5 horas, pagaba 30.000 pesos, si se echó 6, 7 horas, o 2 horas... de acuerdo así, pero la hora como a 6.000 pesos... barato.²¹²

La importancia de mostrar el inicio de la cooperativa radica en que fue un trabajo de conjunto entre los pobladores afrodescendientes de la zona, quienes buscaban la disminución de los costos para procesar oro. El Consejo Comunitario Cerro Teta fue creado en 1995, 7 años después y las personas que participaron en la creación de la Cooperativa también influyeron en el comienzo del Consejo.²¹³ O en palabras de una persona del Consejo: “lo que se pretendía era precisamente orientar el tema minero a través de esa cooperativa y [luego] fortalecer a la estructura como consejo comunitario”.²¹⁴

Así, al comienzo, lo que se pretendía era que el Consejo Comunitario acogiera y representara a todas las personas negras, y de allí, la Cooperativa, se enfocaría en administrar la extracción de recursos no renovables para las personas dedicadas a la minería. Con todo esto, se configuraría una estructura de poder en el territorio con una asociación interna exclusiva para la minería. Pero ¿qué acaeció luego de un tiempo en lugar de las pretensiones planteadas? Personas que no eran del municipio comenzaron a llegar para explotar el mineral y con el tiempo esas personas “nuevas” en el territorio empezaron a asociarse a la Cooperativa. Una persona del Consejo describe cómo fue que se asentaron los foráneos:

La mayoría son Antioqueños, “paisas”. La mayoría llegaron al territorio buscando [...] alternativas y en el tema de minería muchos de ellos llegaron y se asociaron con personas de la comunidad. Las personas de la comunidad [...] presentaban limitantes en términos económicos para hacer su explotación y les ofrecieron algunos acuerdos como de hermandad en el sentido de que muchas personas aportaban su plan de trabajo a la bocamina y los otros aportaban el capital económico, pero pues con el tiempo esos personas

²¹² Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta. 19 de diciembre de 2015.

²¹³ CAMPO. Op. Cit. Pág. 55.

²¹⁴ Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015.

lentamente fueron teniendo dificultades, los nativos para cumplir los acuerdos que hicieron con los que llegaron, y en últimas perdieron su bocamina. Muchos de ellos hoy son empleados de las bocaminas que anteriormente eran de su propiedad.²¹⁵

Existen en Buenos Aires los mineros que trabajan en la zona y son del municipio, los que son mineros y vienen de otras partes del país, o del departamento y, los mineros operadores de maquinaria pesada, como retroexcavadoras. Las personas que trabajan en las máquinas no necesariamente son los dueños de ella. De los mineros que no son de la región²¹⁶ y que llegaron inyectando capital a las minas de personas oriundas del municipio, hay que resaltar que su asentamiento no fue violento:

Ellos [los mineros foráneos] no han llegado como a la brava así no, a la brava no. Pero, qué pasa yo tengo un trabajito entonces yo no puedo [desarrollarlo] y me dice usted, “hombre yo voy a apoyarlo, a ayudarlo a usted” entonces lo que uno le da a ellos es un porcentaje a ellos, un porcentaje a ellos pero esa mina es de uno. Uno que ya ve algunos paisas ya compraron su huequito.²¹⁷

A raíz de la llegada de nuevos mineros en el municipio, la Cooperativa empezó a asociar personas foráneas quienes comenzaron a tener mayor influencia en sus decisiones. A través de prebendas permearon la estructura del consejo comunitario y finalmente, se presenta una división entre el Consejo Comunitario y ésta: “se agudizó mucho más la situación frente que [...] la autonomía del Consejo se viera afectada [...] prácticamente la Cooperativa usurpara un poco estos derechos del Consejo.”²¹⁸ Y con ello, un poder económico se estableció dentro de la Cooperativa que se alejó de las directrices con las que inició.

Mientras esto ocurría, por otro lado, se viene a configurar un hecho que determinaría la situación minera actual: la presencia de empresas y comercializadoras de oro.

²¹⁵ Entrevista a entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

²¹⁶ En las oportunidades que he tenido de recorrer los municipios como Santander de Quilichao, Suárez y Buenos Aires es común oír en las conversaciones sobre mineros de otras regiones, que estos son “Paisas” o “Pastusos”. Pero ésta denominación no atiende estrictamente a que ellos, los mineros, sean de Antioquía o Nariño, sino que se le denomina a toda persona foránea en labores de minería de esa forma.

²¹⁷ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

²¹⁸ Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015

Entre las personas que llegaron a establecer un socavón o que fueron haciéndose socios de los mineros nativos del municipio, una de ellas introdujo a una persona relacionada con la comercializadora de oro, C. I Giraldo y Duque Ltda:

Chepe Correa, y puso un socavón por ahí cerquita, un socavón por ahí, después de un momento a otro resultó que no que “le voy a regalar ese socavón a un compadre mío”, [...] “ese compadre es Mauricio”, [...]. Entonces, resulta que como él tenía trabajadores allá, y los trabajadores eran de Santa Lucía y eran de Palo Blanco [corregimientos del municipio], entonces esa gente comenzó a decir que, “no, que nosotros no queríamos” ya entonces comenzaron a hacer presión y como era de la misma gente que estábamos ahí. Yo por lo menos les dije, “yo lo veo difícil, para mí, yo no voy a administrar eso porque esa cooperativa la hicimos para personas que estamos aquí y estamos personas luchando las personas que estamos aquí, y esas son personas que ya tienen plata” [...] así se posesionaron los Duque.²¹⁹

La comercializadora C.I Giraldo y Duque Ltda., tiene sus oficinas principales en el Valle del Cauca, en la Zona Franca “Palmaseca”.²²⁰ Ella posee una mina en el Cerro Teta, constituida anteriormente con el nombre de “La Puchis”, pero en el año 2010 se cambió a Sociedad Minera del Sur. Entre 2010 y 2014 la comercializadora exportó 16 mil toneladas de oro, convirtiéndose en la primera exportadora del suroccidente del país. Además de Sociedad Minera del Sur, Giraldo y Duque tiene alquilados 5 socavones más de miembros de la Cooperativa.²²¹

Como se había mencionado anteriormente, en Buenos Aires hay 111 barequeros registrados, además hay 400 socavones que pertenecen a miembros de la Cooperativa, sin embargo, se requiere estar activo y “al día” con los requisitos para

²¹⁹ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

²²⁰ La Zona Franca “Palmaseca” industrial de bienes y servicios tiene como objetivos desarrollar el proceso de industrialización de bienes y prestación de servicios para mercados externos. En: GARAY, Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967 – 1996. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1998.

²²¹ BOLAÑOS. (22 de noviembre de 2015). Magnates del oro versus pequeños mineros. El Espectador. Fecha de consulta 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/magnates-del-oro-versus-pequenos-mineros-articulo-600767>

que se le pueda vender la dinamita que ésta tramite con INDUMIL.²²² Sólo 58 socios están activos, por ende, solo ellos están habilitados para solicitar los insumos.

En mayo de 2015 en reunión con el representante legal de la cooperativa en Santander de Quilichao, sostuvo que el fin de la entidad era la protección de los títulos que poseía propendiendo por una minería acorde con el medio ambiente, con programas de reforestación y de tratamiento de residuos, así mismo la Cooperativa posee 3 títulos para la explotación minera registrados ante la ANM. Luego de ello traté de encontrarme con él para una charla en la que me pudiera contar más detalladamente la situación, pero no fue posible la reunión.

Con todo esto, se tiene que la Cooperativa empezó a asociar a pequeños mineros de otras regiones y grandes empresas como Giraldo y Duque desplazando a mineros de la región de la estructura económica que se venía consolidando. La comercializadora logró por medio de ello aumentar su capital, teniendo en cuenta además de sus cifras de exportación, la cantidad de material extraído en la mina Sociedad Minera del Sur, que se ha estimado en unas 100 toneladas de material por día procesado en la Zona Franca.²²³ Se establece según comentarios de pobladores del municipio que el oro extraído por maquinaria pesada, muchas de ellas vinculadas a grupos armados ilegales, es comprado por comercializadoras a través de las cooperativas.²²⁴

Una cantidad del mineral que la empresa Sociedad Minera del Sur registra al Estado no es comprado a la Cooperativa.²²⁵ La presencia de comercializadoras como Giraldo y Duque y Comercializadora Internacional Goldex compran oro de cooperativas y compraventas en los municipios del norte del Cauca aunque sólo Goldex fue investigada judicialmente comprar el oro extraído ilegalmente por

²²² INDUMIL es el fabricante de armas autorizada por Estado que provee la dinamita a las cooperativas de mineros.

²²³ CONSEJO DE REDACCIÓN. Cauca, el emporio de los Giraldo y Duque. 2015. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://consejoderedaccion.org/webs/conflictoypaz/wp-content/uploads/2015/11/cauca.pdf>

²²⁴ TENTHOFF. Op. Cit.

²²⁵ BOLAÑOS. Op. Cit.

retroexcavadoras de bandas criminales y de lavado de activos dando como resultado la captura de su representante legal, al legalizar el oro en registros de barequeros y productores falsos.²²⁶

Para estudiar el Estado de manera desagregada, se debe reconocer las prácticas públicas en su relación con un flujo de poderes que trascienden al plano global (Gupta, 2015: 69). Ya sea por omisión o porque las prácticas estatales están caracterizados por comportamientos personales (corruptas), fijando una relación entre lo que se denomina el quehacer público con el poder que detentan los mineros en el municipio. En ese sentido, la legalización del oro proveniente de explotaciones criminales o ilegales de Buenos Aires termina en empresas como Republic Metals, quien le provee el oro a bancos como HSBC, Deutsche Bank y J. P Morgan²²⁷ y en los principales bancos de países como Suiza e India.²²⁸

El análisis de las estructuras del poder local debe pasar por la identificación de las relaciones de dominación-subordinación modificadas a través del tiempo (Rojas, 1993: 16), esto se puede evidenciar en los “nuevos” asentamientos de mineros en Buenos Aires potenciando el uso del territorio a la minería no solo de tipo artesanal y de pequeña escala. Imponiéndose así sobre los mineros nativos del municipio. Surge entonces un poder económico detentado por los mineros pertenecientes a la Cooperativa que empieza a vender mayor cantidad de oro a las comercializadoras que luego se convirtió en un poder político cuando el gerente de la Cooperativa se postula como candidato a la alcaldía de Buenos Aires para el periodo 2012 – 2015. Elecciones que dieron como ganador a Elías Larrahondo un candidato de otra corriente.

²²⁶ EL TIEMPO. (25 de enero de 2015). “Goldex exportó oro de Bandas y Guerrilla”. Fecha de consulta 25 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/caso-goldex-lavado-de-activos-y-alianzas-con-bandas-criminales/15143549>

²²⁷ TENTHOFF Op. Cit.

²²⁸ BOLAÑOS. Op. Cit.

Lo que Lipsky denomina “burócratas callejeros”²²⁹ refiriéndose a los funcionarios del Estado que no atiende a todas las personas por igual, de manera impersonal, afecta la implementación de la política pública minera en municipios como Buenos Aires. El comportamiento irregular de funcionarios públicos como policías y demás agentes estatales que interactúan en mayor medida con la población objeto de las políticas públicas, en este caso con dueños de retroexcavadoras que realizan actividades extractivas de manera ilegal, y que como ya se ha mencionado los operativos en contra de este tipo de minería son con frecuencia corruptos, permitiendo que estas actividades continúen, obstaculizando así la consecución de los objetivos propuestos en los PND. La manera de actuar que se aleja de las funciones del burócrata y de las orientaciones de la política minera se configura como uno de las principales dificultades que se encuentran en el proceso de implementación.

El concepto de “burócrata callejero” ayuda, además, el entendimiento del postulado de darle rostro al Estado propuesto por Abrams²³⁰ teniendo en cuenta que los funcionarios son el Estado y estos deciden qué actividades realizar, qué acciones ejecutar y qué personas atender. Diferenciándose lo anterior, de lo que Weber ha planteado como el aspecto racional de un funcionario que es desprovisto de intereses personales y que ejerce sus funciones de manera impersonal.²³¹

La relación entre la sociedad civil y el poder del Estado, que ha sido denominada como las prácticas clientelistas²³² se pueden ver aquí en el hecho de que, Giraldo y Duque otorgara 400 millones de pesos a la campaña a la alcaldía del señor Carabali,²³³ para el periodo 2012 – 2015 y quien luego sería gerente de la Cooperativa facilitando la consolidación de Sociedad Minera del Sur. Finalmente, en el proceso de recolección de información de campo para esta investigación, se

²²⁹ GUPTA. Op. Cit. 51.

²³⁰ ABRAMS. Op. Cit.

²³¹ GUPTA. Op. Cit. 53.

²³² ROJAS. Op. Cit. 18.

²³³ BOLAÑOS. Op. Cit.

dan las elecciones para alcaldías y concejos municipales al periodo 2016 – 2019, dejando como máxima autoridad del municipio al señor Carabali, cuya candidatura fue apoyada por mineros. El señor Carabali le ganó al candidato Adán Sandoval, quien fue impulsado por los consejos comunitarios y cuyos intereses estaban encaminados en devolver la Cooperativa a los pequeños mineros oriundos de Buenos Aires.²³⁴

Es de las funciones del alcalde como autoridad minera, la intervención de la minería ilegal y el registro de barequeros en el municipio sin que el trámite pase por instancias y niveles regionales o nacionales. Mientras que, por su parte la Cooperativa tiene la capacidad de aumentar el oro extraído registrando una intensificación o incremento de extracción del oro de sus socios. Esto último se ha considerado como una modalidad de legalizar el oro ilegal o criminal y significa en otras palabras que, la Cooperativa puede certificar el oro por medio de sus socios y venderlo a compraventas y comercializadoras.²³⁵

Los mineros se convierten de un poder económico a un poder político cuando logran influir en las elecciones del periodo 2016 – 2019 apoyando al alcalde para que sirva a los intereses de ellos, configurando el “poder político clientelista”²³⁶, pero también otra estructura de poder en Buenos Aires además de las que ya se han expuesto anteriormente de Consejos Comunitarios y Cabildos Indígenas. La Cooperativa tiene un área para la ejecución de actividades mineras establecida en tres títulos otorgados por la ANM, una cantidad determinada de socios sobre los cuales puede ejercer cierto nivel de control ya sea en un código para el desarrollo de la minería o con la consecución de los insumos de los que dependen los mineros para trabajar.

Es necesario mostrar algunos son los problemas o situaciones que los mineros de la Cooperativa manifiestan o en lugar de ello, según el gerente, muchos miembros ya no pagan su mensualidad porque “sienten que la cooperativa ya no les

²³⁴ *Ibíd.*

²³⁵ TENTHOFF. *Op. Cit.*

²³⁶ ROJAS. *Op. Cit.* Pág. 18.

pertenece” y pasan a ser inactivos.²³⁷ La postura del Consejo Comunitario frente a los problemas que mineros han visibilizado es establecida así:

Hoy la situación de muchos mineros afiliados a la Cooperativa es caótica porque hace mucho rato no han podido hacer su actividad. Eso amerita pues, un espacio interno que tendremos en los próximos días con los de la cooperativa con el fin de saber a qué se debe eso y mirar cómo desde el consejo comunitario poder darles una mano, poder darles un apoyo a esos pequeños mineros que tienen esa dificultad.²³⁸

Según el gerente, la Cooperativa busca mejores condiciones de trabajo para todos los socios, pero esta presenta ciertas irregularidades que generan malestar entre los mineros que hacen parte de ella. Un miembro activo asegura que siempre está “al día” con los pagos tanto de la mensualidad, como de la seguridad social que debe cancelar por igual con el Estado y con la Cooperativa:

Uno quisiera que la seguridad social fuera una cosa que fuera correcta porque a uno se la sacan como minero pero entonces allá en el Estado no figura, entonces que pasa pues que el Estado a veces tiene derecho de apretar al minero pero no es que uno tenga la culpa, la culpa la tienen son los que le manejan las cosas, “la plana mayor”, ¿sí? [...] problema que nosotros tenemos, [...] ya esa plata se pierde, entonces lo que nosotros queremos saber también, que si eso está llegando al Estado.²³⁹

Se presentan malos manejos en relación al pago de seguridad social, debido a lo que él denomina “la plana mayor”, refiriéndose a las personas que administran la Cooperativa. Por otro lado, se configura una situación sobre el manejo de explosivos como problema en dos momentos: la adquisición del insumo y el precio de éste. Antes de entrar a hablar sobre estos, vale retomar algunos breves apuntes. Por ende, la Cooperativa al tener personería jurídica puede tramitar el “cupó” para la compra de explosivos ante INDUMIL. Las cooperativas lo adquieren por medio del registro de sus miembros, es decir que, el explosivo viene seriado para cada persona.

²³⁷ BOLAÑOS. Op. Cit.

²³⁸ Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

²³⁹ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

Con esto presente, a principios de 2015 se presentó una marcha de mineros promovida por la Cooperativa de Buenos Aires, hacia el municipio de Santander de Quilichao, en la que se denunciaba la “satanización” y “estigmatización” de todos los mineros que operan en el municipio. La marcha se da días después de la investigación a C.I. Goldex por lavado de activos, desde la cual se solicitó a la Fiscalía General de la Nación que ampliara la investigación a otras comercializadoras como Giraldo y Duque.²⁴⁰

Lo que resalta de todo lo expuesto, es que la marcha realizada tenía como objetivo visibilizar a Buenos Aires como un municipio con mineros legalmente constituidos, que con su estigmatización dificultan la consecución de explosivos a la Cooperativa y a sus respectivos socios. Un minero participante de la marcha indica que a él sí le han llegado los insumos, pero aclara que a pesar de que hay empresas, como Sociedad Minera del Sur o “La Puchis”, y de la cual no tiene certeza de si su funcionamiento es legal o no, asistió para dar a conocer que su situación como minero está acorde a la ley:

Eso está con una empresa de “La Puchi” bueno que yo me pregunto, [...] nosotros no conocemos, [...] de dónde viene. Uno no sabe si está lavando o esto y esto, entonces están metidos aquí en medio de nosotros, entonces qué pasa que ellos están en la Cooperativa de nosotros entonces qué pasa que mañana el gobierno [...] no va a decir es “La Puchi” si no que eso es el municipio de Buenos Aires.²⁴¹

La compra del explosivo a partir de la creencia de los malos manejos que la Cooperativa presenta, le permiten a los mineros desconfiar del precio al que le están vendiendo el insumo:

Una caja de explosivos ya nos viene costando millón trecientos y pico, y hay veces... ¿qué pasa? que si usted llegó y arrancó el mineral y bueno... y no le da a usted para la seguridad ni pal explosivo, [...] pero antes el explosivo no era así caro pues yo no sé cómo el Indumil [a] cómo se lo ponga a la Cooperativa pero a nosotros si nos llega muy demasiado caro ese es que es el problema,

²⁴⁰ EL ESPECTADOR. (4 de febrero de 2015). Piden investigar otra empresa por lavado de activos a través de exportación de oro 2015. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/piden-investigar-otra-empresa-lavado-de-activos-traves-articulo-541936>

²⁴¹ .Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

entonces de todas manera uno lleva del bulto si usted no paga seguro ni pa que vaya para allá porque eso no le pasan nada y bueno hay veces que se acabó el explosivo y acá el explosivo y ya tiene que estar pagando una seguridad social y sin haber explosivos para usted trabajar, entonces uno ya siempre está llevado, está llevado uno.²⁴²

El manejo que se le está dando al explosivo es inadecuado ya que no se tiene certeza en algunas ocasiones a quién se le está vendiendo la dinamita a nombre de los mineros de la Cooperativa:

¿Qué se sabe? que de allá le llegó ese explosivo, usted no tiene que pasárselo a otra mano ¿sí? no señor aquí está su explosivo, señor responsable como ha sido en el tiempo de antes nada pasaba, nada de eso ocurría y ahora por lo menos uno oye, que esto que mire que falta que yo no sé qué, entonces eso que falta le hace falta a usted entonces qué pasa que, que ya sale otro con eso y ya sale mal usted y usted y usted ni cuenta se está dando.²⁴³

3.3 Poder al margen de la autoridad

3.3.1 “Es más rentable para los ilegales explotar oro que coca”:²⁴⁴ Grupos armados ilegales

Preguntar por la situación minera de Buenos Aires, de la Cooperativa, o de los manejos de ésta, es algo que toca sensibilidades tanto en los mineros, como en los líderes de los consejos de comunidades negras. Ha significado señalamientos y amenazas y al realizar algunas de las entrevistas muchas de las citas acordadas para hablar no se hicieron en Buenos Aires, en lugar de ello, se dieron en Santander de Quilichao, en Suárez, o en Popayán.

²⁴² Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

²⁴³ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

²⁴⁴ Así se refirió el Director de Carabineros y Seguridad Rural al vínculo entre grupos armados ilegales y la extracción de recursos minerales. En: ZAPATA, Julieth. (7 de agosto de 2014). “Es más rentable para los ilegales explotar oro que coca”. Revista Semana. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-rentabilidad-de-la-mineria-ilegal-en-colombia/397956-3>

Las razones por las cuales en el departamento del Cauca el conflicto armado expresado en las acciones bélicas, se ha agudizado, se presenta en cinco aspectos, a saber: la presencia de megaproyectos agroindustriales y de minería; la importancia geográfica como ruta de comunicación y transporte de armas y drogas que comunican a los departamentos del Valle del Cauca y del centro del país con la Costa Pacífica; la resistencia histórica del movimiento social caucano; la presencia histórica de las insurgencias y; además de corredor ilegal, el Cauca se configura como zona estratégica para que la económica del suroccidente fluya por la Costa Pacífica.²⁴⁵ Con base en lo anterior, se puede establecer una relación entre las actividades mineras y la presencia de actores armados ilegales, hecho que a nivel nacional toma mayor fuerza y visibilidad en Antioquia, Chocó, Boyacá, Cundinamarca, Córdoba, Bolívar, Nariño, Vichada, Guanía y Cauca, según lo indica la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural.²⁴⁶

La institución policial, también señala que existen dos modalidades entre actores armados y la minería: la posesión directa de máquinas y el cobro de “vacunas” a los mineros ya sea legales o ilegales.²⁴⁷ A 2014 se adelantaron 992 investigaciones por minería ilegal y se han capturado 164 personas, además se han intervenido 1.868 y suspendido 1.240 minas en todo el país.²⁴⁸ Sin embargo, la vinculación de los grupos armados en el sector extractivo no sólo se da en el momento de la extracción, también se da en su comercialización. Para el año 2010 sólo el 14% del oro extraído en Colombia fue exportado por empresas legalmente, el 86% es sacado

²⁴⁵ ESPINOZA, Fernanda. (14 de junio de 2012). Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Corporación Nuevo Arcoiris. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

²⁴⁶ ZAPATA. Op. Cit.

²⁴⁷ De la forma cómo los grupos armados al margen de la ley se sirven del sector extractivo para financiar sus actividades, el informe “Actor armados ilegales y Sector extractivo en Colombia” de CIT Pax y Observatorio Internacional 2012, se constituye como un buen ejemplo de análisis de las modalidades que estos grupos usan para beneficiarse de la minería y del sector hidrocarburos.

²⁴⁸ ZAPATA. Op. Cit.

por minas artesanales, informales y grupos al margen de la ley, no obstante las exportaciones del mineral ascendieron 135% el mismo año.²⁴⁹

Las cifras conocidas se pueden atribuir a la situación de las comercializadoras que compran oro de extractores ilegales para exportar, pero también ayudar a entender otra modalidad de “lavado de activos” de grupos armados ilegales en relación al oro y, además al elevado porcentaje de exportaciones a 2010. El dinero recibido por la venta de estupefacientes en el exterior es utilizado para comprar oro en otros países y legalizado en entables del país, registrado como oro colombiano y exportado a países como Estados Unidos.²⁵⁰ Por otro lado, la manera de legalizar activos de grupos armados ilegales, y que también pueden ser explicativos de las cifras de exportación, es la certificación de venta en el exterior de oro, sin que se ejecute la transacción y reciban el dinero por cuenta de actividades como el narcotráfico, en otras palabras, se tramita el papeleo de venta de oro a otro país, pero en realidad lo que se está pagando de regreso son narcóticos.²⁵¹

La Columna Móvil “Miller Perdomo” de la guerrilla de las FARC, opera en los municipios de Suárez, Morales, Buenos Aires y Timba, entre el norte del Cauca y el Sur del Valle.²⁵² A ésta estructura se le ha atribuido varias acciones en contra de las fuerzas armadas, pero, su forma de operar incluye también por el cobro de extorsiones a empresas mineras de la región y la compra de maquinaria pesada para realizar actividades de extracción de minerales, principalmente en Buenos Aires.²⁵³

²⁴⁹ REVISTA DINERO. (6 de noviembre de 2011). La Nueva lavandería. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/la-nueva-lavanderia/120971>

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ REVISTA SEMANA. (29 de marzo de 2013). Minería ilegal: entre el oro y el crimen. Fecha de consulta 21 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3>

²⁵² EL TIEMPO. (15 de abril de 2015). ¿Quién está detrás del ataque al ejército? Fecha de consulta 22 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/ataque-de-las-farc-perfil-de-juvenal-jefe-de-la-columna-movil-miller-perdomo/15573375>

²⁵³ NOTICIAS RCN. (15 de abril de 2015). Así delinque la Miller Perdomo, la columna de las Farc que mató a once militares. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en:

La presencia de grupos armados ilegales en Buenos Aires y su relación con el sector extractivo, por otra parte, es descrita por un exalcalde del municipio, así:

Las FARC no son narcotraficantes, ni son mineros pero derivan sus ingresos de la actividad de la coca y de la actividad de la minería ¿sí? o sea yo trabajé más de 17 años en la zona de allá de Timba pa dentro, nunca pude ver un guerrillero cultivando una mata de coca... una cosa de esas, pero el hecho de que un narcotraficante se instalara en una zona de control de la guerrilla tenían que pagar un impuesto y esa es del cual vivía las FARC, e igual entiendo que es con las retroexcavadoras, con toda la minería, la minería más o menos mediana y grande que las FARC les cobra un impuesto.²⁵⁴

Reafirmando los comentarios de los que habla el ex funcionario, el aumento de las explotaciones mineras en el norte del Cauca ha desembocado en una nueva guerra y disputa territorial entre los actores ilegales que han hecho presencia. Concretamente, se señala que “las FARC tienen una alianza económica con los mineros ilegales”,²⁵⁵ aquí, las FARC permiten a los mineros trabajen a cambio de un pago. La financiación de las FARC para el año 2012 en el Cauca se estima que fue 35% del narcotráfico, 30% secuestro y extorsión, 20% minería y 15% de la economía “legal”.²⁵⁶²⁵⁷

No obstante las personas que fueron entrevistadas para la investigación manifiestan no haber tenido ningún tipo de encuentro con los grupos guerrilleros: “hasta ahorita nosotros no hemos tenido problemas con la guerrilla, no hasta ahora pa qué vamos a hablar cosas que uno esto no, no tenemos problema con la guerrilla la Cooperativa

<http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/asi-delinque-miller-perdomo-columna-las-farc-mato-once-militares>

²⁵⁴ Entrevista a exalcalde de Buenos Aires. 9 de septiembre de 2015.

²⁵⁵ MONTERO, Dora. (14 de febrero de 2012). La fiebre por el oro le llevó a una nueva guerra al norte del Cauca. La Silla Vacía. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-fiebre-por-el-oro-le-llevo-una-nueva-guerra-al-norte-del-cauca-31273>

²⁵⁶ Por económica “legal” se ha entendido bienes y servicios que el grupo tiene, como taxis y supermercados.

²⁵⁷ MONTERO, Dora. (28 de febrero de 2012). De lo que viven las Farc sin el secuestro. La Silla Vacía. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683>

no, y hasta ahora hasta ahorita no, no ha llegado a decir que ha venido un guerrillero a quitarnos el explosivo.”²⁵⁸

Lo que se puede establecer, por tanto, es la interacción entre el grupo guerrillero con los mineros del municipio, pero también la constitución de sus propias estructuras para la extracción del oro, o en otras palabras, “en el norte del Cauca, las Farc están asociadas a mineros ilegales y obtienen sus recursos entre ganancias repartidas y extorsiones”.²⁵⁹ Resultado de ello, es la configuración de poder al margen de las autoridades antes enunciadas en el ámbito local para este estudio de caso. La guerrilla, hace control de actividades en el territorio cobrando “vacunas” a los mineros para que puedan ejercer sus labores configuran el postulado de que en el municipio el Estado no es quien tiene el monopolio legítimo de la fuerza ya que ejercen control en las actividades económicas de la región mediante la coerción y se disputan violentamente el territorio con las fuerzas militares del Estado, poniendo un límite al poder del Estado.

Además, la presencia subversiva en el municipio impide las visitas técnicas de entidades como la CRC y la alcaldía, y la instalación de otras empresas mineras en la región. Teniendo en cuenta la existencia de Sociedad Minera del Sur en Buenos Aires, lo que permite dejar un interrogante sobre los acuerdos de paz, y la posible desmovilización de la guerrilla de las FARC. Sí se establece que el impedimento que sostienen las empresas para ejecutar los títulos mineros que poseen, es la inseguridad que representa la subversión ¿cómo se transformará la dinámica extractiva en Buenos Aires y, en el Cauca en general, una vez las FARC entreguen las armas?

Por otro lado, a pesar de la presencia de la guerrilla ejerciendo control sobre las actividades que se realizan en el territorio, se evidencia la existencia de Bandas

²⁵⁸ Entrevista a minero del municipio. 22 de septiembre de 2015.

²⁵⁹ MONTERO, Dora. (28 de febrero de 2012). De lo que viven las Farc sin el secuestro. La Silla Vacía. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683>

Criminales, como “Los Rastrojos” y “Aguilas Negras”.²⁶⁰ En el año 2011 habitantes y líderes comunitarios de Suárez y Buenos Aires denunciaron amenazas por parte de “Aguilas Negras”,²⁶¹ y por su parte el grupo de “Los Rastrojos” hizo evidente su presencia en la región en el 2014, cuando empezaron a circular panfletos en los que se amenazaba a líderes afrodescendientes de organizaciones como ACCONC, por la oposición de éstos a la minería ilegal.²⁶² Hechos indicativos de la presencia y control sobre las actividades políticas y económicas de grupos armados, no sólo en Buenos Aires, sino también en los municipios circunvecinos.

En Buenos Aires, además, personas de los consejos comunitarios sostienen la presencia de “El Mexicano” en el cerro Teta, quien posee retroexcavadoras operando, y cuyo personal que custodia el entable está armado y del que se comenta, posiblemente es narcotraficante, además de estar relacionado con Alexander Duque, gerente de Giraldo y Duque.²⁶³ Pero la instalación de máquinas sobre el territorio constituyó un fenómeno que capta la atención tanto de los líderes comunitarios, como de funcionarios de la CRC. Se trata de la vinculación de personas de la región en las actividades mineras en el lugar de trabajo de las retroexcavadoras, al punto que algunas personas se oponen a la incautación o destrucción de ellas, y no están de acuerdo con la posición de los representantes de los consejos comunitarios:

Pues mucha gente ha resultado pues como dándoles el aval [a los mineros], [...] entonces es bien, bien, bien complejo por eso. Porque de alguna manera esa gente ya está muy familiarizado, ya llevan tres años, hay alguna gente que

²⁶⁰ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Nororienté y Magdalena Media, Llanos orientales, Suroccidente y Bogotá. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama por acuerdos con AUC. CNMH. Bogotá. 2014. Pág. 333.

²⁶¹ VERDAD ABIERTA. (17 de abril de 2013). El fantasma paramilitar en el Cauca. Fecha de consulta 23 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/4541-el-fantasma-paramilitar-en-cauca>

²⁶² VERDAD ABIERTA. (22 de octubre de 2014). “Rastrojos” amenazan a líderes afro e indígenas del norte del Cauca. Fecha de consulta 23 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5482-amenazan-a-lideres-afro-e-indigenas-del-norte-del-cauca>

²⁶³ TENTHOFF. Op. Cit.

los defiende y en algunos municipios se ha intentado hacer operativos y es la misma gente de la comunidad que no quieren que la fuerza pública actúe.²⁶⁴

Respecto a esto un funcionario de la CRC lo entiende así:

Que es la misma comunidad, de que son los mismos mineros que antes defienden los explotadores a los infractores y a nosotros como control ambiental lo que hacen es rechazarnos o declararnos personas no gratas [...], por un lado pues obviamente el minero ve como una opción de sobrevivir o de ganarse otra entrada entonces el hecho de que se va a suspender eso se pierda esa para ellos se perdería esa opción de continuar generándose esos ingresos y segundo porque el explotar ya les ha lavado el cerebro diciéndoles que él es el que les da trabajo y el que les permite esa fuente de ingresos [...] entonces lo ven llegando a uno como autoridad [...] como que venimos a quitar el trabajo.²⁶⁵

Más aún, el Decreto 2235 de 2012, que permite la destrucción de maquinaria pesada encontrada operando sin un título minero por parte de la policía, en su artículo tercero, concibe la noción de “oposición”, que en resumen establece que si el propietario o tenedor de la maquinaria objeto de destrucción presenta ante la policía certificación de título minero sobre el área en que se encuentra, la medida de destrucción es anulada. Para el caso presente, la Cooperativa posee tres títulos mineros activos a la actualidad.

Para un exalcalde de Buenos Aires, que las retroexcavadoras sigan operando en el territorio se debe a dos factores, primero el temor que genera denunciar a las personas dueñas u operarios de las máquinas, y segundo, la ineficiencia del Estado para hacer control sobre estas actividades:

Por decir algo se arriman donde Pedro Pérez, tiene un título minero y así no esté sacando nada de oro pero todo el oro que sale de acá se dice que se sacó de allí y ya quedó legal, ya quedo legal, el oro es más se dice que se está trayendo oro de Brasil, de Ecuador, de Perú, se trae el oro y se legaliza aquí o sea finalmente quien aquí tiene plata para comprar una retroexcavadora, para comprar 20 retroexcavadoras los “narcos” entonces hay mucha plata de los “narcos” en eso de la minería, de la minería fundamentalmente, e igual de las dos minerías tanto de la minería de filón como la de retroexcavadoras entonces ¿qué ocurre? la gente tiene la claridad pero muy pocos se atreven a plantear una postura publica porque han amenazado han asesinado gente entonces muy complicado y la gente no encuentra el respaldo en las autoridades, porque las

²⁶⁴ Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

²⁶⁵ Entrevista a funcionario de la CRC. 8 de abril de 2015.

denuncias se han hecho a tiempo, “aquí mire tan llegando 5 retroexcavadoras a tal lado”, a los dos años va la fiscalía a hacer la intervención entonces la gente no tiene el respaldo del Estado o sea denunciar eso implica... siempre se ha denunciado por algún anonimato, alguna llamada a la fiscalía algún documento que firman algunas personas sin dar dirección y toda la cosa.²⁶⁶

Un hecho que permite entender la elevada cantidad de retroexcavadoras en el norte del Cauca es el accidente del primero de mayo de 2014 cuando una de las minas se precipitó sepultando a 13 mineros del municipio de Santander de Quilichao donde funcionaban alrededor de 150 máquinas en el sector de San Antonio;²⁶⁷ éste hecho develó el accionar y la magnitud de la minería con maquinaria pesada. Pero lo que ocurrió luego de la tragedia minera configuró el panorama en los municipios vecinos, así, luego de la intervención de las autoridades e instituciones las máquinas, se dispersaron en los municipios circunvecinos. Con ello, la presencia de retroexcavadoras en Buenos Aires aumentó considerablemente:

Bueno, esas retros llegaron, ya antes de la tragedia de San Antonio, ya había llegado, ya anteriormente en unas comunidades se tiene la presencia de retroexcavadoras, pero esto se incrementó a partir de la tragedia que hubo en San Antonio. De San Antonio salen aproximadamente 100, 150, retroexcavadoras disparadas para todo el territorio nacional y la mayoría de esas llegan a Buenos Aires y Suárez, después de estar allí, supuestamente, custodiadas por la autoridad, salen de allí de ese sitio y llegan a los municipios de Suárez y Buenos Aires y de Caloto y de Guachené y de... bueno se desplazaron por todo el Norte del Cauca, y la verdad es complejo, porque uno ni siquiera sabe realmente quiénes son las personas que están allí, uno apenas ve las personas de la máquinas que son las que hacen el trabajo, las que extraen el oro, las que lavan, que son las que uno mira.²⁶⁸

Según los representantes de los consejos comunitarios, la capacidad económica de los grandes mineros, les ha permitido influir en la cooptación de personas y líderes de la comunidad. En otras palabras, las condiciones económicas precarias de las personas facilitan la entrada e instalación de la minería con retroexcavadora, y por

²⁶⁶ Entrevista a exalcalde de Buenos Aires. 9 de septiembre de 2015.

²⁶⁷ RUIZ, Diana. (4 de mayo de 2014). Informe exclusivo: denuncian mafia detrás de mina de San Antonio, Santander de Quilichao. El País. Fecha de consulta 24 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/informe-exclusivo-denuncian-mafia-detras-mina-san-antonio-santander-quilichao>

²⁶⁸ Entrevista a miembro del consejo comunitario cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.

otro lado, los líderes y representantes legales que no son cooptados son amenazados por oponerse a dicha minería:

Tú sabes que toda industria, está sujeta a los cambios y está sujeta al cambio cada que cuando que se hacen reelección de junta, esos terceros, esos colonos, esos criminales logran ir rompiendo confianza y colocando recursos inclusive para que se hagan estas elecciones de junta de gobierno y meter gente que están a favor de ellos, a pesar de que son gente de la comunidad que los han logrado comprar están con ellos. Y entonces eso hace de que cuando se entra a la junta de esas cooperativas empieza a haber problemas, porque tú quieres seguir lo que era pero si ya te tienen amenazado entonces sale y defiende a la dinámica del otro y no a la de la comunidad, como la comunidad no te pone un fusil ni nada y el otro sí.²⁶⁹

Así pues, en la división político-administrativa del municipio coexisten varios polos de poder y múltiples territorialidades configurando una “multipolaridad del poder local”. Desde los cabildos y consejos comunitarios se rechaza el modelo de contratación y reclaman mayor autonomía en la gestión de los territorios. El escenario local es caracterizado por conflictos por el control de los recursos naturales en el que la minería criminal e ilegal se ha establecido en lugares donde existía la minería tradicional y e barequeo con el permiso, en muchos casos, de la comunidad a través de prebendas a líderes en integrantes de las comunidades, pero también con el uso de la fuerza. Evidenciando una disputa por el uso legítimo de la fuerza que no solo es detentada por el Estado.

El ejercicio planteado a lo largo de la investigación es orientado por el interés de comprender el Estado y el poder político que detenta en el plano local. Las relaciones que se tejen entre el gobierno central y el local, que poco es tratado por Weber, han sido ignoradas²⁷⁰ y la importancia de ella reside en entender el recorrido de las medidas adoptadas por el centro político y qué tanto de ellas se aplican en lo local. En ese recorrido surgen contradicciones y tensiones que hacen que la materialización de disposiciones se vean afectadas. Además de una configuración local que condicionan y limitan el accionar del poder del Estado.

²⁶⁹ Entrevista a miembro del consejo comunitario Cuencas del río Cauca. 4 de octubre de 2015.

²⁷⁰ BOLÍVAR. Op. Cit. Pág. 101.

Conclusiones

El contexto internacional ha influido en el Estado colombiano para que este permita la consolidación del sector minero a través de la adopción de medidas y políticas de exportación y de modificación del aparato estatal de tal forma que se le da mayor importancia a la intervención privada y se reduzca del papel del Estado a fiscalizador de los recursos mineros. Pero no solo Colombia ha acogido estas medidas, en general los países latinoamericanos se han convertido en grandes productores y exportadores de minerales modificando sus normatividades o “reglas de juego” facilitando la entrada del capital privado por medio de incentivos y reducción de trámites administrativos.

La Configuración de un modelo extractivista en Colombia no solo se ha da para la minería sino que tiene antecedentes en otros productos como el café, el petróleo, carbón y la palma de aceite. En efecto, las cifras de extracción de oro en Colombia en los últimos años se han elevado, pero en mayor medida la totalidad del oro es exportado y la capacidad que tiene el sector colombiano de transformación del mineral es baja. El Código de Minas de 2001 fue modificado conforme a la orientación de una reducción del aparato del Estado y mayor intervención del sector privado en los procesos de extracción. Esto sumado a la pretensión de atraer mayor Inversión Extranjera Directa en Colombia por parte de los últimos gobiernos centrales.

En efecto, la consolidación del modelo extractivista en Colombia en relación a la minería está pretende abastecer la creciente demanda internacional a partir del rediseño del aparato del Estado con medidas de privatización, además de la expedición de normas y reglamentos que facilitan la titulación de áreas para minería a privados en consideración de reducción de tiempos en la tramitología administrativa. Estos postulados sobre la estructura del Estado comprenden lo que se ha llamado “modernización del Estado” designando que la reducción del estatal permite ahorro de gastos y por consiguiente alejando a los países latinoamericanos

del déficit fiscal. Todo esto acompañado también de incentivos a empresas, tales como la constitución de Zonas Francas.

Así pues, la concepción de la política minera en Colombia y su implementación obedece a las medidas y orientaciones de organismos trasnacionales que promueven mayor intervención del sector privado y reducción del aparato del Estado en una corriente de modernización del Estado. Pero también, al contexto internacional de alta demanda del oro que se ha sostenido en toda la primera década del siglo XXI. A partir de la adopción de estas medidas los Planes Nacionales de Desarrollo y la expedición de leyes y decretos permiten la liquidación de empresas del Estado y la regulación del sector minero-energético al libre mercado.

El Código de Minas, prioriza la extracción de minerales sobre otros factores constituyéndola como de “utilidad pública e interés social”. Pero entre la expedición de títulos y el inicio de la explotación minera, el modelo de contratación se ve “obstaculizado” por el sector ambiental y el social. La inclusión de estos sectores le añade procesos y alargan el tiempo de inicio de las explotaciones mineras de manera legal. Las Licencias Ambientales y el proceso de Consulta Previa se configuran como medidas a incluir para poder explotar los recursos minerales, no obstante la reducción del tiempo de trámites también se ha impuesto con la figura de las “Licencias Ambientales Exprés” para grandes proyectos mineros. Esto quiere decir que se supedita el desarrollo de sectores sociales y ambientales a minero-energético

Sin embargo, a 2010 el 44% de la minería que se realiza en el país no tiene título minero y es hecha con métodos artesanales, situación que ha orientado la política minera tanto en conocer cómo se está haciendo la minería en todas las regiones del país, como formalizarla para que le represente una contraprestación económica al Estado, pero que hasta 2015 para Buenos Aires, y para el departamento del Cauca no se tiene certeza de cuántas unidades de extracción minera existen debido a las obstáculos de ingreso a los territorios ya sea por el impedimento de

autoridades étnicas que se oponen a las medidas oficiales o a la presencia de grupos armados ilegales que representan inseguridad a los funcionarios estatales.

Por otro lado, la minería criminal hecha con maquinaria pesada ha logrado establecerse en los territorios y configura una serie de situación sin control estatal de gran impacto por la cantidad de oro que pueda llegar a producir en corto tiempo y que puede ser legalizado de varias maneras e incluso ha servido como fuente de lavado de activos. Teniendo en cuenta también los grandes impactos ambientales y socio-culturales característico de estas actividades.

Las tensiones que enfrenta la política minera no solo comprenden factores externos a ella, sino que también se presentan situaciones en las prácticas burocráticas irregulares. La (des) coordinación entre instituciones y la corrupción en los funcionarios estatales son las prácticas estatales que configuran al Estado como un ente pluricentrado y multivariado y encarnado en los funcionarios que laboran en cada uno de los niveles estatales permiten entender al Estado ya no como una unidad sólida y racional expuesta por la teoría clásica. De esta manera la intercomunicación y coordinación entre las autoridades ambientales y mineras han sido precarias y hasta los últimos dos años se empiezan a desarrollar. El intercambio de información entre instituciones y autoridades municipales no es la misma, lo que dificulta la concepción de acciones conjuntas en contra de situaciones como la minería criminal. Sumado a lo anterior, se hace evidente la corrupción en las instancias del Estado que facilitan la introducción de la minería realizada con maquinaria en Buenos Aires y en los municipios del Norte del Cauca.

La descentralización estatal, por otro lado, en departamentos, alcaldías, y para el caso del municipio de Buenos Aires, la presencia de entes territoriales indígenas y negros, comprenden el ordenamiento territorial. En la medida en que los entes étnicos territoriales son reconocidos por el Estado hacen parte del ordenamiento territorial, no obstante, como se evidenció, estos entes tienen formas de control sobre el territorio y manifiestan posiciones contrarias a la política minera y los lineamientos de regulación estatales. Estos se convierten en estructuras de poder

al estar dotados de poderes ejecutivos y legislativos, y hasta judicial en el caso indígena, sobre el área de su influencia con gran importancia en el plano local al ser Buenos Aires un municipio netamente étnico, pero mayoritariamente con población afrodescendiente.

La población perteneciente a los entes territoriales étnicos se convierte objeto de las prácticas clientelistas²⁷¹ como forma de incidir en las decisiones del municipio. El peso de ella en los procesos electorales es decisivo, pero quedó demostrado en las elecciones para alcaldía 2016 – 2019, que no fue el único al posesionarse como alcalde el representante de los intereses de los mineros. La Cooperativa de Mineros poseedora de tres títulos para la extracción de oro, que opera en Buenos Aires fue creada con el propósito de facilitar y mejorar las condiciones de los mineros negros ubicados en las orillas del cerro Teta. Pero la administración de ella facilitó la entrada de mineros de otras regiones del país, de empresas como Giraldo y Duque y hasta de personas que las personas del municipio señalan de narcotraficantes; desplazando así a los mineros tradicionales.

El poder económico que tienen los mineros adscritos a la Cooperativa, se configura como poder político en tanto que puede incidir en la administración municipal y en el Poder del Estado toda vez que gana la alcaldía el representante que impulsan en el periodo 2016 – 2019.

La presencia del grupo guerrillero de las FARC y de Bandas Criminales BACRIM, en el municipio son indicativos de otro polo de poder teniendo en cuenta la capacidad de coerción que hacen sobre los mineros y sobre la población de los entes territoriales étnicos. También se configuran como detentadores de la fuerza y de los medios de coerción sobre un territorio local que el Estado monopoliza, según los postulados weberianos, en la totalidad de su territorio.

Así pues, en la división político-administrativa de Buenos Aires coexiste una “multipolaridad de poderes” constituyendo además múltiples territorialidades y

²⁷¹ ROJAS. Op. Cit. Pág. 19.

formas de control del territorial. Que en un municipio principalmente de producción minera, como lo es Buenos Aires, genera disputas por la extracción del mineral, así como también disputas en el uso legítimo de la fuerza. Surge la interrogante de cómo se re-configurarán las estructuras de poder local existentes en el municipio una vez se llegue a un acuerdo entre el gobierno central y el grupo armado ilegal de las FARC para su desmovilización. Todas estas situaciones que convergen en el municipio condicionan y limitan el poder del Estado, y genera la interrogante de ¿Cómo estudiar el Estado lo local? Aspecto que las teorías clásicas, al parecer, no han dado la suficiente importancia, si se tiene en cuenta en los procesos locales delimitan y definen la institucionalidad.

Referencias bibliográficas

ABRAMS, Philip. Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En: Journal of Historical Sociology. 1988. Volumen 1 (1): 79-98.

ACIN. Presentación Contexto minero del territorio norte del Cauca. Nelson Valencia. CXHAB WALA KIWE. 2010.

Acta de reunión 15 de septiembre de 2015 entre Ministerio de Minas y Energía, Corporación Autónoma Regional del Cauca y representantes de Consejos Comunitarios realizada en la Ciudad de Popayán.

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Plan operativo anual 2012. Programación inspecciones de campo a títulos mineros. Fecha de consulta 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Visitas%20Noviembre.pdf>.

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Plan operativo anual 2013. Programación inspecciones de campo a títulos mineros. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/4programacionvisitasinspeccion.pdf>

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Títulos mineros, solicitudes de contratos de concesión y solicitudes de legalización vigentes en Cauca. Julio de 2015. ANM RT-316.15. Gerencia de Catastro y Registro Minero.

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA. Informe de Rendición de cuentas. Bogotá. 2015b. Fecha de consulta 17 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_rendicion_de_cuentas_2015_mp.pdf

ANGLO GOLD ASHANTI. (2010). Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.anglogoldashanti.com.co/nuestronegocio/Paginas/quienessomos.aspx>

ÁMBITO JURÍDICO. La normatividad minera tras la caída de la Ley 1382: más dudas que certezas. 2013. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administrativo-y-Contratacion/noti-130531-07-la-normativa-minera-tras-la-caida-de-la-ley-1382-mas-dudas-que-certezas>

ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015. “De la mano con la comunidad”. 2012. Fecha de consulta 21 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.buenosaires-cauca.gov.co/apc-aa-files/38663033336132303337353234323037/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>

ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Informe de Gestión Municipal 2014. “De la ilusión a la realidad”. 2014. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://buenosaires-cauca.gov.co/apc-aa-files/31376433623739636430323730663765/informe-de-gestin-2014-buenos-aires-cauca.pdf>

ALCALDÍA DE BUENOS AIRES. Fecha de consulta 21 de enero de 2016. Disponible en: <http://buenosaires-cauca.gov.co/index.shtml>

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. S.F. Fecha de consulta 10 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/precios-oro-plata-platino>

BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Bogotá. 1999.

BANCO MUNDIAL. Minería: Resultados del Sector. 2013. Fecha de consulta 24 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/14/mining-results-profile>

BID. Desarrollo Minero. 2016. Fecha de consulta 30 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-minero,6215.html>

BID. Programa para el fortalecimiento institucional del sector minero-energético colombiano. 2014. Proyecto CO-L1140. Fecha de consulta. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38363783>

BOLAÑOS, Edinson. (22 de noviembre de 2015). Magnates del oro versus pequeños mineros. El Espectador. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/magnates-del-oro-versus-pequenos-mineros-articulo-600767>

BOLÍVAR, Ingrid. Formación del Estado y biografía de las categorías. En: Nómadas. 2010. Volumen 33. p 93-107.

BRESSER, Lulz. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. En: (Ed). Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Acuña, Carlos. 1998. pág. 259-294. Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado.

CAFÉ DE COLOMBIA. Una bonita historia. S.F. Fecha de consulta 23 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.cafedecolombia.com/particulares/es/el_cafe_de_colombia/una_bonita_historia/

CAMPO, Daniel. Políticas de Control Territorial en el cerro Teta, Buenos Aires, Cauca. Trabajo de grado Antropólogo. Popayán. Universidad del Cauca. Departamento de Antropología. 2015.

CARACOL RADIO. (3 de octubre de 2000). Colombia vende estatal carbonera Carbocol por 384 millones de dólares. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/colombia-vende-estatal-carbonera-carbocol-por-384-mlns-dlrs/20001003/nota/24688.aspx>

CARACOL RADIO. (2 de noviembre de 2011). El catastro minero en INGEOMINAS fue manipulado para favorecer intereses económicos y políticos. Fecha de consulta 5 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/opinion/bloggers/blogs/original-caracol/el-catastro-minero-en-ingeominas-fue-manipulado-para-favorecer-intereses-economicos-y-politicos/20111102/blog/1571756.aspx>

CARRIZOSA, Natalia. (7 de febrero de 2006). La polémica palma. Revista Semana. Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/on-line/articulo/la-polemica-palma/77272-3>

CASILDA, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. Boletín Económico ICE N° 2803. 2004. Fecha de consulta 23 de enero de 2016. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf

CASTILLO, Carlos. (26 de marzo de 2012). Colombia, cuarto exportador de carbón a nivel mundial. El Tiempo. Fecha de consulta 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5310568>

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Nororiente y Magdalena Media, Llanos orientales, Suroccidente y Bogotá. Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia. Panorama por acuerdos con AUC. CNMH. Bogotá. 2014.

CEPAL. Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible. Serie Recursos naturales e infraestructura. Naciones Unidas. Chile. 2006.

COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 685 de 2001. 15 de agosto de 2001. Por el cual se expide el Código de Minas y dictan otras disposiciones. Diario oficio Bogotá. D.C., 2001. N° 44.545. disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011. 16 de junio de 2011. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Diario oficio Bogotá. D.C., 2011. N° 48.102. disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2013a.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2013b.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Minería en Colombia. Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 2014.

CONSEJO DE REDACCIÓN. Cauca, el emporio de los Giraldo y Duque. 2015. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://consejoderedaccion.org/webs/conflictoypaz/wp-content/uploads/2015/11/cauca.pdf>

CRC. Oficio 150.07.01. S.F. Informe sobre minería en el Departamento del Cauca “Problemática Minero - Ambiental en el Departamento del Cauca”. Popayán.

CRC. Contaminación por Mercurio y otros. Distrito minero de Buenos Aires, Cauca. “Apoyo a proyecto de producción más limpia en minería para los distritos mineros del Cauca”. Popayán. 2007.

CRC. Informe de Gestión Ambiental del Cauca.2011. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.crc.gov.co/files/anuncios/informe-de-gestion-2011-crc.pdf>

CRC. El Gobernador del Cauca y el Director de la CRC instalan Mesa Departamental Minera Ambiental. 2014. Boletín informativo N°83. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: http://crc.gov.co/files/boletines_informativos/BOLETIN_INFORMATIVO_83.pdf

CRC. Licencias ambientales y/o Plan de Manejo Ambiental por municipios en el Departamento del Cauca. Popayán. 2014a.

CRC. Informe de Gestión en Rendición de Cuentas. 2014. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: http://www.crc.gov.co/files/InfoGestion/2014_3/INFORME_GESTION_2014_2.pdf

CORPORACIÓN NUEVO ARCOÍRIS. (15 de mayo de 2014). Colombia: Militarización al servicio del extractivismo Fecha de consulta 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2014/05/colombia-militarizacion-al-servicio-del-extractivismo/>.

CRC. Misión y Visión de la entidad. 2016. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.crc.gov.co/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>

DANE. Boletín Censo General 2005. Perfil Buenos Aires, Cauca. Consultado en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/cauca/buenos_aires.pdf.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La minería de hecho en Colombia. Defensoría Delegada por los Derechos Colectivos y del Ambiente. Bogotá. 2010.

DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. “Hacia un Estado Comunitario”. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 2003.

DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá 2007.

DNP. Plan Nacional de Desarrollo. “Más empleo, Menos pobreza y más seguridad” Imprenta Nacional. Bogotá. 2011.

DUARTE, Carlos. Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en Colombia: el modelo de enclave exportador. En: Análisis Político. 2012. N° 74. 3-27.

ECOPETROL. Nuestra historia. S.F. Fecha de consulta 20 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de-ecopetrol/nuestra-historia>

EL ESPECTADOR. (10 de agosto de 2012). 18 batallones protegerán la infraestructura energética. Fecha de consulta 10 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/18-batallones-protegeran-infraestructura-energetica-articulo-366470>

EL ESPECTADOR. (4 de febrero de 2015). Piden investigar otra empresa por lavado de activos a través de exportación de oro 2015. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/piden-investigar-otra-empresa-lavado-de-activos-traves-articulo-541936>

EL TIEMPO. (10 de mayo de 2013). Mineros temen quedar ante el Estado como ilegales por caída de código. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12789795>

EL TIEMPO. (21 de mayo de 2014). El país exporta más oro del que produce. Fecha de consulta 27 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/exportacion-de-oro-en-colombia/14019217>

EL TIEMPO. (25 de enero de 2015). "Goldex exportó oro de Bandas y Guerrilla". Fecha de consulta 25 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/caso-goldex-lavado-de-activos-y-alianzas-con-bandas-criminales/15143549>

EL TIEMPO. (15 de abril de 2015). ¿Quién está detrás del ataque al ejército? Fecha de consulta 22 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/ataque-de-las-farc-perfil-de-juvenal-jefe-de-la-columna-movil-miller-perdomo/15573375>

ESPINOZA, Fernanda. (14 de junio de 2012). Las razones detrás del conflicto en el Cauca. Corporación Nuevo Arcoiris. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

FEDESARROLLO. Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. FEDESARROLLO. Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2013.

FEDESARROLLO. Minería informal aurífera en Colombia. Principales resultados del levantamiento de la línea de base. FEDESARROLLO - Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2014.

FEDESARROLLO. Informe de coyuntura petrolera. Panorama petrolero, indicadores petroleros. FEDESARROLLO Centro de investigación Económica y Social. Bogotá. 2015.

FIERRO, Julio. Políticas Mineras en Colombia. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA. Bogotá 2012.

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO. El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen Ejecutivo del informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Grupo de trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. 2013.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA MINERÍA ARGENTINA. Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. S.F. Fecha de Consulta 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.fundamin.com.ar/index.php/desarrollo-sustentable/58--proyectos-capacitacion-y-oportunidades/99-proyecto-mineria-minerales-y-desarrollo-sustentable>.

GARAY, Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967 – 1996. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1998.

GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Plan de Desarrollo Departamental del Cauca 2012 – 2015. “Todas las oportunidades”. Gobernación del Cauca. Popayán. 2012.

GOBERNACIÓN DEL CAUCA. Rendición pública de cuentas 2012 – 2015. Popayán. 2015.

GUDYNAS, Eduardo. El Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. En: Nueva Sociedad. 2012. N° 237. 129-146.

GUPTA, Akhil. Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado. En: Umbrales. (Ed). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 2015.

GUPTA, Akhil. SHARMA Aradhana. Las Burocracias. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. 2014.

HALL, Stuart. Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales. Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich (eds). Envión Editores. Popayán. 2010.

LA MINERÍA EN COLOMBIA. (14 de junio de 2014). La minería en Colombia en el periodo 2010 – 2014 y algo más. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lamineria.com.co/lombia/2014/06/12/la-mineria-en-colombia-en-el-periodo-2010-2014-y-algo-de-historia/>

MARTÍNEZ, Sandra Patricia. Configuraciones locales del Estado. Titulación colectiva, economías de enclave y etnicidad en el Pacífico colombiano. Programa Editorial Universidad del Valle. Cali. 2013.

MEJÍA, Jaime. (15 de diciembre de 1992). Carbocol se divide en dos. El Tiempo. Fecha de consulta 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-258764>

MESA, Jens. Comercialización del aceite de palma en Colombia. Fedepalma. Bogotá 1990.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Minuta de convenio interadministrativo GGC. 149 de 2015, entre el Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional del Cauca. 2015.

MONTERO, Dora. (14 de febrero de 2012). La fiebre por el oro le llevó a una nueva guerra al norte del Cauca. La Silla Vacía. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/la-fiebre-por-el-oro-le-llevo-una-nueva-guerra-al-norte-del-cauca-31273>

MONTERO, Dora. (28 de febrero de 2012). De lo que viven las Farc sin el secuestro. La Silla Vacía. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683>

MUELLER, Marion. (9 de marzo de 2009). Crisis dispara la demanda de oro como inversión. Oro y Finanzas. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2009/03/en-medio-de-la-crisis-se-dispara-la-demanda-de-oro-como-inversion/>

MUELLER, Marion. (9 de enero de 2012). Gráficos sobre la demanda, producción y precio del oro. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2012/01/graficos-sobre-la-demanda-produccion-y-precio-del-oro/>

MUELLER, Marion. (9 de enero de 2013). Invertir en oro físico en tiempos de crisis versus oro de papel. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 10 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2013/01/invertir-oro-fisico-crisis-versus-oro-papel/>

MUELLER, Marion. (9 de octubre de 2013). Bancos centrales agregarán 15 mil millones de dólares en oro a sus reservas en 2013. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2013/10/bancos-centrales-agregaran-15-mil-millones-dolares-oro-reservas-2013/>.

MUELLER, Marion. (14 de noviembre de 2013). La crisis del oro papel se agudiza, informe del World Gold Council. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 20 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2013/11/la-crisis-del-oro-papel-se-agudiza-informe-del-world-gold-council/>

NACIONES UNIDAS. Opciones de política y medidas para acelerar la aplicación: minería. Informe del Secretario General. 2010. Fecha de consulta 30 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/CN.17/2011/7>.

NANDY, Ashis. Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder. PRATEC Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas. 1996.

NASAACIN. Comunidades del norte del Cauca resisten a la explotación minera. 2014. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://nasaacin.org/informativo-nasaacin/viviencias-globales/695-comunidades-del-norte-del-cauca-resisten-a-la-explotacion-minera>

NOTICIAS RCN. (15 de abril de 2015). Así delinque la Miller Perdomo, la columna de las Farc que mató a once militares. Fecha de consulta 22 de marzo de 2016.

Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/asi-delinque-miller-perdomo-columna-las-farc-mato-once-militares>

OSORIO, Camila. (14 de octubre de 2010). El Legado minero de Uribe. La Silla Vacía. Fecha de consulta 8 de marzo de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/18648>

OSORIO, Jaime. El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder. Fondo de Cultura Económica. México 2004.

PARDO, Mauricio. Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico colombiano. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Bogotá. 2001.

PONCE, Álvaro. ¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia. Editorial Debate. Colombia. 2012.

PORTAFOLIO (23 de julio de 2009). La crisis de fin de siglo. Fecha de consulta 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/crisis-siglo-289704>

PORTAFOLIO. (18 de septiembre de 2014). Colombia, cuarto productor de aceite de palma en el mundo. Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-cuarto-productor-aceite-palma-mundo-59140>

Procuraduría General de la Nación. Minería ilegal en Colombia. Informe preventivo. 2011. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

PROCLAMA DEL CAUCA. (17 de diciembre de 2014). Alcaldía de Santander de Quilichao estimula minería criminal: devolvió irregularmente maquinaria decomisada en Buenos Aires. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.proclamadelcauca.com/2014/12/alcaldia-de-santander-de-quilichao-estimula-mineria-criminal-devolvio-irregularmente-maquinaria-decomisada-en-buenos-aires.html>

RADIO SUPER. (26 de noviembre de 2014). CRC convocó a la primera reunión de la mesa minera. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://radiosuperpopayan.com/8684/noticias/crc-convoco-a-la-primera-reunion-de-la-mesa-minera/>

REVISTA DINERO. (7 de julio de 2015). ¿Colombia exporta café a los mayores consumidores del mundo? Fecha de consulta 25 de febrero de 2016. Disponible en:

<http://www.dinero.com/economia/articulo/colombia-exporta-cafe-mayores-consumidores-del-mundo/210780>

REVISTA DINERO. (6 de noviembre de 2011). La Nueva lavandería. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/la-nueva-lavanderia/120971>

REVISTA SEMANA. (29 de marzo de 2013). Minería ilegal: entre el oro y el crimen. Fecha de consulta 21 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3>

ROJAS, José María. La bipolaridad del poder local. Centro Editorial Universidad del Valle. Cali. 1993.

ROTH, André Noël. Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Colombia. 2002.

RUIZ, Diana. (4 de mayo de 2014). Informe exclusivo: denuncian mafia detrás de mina de San Antonio, Santander de Quilichao. El País. Fecha de consulta 24 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/informe-exclusivo-denuncian-mafia-detras-mina-san-antonio-santander-quilichao>

SHORE, Cris. La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En: Antípoda. 2010. N°10 21-49.

SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas. Fundación Cultural Javeriana. Bogotá. 1999.

SANTACRUZ, Javier. (14 de noviembre de 2013). La crisis del oro papel se agudiza, informe del World Gold Council. Oro y Finanzas. Fecha de consulta 15 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.oroymasfinanzas.com/2013/11/la-crisis-del-oro-papel-se-agudiza-informe-del-world-gold-council/>

SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERA COLOMBIANA – SIMCO. Mapa de títulos y solicitudes mineras en el municipio de Buenos Aires. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Inicio/CatastroMineroColombiano/MapaIngeominas/tabid/376/Default.aspx>

SISTEMA DE INFORMACIÓN MINERA COLOMBIANA – SIMCO producción minera del municipio de Buenos Aires. 2001 – 2014. Fecha de consulta 18 de marzo

de 2016. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/simco/Estad%C3%ADsticas/Producci%C3%B3n/tabid/121/Default.aspx>

SIMCO. Anuario estadístico minero colombiano. Ministerio de Minas. Bogotá. 2009. Disponible en: http://www.simco.gov.co/Portals/0/Otros/DOC_ESP.pdf

TENTHOFF, Moritz. (14 de agosto 2014). Siguiendo la ruta de la minería en el Cauca. La Silla Vacía. Fecha de consulta 5 de febrero de 2016. Disponible en: <http://lasillavacia.com/content/siguiendo-los-pasos-de-la-mineria-en-el-cauca-48380>

UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002 – 2006. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2002.

UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 – 2011. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2007.

UPME. Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá. 2012.

UPME. CONPES 3762 de 2013. Ministerio de Minas y Energía.

UPME. Cadena del petróleo de 2013. Bogotá. 2013.

UPME. Evaluación de la contribución económica del sector de hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción. Subdirección de Hidrocarburos. 2015.

VARGAS, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá. 1999.

VERDAD ABIERTA. (17 de abril de 2013). El fantasma paramilitar en el Cauca. Fecha de consulta 23 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/4541-el-fantasma-paramilitar-en-cauca>

¹ VERDAD ABIERTA. (7 de marzo de 2014). En Buenos Aires se pararon en la raya. Fecha de consulta 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/5277-en-buenos-aires-se-pararon-en-la-rya>

VERDAD ABIERTA. (22 de octubre de 2014). “Rastrojos” amenazan a líderes afro e indígenas del norte del Cauca. Fecha de consulta 23 de marzo de 2016.

Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5482-amenazan-a-lideres-afro-e-indigenas-del-norte-del-cauca>

VERDAD ABIERTA. (14 de julio de 2015). Los desafíos de la Guardia cimarrona. Fecha de consulta 25 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/los-resistentes/5881-los-desafios-de-la-guardia-cimarrona>

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. España. 2002.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur. 2002. Fecha de consulta 3 de febrero de 2016. Disponible en: http://oldwww.wbcsd.org/web/publications/mmsd_south_america.pdf

ZAPATA, Julieth. (7 de agosto de 2014). “Es más rentable para los ilegales explotar oro que coca”. Revista Semana. Fecha de consulta 20 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-rentabilidad-de-la-mineria-ilegal-en-colombia/397956-3>

Entrevistas Realizadas:

- Entrevista a funcionario de la CRC 8 de abril de 2015. Popayán.
- Entrevista a Secretario de Gobierno Departamental. 11 de agosto de 2015. Popayán.
- Entrevista a minero del municipio de Buenos Aires. 22 de septiembre de 2015.
- Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta. 19 de diciembre de 2015.
- Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cerro Teta. 22 de diciembre de 2015.
- Entrevista a exfuncionario de la Alcaldía de Buenos Aires. 19 de septiembre de 2015.
- Entrevista a miembro del Consejo Comunitario Cuenca del Río Cauca, Micro Cuenca Teta-Mazamorrero. 4 de octubre de 2015.