

Sesgo Anti-Minero en Colombia: Estilo de Desarrollo e Institucionalidad (1991-2011)

Johan Sebastián Martínez Ortiz

Monografía de grado como requisito para optar al título de Economista

Director:

Héctor Fernando López Acero

Economista, Magister En Economía y Phd En Filosofía

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía

Bucaramanga

2019

Dedicatoria

Este trabajo no se hubiese podido llevar a cabo sin el apoyo incondicional de mi familia: mi madrina Nidia Patricia, enorme forjadora de un proceso inacabado; mi señora madre Ángela Ortiz, a quien no sólo le debo la vida; mis primos David Mauricio y, por su puesto, Mónica Juliana, grandes amigos y compañeros de vida; a mis tíos, Jaime y Fernando: eternamente agradecido. Este trabajo es de ellos y para ellos. Entiéndase como un proyecto conjunto que nace en el seno de la institución primera: la familia.

El éxito del trabajo mismo se debe al grupo de Investigación Rural, iniciativa propia de mi compañero y amigo Carlos Alvarado quien articuló diversos conocimientos habidos dentro de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Industrial de Santander, UIS, con el cometido de analizar detenidamente los conflictos relacionados con la ruralidad, específicamente la relacionada con la Asociación Campesina del Valle del Rio Cimitarra, ACVC.

Sin las respectivas ponencias propuestas por mí y un grupo de compañeros en el marco del IV Campamento Ecológico en Cantagallo, Bolívar, no hubiese podido tener ni fundamento, ni forma, el trabajo que ahora se le entrega al lector. De este modo es que tal iniciativa tiene lugar en esta página.

También debo agradecer a dos personas que siempre siguieron muy de cerca este trabajo. Una estuvo en el trayecto que me llevó a este momento, con su apoyo incondicional y fundamentalmente su conocimiento; por otro lado, el otro llevó a este trabajo a asumir tareas más

rigurosas y mejor pensadas a partir de sus lecturas, críticas y análisis. Hablo de mi novia Paula Cortés y mi compañero y amigo John Álvarez. De mi parte, enorme gratitud para ustedes.

Agradecimientos

Agradecer al profesor Héctor López que a partir de sus preguntas complejas y reflexiones profundas en sus seminarios, libros y charlas invita a pensar y comprender los fenómenos contemporáneos desde un análisis interdisciplinar en los tres cursos que recibí: Ética, Teoría Económica e Historia y Cultura y Poder. Más que un profesor ha sido un maestro y un ejemplo a seguir.

Agradecer a mis compañeros del ex grupo de Investigación Rural con quienes maduré académicamente hablando y tuve el primer impulso para pensarme y plantear el problema que ahora presento. Agradecer también a muchos amigos que estuvieron a lo largo de este proceso dentro de los cuales resalto a mis colegas Sebastián, Zulay, María José; a mi amigo Hugo Ruega; y a todos mis demás conocidos que aportaron su grano de arena en este proceso.

También agradecer a la Universidad Industrial de Santander por permitirme el privilegio de formarme como un profesional crítico, como un auxiliar docente y hacer parte de algo tan bonito como lo es la Selección de Fut-Sala de la UIS.

Contenido

	Pág.
Introducción	13
1. Consideraciones generales del estudio.....	15
1.1. Antecedentes de investigación.....	15
1.2. Antecedentes espaciales y geográficos.	18
1.3. Antecedentes históricos del estudio de caso.	20
1.4 Definición del problema	26
1.5 Justificación	30
1.6. Objetivos	33
1.6.1. Objetivo General.....	33
1.6.2. Objetivos específicos	33
1.7 Diseño Metodológico.....	34
2. Estilo de desarrollo colombiano: hacia un sesgo anti-minero.	37
3. La institucionalidad colombiana y el sector minero en el país: aproximación al Nordeste Antioqueño.....	58
4. Nordeste Antioqueño: Contexto del Estudio de Caso, hacia el sesgo anti-minero.....	86
4.1 Población.....	91
4.2 Calidad de Vida.....	94
4.3. Infraestructura y servicios públicos	95

4.3.1. Acueducto.....	95
4.4. Energía Eléctrica.....	97
4.4.1 Gas por red.....	98
4.5 Infraestructura.....	99
5. Conclusiones.....	103
Referencias bibliográficas.....	106

Lista de Figuras

	Pág.
<i>Figura 1.</i> División política del departamento de Antioquia, subregiones y zonas del Nordeste..	19
<i>Figura 2.</i> La posesión precaria y el sistema de ocupación neogranadino.	65
<i>Figura 3.</i> El principio de Adquisición.	67
<i>Figura 4.</i> El principio de res nullius. A	69
<i>Figura 5.</i> Modelo de Concesión.	72
<i>Figura 6.</i> Modelo de Nacionalización. A	75
<i>Figura 7.</i> La administración minera bajo el neoliberalismo: el modelo de enclave exportador. .	79
<i>Figura 8.</i> Caracterización del modelo de Enclave Exportador: cuatro series de problematización.	82
<i>Figura 9.</i> Crisis e Inexequibilidad del Código Minero Vigente.	84
<i>Figura 10.</i> Densidad poblacional del Nordeste.	92
<i>Figura 11.</i> Distribución de la población en el Nordeste por edades y sexo, 2017.	93
<i>Figura 12.</i> Índice de Calidad de Vida y necesidades básicas insatisfechas, Nordeste vs. Antioquia-Valle de Aburrá, 2013.	94
<i>Figura 13.</i> Trazado de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia, subregión Nordeste.	101

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Presencia Multinacional en los municipios de Remedios y Segovia.</i>	26
Tabla 2. <i>Actores Intervenientes en el conflicto ambiental de Segovia y Remedios.</i>	32
Tabla 3. <i>Suscriptores de acueducto según tipo de servicio, cabeceras municipales del Nordeste, 2016.</i>	96
Tabla 4. <i>Suscriptores del sistema de gas por red según el tipo de servicio, cabeceras municipales del Nordeste de Antioquia</i>	99
Tabla 5. <i>Densidad vial por categoría municipios del Nordeste, 2015</i>	100

Resumen

Título: Sesgo Anti-minero en Colombia: Estilo de Desarrollo e Institucionalidad (1991-2011)*

Autor: Johan Sebastián Martínez Ortiz**

Palabras Claves: Sesgo anti-minero; Estilo de desarrollo; Institucionalidad; Minería; Estado; Gobernabilidad; Dependencia de la Trayectoria; Territorio; Guerra Fría

Descripción

El objetivo del presente trabajo es dar a conocer lo que se considera como sesgo anti-minero en Colombia, desde el estudio de caso del Nordeste Antioqueño (Remedios y Segovia), departamento de Antioquia, en consecuencia, de una investigación terminada, de tipo cualitativa que integra un análisis histórico-descriptivo de datos. En el nivel general, se analiza la *dependencia de la trayectoria* del estilo de desarrollo propio del Estado colombiano y el *modus operandi* de la institucionalidad, especialmente del sector minero, y se hace una caracterización socio-económica del estudio de caso. Para el nivel específico, este análisis implica llevar a cabo un balance del papel del estilo de desarrollo por parte del Estado colombiano en conjunto con el modo de operar de la gobernabilidad en los territorios donde, actualmente, se hacen latentes diversos conflictos y problemáticas, dados los intereses de valoración sobre los espacios geográficos entre los distintos actores del paisaje político nacional. De este modo, se desarrolló un análisis de estudio de caso, para comprender mejor las problemáticas de los dos ejes de análisis en el contexto del minero del Nordeste Antioqueño (Remedios y Segovia), distrito conocido históricamente por la extracción aurífera que allí tiene lugar.

Este trabajo busca reivindicar las luchas por los ecosistemas vulnerables y vulnerados en el país y, a la vez, la consolidación de una comunidad política incluyente con sentido de Nación donde no se excluyan sectores sociales poblacionales de ningún tipo, además de la defensa de la actividad de minería por subsistencia como actividad económica sostenible que data desde el origen de los pueblos del Nordeste Antioqueño, y del país mismo.

* Proyecto de grado

** Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Economía Director: Héctor Fernando López Acero Economista, Magister En Economía y Phd En Filosofía

Abstract

Title: Anti-mining Bias in Colombia: Development Style and Institutionalality (1991-2011) *

Author: Johan Sebastián Martínez Ortiz **

Keywords: Anti-mining bias; Development style Institutionalality; Mining; State; Governance; Trajectory dependence; Territory; Cold War

Description

The objective of this work is to publicize what is considered as anti-mining bias in Colombia, from the case study of the Nordeste Antioqueño (Remedios y Segovia), department of Antioquia, consequently, of a finished investigation, of type that integrates a historical-descriptive analysis of data. At the general level, we analyze the dependence of the trajectory of the Colombian state's own style of development and the modus operandi of the institutionalality, especially the mining sector, and make a socio-economic characterization of the case study. For the specific level, this analysis involves carrying out a balance of the role of the development style by the Colombian State in conjunction with the way of operating governance in the territories where, at present, various conflicts are latent and given the interests of valuation of geographical spaces between the different actors in the national political landscape. In this way, a case study analysis was developed, to better understand the problems of the two axes of analysis in the context of the miner of the Nordeste Antioqueño (Remedios and Segovia), a district historically known for gold mining than there takes place.

This work seeks to vindicate the struggles for vulnerable and violated ecosystems in the country and, at the same time, the consolidation of an inclusive nationlike political community where population social sectors of any kind are not excluded, in addition to the defending subsistence mining activity as a sustainable economic activity dating back to the origin of the towns of the Northeast Antioqueño, and the country itself.

* Proyecto de grado

** Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Economía Director: Héctor Fernando López Acero Economista, Magister En Economía y Phd En Filosofía

Introducción

El objetivo del presente trabajo es mostrar cómo se ha propiciado un sesgo anti-minero por medio de la dependencia de la trayectoria que ha evidenciado el estilo de desarrollo propio del Estado colombiano y el modus operandi de la institucionalidad minera. Dicho esto, se analizarán las problemáticas socio-económicas y los conflictos por el territorio que se evidencian en el Nordeste Antioqueño (Remedio y Segovia), subregión periférica que cuenta con bajos niveles de bienestar y calidad de vida, es decir, con altos niveles de pobreza; pero es, además, un distrito amenazado por una minería que está lejos de ser generadora de riqueza debido a los altos inadecuados parámetros de modernización y a los altos índices de informalidad. Del mismo modo, los conflictos por el territorio entre los distintos actores allí presentes generan desplazamiento forzado, despojo de tierras, contaminación y agotamiento de los recursos naturales.

En este sentido, el estudio de caso busca evidenciar cómo el Estado colombiano históricamente, al no contar con un poder infraestructural suficiente para lograr establecer el imperio de la ley en todo su territorio y ser percibido por la población solo como un ámbito para perseguir intereses particularistas (Mann, 2006), se puede encasillar dentro de lo que es un Estado débil o un “Leviatán escuálido”; cuestión que se amalgama con la institucionalidad, específicamente la tocante al sector minero, quien en su modo de ejercer el poder a través de la historia ha descartado a la población minera de un proyecto de comunidad política nacional y favorece intereses internacionales en contravía del bien público del país.

Esta interpretación permite entender dinámicas históricas dentro del territorio nacional donde el punto de partida tiene especial relevancia tanto como el desenlace para comprender por qué Colombia sigue sin ser una comunidad política incluyente o, como afirmaría Uribe (2013), por qué se ha vetado históricamente un proyecto de Nación.

El contenido de este texto se desarrolla a tres capítulos. El primer capítulo desarrolla el análisis metodológico que fundamente la presente investigación, es decir, las consideraciones generales. El segundo capítulo se desarrolla a través de algunas coyunturas críticas que exponen o han moldeado los rasgos más notorios del estilo de desarrollo propio del país desde sus inicios hasta el modelo neoliberal o de enclave exportador que se desarrolla a partir de la Constitución de 1991, que rige al día de hoy la actividad socio-económica el país. El tercer capítulo, elabora un análisis histórico de la institucionalidad, particularmente minera, y su modo de gobernar para con un importante sector de la economía como lo es el minero.

Finalmente, el cuarto capítulo evidencia los conflictos por el territorio y las problemáticas socio-económicas que se hacen latentes al día de hoy en el estudio de caso a fin de evidenciar por medio de esta caracterización como se hace patente el sesgo anti-minero que plantea esta investigación.

La reivindicación de este trabajo busca luchar contra conflictos y problemáticas causados por un estilo de desarrollo desigual y concentrador y una institucionalidad mal adoptados por el país, especialmente en un espacio geográfico donde son más visibles los daños causados por el amalgamamiento de dichos factores.

1. Consideraciones generales del estudio

1.1. Antecedentes de investigación

La investigación que trata de sesgos poblacionales dentro del territorio en función del estilo de desarrollo y el Estado colombiano con su institucionalidad propia me remite instantáneamente al artículo del docente Mauricio Uribe López: *Estilo de desarrollo y sesgo anti campesino en Colombia (2013)* que desarrollaría ampliamente en su libro, *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia (2013)*.

En el artículo el docente e investigador expone los mecanismos por los cuales el estilo de desarrollo ha seguido un camino contrario al que muchos teóricos del desarrollo proponen de manera elocuente. Este camino ha llevado a una estrechez de mercado y un sinnúmero de problemáticas, principalmente ambientales, que repercute en los diferentes grupos sociales del país y da lugar a su tesis de sesgo anti campesino en el país.

Esta investigación utiliza estos mecanismos para proponer una lectura alternativa de los trabajos del profesor Uribe donde se muestra que también existe un sesgo anti minero en el territorio nacional en consecuencia de este estilo de desarrollo, pero además del *modus operandi* de las instituciones tan características del país.

Para evidenciar esta consecuencia propiamente dicha del estilo de desarrollo y las instituciones del Estado colombiano se toma al Nordeste Antioqueño como estudio de caso, uno de los principales distritos mineros del país.

Ahora, la investigación del Nordeste Antioqueño como objeto de estudio ha sido abarcada desde diferentes disciplinas por las cuestiones políticas, económicas y sociales que rodean este espacio geográfico, tema que le hace susceptible a distintos intereses dentro y fuera del territorio.

Pero antes de abordar los antecedentes, es importante aclarar que esta investigación toma al Nordeste antioqueño como estudio de caso con el fin de evidenciar las consecuencias económicas, políticas, sociales y, sobre todo, ambientales de un estilo de desarrollo mal dirigido en el territorio nacional y que repercute negativamente en el sector minero, de manera tal que propicia un sesgo dentro de dichas poblaciones.

El territorio del Nordeste antioqueño es conocido por la extracción aurífera que allí tiene lugar, siendo uno de los distritos mineros más importantes del país al producir cerca del 27% del oro nacional (Manrique Quiroga, 2012, pág. 11). Son muchos los actores que habitan el territorio y, además, plasman sus intereses sobre este espacio dadas sus condiciones físicas.

Por un lado, el modelo neoliberal promovido por el estilo de desarrollo ha traído consigo empresas multinacionales que buscan la explotación a gran escala de los recursos del territorio y que, gracias a un Estado débil y/o negligente en su institucionalidad, han generado deterioro en el ambiente por el uso de químicos (mercurio y cianuro en el caso del oro), la tala masiva de bosques para la producción maderera y la explotación de recursos naturales (flora y fauna); y no sólo eso, cuestiones de fondo como el colonizar la zona por medio de costumbres, maquinaria e incluso el escaso o nulo respeto y reconocimiento de esas poblaciones. Por otro lado, las comunidades de mineros artesanales y campesinos quienes combinan distintas actividades económicas de subsistencia dentro de su frontera de posibilidades. Vale mencionar que además del conflicto de intereses en el territorio este ha tenido que sobrellevar los percances del conflicto armado que viven desde hace años, por lo que otros actores como organismos multilaterales, la

institucionalidad y grupos al margen de la ley también hacen presencia en el territorio y actúan e imprimen sus percepciones dentro del mismo, dependiendo de su grado de poder e incidencia política.

Sin embargo, la presencia del Estado y su institucionalidad junto con organismos multilaterales no ha podido corregir lo que esta investigación considera como un sesgo anti-minero en el país orquestado desde el *modus operandi* de las mismas instituciones y un estilo de desarrollo que responde a poderosos intereses dentro y fuera del territorio nacional.

Prueba de aquella carencia es el paro indefinido de mineros que se llevó a cabo en los municipios de Remedios y Segovia (municipios específicos del estudio de caso) entre los meses de julio y agosto del año 2017. En este paro, miles de mineros exigían la materialización de las promesas del Estado de formalizar la minería ancestral y parar la persecución y señalamientos de ilegalidad de lo que es una actividad económica tradicional en la región. Lo cierto es que la exclusión y olvido por parte del Estado ha favorecido el sesgo anti-minero que sostiene este trabajo puesto que se han favorecido los intereses de las grandes multinacionales mineras en contraposición de los mineros tradicionales y artesanales propiciando la acumulación y la concentración de la tierra (base primordial de todas las relaciones sociales en el sector) en manos de terratenientes y grandes empresas extranjeras. Entonces, para la comunidad minero-campesina del sector este conflicto socio-territorial pasa a ser una reivindicación al derecho del territorio pues es allí donde se reproduce la vida y la cultura de la región.

1.2. Antecedentes espaciales y geográficos.

Este rincón montañoso, subregión del departamento de Antioquia, se encuentra en el nororiente del departamento, en el costado oriental de la cordillera Central, hace parte de la unidad regional del Valle del Río Cimitarra y del Magdalena Medio; limitando al norte con el departamento de Bolívar y la subregión de Antioquia Bajo Cauca; al sur con las subregiones Oriente y Magdalena Medio – específicamente con el municipio de Yondó-; en el occidente con la subregión Norte; y al oriente con la región del Magdalena Medio y los municipios de San Pablo y Cantagallo - en el departamento de Bolívar-. Los municipios que integran la región son: Amalfi, Yalí, Anorí, Cisneros, Segovia, Remedios, Yolombó, Vegachí, San Roque y Santo domingo (Manrique Quiroga, 2012, pág. 11). Todos ellos con una tradición minera importante en la región.

Para precisar de mejor manera esta investigación, el trabajo se centrará en los municipios de Remedios y Segovia. Ambos municipios ubicados sobre el margen de la cordillera central, al suroeste de la serranía de San Lucas, lugar geoestratégico de extracción minera y reserva forestal, y entre los ríos Porce y Nechí, donde se lleva a cabo la minería artesanal de aluvión y se encuentran las dragas de la gran minería: Nus y Alicante (Manrique Quiroga, 2012, pág. 11). (Ver Figura 1)

El municipio de Remedios fue fundado en 1560 y sirvió como refugio para los mineros impulsados por el auge del oro de la Antioquia de entonces, aquellos colonizaron y poblaron esta zona. La entrada de las multinacionales, particularmente la de la Frontino Gold Mines, en el territorio, se entiende mejor desde los auges en el ciclo extractivo de dicho metal que trajo a la región grandes poblaciones de obreros de los departamentos vecinos.

Segovia, fundado posteriormente, se considera como el epicentro urbano de la industria del oro en Antioquia.

Esta actividad, de alto potencial en los municipios, cobra especial relevancia dentro de la vida económica y social de los habitantes de estos municipios.

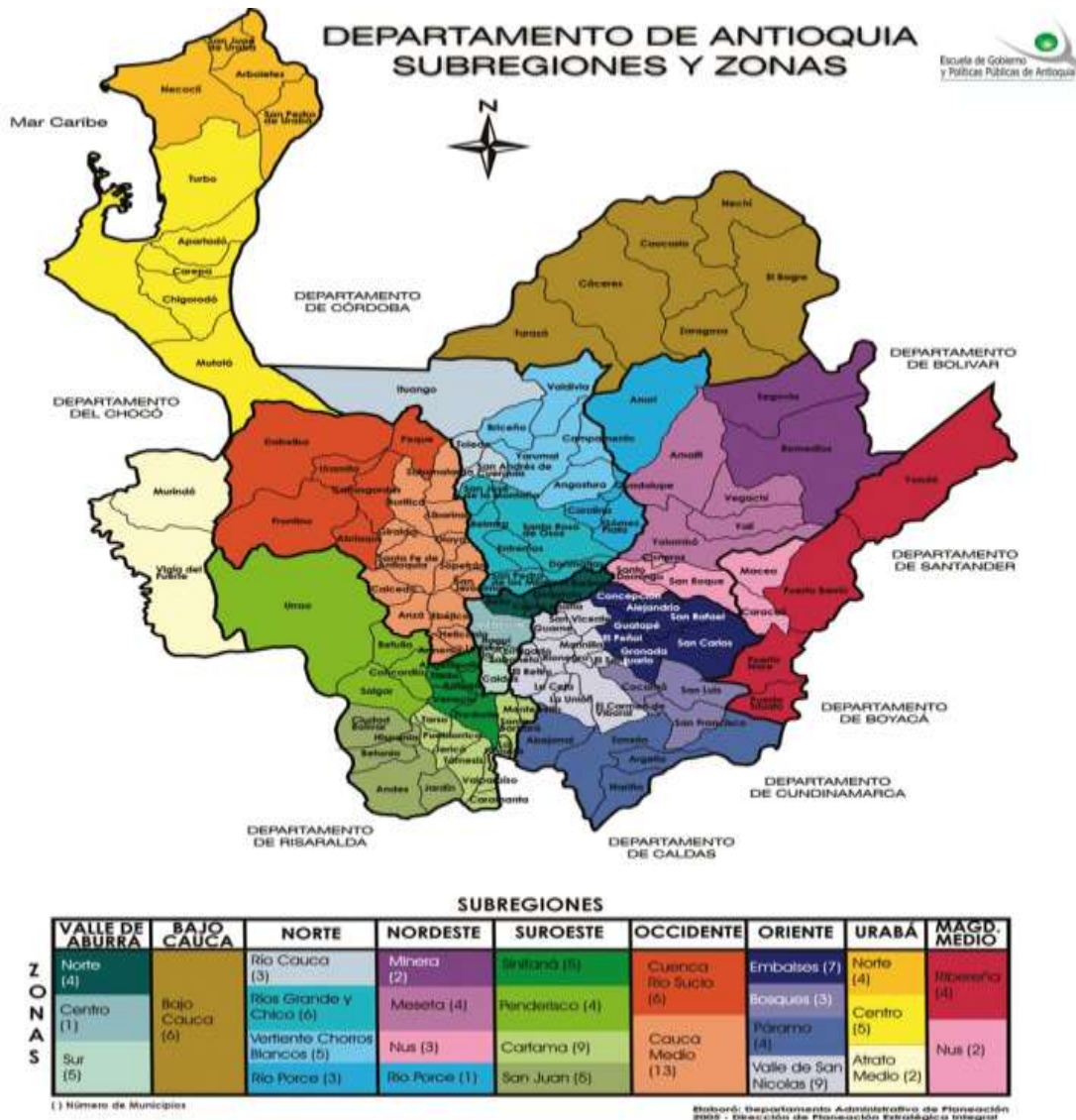


Figura 1. División política del departamento de Antioquia, subregiones y zonas del Nordeste.

Pero además de su riqueza aurífera, dado su clima y temperatura, este territorio ofrece la posibilidad de sembrar diferentes productos agrícolas y de criar una variedad de especies animales que permiten la subsistencia de la comunidad. Por lo tanto, es así como esta subregión pinta como

un suelo “prometedor” donde la tierra provee de todo lo necesario para sus habitantes. Sin embargo, los intereses económicos, políticos y sociales de los diferentes actores de la subregión ponen en riesgo un relativo equilibrio y permiten generar un sesgo anti-minero al repercutir en las diferentes esferas: económica, social, política y ambiental.

1.3 Antecedentes históricos del estudio de caso.

Comprender integralmente el contexto del estudio de caso exige hacer una revisión histórica de cómo se han construido las relaciones de los grupos sociales, instituciones y otros actores que conviven en estos municipios o esta región y el conflicto de intereses y territorialidades que allí ha tenido lugar.

El Estado colombiano es un actor determinante en la distribución espacial del territorio nacional y referente en los respectivos enfoques del uso del suelo dentro del mismo, en términos de formulación de políticas públicas frente a los territorios mineros del país y la explotación minera (Manrique Quiroga, 2012, pág. 55). Esta visión planteada por el Estado y sus instituciones es quien organiza y determina otros factores de la vida social, política, económica e incluso ambiental de la comunidad. Este capítulo, dentro del enfoque del institucionalismo histórico, trata de exponer algunas visiones “oficiales” de las entidades gubernamentales en asocio y no asocio con las políticas internacionales respecto a la mirada “oficial” pensada para el territorio y cómo repercute en el mismo.

Fundados por la fiebre del oro, en el siglo VXI, Remedios y Segovia sirvieron de asentamientos para los campamentos móviles de trabajadores que venían de la región antioqueña y de otras regiones dentro del territorio nacional, trabajadores que traían consigo grupos de esclavos

provenientes del África (Manrique Quiroga, 2012, pág. 65). En su afán por el oro, fueron estos grupos sociales quienes poblaron las montañas de este espacio antioqueño.

En época de la Nueva Granada, Antioquia, que ya pintaba como una región aurífera con gran potencial, se convierte en el epicentro de la extracción del oro en el país, superando la provincia del Cauca, al producir cerca del 50% de todo el oro del virreinato (Manrique Quiroga, 2012, pág. 58). Es importante considerar la importancia que ha tenido el oro en el contexto nacional para entender mejor la entrada de ciertos actores, sus intereses y las consecuencias de ellos.

De este modo, la importancia del metal en el país se observa (remontándonos en la historia) en las guerras de independencia puesto que fue el oro quien patrocinó las guerras llevadas a cabo por Bolívar y demás. Hecho que traería consigo la apertura de la deuda externa en el país junto con el pre-concepto de regalías, que al día de hoy son el 5% de la producción total del oro (Manrique Quiroga, 2012, pág. 65). Siendo este hecho consecuencia de los movimientos mundiales orquestados desde Francia y el viejo continente, principalmente. Los préstamos por parte de los ingleses que fueron pagados en oro les abrieron las puertas, junto con los franceses, a la riqueza aurífera del país y lo que sería una configuración ajena dentro de las territorialidades propias del territorio nacional.

Es así cuando en pleno virreinato de la Nueva Granada, entre 1820 y 1830, convertida Antioquia en epicentro aurífero, se da la entrada de la Frontino Gold Mines que fue sinónimo de choque y contraste entre dos mundos. Al llegar esta empresa a los territorios del virreinato, los pobladores fueron testigos del arribo de barcos con mulas, maquinaria e ingenieros de minas quienes en un proyecto colonizador y extractivo no sólo plasmaron medidas para el oro (que aún hoy siguen vigentes) sino que trajeron consigo diferentes modos de vida, costumbres, artefactos e invenciones que servían a sus intereses colonizadores y extractivos (Manrique Quiroga, 2012, pág. 57). Si bien

el estilo de desarrollo está marcado por la *dependencia de la trayectoria*, este proyecto expondrá someramente la dependencia seguida por éste y se centrará especialmente en el sesgo anti-minero producto del mismo estilo de desarrollo concentrador y el modo de operar de las respectivas instituciones, dentro del periodo de tiempo que comprende este trabajo.

Para contextualizar mejor la entrada de la Frontino al territorio nacional, específicamente en el Nordeste Antioqueño, y lo que comprende su estancia en la región, es de anotar que en el año 1851 es cuando compañías inglesas particulares nombran como agente en Colombia al ex ministro de hacienda Florentino González, quien compra en 1852 algunas minas en el municipio de Frontino por 105,000 pesos y la mina Bolivia localizada en lo que hoy sería Remedios por 3,000 pesos. De esta manera se conforma la “The Frontino and Bolivia Company”. El 21 de abril de 1852 nace la casa matriz llamada “Compañía La Nueva Granada”, con un capital de 250,000 libras esterlinas y con sede en la ciudad de Londres. (López W. , 2002). La entrada de la empresa se traduce en la creación misma de muchos de los municipios del sector que, entrados en la lógica del oro y del estilo de desarrollo propio del país amalgamado por movimientos hegemónicos mundiales, dio paso a la metamorfosis de los asentamientos que hoy por hoy son cabeceras municipales.

Tal es el caso de Segovia que al ser proyectada como uno distrito minero de alta importancia y tras la legalización de predios en 1888 por la compañía “Frontino and Bolivia”, se le cede bajo escritura pública y de forma gratuita al distrito un área de 83.5 hectáreas para ubicar el asentamiento (López W. , 2002). De esta manera el Estado colombiano (o el prospecto naciente de Estado) en un acto económico digno de su vocación rentista, entra en una dinámica de “progreso” impulsada desde otro hemisferio que va dando forma a un estilo de desarrollo permeado por el interés internacional y el de unas élites rentistas que con sus actos sesgan grupos sociales, según el respectivo sector económico.

Así como el oro y las empresas dedicadas a él han seguido las distintas rutas de los ciclos mundiales de poderes económicos, el estilo de desarrollo propio del país y sus instituciones se deben pensar dentro de esta lógica. En paralelo se analizan los aspectos *Global-Nacional* y el *Nacional-Local*.

Tal como lo menciona el doctor Wilfrido López (2002), representante de la protagonista Frontino:

En las primeras décadas del siglo XX, los ingleses experimentan un declive como potencia económica mundial por lo que en 1910 la corporación norteamericana “The International Mining Corporation” les compra a los ingleses todos sus derechos sobre la “Bolivia and Frontino Gold Mining Company”, empresa que cambia su nombre a Frontino Gold Mines. Surgiendo, de este modo, la importancia de los grupos económicos y capitales norteamericanos a nivel global, los mismos que emprenderían un proceso de modernización de las tecnologías y administración de la empresa. Pocos años después, “*la International Mining Corporation le compró a la Orville Dredging Company, también inglesa, la propiedad de la Pato Mining; además compró otras dos minas inglesas: La Chocó Pacífico Mining y La Nariño Mining*”. (López W. , 2002)..

Dos aspectos son relevantes de lo dicho anteriormente. Primero, las implicaciones que tiene el aspecto Global en lo Nacional y cómo responde la localidad respecto a la internacionalización de aspectos tanto económicos como políticos, sociales y ambientales.

Durante el contexto de la Primera Guerra Mundial estas empresas sufrieron cambios; la huelga de 1942, la falta de repuestos de maquinaria debido a la escasez mundial y la corrupción dentro de la misma empresa fueron acabando una a una las minas (Manrique Quiroga, 2012, pág. 60). Con la entrada de la posguerra, por la década de 1970, se generaron diferentes conflictos sociales en

toda América Latina los cuales generaron antagonismos frente a la propiedad de la tierra y al monopolio de la explotación, lo que arruinaría a la empresa y daría paso a una cadena de sucesiones hasta el 2011 producto de la reciente compra de la Frontino Gold Mines por la Medoro Reusorses, junto con su filial en Colombia, la Zandor Capital (López W. , 2002).. Ya para los años 80-90 se optó por la acción de grupos privados de seguridad –paramilitares- reforzando un conflicto social y armado que favorecería a una élite miope y a los intereses de las empresas multinacionales.

Sin embargo, en este contexto de recrudescimiento del sentido nacionalista en el país, acompañado de los bajos precios del oro, es lo que lleva a la liquidación de la empresa. En palabras de López (2002).:

En la década del 60, la compañía empezó a experimentar serios conflictos sociales, como la gran mayoría de empresas extranjeras en los países tercermundistas. Lo anterior fue causado por un sentimiento nacionalista que se extendía a todo lo largo y ancho de América Latina y que en Colombia tuvo matices más complejos, si a lo anterior se le suma un precio del oro congelado por varias décadas; todo esto originó que la empresa en 1976 iniciara trámites para su liquidación. Ante estas circunstancias los acreedores, básicamente los jubilados y todos los trabajadores sin excepción se acogieron a la figura del *Concordato Preventivo*. Se aceptó que la administración de la empresa se ejerciera a través de un representante legal nombrado por el antiguo propietario. La fórmula concordataria se abrió paso y entró en plena vigencia a mediados de 1977. (López W. , 2002).

En la actualidad, en el nordeste antioqueño hacen presencia dos grandes grupos económicos, por un lado, La Anglo Gold Ashanti en los límites con el Sur de Bolívar y la serranía de la Macarena y por el otro la Gran Colombia Gold y sus filiales la Zandor Capital y la Medoro Reusorses (Manrique Quiroga, 2012, pág. 62) (Ver Tabla 1).

Abarcando, ahora, el periodo de tiempo que estudia esta investigación (1991-2011), con la entrada de la construcción de la Constitución Política de 1991, el naciente proyecto neoliberal del país establece un contexto institucional favorable para los intereses multinacionales apoyados en la gobernabilidad nacional y su marcado estilo de desarrollo. Con esto, en la década del 2000, se evidencia una llegada masiva de empresas multinacionales a los distintos territorios nacionales con lo que se hace presente la agudización de los conflictos sociales y ambientales dentro de los territorios intervenidos. Todo esto se hace posible a través de una profunda reestructuración administrativa en lo competente a la gobernabilidad minera en el país puesto que es ésta la encargada de agregar o quitar los distintos matices que rigen el sector.

Ya para el año 2011 con la venta de la Frontino Gold Mines (empresa con más de 155 años de presencia en la región) a la empresa Medoro Reusorses y la Gran Colombia Gold se redujeron los empleos directos y se persiguen las prácticas de hecho y artesanales de la extracción de oro, monopolizando la venta y el valor de compra del mismo (López W. , 2002, pág. 63). Este contexto de la explotación del oro a nivel nacional, se debe analizar de manera crítica dentro del contexto histórico con el fin de reconocer avances y retrocesos en las políticas públicas, institucionalidad y participación de las comunidades y empresas en cuestión. Este análisis (Capítulo II) acusa un doble carácter, el de ilustrar la capacidad estatal para con un sector económico y social y sustentar las bases de lo que aquí se plantea, un sesgo anti-minero en el territorio nacional.

Tabla 1.

Presencia Multinacional en los municipios de Remedios y Segovia.

Grandes Grupos Empresariales	Empresas presentes en territorio nacional	Lugares de Explotación en los municipios	Otros proyectos a nivel nacional
Janglo Gold Ashanti Empresa de capital multinacional con sede en Sudáfrica, la tercera más grande del mundo	Kedhada S.A Ha solicitado más de dos millones de hectáreas para la exploración y eventual explotación aurífera en el país. Actualmente tiene 38 solicitudes radicadas para títulos mineros en el municipio de Remedios y el sur de Bolívar.	Serranía de San Lucas, límite entre la parte alta del nordeste de Antioquia y Sur de Bolívar. En el municipio de Remedios y el sur de Bolívar, tiene 32 títulos, que corresponden a 47.833 hectáreas tituladas. Están solicitando como Anglo Gold Ashanti 23 títulos y como Kedhada S.A otros 38 títulos mas.	La Colosa A nivel Nacional cuenta con 240 títulos, área titulada de 529.156 hectáreas y están solicitud 2.136 títulos.
	GranColombiaGold Sede matriz en Toronto Canadá, activos superan los 100.000 millones de dólares, formada en mayo 27 de 1992, la actual presidente para Colombia es María Consuelo Araujo.	Segovia Antioquia (A través de su filial Zandor Capital) están en fase de exploración, producción y beneficio, realizan explotación en cuatro minas: El Silencia (antes propiedad de la liquidada frontino Gold mines), Providencia, Sandra K y Carla. La producción estimada para 2011 es de 65.000 onzas de oro. Remedios Antioquia (A través de la filial Segovia Gold) están en la fase de exploración, montaje y desarrollo de la mina. Son propietarios de uno de los molinos más importantes de la región, antes propiedad de la liquidada Fronuno Gold Mines María Dama	Mazmorras Gold (en arboleda y San Lorenzo Naziflo) Zancudo Gold (En Tinibi Antioquia) Marmato Caldas
	Medoro Reusorses Sede matriz en Toronto Canadá, formada en junio de 2011, compra la liquidada empresa Frontino Gold Mines a través de su filial en Colombia Zandor Capital, activos superan los 25.000 millones de dólares, actualmente no reporta impuestos al gobierno Canadiense.	Hace parte de los proyectos a nombre de la Gran Colombia Gold, en junio de 2011 unieron esfuerzos para el trabajo en Colombia.	
	Zandor Capital Filia en Colombia de la Medoro Reusorses, el 95% de la empresa hace parte del la Gran Colombia Gold. Se encuentra en el puesto 24 de las mineras que mas ganan en Colombia, cuenta con un patrimonio de 400.650 millones de pesos.	Segovia Antioquia están en fase de exploración, producción y beneficio, realizan explotación en cuatro minas: El Silencia (antes propiedad de la liquidada frontino Gold mines), Providencia, Sandra K y Carla. La producción estimada para 2011 es de 65.000 onzas de oro.	

Nota. Quiroga Manrique, Andrea Catalina. Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia

1.4 Definición del problema

Esta investigación plantea un sesgo anti-minero como el principal problema a estudiar. Este sesgo se hace latente en diferentes esferas que rodean al sector, es decir, se manifiesta tanto en lo económico, lo social y político, como también en lo ambiental. Se parte de la premisa de que tal

sesgo se orquesta desde un estilo de desarrollo concentrador y una institucionalidad enclenque que se amalgaman y dan paso al sesgo anti-minero en el territorio nacional.

La *dependencia de la trayectoria* del estilo de desarrollo colombiano ha sido amalgamada por las élites –especialmente rurales- que han mantenido una tendencia concentradora de la tierra, han reavivado la represión, reprimarizado la economía y han permitido un menos precio desde el poder para con el colono, campesino o minero, cuestiones que se viven en el presente. Estas élites han bloqueado el proceso de construcción de nación al mantener un Estado de derecho débil incapaz de garantizar las libertades básicas, al favorecer la competencia armada en el país e imprimir características en el estilo de desarrollo donde el *principio de diferencia* no ha estado presente para impedir las desigualdades más injustas. Es decir, aquellas que, en la asignación de bienes sociales primarios como la riqueza, el ingreso y las *bases sociales del respeto* a sí mismo, no redundan “*en el mayor beneficio de los miembros menos privilegiados de la sociedad*” (Rawls, 1971, pág. 271). En este contexto de desigualdad, no existe una comunidad política de “*reconocimiento mutuo de derechos y obligaciones*” (Aibar, 2008, p. 74), lo que da paso a sesgos en diferentes grupos sociales perjudicando, además, aspectos económicos, políticos y ambientales dentro del respectivo sector.

Estas cuestiones repercuten en el sector minero al día de hoy, como se evidenciará con el estudio de caso, y apoyan la hipótesis que sostiene este trabajo. En palabras de la antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Andrea Manrique (2012):

En la actual coyuntura de la explotación minera en Colombia es importante resaltar algunos de vacíos que han permanecido y se han mantenido intactos en la legislación. Continúa siendo insuficiente la regulación minera en términos formales, de impuestos y regalías; la invisibilidad de pequeñas minas ha contribuido a generar espacios de conflicto, donde es más fácil criminalizar y someter, antes de buscar alianzas o brindar apoyos reales a las comunidades que

históricamente han sobrevivido de la minería. El poco conocimiento del sector en términos de investigación de los recursos y características del subsuelo y la corrupción que está presente en esta actividad a escala internacional, han sido sólo algunos vacíos que impiden que la minería se desarrolle en términos justos y equitativos. (p. 71)

Entonces, se hace evidente (Capítulo II) como la normatividad competente al sector minero ha dado paso a los intereses de empresas multinacionales y sectores de las élites –especialmente rurales- en detrimento del bienestar de las comunidades mineras tradicionales y artesanales quienes no se pueden pensar fuera de la dinámica minera del país puesto que se trata de la fuerza de trabajo misma del sector.

Este trabajo encuentra tres puntos clave dentro de la *dependencia de la trayectoria* que ha seguido el estilo de desarrollo propio del país y la institucionalidad, que justifican el sesgo anti-minero que aquí se propone. Estos puntos se presentan a grandes rasgos puesto que tienen lugar a una exposición más detallada en el cuerpo del trabajo.

En primer lugar, los préstamos realizados a *las guerras de independencia* pagados en oro, o con la concesión de minas, por los “héroes de la independencia”, cuestión que daría entrada a las empresas extranjeras y originaría la deuda externa en el país y, más aún, el preconcepto de regalías, que al día de hoy son del 5% de la producción total del oro (Manrique Quiroga, 2012, pág. 65). En segundo lugar, cabe mencionar las implicaciones de un periodo acorde a los tiempos de la *Guerra Fría*, donde empezaron a surgir “necesidades prácticas” entre los políticos contemporáneos y una nueva dinámica de poderes mundiales. Una de estas necesidades prácticas era la de promover el desarrollo como antídoto frente a la expansión comunista (Uribe, 2013, p. 222), por lo que a Colombia llegaron diversas misiones que realizaron diagnósticos exhaustivos sobre la situación económica y social del país.

A esta investigación le interesa, en particular, la misión dirigida por Louis Joseph Lebret a petición del Comité Nacional de Planeación el cual entregó su informe en 1958 Presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Este informe expone las características del estilo de desarrollo en conjunto con las instituciones del país y denuncia algunos factores “retardantes del desarrollo” (Capítulo I), recurso heurístico a utilizar para sustentar la hipótesis que aquí tiene lugar.

Con especial relevancia para esta investigación, en tercer lugar, la entrada de la *Constitución de 1991* y con ella el modelo neoliberal en el país que al día de hoy rige la actividad economía y política en el país. El periodo de tiempo que comprende este trabajo va desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 hasta el año 2011, que es donde se da origen a la Agencia Nacional Minera (encargada de la titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras) actual autoridad ambiental en el país. Este periodo de tiempo recoge lo que han sido los rasgos más notables del estilo de desarrollo y la institucionalidad, pero además permite encontrar las repercusiones más evidentes de estas características dentro del territorio nacional, especialmente en el sector minero y el estudio de caso.

Estas repercusiones se han dejado sentir en el último paro minero llevado a cabo por las comunidades mineras donde exigían el cumplimiento de las garantías ofrecidas por el gobierno. Pero no es sólo la cuestión social, económica y política, sino que también se hace menester visibilizar las consecuencias ambientales de lo que ha sido hasta ahora el estilo de desarrollo y la institución misma para con el estudio de caso. De esta manera, la tala de bosques y la utilización de mercurio y cianuro en el beneficio del oro han deteriorado la calidad de las aguas y destruido la fauna, como se evidencia en la quebrada la Cianurada del municipio de Segovia. Dicha quebrada

lleva el título de la más contaminada por cianuro en el mundo y dicho municipio ostenta el del más contaminado por mercurio del mundo. (Jaramillo, noviembre 18 de 2017, pág. 1)

Por lo anterior, este trabajo permitirá crear una posición crítica frente al marcado estilo de desarrollo y la manera en que operan los organismos de las instituciones para dar pie a las normativas propias en contravía del sentido de nación, y cómo se ha desempeñado el papel del minero frente a los intereses nacionales y extranjeros.

1.5 Justificación

En el año 2017, durante los meses de julio y agosto, se llevó a cabo el paro minero del nordeste antioqueño. Si bien no ha sido la primera vez que hechos como este se presentan como acciones de resistencia a las imposiciones nacionales o internacionales, este paro minero responde a dinámicas que se hallan en el periodo a estudiar y refuerza la hipótesis de este trabajo en la actualidad. Esta manifestación que tuvo lugar en el periodo antes dicho, contó con el apoyo de comerciantes, estudiantes y otros sectores poblacionales.

Como bien lo expresa Jackeline Guzmán (2018):

En esa ocasión las demandas de los manifestantes giraban alrededor de garantías para el desarrollo de la actividad minera de pequeña escala y su formalización, atendiendo a lo consignado en la figura concordataria que se tenía con la extinta Frontino Gold Mines, y a la larga data de la actividad minera en la zona, pues esta se constituye en uno de los factores identitarios para los habitantes de estos municipios: la defensa de la forma como tradicionalmente propios y vecinos se han relacionado con el territorio y han construido identidad, si bien no es una defensa consciente y directa del ambiente en contra de la

consolidación de un modelo extractivista de gran escala, sí es una reivindicación de la autonomía de campesinos y mineros tradicionales, quienes esperan seguir viviendo de aquello que les ha dado sustento a través de generaciones, y que ellos argumentan, seguirán haciéndolo por muchísimas generaciones más mientras sigan aprovechando el oro de forma artesanal. (p. 7)

La cuestión del territorio y los factores identitarios que han construido las comunidades son prioridad en este trabajo puesto que han sido cuestiones que históricamente han tenido vacíos en la legislación y que hace insuficiente, incluso, la regulación minera en términos formales de impuestos y regalías (Manrique Quiroga, 2012, pág. 71). La cuestión se torna más compleja aun cuando se tiene en cuenta que el territorio ha sido disputado por diferentes actores que ven reflejados sus intereses en tal distrito.

Dado el medio ambiente que caracteriza a este territorio y la escasa perspectiva del Estado, diferentes actores han devorado muchas de las riquezas naturales puesto que hace falta una legislación ambiental real, que tenga en cuenta la diversidad de los territorios que se han venido explotando por diferentes empresas mineras formales o informales. Algunos de los actores y sus intereses respecto a dinámicas de origen Global y Nacional se plasman claramente en la Tabla 2.

Tabla 2.

Actores Intervinientes en el conflicto ambiental de Segovia y Remedios.

Estatales – institucionales ¹	Sector privado ² (minería de gran escala)	Actores armados ilegales ³ (minería ilegal-criminal)	Mineros tradicionales y organizaciones ⁴ (minería de pequeña escala)
Modelo extractivista como eje para el desarrollo económico: Distritos Mineros, Áreas Estratégicas Mineras (AEM), Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE).	Fortalecimiento de la inversión extranjera directa en el sector extractivista.	Control territorial: lucha contrainsurgente y violencia política. Vinculación a servicios de 'seguridad' de empresas como la Frontino Gold Mines y la Gran Colombia Gold.	Acciones de resistencia contra la consolidación de la minería a gran escala y la violación de Derechos Humanos.
Militarización del territorio a fin de garantizar la gobernabilidad y la seguridad de la inversión extranjera.	Generación de encadenamientos productivos alrededor de la actividad minera.	Territorio estratégico para financiación propia.	Reivindicación de la actividad minera tradicional y la identidad minero-campesina de la región.
Laxitud en protección ambiental (primacía del factor económico sobre el ambiental).			Problematización de impactos ecosistémicos y en la salud.
Dinámicas de orden global:			
Reprimerización de la economía			
Financiarización de la naturaleza: neoextractivismo			

Nota. Tomado de Guzmán, Jackeline (2018) Minería de oro en el Nordeste Antioqueño: una disputa territorial por el desarrollo. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.)

Producto de la influencia de diversos actores sobre el territorio y la ausencia de una legislación ambiental seria en el sector, se hacen patentes problemas ambientales de orden público. Ejemplo de ello es la quebrada La Cianurada, tal quebrada atraviesa Segovia en dos y da paso a afectaciones en la salud que ya no son noticia en el municipio. En palabras de Jaramillo (noviembre 18 de 2017):

Los casos de bebés con seis dedos o sin extremidades son tan recurrentes que ya no son noticia. Son un caso más. La razón es que todo lo que se produzca cerca a Segovia viene seguro cargado de mercurio. Y muchas veces con cianuro. (p. 1)

Como se puede ver, no es sólo la cuestión social, económica y política que rodea al territorio la que justifica el sesgo anti-minero, es también el tema de un medio ambiente sensible devastado por una normatividad nefasta para los intereses nacionales y de los pequeños mineros consecuencia

de un estilo de desarrollo depredador y concentrador para con el medio ambiente. Por medio del estudio de caso, se ilustra de mejor manera el sesgo anti-minero que aquí se propone.

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivo General. Exponer los motivos por los cuales esta investigación considera la presencia de un sesgo anti-minero en el territorio nacional a partir del estilo de desarrollo y la institucionalidad propia del país.

1.6.2. Objetivos específicos

- Realizar una descripción de los antecedentes históricos del estudio de caso orientado a la ilustración de la hipótesis que maneja el trabajo.
- -Evidenciar las características del estilo de desarrollo vigente en el país y como ha sido la dependencia de la trayectoria del mismo.
- -Analizar críticamente las repercusiones del *modus operandi* de la institucionalidad propia del país y cómo repercute en el sector minero y las poblaciones que subsisten de él.
- -Plantear las ventajas y desventajas del estilo de desarrollo y de la institucionalidad en el sector minero, y especialmente en el estudio de caso.

1.7 Diseño Metodológico

El estudio de caso del Nordeste Antioqueño, y en general del sector minero, implicó una investigación con los enfoques del institucionalismo histórico y la economía política, enfoques apropiados para realizar una aproximación veraz al sesgo que aquí se propone.

En las últimas décadas, el nuevo institucionalismo ha ejercido gran influencia en la ciencia política contemporánea (López Uribe, 2013, pág. 47). Sin embargo, la ciencia política contemporánea se ha apoyado en una serie de “necesidades prácticas” que corresponden a los intereses de los nuevos poderes mundiales, los cuales ejercen una presión Global-Nacional que repercute de manera negativa en el sector minero, y en general en el país.

El nuevo institucionalismo incluye al menos tres escuelas (Thelen, 1997): el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. Esta investigación hace uso, no exclusivo, del enfoque del institucionalismo histórico para desarrollar la hipótesis de este trabajo sin ignorar la practicidad de los demás enfoques pues, como decía el gran economista neoclásico Frank Hahn, difícilmente una teoría del poder y del conflicto puede subestimar el hecho de que los individuos buscan la mayor parte del tiempo su ventaja individual.

Para el enfoque de elección racional, las instituciones son resultado de diseños deliberados de la agencia humana (reglas de juego); para el institucionalismo sociológico están inmersas en la cultura (libretos cognitivos) y para el institucionalismo histórico son “*procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones*” que están “*incrustadas en la estructura organizacional de la comunidad política (polity) o de la economía política*” (Hall y Taylor, 1996, p. 938) (tomado de Uribe, 2013).

Asimismo, los trabajos del institucionalismo histórico comparten tres grandes rasgos (Pearson y Skocpol, 2008): i) plantean agendas sustantivas, esto es, se ocupan de temas que suscitan interés entre amplias audiencias; ii) toman en serio el tiempo, rastreando procesos históricos de modo sistemático (*process tracing*), considerando secuencias de eventos y temporalidad de las variables y iii) examinan contextos macro, considerando configuraciones causales de características, organizaciones e instituciones asociadas a un resultado de interés.

Resaltando la importancia del oro en el contexto nacional, se debe destacar que no sólo ha sido patrocinador de las guerras de independencia y una importante fuente de ingresos para el país, sino que es un tema que revive el debate sobre el manejo del medio ambiente, cuestión que cobra especial relevancia en la actualidad. Se trata al sesgo anti-minero, resultado de interés, desde una visión Global-Nacional la cual se justifica desde un contexto macro, pero que se evidencia desde un contexto micro (estudio de caso).

Por otra parte, el institucionalismo histórico acude a mecanismos que no sólo buscan afirmar que la historia importa sino también explicar *cómo* importa (Pearson, 2004). Son especialmente relevantes: las coyunturas críticas y la dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Dos mecanismos explicativos que se usan a lo largo de este estudio.

Tal como lo expone el docente de la EAFIT, Mauricio Uribe López (2013):

Una *coyuntura crítica* es un momento formativo. Esta resulta de al menos dos cadenas causales que se unen en un determinado momento. Se torna crítica cuando ese encuentro inaugura una senda, una nueva secuencia de eventos, una nueva ramificación causal.

Y en lo tocante al segundo mecanismo –agrega López (2013) –:

El uso corriente del concepto de *path dependence* lo ha vuelto escurridizo. “*Path dependence* ha sido víctima de lo que Giovanni Sartori denomina *estiramiento conceptual*” (Pearson, 2004,

p. 21). No obstante, “los mejores académicos institucionalistas históricos” usan el concepto para referirse “a la dinámica de los procesos políticos de retroalimentación positiva” (Pearson y Skocpol, 2008, p. 13). Esos procesos equivalen a los *rendimientos crecientes* en economía, presentes en la explicación del triunfo de unas tecnologías sobre otras (Brian Arthur), la geografía económica (Paul Krugman), el comercio intra-industrial, el crecimiento endógeno (Paul Romer), así como en un amplio rango de fenómenos económicos (Pearson, 2004, p. 26).

Ahora, expuesta la visión que de las instituciones tiene el institucionalismo histórico; la economía política posee una visión de las mismas que resulta pragmática a esta investigación; es decir, suele ser una rica fuente para el hallazgo de mecanismos explicativos específicos que subyacen a un resultado de interés (López, 2013, p. 53). Esta investigación adopta el concepto de “estilos de desarrollo” para dar cuenta no solo del crecimiento económico sino también de las dinámicas acumulativas que refuerzan las tendencias hacia una mayor o menor desigualdad (Pinto, 2008). Aquellas dinámicas dan paso al conjunto de procesos que contribuyen a la explicación del sesgo anti-minero que aquí se propone. Aquí se considera a la economía política desde las dimensiones política, social y ambiental del paisaje económico que dibuja un estilo de desarrollo particular a escala Global-Nacional y Nacional-Local.

Es importante distinguir claramente las diferencias que subyacen entre la economía política del concepto generalizado de la economía para definir de manera más precisa el problema que propone esta investigación. En ese sentido, la economía política se distingue de la economía propiamente dicha por la atención que dirige a tres grandes clases de temas (Hall, 1997).

Tal como lo expone el docente Uribe López (2013) basado en Hill (1997):

i) *Los intereses, es decir los asuntos referidos al poder*. Las preguntas sobre este tema son: ¿Los arreglos económicos benefician a los intereses de quién? y ¿cómo esos arreglos distribuyen

el poder entre los diferentes grupos sociales? “Se refleja en esta postura un saludable escepticismo sobre la eficiencia distributiva de los mercados, el cual ha distinguido por largo tiempo la economía política de la economía neoclásica, la cual tiende a celebrar la optimalidad paretiana de los mecanismos de mercado (Hill, 1997, p. 175)

ii) *Los arreglos institucionales que fundamentan el funcionamiento de los mercados.* Ya sea que la economía política explore la estructura institucional de los mercados en diferentes países y no en uno solo, lo cierto es que su principal unidad de análisis es el Estado Nación, enfatizando organizaciones y grupos sociales clave de la economía (ibídem, p. 180).

iii) *Las ideas y concepciones de la economía.* Es una preocupación que se remonta a la *teoría de los sentimientos morales* de ADAM SMITH y que emparenta la economía política con el institucionalismo sociológico (los enfoques que enfatizan el rol de las ideas o la importancia de las variables culturales en la formulación de la política económica y su desempeño) (ibídem, p. 183).

Precisada de mejor manera la idea de los enfoques metodológicos a usar en esta investigación y su practicidad, se da paso al desarrollo del cuerpo del trabajo.

2. Estilo de desarrollo colombiano: hacia un sesgo anti-minero.

El presente capítulo expondrá las características del estilo de desarrollo propio de la institucionalidad colombiana y el cómo propician sesgos en determinados grupos sociales dentro del territorio, siendo los mineros lo que a esta investigación interesa. Son dos de los trabajos del profesor Mauricio Uribe López los que sirven de apoyo a la hipótesis que aquí se plantea: su libro,

La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia y su artículo, Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia; en ellos el docente e investigador de la Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico (EAFIT) afirma que el estilo de desarrollo colombiano ha sido anti-campesino puesto que el Estado -antes y ahora- no ha asumido seriamente el sector rural ni el desarrollo agrario.

La cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del colono y el atraso de las comunidades rurales; vistos en retrospectiva, son expresiones diversas de la debilidad del proceso de desarrollo de una comunidad política en el país lo que se traduce y reproduce en sesgos dentro del mismo territorio. Es importante para este texto resaltar que el sesgo que aquí se plantea es generalizado en el país, pero se justifica con un sector social y geográfico en específico, para con los mineros del nordeste antioqueño. Y si bien es un grupo social que comparte la ruralidad con otros grupos, como los campesinos, ambos se ven afectados paralela y perpendicularmente por unos conceptos que envuelven las dinámicas propias del estilo de desarrollo y el *modus operandi* del Estado colombiano.

Es de tener en cuenta que muchos mineros cumplen diferentes actividades productivas como el arar la tierra, la ganadería e incluso la extracción maderera que, dependiendo de las características de la geografía, se ubican como su actividad primaria o secundaria y que incluso alternan diferentes de estas actividades económicas en su diario vivir.

Ésta investigación sugiere una lectura alternativa de los trabajos del profesor Uribe López al proponer y justificar, desde el estilo de desarrollo colombiano en conjunto con la incapacidad del Estado que plantea el profesor en sus trabajos, pero además con un determinado modo de operar de la institucionalidad, un *sesgo anti-minero* en el territorio nacional.

Dicho sesgo obedece a dinámicas internacionales y nacionales de ayer que se dejan sentir en el presente. Las guerras de independencia, los nuevos poderes mundiales que emergieron en el siglo XX y la constitución política de 1991 hacen parte de las *coyunturas críticas* que justifican el sesgo anti-minero que aquí se propone. Este sesgo ha sido perpetuado por la *dependencia de la trayectoria* y reafirmado en la mitad del siglo pasado por unas élites que, lejos de atender las demandas redistributivas de los movimientos sociales, cayeron en la trampa de aceptar como suya la agenda norteamericana en el contexto de la guerra fría (Uribe, 2013). Como se dijo anteriormente, la población minera del país puede cumplir con un doble papel productivo, es decir, el de minero-campesinos. Siendo el sector minero lo que interesa a ésta investigación, se presenta una lectura alternativa de los trabajos del docente Mauricio Uribe López donde se propone un sesgo anti-minero a partir del estilo de desarrollo y la extrema fragilidad del Estado colombiano que repercute negativamente en la esfera económica, política, social y ambiental del sector, como se piensa evidenciar con el estudio de caso. En ésta lectura alternativa, se utilizan diversos recursos heurísticos y/o académicos propios de los trabajos del profesor Mauricio, que sirven como herramienta para la exposición que aquí tendrá lugar.

Lo cierto es que la base primordial de todas las relaciones sociales, por lo menos en el estudio de caso que plantea ésta investigación, es la tierra. (Manrique, 2012, p. 14). Por lo que, en éste texto, se entiende a la Tierra como la porción de carácter material de un espacio habitado, de la cual se obtienen beneficios económicos. Siguiendo a Manrique (2012), “su tenencia o carencia y los usos de ésta son las problemáticas más importantes para las personas que habitan el espacio geográfico y que buscando soluciones han decidido organizarse en grupos de carácter político y comunitario” (p. 14). Esta cuestión se hace especialmente relevante en un país como Colombia que ha sufrido los infortunios de la guerra dadas las luchas por la tierra.

El actual proceso de paz busca atender éste error estructural de la ruralidad colombiana a fin de promover el desarrollo rural y ofrecer un espectro de posibilidades más amplio para los y las colombianas puesto que, según el *Informe de Desarrollo Humano, Colombia Rural. Razones para la Esperanza (2011)*, se evidenció que la brecha urbano/rural se ha ampliado de manera considerable y el sesgo anti-campesino, tan característico del estilo de desarrollo colombiano (López, p. 18) se ha agudizado. La tenencia de la tierra no ha sido un problema histórico-social específico del país sino de los hombres mismos (Palacios, 2011) y da lugar a un conflicto de intereses que, dependiendo del sector social implicado, generan sesgos en la sociedad colombiana.

A modo de comentario, éste trabajo considera que el tratado de paz no ha logrado cambiar la estructura bimodal de la tenencia de la tierra en Colombia puesto que no se negoció el estilo de desarrollo del país el cual, sumado a la fragilidad del Estado y sus instituciones, es para ésta investigación, el principal motivo de sesgos poblaciones en el territorio nacional. La manera en que se ha desenvuelto el Estado colombiano con sus reformas constitucionales y demás, refleja claramente una filosofía muy curiosa: “que todo cambie para que todo permanezca igual” (Valencia, 1987). Cuestión que se hace patente en los diferentes vacíos que ha mantenido la legislación minera y ambiental.

La fragilidad del Estado colombiano tiene que ver, nos recuerda Uribe, con el fenómeno que Marco Palacios calificó como el “antiestatismo de las élites”. Para Uribe (2013):

En Colombia, el tipo de liberalismo insertó en los libretos cognitivos del bloque en el poder no es el que busca amordazar al Leviatán para conjurar su despotismo, sino un liberalismo que busca mantener debilitada su capacidad infraestructural a fin de evitar un poder capaz de ponerle cortapisas a sus intereses particularistas (p. 19).

La fragmentación de las élites y su debilidad misma se expresa en un pacto de reparto que, según Uribe (2013), “*consiste en entregar cada esfera de gestión (la política económica, las relaciones exteriores, etc.) al sector interesado de la élite para que lo administre de forma autónoma*” (p. 19). Este *modus operandi* de las élites y las instituciones ha sesgado grupos sociales que se encuentran fuera de sus intereses, dejando la suerte de muchas comunidades a la deriva y, en consecuencia, fomentando dinámicas que amenazan sus oportunidades de bienestar.

Entre estas dinámicas, observa Uribe (2013), se evidencian:

La falta de perspectiva, el menosprecio hacia las zonas de colonización y sus habitantes, la captura de aparatos y agencias regionales del Estado por parte de las élites regionales tradicionales y emergentes han logrado vetar exitosamente los intentos de modificación del statu quo de desigualdad extrema en la distribución de la riqueza, el ingreso, el respeto y el reconocimiento social dentro del territorio nacional. (p. 36)

Las anteriores dinámicas se enmarcan dentro de las características del estilo de desarrollo del país que, junto con ese Leviatán “Escuálido” (Uribe, 2013 p. 19), generan un sesgo anti-minero en el territorio nacional al reducir las oportunidades, fortalecer las debilidades y fomentar amenazas en las zonas donde se práctica la minería, especialmente en el estudio de caso. A continuación, se expone el cuadro clínico del estilo de desarrollo propio del país y cómo repercute en el sector minero recreando la hipótesis de ésta investigación.

Cuadro Clínico del Estilo de Desarrollo

Cabe señalar que un estilo de desarrollo es, según la definición de Aníbal Pinto (1975), - la inclinación de determinado sistema económico hacia la asignación de los recursos entre grupos sociales y, vale aclarar, ésta inclinación refuerza en forma acumulativa tendencias de igualdad o desigualdad.

En Colombia se ha dado paso a un estilo de desarrollo desigual que no ha permitido crear una comunidad política incluyente (Uribe; 2013; p. 188), favoreciendo los intereses extranjeros y los del *bloque social dominante* en contravía del bienestar de los diferentes grupos sociales de la sociedad colombiana. Mientras que el proceso de formación del Estado-Nación europeo atendió cuestiones inmediatas como la creación de su fuerza armada y estructuras institucionales de soporte (Tilly, 1990); mientras a mediados del siglo pasado varios países de la región pasaban por experiencias de redistribución masiva del respeto y el reconocimiento social entre la población; en Colombia, fracciones al interior del bloque de poder dominante (Poulantzas, 1975, p. 42)— particularmente las élites rurales- se han caracterizado por sus esfuerzos para vetar la construcción de Nación como un espacio de igualdad, como una comunidad política de “*reconocimiento mutuo de derechos y obligaciones*” (Aibar, 2008, p. 74). Dentro de éste contexto, la sociedad colombiana pasó de las expectativas generadas por la buena condición que gozábamos a comienzos del siglo pasado para reanudar la represión, la reprimarización de la economía y el menosprecio desde el poder, dinámicas que apoyan la hipótesis que plantea este trabajo.

Desde entonces hasta ahora, las clases dominantes han fracasado en el tránsito a una clase dirigente y su fragmentación, como señala el historiador Marco Palacios, durante el siglo XIX, nos pasó factura de cobro dentro del proceso de construcción nacional en el siglo XX pues las oportunidades de desarrollo y bienestar social disminuyeron a falta de un Estado fuerte que garantizara una estructura institucional de soporte. El antiestatismo de las élites surge desde el interés de impedir que el desarrollo del poder infraestructural del Estado amenace el *statu quo* de la estratificación social y desigualdad (Cárdenas, 2008). La aversión a la justicia redistributiva condujo a las élites a preferir un país sin una sociedad bien ordenada, que asumir el riesgo de un Leviatán vigoroso, una organización estatal capaz de aplicar principios igualitarios de justicia

(Palacios, 2003). En este contexto han naufragado diferentes grupos sociales que se han visto sesgados respecto a otros grupos nacionales o extranjeros, consecuencia directa de un estilo de desarrollo que no se acomoda a las necesidades de la sociedad y de una institucionalidad sin soporte que no garantiza, por ejemplo, los *bienes sociales primarios* de sus ciudadanos.

Factores Retardantes del Desarrollo.

En 1823, en el periódico *Los Toros de Fucha*, Antonio Nariño usa el calificativo de “Patria Boba” para referirse a la república naciente. El término lo emplea a raíz de los eventos posteriores al grito de independencia que se caracterizaron por la división política, el conflicto entre provincias, las guerras internas y el desorden institucional. El conflicto entre unos criollos que se veían a sí mismos de sangre azul, divididos en Centralistas y Federalistas, impidió en el país el desarrollo de una tradición parlamentaria y la que empieza a formarse es entonces liderada por terratenientes que, en asocio con sectores de la iglesia, plasman un panorama que contrasta con la cultura moderna y las dinámicas propias de los mercados.

El profesor López (2019) afirma que:

Las instituciones colombianas se formaron al tenor del pasado español: legaron la servidumbre y la esclavitud junto con un sistema político centralizado y arbitrario incapaz de consolidar una ética laica y de desarrollar con eficiencia el mercado. En términos del desarrollo económico-cultural el siglo XIX fue un siglo perdido. (p. 79).

Testimonio de ello dan los diferentes intentos infructuosos que tuvieron lugar a lo largo de este siglo para dar origen a un Estado federal, democrático y moderno. Las diferentes cartas constitucionales del siglo XIX pensaron en copiar realidades de otros territorios dejando de lado nuestra realidad; la mayoría de estas cartas pescaron en la irrealidad y fueron desbordadas de muy lejos por la complejidad de los hechos históricos (López, 2019, p. 100). En este ambiente irreal las

nuevas ideas del proyecto político del federalismo, como lo fueron la transformación radical, la autonomía regional y la participación ciudadana, contrastaron con un naciente Estado aún sumido en prácticas de naturaleza hispánica y católica donde se hicieron latentes las costumbres religiosas heredadas.

Dada la vocación rentista que ha mantenido el prospecto de Nación colombiana, el proyecto radical del liberalismo sucumbió, entre otras cosas, por las dificultades originadas entre y dentro de los Estados federales a causa de la crisis mundial del tabaco, la quina y el añil que para ese entonces representaban las principales rentas del país en los mercados mundiales.

En este ambiente de complejidad surge un movimiento sociopolítico de relativo éxito que replazaría a la constitución de Rionegro: la regeneración. Este movimiento de restauración, que se extiende desde el periodo de Núñez hasta la presidencia de Reyes en 1904, reacciona contra un radicalismo liberal instaurado por la carta constitucional de 1863 y da paso al centralismo político, presidencialismo, religión oficial y proteccionismo económico por medio de la carta constitucional de 1886. Las bases propuestas por esta carta se ajustan más a una realidad acorde a la del país reflejando así la consolidación de un complejo de instituciones particulares, es decir, valores, orientaciones políticas y económicas que dieron paso hacia una racionalidad funcional de mercado. Todo esto duraría hasta la entrada en vigor de la constitución de 1991 que dictaría otras dinámicas en el paisaje nacional.

Sin embargo, este proceso de acumulación de capital que se dio con el paso de la constitución de 1886 no abarcaría a las regiones más apartadas del país por lo que la inmensa masa de la población experimentó una creciente conciencia de privatización lo que desarrollaría una menor tolerancia de la pobreza y los privilegios otorgados a unas minorías. Así, estas poblaciones vieron el crecimiento económico como sinónimo de hostilidades, frustraciones y violencia. En Colombia

nunca se ha pensado en los intereses sociales puesto que siempre han prevalecido los intereses particulares. De esta manera, el Estado colombiano ha sido incapaz de mediar por un consenso social capaz de hacer valer las vías del derecho para dar solución pacífica a los conflictos sociales favoreciendo el clientelismo que ha remplazado las ideas políticas, el centralismo político que da paso a desequilibrios en el desarrollo regional y una corrupción generalizada que desdibuja la planificación y la capacidad del derecho.

Entonces, desde 1886, en el marco de la regeneración, se estabiliza de cierto modo el ambiente caótico y desordenado donde el aspecto económico tuvo un carácter de mayor racionalidad al revestir una realidad más propia. Ya para 1903 el desarrollo económico se hace evidente y toma forma la industrialización a partir de 1929 durante la gran depresión. El desarrollo económico que se dio no supo envolver a toda la población y el crecimiento económico no se tradujo en la construcción de valores culturales capaces de generar el desarrollo y/o bienestar en sus regiones. De hecho, sus características principales fueron la violencia, la discriminación hacia el colono, campesino o minero, la corrupción, ineficiencia y enriquecimiento ilícito.

Según López (2019):

El carácter patrimonial y autoritario impidió que la industrialización integrara como elementos activos dentro del proceso de acumulación de capital a los sectores marginados y más pobres de la población y ello condujo a la desilusión, el resentimiento y la violencia. (p. 105)

Esto lo ejemplifica bien el estudio de caso que toma esta investigación; desde que arribaron los capitales que dieron vida a la empresa “Bolivia and Frontino Gold Mining Company” en la zona, a mediados de 1852, se experimentó un crecimiento económico que no envolvió a la totalidad de los actores del distrito, pero sí a dicha empresa. En contraste, generaron todo tipo de choques entre dos mundos donde se hicieron latentes los conflictos por la tierra y el territorio mismo. Esta ha

sido la *dependencia de la trayectoria* (desde el grito de independencia hasta mediados del siglo XX) seguida por el estilo de desarrollo colombiano que se expresa en un lenguaje desigual donde no se ha seguido ningún tipo de normativa plausible que impida que las desigualdades más injustas no se hagan presentes dentro del territorio nacional. El periodo comprendido en los años sucesivos a la primera mitad del siglo XX, hasta la contemporaneidad, presenta un paisaje distinto donde la economía de mercado va cobrando relevancia en el contexto internacional y, por su puesto, en el nacional.

Dicho esto; concluida la segunda guerra mundial, Estados Unidos surgió con una fuerza económica abrumadora y en los 25 años subsiguientes a 1945, el mundo experimentó la mayor expansión de su población y su capacidad productiva (Wallerstein, 1996). En el prefacio de su obra *Teoría del Desarrollo Económico*, Arthur Lewis señaló que un libro sobre la materia le parecía necesario ya que la teoría del crecimiento económico despertaba “de nuevo el interés universal”. Al economista británico lo motivaron una “irreprimible curiosidad” y “las necesidades prácticas de los políticos contemporáneos” (Lewis, 1955, p. 7). Como se expresó anteriormente, una de esas “necesidades prácticas” era la de promover el Desarrollo como antídoto frente a la expansión comunista (Uribe, 2013, p. 222). El discurso del desarrollo se justifica en la idea de que existe un camino modernizante común para todas las naciones. Sin embargo, este discurso ha mostrado diferentes falacias puesto que muchas empresas (en su mayoría extranjeras) justifican sus acciones destructivas en los territorios con la excusa de generar el tan suscitado desarrollo.

Aunque este concepto genera un amplio debate debido a la falacia de su discurso y la antítesis de sus acciones en los territorios, este trabajo toma el concepto de *Factores Retardantes del Desarrollo* para evidenciar algunas de las dinámicas económicas que han generado un retroceso en términos de bienestar para el país, y en especial en el estudio de caso.

Es así como en los años de la Guerra Fría llegaron a Colombia diversas misiones que realizaron diagnósticos exhaustivos sobre la situación económica y social del país. En particular se tiene en cuenta la misión dirigida por Louis Joseph Lebret, la Misión de Economía y Humanismo, que encontró que muchas de las situaciones expresadas aquí anteriormente representan, no sólo, algunos de los factores retardantes del desarrollo (o Bienestar) en el país sino también el fracaso de las élites en el tránsito a clase dirigente y su aversión a la justicia redistributiva perjudicando de igual modo a mineros y demás miembros de la sociedad. Estas situaciones generan un tipo de descontento social dentro del territorio puesto que evidencian una de las características más relevantes de la historia de Colombia: la desarticulación manifiesta entre la ley y la realidad histórico-social (Acero, 2019, pág. 99). Gracias a esto y al Estado anómico (Waldmann, 2003) propiciado por las élites, no se ha podido llevar a cabo una incorporación masiva de la población que permita fortalecer al Estado, lo que conlleve a éste a hacer valer, por ejemplo, los derechos de una población minera que pleitea contra una multinacional, o de llevar a cabo políticas de redistribución.

López Acero (2019), docente de la escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander, quién dicta el curso de Ética y es, además, director de esta tesis, afirma:

Mientras el derecho es de naturaleza armónica, equitativa y racional, la realidad reviste un carácter caótico y desigual. Los conflictos rebasan el umbral que constituye el límite crítico del sistema: la ley aparece como fetiche mientras que la resolución de los conflictos se aplaza indefinidamente o se resuelven por las vías de hecho. Los cambios que trajo aparejada la modernidad superaron, con mucho, a la legislación jurídica y ésta ha dejado de expresar la realidad. La independencia de España fue sólo caricaturesca toda vez que se desarrolló una forma sutil de servidumbre similar a la condición colonial: patrimonialismo, servilismo,

autoritarismo, centralismo político, machismo, etc. No se establecieron gobiernos estables y democráticos y se evidenció una lucha personalista y regional por los poderes que desangró al país e impidió su desarrollo económico y social. El resultado no podía ser otro que pobreza y atraso y, en estas condiciones, la libertad fue un valor ajeno a nuestra realidad (Acero, 2019, pág. 99)

De lo que se habla aquí es de una guía normativa de justicia, de unas estipes que no han tenido segunda oportunidad sobre la tierra pues “parecen condenadas a cien años de soledad”. Entonces resulta útil a esta investigación una breve reflexión acerca de lo justo o injusto de éste estilo de desarrollo propio de nuestra institucionalidad y cómo afectan directa e indirectamente estos factores a determinados grupos sociales, como los mineros.

Pero, ¿qué guía normativa se debe seguir? Al estudiar los criterios de la justicia distributiva de John Rawls, Uribe López (2013) concluye fácilmente que el estilo de desarrollo colombiano sigue una senda rawlsiana inversa pues existen diferentes factores que se yuxtaponen a los criterios establecidos por Rawls.

Entonces, un justo estilo de desarrollo manejaría una teoría ética que, siendo buena, respondería con claridad a dos preguntas esenciales en la economía: la primera, ¿qué es lo que se debe distribuir?; la segunda, ¿cómo se debe distribuir? Pero, en contraste, en un país como Colombia donde la debilidad del estado de derecho ha estado a flor de piel, se impide una equitativa distribución de las libertades básicas lo que permite sesgar el horizonte de posibilidades para los diferentes grupos sociales que habitan el territorio nacional. Partiendo de lo anterior, por ejemplo, un minero se ve en la obligación de realizar dicha actividad de manera ilegal e insegura durante toda su vida, o un campesino a sustituir sus cultivos por la siembra de coca.

Al abordar la teoría de la justicia distributiva de JOHN RAWLS se encuentran dos respuestas claras a estos interrogantes y se ofrece una ruta normativa en un determinado estilo de desarrollo:

i) lo que se debe distribuir son los *bienes sociales primarios* y ii) “*las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones*” (Rawls, 1971, pág. 271):

a) *Principio de igualdad de oportunidades*: “deben relacionarse con puestos y posiciones abiertos para todos en condiciones de plena equidad y de igualdad de oportunidades”

b) *Principio de la diferencia*: “deben redundar en el mayor beneficio de los miembros menos privilegiados de la sociedad”. (Rawls, 1971), citado por (López, La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia., 2013)

Sin embargo, al revisar el cuadro clínico del estilo de desarrollo propio de las instituciones colombianas se reviste una guía normativa que contrasta con la teoría ética propuesta por Rawls: no se habla de libertad de desplazamiento sino de desplazamiento forzado, la estrechez del mercado y la escasa expansión salarial reemplazan la libre ocupación por la informalidad o la ilegalidad, el patrimonialismo mina el acceso abierto y competitivo a los cargos de responsabilidad, la distribución de la riqueza representa la desigualdad extrema y, no menos, el menosprecio al colono y campesino como la segregación urbana, erosionan las bases sociales del respeto personal (Uribe, 2013, p. 221). A continuación, se expone, someramente, lo que son los principales factores retardantes del desarrollo o Bienestar, incluidos en el informe presentado por Joseph Lebet en 1958 al presidente Alberto Lleras. Estos son, a grandes rasgos, algunos de los factores que han retardado el desarrollo económico y social del país.

A. Estrechez de mercado.

La política de industrialización por sustitución de importaciones que duró de 1945 a 1967 estuvo impulsada por las exportaciones cafeteras que eran fuente principal de ingresos de un

mercado más amplio, en cuanto a los mercados mundiales, pero aún limitado en el interior. Los cambios estructurales producidos por estas políticas conducirían a un Estado (negligente) por optar por dos políticas económicas: la protección de la producción interna y el mantenimiento de los ingresos de los cafeteros; pilares de la alianza entre burguesía cafetera e industriales. De esta manera, burguesía cafetera e industriales gozaron de altos niveles de protección y de las ventajas de un mercado cautivo (Misas, 2002).

Es lo que el profesor José Ignacio Uribe (2010), de la Universidad del Valle, llama “intercambio de favores” entre las élites colombianas; es lo que el profesor Mauricio Uribe López (2013), en ese entonces de la Universidad Externado de Colombia, define como Leviatán “escuálido”, expresión más fáctica del veto a la Nación por parte de unas élites incrustadas en el bloque de poder dominante; es lo que el profesor Héctor Fernando López (2019), de la Universidad Industrial de Santander, afirma como una “unidad social de significaciones” donde conviven caciques regionales que venden el desarrollo de sus localidades por favores personales, campesinos indolentes, obreros indisciplinados, hombres de negocios mezquinos y funcionarios públicos rapaces (p. 105); es lo que la *dependencia de la trayectoria* del estilo de desarrollo reluce antes y después de la mitad del siglo XX, hasta nuestros días.

Entendiendo al país dentro de un “pacto de reparto” pensado y llevado a cabo por las élites; bajo la sola cuestión económica, podemos ver el pobre dinamismo del mercado interno en dos procesos que se reforzaron mutuamente: la concentración industrial y la concentración del ingreso. De esta manera se dio lugar a un bajísimo poder de compra de las masas rurales, pero también urbanas. Es decir, la demanda de bienes manufacturados se concentró en sectores con altos ingresos (Misas, 2002); reflejado en el carácter desigual que ha caracterizado el *modus operandi* de las instituciones colombianas bajo un estilo de desarrollo concentrador, desde sus inicios, que

fue reafirmado por dinámicas externas e internas presentadas desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente.

El intercambio de regalos entre las élites rurales y los industriales no permitió que se mejorara la concentración de la propiedad rural en el país y las propiedades de grandes extensiones no produjeron un crecimiento de la oferta de alimentos acorde con el proceso de urbanización por lo que nunca se dio lugar “condiciones previas para el impulso inicial” propuesta por W.W. Rostow. En este contexto, y gracias al marcado antiestatismo de las élites, se condicionó en el país un estilo liberal de desarrollo en el que los intereses de la burguesía cafetera, las élites emergentes y los industriales mantuvieron un Estado subordinado (Misas, 2002, p. 66). De este modo, grupos sociales se han visto excluidos de un bienestar social, crecimiento económico y condiciones de vida acaparadas por los intereses de unas minorías. Tal es el caso de los mineros del territorio nacional que, en la mayoría de los casos, se ven envueltos en una logia de desarrollo que privatiza las ganancias de una economía reprimarizada, crea conflicto en los territorios donde se piensa dicha actividad y devora los ecosistemas sensibles del territorio nacional. Tal es el ambiente que se plasma en el estudio de caso que toma esta investigación sirviendo como principal evidencia y apoyo a lo que aquí se plantea.

B). Una sociedad tradicional y su “peculiar topografía”

El título del presente hace referencia directa a dos características fundamentales de la sociedad colombiana. Tales han cobijado diferentes dinámicas en la *dependencia de la trayectoria* de su estilo de desarrollo propio y el *modus operandi* de las instituciones incluidas en él. No menos relevante que la tradición seguida por la sociedad colombiana; la peculiar topografía del país, que se tratará en lo sucesivo más detalladamente, y sus principales implicaciones dentro del objetivo de estudio.

A todas luces, la principal tradición seguida o heredada en el país ha sido la católica. Impuesta en la conquista y arraigada en la colonia, la religión católica ha mantenido privilegios de *facto*, ya que la mayoría de colombianos se identifica con dicha religión, y es normal pensarlo así. Aunque el Estado no cuenta con cifras al respecto, una encuesta realizada en 2001 por el diario el *Tiempo* indica que el 92% de la población colombiana se declara católica.

De esta manera, el nacimiento y posterior desarrollo de la sociedad colombiana se caracterizó, como lo señala el profesor Kalmanovitz (1989), por:

La ausencia de una ética individual y de responsabilidad personal, apoyada en la razón, que condujo a una moral formal, de apariencia, exhibicionista, de <<simulación>>, debajo de la cual existe la <<picaresca>>, el cogerle a los demás y sobre todo al Estado cuanto pueda apropiarse el individuo para sí (citado por López, 2019, p.103).

En este panorama se inscribe la cultura católica que, en 1958, era la religión oficial y el guardián de las instituciones en Colombia (Pécaut, 2006, p. 28); guardián que impidió en el país una revolución intelectual o democrática y todos los elementos filosóficos de la constitución de 1886, que duró vigente más de cien años, no se fundaron en la ilustración sino en la escolástica y el sagrado corazón de Jesús (López, 2019, p. 100). Esta configuración dogmática impuesta por el catolicismo no se ha podido desarraigar en los intentos difíciles de modernización que se han hecho desde el siglo XVIII hasta el presente (Girardot, 1992, p.13), razón por la cual se ha perjudicado las condiciones previas para el impulso inicial (Rostow, 1960, p. 16) o una condición más favorable para el conjunto de la sociedad colombiana.

Solo hasta 1965 –señala Pécaut- empieza a ocurrir una secularización silenciosa, en la medida de que, con la urbanización, se debilita la religión como “una de las bases de subordinación social” (Pécaut, 2006, p. 28). El aspecto de la subordinación es muy relevante –afirma Uribe- en la

explicación de la estabilidad del statu quo de desigualdad en la distribución de los activos, el ingreso y el respeto social (Uribe, 2013, p. 230). En síntesis, la tradición heredada por la conquista ha sido uno de los claros impedimentos para formar una sociedad mejor ordenada donde los conjuntos de sus instituciones operen como garante de los derechos de los distintos grupos sociales inmersos en el territorio, entre ellos a los mineros.

Antioquia, departamento donde se ubica el estudio de caso, pionero en la producción de oro y epicentro del proceso de industrialización en Colombia, fue un vivo ejemplo de la afirmación del dogma católico como medio de subordinación social. Ello lo expresa muy bien en una entrevista el filósofo y economista Jorge Arturo Bernal Medina (2010), director de la Corporación Región:

En las primeras fases del capitalismo antioqueño, los sindicatos de las trabajadoras eran absolutamente controlados por los empresarios y la Iglesia. La Iglesia Católica controlaba buena parte de esas organizaciones sindicales que eran sobre todo de mujeres. Había un control ideológico y organizativo muy fuerte de la Iglesia. Había una alianza entre élites empresarial con los jefes de la Iglesia Católica, que en Antioquia ha sido particularmente conservadora, sobre todo en esa época. Cuando el movimiento sindical empieza a tomar cierta autonomía y a exigir derechos, entonces son muy confrontados y golpeados. Igual que los campesinos, confrontados por la fuerza pública, el movimiento sindical y sus sectores independientes que no pertenecían a las centrales tradicionales e incluso ni a la central comunista, son intimidados. Se desconocen las huelgas y negociaciones colectivas (citado por Uribe, 2013, p. 231).

Si bien el país gozaba de cierto crecimiento económico favorable, la burguesía cafetera —señala Jenny Pearce—, grupo económico más poderoso, no condujo a una sólida y unificada oligarquía (Pearce, 1990, p. 32), lo cual se traduce en una configuración ajena a aquella vivida en la mayor parte de los países de América Latina donde los cambios concomitantes con el desarrollo de la

economía exportadora (fortalecimiento de la administración pública, ampliación de la infraestructura de las comunicaciones, creación de incentivos para la inversión extranjera, etc.) tuvieron lugar bajo regímenes menos apegados al statu quo. Esto se debe, en gran parte, a la carencia de una *estación populista* (Uribe, 2013) más allá de los intentos fallidos de Pumarejo y Gaitán.

En cambio, -añade Pearce- (1990):

En Colombia, el surgimiento de la economía exportadora y los primeros pasos en la modernización del Estado no solo comenzaron más tarde que en otros lugares, sino que fueron acometidos sin involucrar la destrucción de fuerzas tradicionales. Los terratenientes ya habían establecido un control político estable en ciertas regiones... Los cambios económicos estaban insertos en el orden social y político existente y fueron posibles gracias a la bonanza cafetera de los años veinte, a la llamada “danza de los millones” que tuvo lugar por cuenta del flujo de capital extranjero hacia el país, y al hecho de que la élite económica en su totalidad los respaldaba (ibídem) (tomado de Uribe, 2013, p. 231).

Entendiéndose a las regiones del país dentro del “pacto de reparto” (Capítulo I) en el que se inscribe el bloque social dominante, lo que expresa claramente su fragmentación y debilidad; Colombia ha tenido y tiene hoy varias fracciones que corresponden a intereses sectoriales y anclajes regionales diversos, en concordancia con la fragmentación social del país y su “geografía desvertebrada con regiones incomunicadas entre sí” (Palacios, 2003, p. 29). Estas características propias del país, es decir, su sistema montañoso central y la fragmentación propia en cuanto a las inversiones en infraestructura, se precisa de mejor manera dentro de las consecuencias directas de una institucionalidad enclenque producto de un Leviatán escuálido, para utilizar la expresión del

profesor Uribe López (2013). Es aquí donde se hace especialmente relevante la “peculiar topografía” del país y, al tiempo, precisa ser más detallada.

Siguiendo el diagnóstico de La Misión Currie, la misma señaló en 1950 que el clima y la peculiar topografía colombiana, constituían la fuente del mayor problema económico del país: las dificultades del transporte. Y agregaba:

La mayor parte occidental, así como el área habitada del país está segmentada por tres altas y continuas cordilleras las cuales han representado severas, y de hecho, hasta hace relativamente poco, casi insuperables restricciones a la mayor parte del movimiento de bienes por todo el país. En consecuencia, los mismos factores que permiten la diversidad y la especialización en la producción agrícola y *a la par en la producción y extracción minera*¹, imponen obstáculos para el aprovechamiento a escala nacional de esa diversidad. Aún más, la topografía y el clima han impedido hasta ahora la colonización de grandes áreas del país al este de los Andes, junto a la Costa Pacífica y en el Valle del Magdalena (Currie, 1950, p. 3)

Es especialmente relevante para dar cuerpo a este apartado las dificultades propias de la geografía colombiana, que han impedido que una sección de la élite se imponga sobre las demás dando paso a procesos como la “*restauración del orden elitista*” (Daniel Pécaut), pero que también impiden la consolidación de una red vial nacional que permita unir los diferentes mercados dentro el territorio y, asimismo, aprovechar la diversidad que de paso a la especialización en la producción nacional. Este aspecto es relevante en la explicación de la precaria evolución de los diferentes sectores económicos del país, pero especialmente en el sector agrario y minero.

Presente esta fragmentación de las élites dentro de la geografía propia del país, se entiende mejor el porqué de la fragmentación en la inversión en infraestructura y obras o por qué las mismas

¹ Las cursivas son agregadas por el autor de esa investigación

son resultado separado de cada sector de la élite y de sus intereses en sus propias conexiones con el mercado mundial.

En este sentido, el profesor Jorge Iván Gonzales (2000), hace referencia al hecho de que: *“Los cafeteros construyeron carreteras para exportar el café, la empresa colombiana de petróleo ECOPETROL construye oleoductos y la infraestructura necesaria para acceder a los enclaves petroleros, los cultivadores de caña de azúcar y de palma hacen lo propio”*.

Esto permite aproximarse a los diferentes fenómenos que se presentan tras estas fracciones en los intereses de una élite dispersa, que fortalecen las dificultades del transporte en el país.

Así, Fernán Gonzales del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), en uno de sus trabajos plantea la hipótesis de que la red vial colombiana se ha ido construyendo en función de intereses muy específicos. Nunca pensando en la integración nacional como un problema de política pública.

Lo que reafirma las consecuencias de un pacto de reparto entre las mismas élites que, desde el siglo XIX observó que la geografía era uno de los principales impedimentos para ponerse sobre los demás sectores de las élites.

Esto es muy importante para entender problemáticas nacionales que giran en torno al olvido del estado de zonas rurales y las dinámicas que se presentan en los distintos territorios donde estas necesidades básicas son suplidas por otros actores, entiéndase por grupos armados, empresas extranjeras o pandillas que se presentan en los territorios. Esto da lugar a un amplio debate respecto a la situación social, sin embargo, el debate girará en torno al sector y estudio de caso que interesa a esta investigación.

De esta manera, es preciso recordar que el Nordeste Antioqueño se ubica, como su nombre lo indica, en el nordeste del departamento, en el costado oriental de la cordillera central. Para entender

mejor su contexto y lo que aquí se quiere ejemplificar, es relevante conocer cómo se hace posible su visita, de esta forma Manrique (2012) explica:

Desde la ciudad de Barrancabermeja a 9 horas por tierra desde la ciudad de Bogotá, por la Troncal del Magdalena Medio, en tiempos de verano, la ruta se toma hacia el municipio de Yondó, tras una hora de viaje, se deben tomar Wills (camionetas) y por una trocha se va hasta el Caserío de San Francisco (caserío donde se asienta una estación militar, último caserío con señal de celular en la zona), a 5 horas del casco urbano de Yondó. Desde San Francisco, la ruta es ahora fluvial, son dos horas por el río Ité, hasta el caserío o vereda de Nuevo Puerto Ité, y de allí a cualquier de las veredas de la parte media o alta, solo queda la opción de caminos de trocha, a pie o mula. Cuando es época de invierno, el trayecto se hace directamente por el río desde la ciudad de Barrancabermeja, tras 8 o 9 horas de viaje, atravesando parte del río Magdalena, luego el río Cimitarra y de allí el río Ité hasta el caserío llamado “*La Cooperativa*” o Nuevo Puerto Ité. (Manrique Quiroga, 2012, pág. 26)

Además, añade Manrique (2010):

Existe otra forma de entrar a la región, y es la menos utilizada por los peligros que representa en términos de seguridad, la vía Bogotá-Medellín, o Bogotá Puerto Berrío y desde allí a los cascos urbanos de Remedios o Segovia ubicados a 6 horas de estos dos lugares, por una carretera aún no pavimentada en su totalidad. Ya en alguno de los dos cascos urbanos, resta 4 o 5 horas hasta las entradas a las veredas y finalmente, si el viaje es a alguna de las veredas más apartadas de estas salidas, de nuevo se debe recurrir a las mulas o al paso. (Manrique Quiroga, 2012, pág. 27)

De esta manera, se evidencia cómo una sociedad tradicional en retroalimentación con su peculiar topografía forma parte de problemas de orden nacional donde el estilo de desarrollo y el

modus operandi de las instituciones no priman la construcción de nación o de una comunidad política incluyente. Todo esto repercute de manera negativa en la economía del sector minero, especialmente en el estudio de caso, pero además en otros sectores propios de la economía.

3. La institucionalidad colombiana y el sector minero en el país: aproximación al Nordeste

Antioqueño.

“La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino que también el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad” (Douglass C. North, 1990).

La posición Estatal frente al desarrollo, la normatividad que se erige para consolidar esa posición y su distanciamiento de los territorios inmersos en la misma, es tema principal de este capítulo. El mismo se propone realizar una crítica a partir del análisis histórico de la normatividad propia de la institucionalidad colombiana para con un importante sector de la economía, el cual revive un amplio debate en la actualidad dada la naturaleza y la *dependencia de la trayectoria* en la cual se inscribe el estilo de desarrollo propio del país (Capítulo I) y que sirve de amparo al *modus operandi* de los aparatos Estatales. En un momento clave a nivel mundial en temas de conservación, cambio climático y economías sostenibles, el tema del extractivismo o extracción minera revive un importante debate a nivel global y nacional.

En Colombia, un país con naturaleza y tradición minera importante, las reglas de juego o las limitaciones que se pueda idear el hombre para dar forma a la interacción humana (North, 1990,

p. 13), han navegado en un insondable abismo incierto y, casi siempre, informal donde el caos ha sido su principal característica. Las instituciones colombianas han evolucionado al ritmo de un *Leviatán* escuálido (Uribe, 2013) fraccionado por intereses de élites regionales donde el estilo de desarrollo adoptado por las mismas ha reproducido un modelo heredado desde la conquista, enquistado en la cultura, de modo tal que nada tiene que ver con una democracia o algún tipo de participación ciudadana; acertadamente el profesor López (2019) hace uso de la literatura para ejemplificar el paisaje de la economía política nacional:

La Burocracia nacional se asemeja más a los personajes de Kafka que a los modelos de eficiencia pública contenidos en los textos de macroeconomía y el empresariado colombiano se parece más al avaro de Moliere o a la figura del tacaño de Godol que al guaquero alemán o al anglosajón hombre de negocios. Salomón Kalamánovitz, <<Modernidad y competencia>>, Colombia: el despertar de la modernidad, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, p. 135 citado por (López, 2019, p. 103)

De esta manera, la institucionalidad colombiana ha ondeado entre diferentes *bloques en el poder* (Poulantzas, 1968) pero ninguno ha podido reducir la incertidumbre proporcionando una estructura de vida que nos identifique como colombianos, en el sentido propiamente dicho de Nación. Es una cuestión que recae en lo que Marco Palacios define como el “antiestatismo de las élites” (Capítulo I) que justifica la hipótesis del profesor Mauricio Uribe que sostiene un Veto a la Nación por parte de las élites tradicionales y emergentes, lo que sin duda repercute en el *modus operandi* de los organismos institucionales quienes también dan forma a la estructura de vida dentro de una sociedad. (North D. , 1990, pág. 15)

A diferencia de otros países latinoamericanos, que gozaron en el siglo pasado de una experiencia de redistribución masiva del respeto y el reconocimiento social entre la población

(Uribe, 2013, p. 182), en Colombia el bloque social dominante (en la teoría de la regulación) no ha podido crear una comunidad política nacional incluyente que se exprese, por ejemplo, en el fortalecimiento infraestructural de los organismos estatales y ello se refleja en una de las características más relevantes de la historia de Colombia: la desarticulación manifiesta entre la ley y la realidad histórico-social (López, 2019, p. 99). Esta incapacidad de las elites, o bloque en el poder, de organizar la sociedad colombiana y/o brindar un espectro más amplio de posibilidades a todos los grupos sociales dentro del territorio nacional, surge desde una preocupación individualista y desigual de las élites regionales por salvaguardar sus riquezas e intereses específicos en los diversos sectores de la economía.

El profesor Uribe López (2013), hace un especial análisis de por qué la debilidad de la Nación ha minado los cimientos en pro de una sociedad bien ordenada² y de un Estado fuerte³:

Las élites colombianas han defendido históricamente un “liberalismo” conservador⁴. Conservador porque procura mantener el statu-quo de la distribución altamente desigual de la riqueza y el ingreso, así como el reconocimiento y el respeto social⁵. Una sociedad en la que las élites carecen incluso de la fuerza civilizadora de la hipocresía (Elster) para referirse a las clases subalternas, parece un ambiente hostil para promover un sentido común de ciudadanía.

El antiestatismo de las élites no surge de una preocupación liberal por limitar el poder del Estado en aras de proteger las libertades. En cambio, surge del interés de impedir que el desarrollo del

² En *El derecho de gentes*, Jhon Rawls hace explícita una de las características clave de lo que considera como *sociedad bien ordenada* aludiendo a la noción de *recto gobierno* de Bodín. De acuerdo con dicha noción, recto gobierno es aquel que entre otras cosas ejerce un poder que no cuenta “con desafío o competencia armada alguna” (Giraldo Ramírez, 2008, p. 158) (tomado de Uribe, 2013, p. 198)

³ Aquel Estado que tiene el poder infraestructural suficiente (Mann, 2006) para lograr establecer el imperio de la ley en todo su territorio; que puede establecer esa legalidad y que “no es percibido por la población como un ámbito para la persecución de intereses particularistas” (O’ Donnell, 1993, p. 168) (ibídem).

⁴ Se refiere a que algunas fracciones de la élite han buscado intentos de construcción nacional. Ejemplo de ello es la *Revolución en Marcha* de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) (tomado de Uribe, 2013, p. 198)

⁵ Las bases sociales del respeto propio son consideradas por Rawls (1971, pp. 398-399), como el más importante de los bienes sociales primarios (tomado de Uribe, 2013, p. 198)

poder infraestructural del Estado amenace el statu quo de estratificación social y desigualdad (Cárdenas, 2008). Mientras el liberalismo político propone la limitación del Estado, el antiestatismo de las élites (Palacios, 2003) ha vetado la construcción de dicho poder. Su aversión a la justicia redistributiva condujo a las élites a preferir un país sin una sociedad bien ordenada, que asumir el riesgo de un Leviatán vigoroso, una organización estatal capaz de aplicar los principios igualitarios de justicia⁶. El Estado colombiano se ajusta plenamente a los moldes del tipo Estado débil latinoamericano propuesto por Centeno (2002) (Uribe, 2013, p. 198).

Esta incapacidad o debilidad del Estado colombiano se ha visto reflejada en las diferentes reformas constituciones y normativas postuladas por la institucionalidad y llevadas a cabo por sus organismos a lo largo de la historia. Es una filosofía muy curiosa –señala Valencia (1987)- que se inscribe en algo así como: “que todo cambie para que todo siga igual”. Esta dinámica en la que se ha desenvuelto el Estado mantiene vacíos en las diferentes legislaciones. Como a este trabajo le interesa el sector minero, se dará paso a un análisis del contexto histórico sobre la legislatura que comprende la producción de minerales e hidrocarburos en Colombia.

Este análisis involucra una descripción somera de lo que ha sido la legislatura desde la Colonia, lo que permite entender mejor los vacíos que han existido en el modo de legislar para con producción minera que, además, explica dinámicas económicas, sociales, políticas y ambientales en los territorios como consecuencia de una institucionalidad poco preparada para el potencial minero y el auge actual del mismo sector.

⁶ “Esta élite obtusa, cerrada, sin sentido histórico, poco audaz. Cosas del campo de lo democrático les parecen siempre subversivas. Creo que las élites tienen una responsabilidad enorme en la prolongación de la guerra. Las élites siempre tienen mucha tentación por de hacer uso de la violencia. Hoy es una élite porosa. Hacer el mapa de las élites es muy complicado. Ya no se trata solo de la élite tradicional sino también de una élite emergente muy vinculada al narcotráfico”. Entrevista con Diego Arias, Cali, 17 de junio de 2010. (tomado de Uribe, 2013, p. 199).

Entender mejor esta legislación desde sus orígenes nos permite comprender una dependencia del modo de organizar la vida económica, más detalladamente, y cómo se fortalecen dinámicas que favorecen y/o estandarizan los poderes económicos mundiales dentro del territorio, lo que abrirá paso a la última carta constitucional del país: la constitución de 1991 y, con ella, un análisis crítico de las repercusiones de la dependencia de la trayectoria en la que se ha inscrito en modus operando de los organismos del Estado y como se evidencian dichas repercusiones en el panorama actual.

Contexto Histórico de la Gobernabilidad Minera en Colombia.

En 1587, época de la Nueva Granada, la economía colonial fue esencialmente minera por lo que giró alrededor del oro. Así, las autoridades de la época debieron emitir regulaciones en lo relativo al beneficio y explotación de los yacimientos de aluvión y de veta, actividades ancestrales y tradicionales en el proceso de extracción del oro.

En este mismo año es descubierta la mina de oro de Zaragoza. El gobernador del departamento de Antioquia de entonces, *Gaspar de Rodas*, al evidenciar la abundancia del mineral que la “Montaña de oro”⁷, es decir, el mismo departamento de Antioquia, promulga la “ordenanza de Rodas”, que partía del mismo principio planteado en las *Siete Partidas de Alfonso X el sabio*, sobre la propiedad de la tierra. Lo que trasluce una notable influencia de la legislación romana en el origen de la legislación minera española.

Gaspar de Rodas (1587):

Gaspar de rrodas governador y capitan general de la governación y provinsia de antiochia y a mia y tierra de entre los dos rrios por su magestad etc, Por quanto en la ciudad de Zaragosade

⁷ Existen teoría que sugieren que el mismo nombre Antioquia significa, “Montaña de oro” en algún vocablo indígena. Véase Wikipedia, <<Historia de Antioquia, “La montaña de oro”>>.

mi governacion se an descubierto y descubren cada dia rricas de mynas de oro ay en rrios y quebradas como en otras partes y es la dicha tierra de tal calidad que promete grande esperanza de riqueza de oro de las dichas mynas e ay necesidad de azer ordenanzas para la labor dellas y por qué su magestad por su rreales provisiones libradas en la capitulacion que conmigo mando tomar me da poder y facultad por ello [...] e ansi usando de la dicha ffacultad y conforme al dicho capítulo de nuevo hago e ordeno las ordenanzas siguientes (...) (Gaspar, 1587, p. 1).

Así, se dio origen a la primera legislación en hablar sobre la propiedad del subsuelo en lo que era la Nueva Granada. Sin embargo, antes de dicha ordenanza, las colonias americanas se rigieron por las leyes generales españolas sobre minas, sin distinguir lo que se estipulara en las diferentes provincias. De esta manera, Carlos Duarte (2012) sintetiza (Figura 2) la gobernabilidad minera del periodo colonial de la Nueva Granada:

A partir de 1256, con la promulgación de “*Las Siete Partidas*” se concedía el derecho de usufructo en vida del soberano, debiendo confirmarse dicho privilegio por su sucesor. En 1384 por medio el *Ordenamiento de Alcalá*, se reconoció la propiedad privada de algunas minas, reservando para sí el dominio sobre las minas salinas y de metales. Más adelante se diseñaron otros ordenamientos como el de *Birbiesca*, las *Ordenanzas antiguas* y las *Ordenanzas de Nuevo Cuaderno* bajo los cuales el Rey buscó incentivar la minería, posibilitando a los particulares buscar en sus tierras las minas de oro, plata y otros metales, a cambio de un porcentaje de lo extraído de ellas. De gran trascendencia fueron las *Ordenanzas de Nuevo Cuaderno* implementadas por Felipe II en 1584, que derogaron casi toda la normatividad anterior y reguló el tema de las adjudicaciones, fijó las regalías que se debían a la Corona y detalló el proceso de titulación de las minas. Para el caso de América Latina regirían las *Leyes de Recopilación de las Indias*, implementadas por Carlos II en 1680. Para el virreinato de la Nueva Granada las

Ordenanzas de Nueva España – (México) se consideran como los precedentes legislativos más importantes. (Duarte, 2012, pág. 5)

A medida que la minería del oro sería un importante motor de las políticas de colonización española en el Virreinato de la Nueva Granada, las *Ordenanzas de Rodas* y, posteriormente, las *Ordenanzas de Mon y Velarde*, se constituyeron en los códigos directores de la administración de las poblaciones que se vieron inmersas en la explotación minera. Esta última ordenanza contenía un importante aspecto que tiene que ver con la necesidad de promover la agricultura como una forma de sobrevivencia dentro de las actividades mineras (Manrique Quiroga, 2012, pág. 69). De este modo, se observa la relevancia que ha existido sobre el departamento de Antioquia en la producción de oro nacional. Y no solo es el departamento como tal, sino su principal distrito minero, el Nordeste de Antioquia (entiéndase como Remedios y Segovia).

Existe otro aspecto especialmente relevante para el cuerpo de esta investigación. Se trata del origen de una importante actividad económica que nace de una ventaja natural de nuestro país. El origen de la minería es en esencia concentrador y desigual (Uribe, 2013). Desde sus orígenes no se ha tenido en cuenta al minero, muchas veces campesino, que dedica su vida a dicha actividad y constituye así su fuerza de trabajo, fuerza especialmente relevante en el contexto de la colonia. Ya entrado el país en lo que fue un prospecto de Estado a partir de lo que se conoce como la Independencia, el sesgo anti-minero que se va evidenciando desde las primeras legislaciones, toma un matiz diferente en forma, pero en esencial igual.



Figura 2. La posesión precaria y el sistema de ocupación neogranadino. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012)

Como se ha expresado en distintos momentos a lo largo de este trabajo, la minería ha representado no solo gran importancia en la historia, sino que en muchos momentos ha sido la historia. Los españoles de la Nueva Granada hicieron un hecho sus intentos de colonia a partir del oro como también lo hicieron los criollos en época de la Independencia.

Aunque entre 1810 y 1820 las guerras de independencia cerraron varias minas menores; -anota Poveda (2002)-: algunos mineros particulares más grandes (como los de la provincia de Antioquia), se enriquecieron con el metal que ya no pagaba el “quinto real” y que ahora llevaban a Jamaica para comprar productos ingleses en la nueva atmosfera de libre comercio que se expandía entre las nuevas colonias (Poveda, 2002). La naciente Republica no tuvo menos intereses

en la minería puesto que “servía para crear los cimientos de una nación”, quizá como lo hicieron otros países de Latinoamérica con algunas de sus ventajas naturales.

Añade Duarte (2002):

Durante casi todo el siglo XIX el oro fue el principal producto de exportación y permitió equilibrar la vacilante balanza de comercio colombiana. Este metal, además de la plata y platino, atrajo casi desde el comienzo de la República a inversionistas extranjeros que trajeron capital y tecnología. En 1825 y en los dos o tres años siguientes vinieron a las minas de plata de Santa Ana y a las de oro de Marmato y de Supía (en el actual departamento de Calda) varios ingenieros de minas inglesas y alemanes traídos por el nuevo gobierno colombiano o por empresarios particulares. La moderna tecnología que ellos le inyectaron a la minería benefició especialmente a la minería de socavón, que adquirió así una gran importancia que antes no tenía. (Duarte, 2012, pág. 6).

Así la legislación minera que se dio en los comienzos republicanos tendría algunos matices similares, pero también cambios de fondo. Dos de ellos fueron el *Principio de Accesión* y el *Arrendamiento Minero*. El primero de estos cambios vino en octubre de 1821, cuando con el fin de fomentar la agricultura se expidió la *Ley sobre enajenación de tierras baldías*.

Dicha Ley estableció que el Estado dispondría de las tierras baldías y que se prefería en su adjudicación a aquellos poseedores que tuvieron casas o labranzas en ese terreno. (Duarte, 2012, pág. 7). Por medio de esta Ley el Estado reconoció, sobre las tierras baldías que enajenaba, la propiedad privada del suelo, sin separarlo del subsuelo. Por esta razón podría afirmarse que se dio aplicación al “*principio de accesión, ya que aquel que adquiriría un terreno baldío del Estado, lo hacía junto con lo que a éste accediera*” Azuero, Barrios, Cañón, Gómez, & Páez. (46) tomado de (Duarte, 2012, pág. 7). Y es así, como el 1820, se expide la Ley 20 que permite la entrega de

terrenos baldíos como medio de pago de la deuda extranjera. Es importante considerar que por medio de esta ley se hace tangible la entrada de empresas con capital extranjero como *The Frontino and Bolivia Company*, compañía que marca un antes y un después en lugares del territorio nacional al plasmar sobre ellos otro tipo de dinámicas.

Podría decirse que, de 1829, año en que el presidente de la República Simón Bolívar expidió el “*Reglamento de Minas*”, a 1886 la gobernabilidad minera se sustentó en el derecho de la República sobre las minas de cualquier clase (Duarte, 2012, pág. 7). Sin embargo, como ha sucedido con el Leviatán inmerso en la política, esta tarea fue escuálida en su acción. Entre el caos y el desorden cada Estado soberano desarrolló reglamentación en sinónimo de la fracción existente entre las élites o bloques en el poder (Capítulo 1); sin embargo, el elemento que sirvió de articulador entre las diferentes reglamentaciones fue la consagración del “*principio de la accesión*”



Figura 3. El principio de Accesión. Adaptado de Duarte, Carlos (2012 Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/%%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>)

Ya para el año 1886, y tras la expedir la Constitución el presidente Núñez, se ratifica el interés nacional por ser propietarios del subsuelo, reconociendo el valor de los recursos que allí existían (Manrique Quiroga, 2012, pág. 69). Muestra de ellos es la Ley 38 que reafirmaría el dominio de minas en tierras baldías por parte de la Republica, disposiciones contenidas en el Código Fiscal de 1873.

Explica Duarte (2012)-:

El Artículo 5 de la Ley 38, respetaba los derechos de propiedad adquiridos con anterioridad a su expedición, continuaba el desmonte del *principio de accesión*, estableciendo que de ahora en adelante, los propietarios de tierras tendrían un año a partir de la entrada en vigencia de ésta Ley, para buscar y denunciar las minas que se encontraban en su propiedad y hacerse así acreedores al derecho de dominio sobre los hallazgos; pasado ese tiempo el derecho lo obtendría, cualquier persona que buscando en tierras ajenas o propias encontrara una mina susceptible de ser apropiada. En consecuencia, a partir de ese momento, el propietario de un terreno no puede alegar que es el propietario del subsuelo por ser el propietario del suelo. Se deja así de aplicar *el principio de accesión*, y empieza el sistema de ocupación bajo *el principio de res nullius*⁸ como modo de adquirir la propiedad.

Expresado de forma más sencilla, con el *principio de res nullius* la gobernabilidad minera creo el mejor escenario para la inversión extranjera en contraposición con los intereses nacionales puesto que una vez demandadas y concedidas las respectivas titulaciones de minas a particulares, estos vendían a terceros que por lo general eran grandes capitales extranjeros.

⁸ Conforme a este principio, [...] las minas pertenecen al primer ocupante o descubridor, fundándose en que las minas son bienes vacantes o *res nullius* (cosa de nadie) (Tomado de Duarte, 2012)

Para entonces, la empresa Frontino Gold Mines hacía parte del principio de “acesión” de minas a particulares y había sido beneficiada con títulos mineros a perpetuidad como pago de la deuda externa. Títulos que fueron concedidos en el sistema conocido como *minas redimidas a perpetuidad* contemplado en el artículo 45 de la Ley 292 de 1875. Lo que claramente favoreció una fuga d recursos económicos para el país en la medida que no se fortaleció la debida industria nacional, sino que, en términos de rentabilidad, se negoció con empresas extranjeras con intereses específicos en los territorios, principalmente en el departamento de Antioquia.

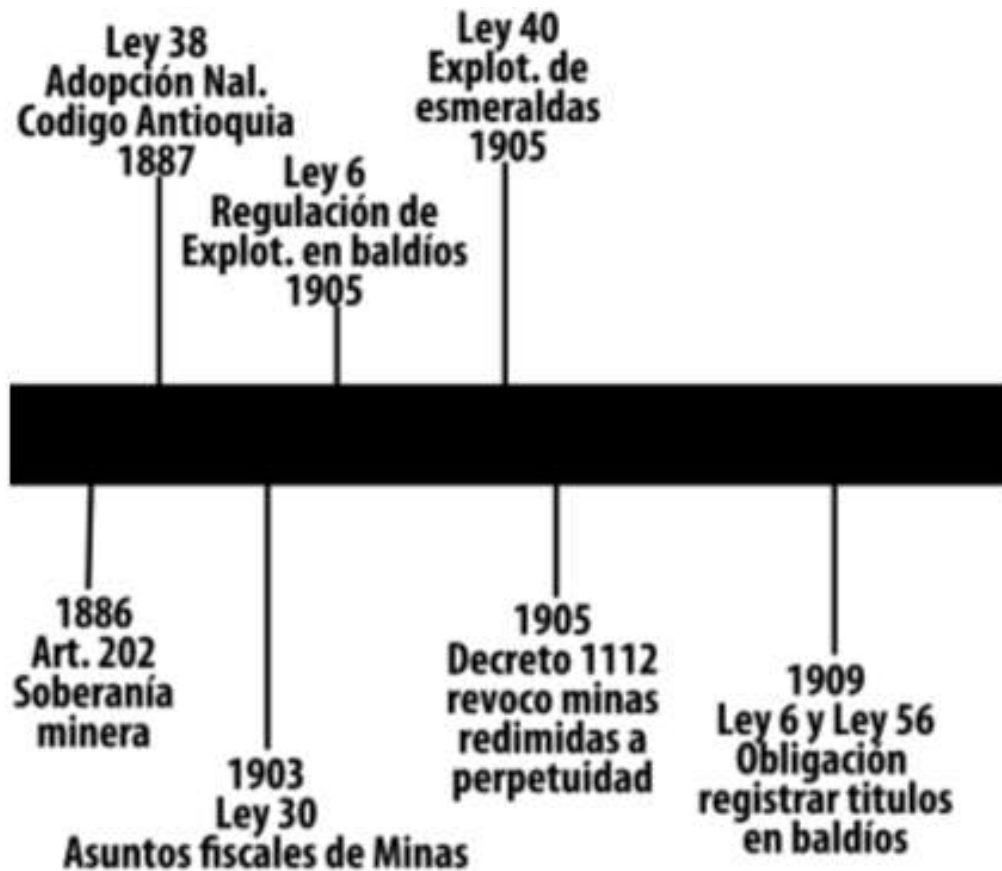


Figura 4. El principio de res nullius. Adapatdo de Duarte, Carlos (2012) Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>

Esto permite entender mejor la entrada de empresas multinacionales en el país y marca, asimismo, la dependencia de un estilo de desarrollo impuesto en la misma gobernabilidad minera donde el principio de este ha sido desigual y concentrador, en contravía de principios como los postulados por Jhon Rawls. Lo anterior define más claramente dinámicas habidas que tienen un impacto negativo en el modo de producción minero afectando de manera contundente a los diferentes ecosistemas, pero permiten, además, sesgar más fácilmente a un sector social que no ha sido tenido en cuenta, como parte de un proyecto nacional, desde los orígenes mismos del país.

Estas dinámicas tendrían cabida aún durante la primera mitad del siglo XX dando paso a la servidumbre minera, ya que toda la reglamentación propia de dicha gobernabilidad respondió al poco sentido de Nación por parte de las élites dominantes al siempre favorecer los usufructos mineros propios o de extranjeros, siempre en detrimento del Estado. Y es que, como se mencionó en el Capítulo I, las élites no buscan cooptar los organismos del Estado ni al mismo, sino mantener una debilidad en su estructura de manera tal que primen los intereses de este bloque social dominante, pero fraccionado.

Varios pronunciamientos administrativos expresan lo que aquí se inscribe. En particular, el decreto 686 de 1942 y la Ley 81 de 1946, actúa en favor de la extracción minera de terceros sin pensar en un recurso propio para fomentar la construcción de una comunidad política incluyente en el territorio nacional. Apunta Duarte (2012)-:

Estas leyes prorrogaron sucesivamente los términos para explotar las minas; rebajaron en un 50% el impuesto de las minas redimidas a perpetuidad; y, además, declararon que las minas que hubieran sido explotadas hasta entonces, a pesar que se hubieran vencido el término legal, no serían declaradas desiertas, siempre y cuando que no hubieran sido avisadas como abandonadas. Esta tendencia se profundizó con el decreto ley número 10 de 1950 que prorrogó de nuevo y

hasta nuevas disposiciones, el plazo para explotar las minas adjudicadas, al tiempo que las compañías mineras solamente pagarían un impuesto simple y las redimidas a perpetuidad pagarían solo el 50% del impuesto catastral nacional (Molina, 1952, p. 160).

De esta manera, la gobernabilidad minera del país a lo largo de la primera mitad del siglo XX significó un retroceso para las capacidades de administración de los recursos mineros de parte del Estado, el privilegio de la iniciativa privada foránea por medio del *modelo de Concesión* (Figura 5), la reglamentación de las servidumbres mineras y petroleras, así como de la progresiva protección de las propiedades mineras cedidas a perpetuidad (Duarte, 2012, pág. 16). Estas minas cedidas a capitales extranjeros fueron ganando gobernabilidad minera en el país y plasmaron sus intereses en los territorios en detrimento de los intereses nacionales; cuestión que obedece a la interpretación de un sesgo anti-minero, el cual ha privilegiado minas cedidas a perpetuidad como pago de la deuda externa a capitales extranjeros, en su mayoría estadounidenses, en contravía de los intereses de las comunidades minero campesinas del territorio nacional.

Y es que, en el cambio de poderes mundiales, donde Estados Unidos salió como poder hegemónico mundial, los capitales norteamericanos tomaron especial relevancia dentro del contexto nacional.



Figura 5. Modelo de Concesión. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>

Entrada la segunda mitad del siglo XX, específicamente en el año 1968, se le asignan responsabilidades al Ministerio de Minas y Petróleos sobre el manejo de las fuentes de energía de origen primario. Todo lo que correspondía a la generación, trasmisión y comercialización de estas fuentes de energías estaba asignado al Ministerio de Obras Públicas, lo que entorpecía la formulación de programas integrados en materia de evaluación, desarrollo y máximo aprovechamiento de la totalidad de los recursos energéticos (Duarte, 2012, pág. 17). Comenta el investigador al referirse a los cambios que dieron lugar al Ministerio de Minas y Energía, y con él a leyes igualmente relevantes para el sector como lo fue la Ley 20 de 1969:

Fue necesario que la programación global y la coordinación de los diversos estamentos que configuran el sector la ejerciera un solo organismo a nivel nacional, dotado de la “debida estructura institucional”⁹ y suficiente capacidad operativa. A fin de institucionalizar el organismo requerido, se convirtió en propósito fundamental adelantar una reorganización a fondo del Ministerio de Minas y Petróleos, fue así como en uso de las facultades concedidas al ejecutivo en la Ley 2 de 1973, se reorganizó el sector de Minas y Petróleos, con el propósito de dotar al Gobierno de los elementos y medios indispensables para el cumplimiento cabal de sus funciones de promotor y responsable del desarrollo óptimo de los recursos naturales renovables y no renovables destinados al abastecimiento energético del país. Así bajo el Decreto 636 del 10 de abril de 1974 se revisa la organización administrativa del Ministerio de Minas y Petróleos y cambia su nombre por el de Ministerio de Minas y Energía. (Duarte, 2012, pág. 17)

Además, es importante, para contextualizar la entrada de la gobernabilidad minera en un sistema mundial de mercados, exponer someramente la Ley 20 de 1969, para entender cómo se reafirman dos de las principales características del país: la vocación rentista de las élites y la desarticulación manifiesta entre la ley y la realidad histórico-social (Capítulo 1). De esta manera son comprensibles distintas problemáticas actuales dentro del territorio nacional donde, principal y básicamente, se ejemplificarán con el estudio de caso; distrito minero de gran importancia nacional ubicado en un departamento clave en la industria minera del país, Antioquia.

Como decía, la Ley 20 de 1969 fue el origen del *Contrato de Asociación* en Colombia, marcando un hito histórico en el sector de la Minería y en el sector de los Hidrocarburos. La reforma de fondo de esta ley consistió en la abolición real del *Principio de Acceso* (Duarte, 2012, pág. 17). Asimismo, en lo que se refiere a esta ley, el investigador apunta:

⁹ Comillas introducidas por ... mi ... puesto que ...

La Ley 20 establece el principio de propiedad absoluta por parte de la Nación de las minas y yacimientos de hidrocarburos, respetando los derechos preestablecidos a favor de terceros particulares con algunas condiciones para su ejercicio; situaciones jurídicas subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos.

La Ley 20 declararía el carácter de utilidad pública y de interés social de la industria minera en cada una de sus ramas. Esto trajo como consecuencia que el gobierno pudiera decretar de oficio o a petición de parte, la expropiación de la propiedad cuando la economía nacional requiera de la explotación inicial o ampliación de la existente respecto de ciertas minas o yacimientos. Claro está, lo anterior no eximía al Estado de indemnizar a los particulares afectados en lo relativo a las inversiones que hubieren realizado en la zona y los intereses legales causados. (Duarte, 2012, pág. 18)

Dicha ley produciría cambios de fondo en la gobernabilidad minera y de los hidrocarburos, de esta manera se hace patente el hito puesto que, además, significó el fin de ventajas excesivas en términos de regalías, pero también por las discusiones rigurosas llevadas sobre las concesiones y servidumbres de grandes extensiones del territorio nacional a grandes empresas multinacionales, lo cual nos va introduciendo más adentro del contexto actual de la institucionalidad minera y su gobernabilidad en el territorio nacional.

En un contexto de nacionalismo extendido por América Latina, tras la segunda guerra mundial, se dan diferentes conflictos dentro de los territorios. Uno de ellos tuvo lugar en el estudio de caso donde se hizo patente la presencia de diferentes grupos armados ilegales, lo que trajo consigo la aseveración de los distintos problemas sociales (particularmente los relacionados con la tenencia desigual de la tierra y las actividades tradicionales y ancestrales que giran en torno a la minería).

A modo de conclusión, este *Modelo de Nacionalización* (Figura 6) reafirmó distintos tonos del paisaje político nacional que apuntan al detrimento del sentido de nación que se podría afirmar desde este importante sector de la economía, pero además ofrece más matices en la comprensión de lo que aquí se propone: un sesgo anti-minero en el territorio nacional. De la mano con el contexto del modelo de sustitución por importaciones en el ámbito minero energético –agrega Duarte (2012)-:

El país se dotaría de las herramientas legislativas (Ley 69 y subsiguientes reglamentaciones), institucionales y logísticas (creación de Ecopetrol y Ecominas, vinculado a la preeminencia de los aparatos estatales sobre los privados), buscando constituirse en exportador directo de sus recursos minerales, y mirando hacia la posibilidad de construir una soberanía nacional en dicho ámbito, estratégico en el contexto de la crisis energéticas y petroleras. (Duarte, 2012, pág. 19)



Figura 6. Modelo de Nacionalización. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>

Una de las principales discusiones que se llevaron a cabo respecto de dicha Ley giraría en torno a los límites privados y públicos de la propiedad minera que es cuando se intenta terminar con los principios de *Accesión* y de *Res Nullius* (Duarte, 2012, pág. 22). Lo que da paso a intereses dentro de las élites y fuera de ellas (empresas multinacionales) para imprimir una gobernabilidad minera con matices más marcados en la explotación mixta, lo que responde a las necesidades de un mercado en tiempos de globalización. De este modo, el modelo que empezaría a regir la gobernabilidad minera se adaptaría a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y con ella, la entrada de un modelo neoliberal que sienta bases sobre el estilo de desarrollo del país y el *modus operandi* de las instituciones desembocando en las distintas problemáticas que se presentan hoy por hoy en el paisaje nacional.

Para llevar a cabo los nuevos intereses plasmados en la Constitución de 1991 fue necesaria toda una reestructuración administrativa que respondiese a las nuevas necesidades. En este sentido, la estructura minero energética del país se transformó de manera profunda sobre *dos orientaciones*¹⁰: i). convertir las empresas estatales mineras y energéticas en organismos mixtos, integrando la participación de capitales privados en su funcionamiento; y ii) adaptar los aparatos estatales de gobierno minero a las exigencias de una minería de enclave exportador, en esta medida dichos aparatos pasaron de ser empresas líderes en el sector a estructuras de seguimiento y administración de la actuación de los actores mixtos y privados (Duarte, 2012, pág. 24). Al explicar los cambios en la reestructuración administrativa, el investigador Carlos Duarte detalla que de 1992 al 2004, la estructura minero energética del país se transformó profundamente:

La reestructuración administrativa comenzó con el Decreto 2119 de Diciembre 29 de 1992 por el cual se reestructuró el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares (IAN)

¹⁰ Cursivas agregadas por mí, para hacer referencia a como continuaría alimentándose estas: *dos orientaciones*.

y Minerales de Colombia S.A. (MINERALCO). Los cuales pasaron por medio del decreto de 1999 a ser reducidos administrativamente dentro de la nueva estructura del sector de minas y energía. La nueva estructura minero energética quedó conformada por el Ministerio de Minas y Energía, dos Unidades Administrativas Especiales (la UPME¹¹ y la CREG), dos establecimientos públicos (el INGEOMINAS y el IPSE) y ocho entidades vinculadas (ECOPETROL, ECOGAS, MNERCOL, ISA S.A, Empresa Multipropósito Urrá S.A. E.S.P., CORELCA, FEN y CARBOCOL). Adicionalmente, se le asignaron al Ministerio nuevas funciones relacionadas con la señalización y delimitación de las zonas mineras indígenas de acuerdo con las disposiciones del Código de Minas; la señalización del área de reserva minera indígena, sus condiciones especiales y adelantar los estudios que se requieran para tales efectos. Este proceso de reestructuración administrativa se profundiza en 2003 con el Decreto 520 que dispuso la disolución y liquidación de Carbones de Colombia S.A., Carbocol. Este mismo año se escindió la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que se organizó, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa como sociedad pública por acciones. Bajo la misma línea se creó en el mismo año la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A. En el 2004 el Decreto 252, reestructuró el Instituto de Investigación e Información Geocientífica Minero Ambiental y Nuclear (Ingeominas) y pasó a denominarse Instituto Colombiano de Geología y Minería, utilizando aún la sigla <<INGEOMINAS>>. Este Instituto se convirtió en un establecimiento público del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Minas y Energía. Como su objeto, se estableció la realización de la

¹¹ Cuya misión es realizar la Planeación del desarrollo sostenible de los sectores de minas y energía de Colombia, para la formulación de las políticas de Estado y la toma de decisiones en beneficios del País, mediante el procesamiento y el análisis de información (tomado de Duarte, 2012, p. 24)

exploración básica para el conocimiento del potencial de recursos y restricciones inherentes a las condiciones geológicas del subsuelo del territorio colombiano; promover la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación y participar, por delegación, en actividades relacionadas con la administración de dichos recursos. Este mismo año, por medio del Decreto 254 del 28 de enero de 2004, se ordenó la supresión, disolución y liquidación de la Empresa Nacional Minera Limitada, Minercol Ltda, empresa industrial y comercial del Estado. Finalmente, en enero de 2004 mediante Decreto 255 se modificó la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME. (Duarte, 2012, pág. 24).

Esta profunda reestructuración preestablecería lo que es el Modelo de Enclave Exportador en el país (Figura 7). Dicho modelo, junto con la Constitución de 1991 dejó, de modo similar a la gobernabilidad minera bajo el criterio de Accepción, sentir con fuerza la injerencia de poderosos intereses privados y empresas multinacionales en la forma de administrar los recursos mineros del país (Duarte, 2012, pág. 23). Sin embargo, dicho modelo no se establecería como tal hasta la entrada el primer gobierno del presidente eterno (Montealegre, 2019) Álvaro Uribe Vélez y, con él, la reforma al Código de Minas de 1988 a través de la Ley 685 del 2001, actual Código de Minas.

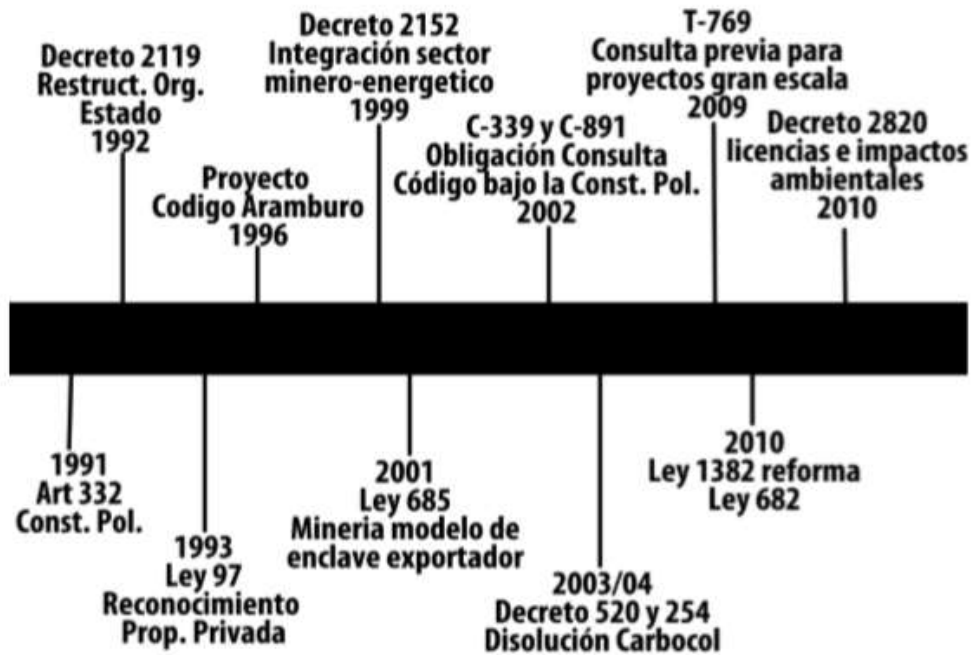


Figura 7. La administración minera bajo el neoliberalismo: el modelo de enclave exportador. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>

Dicho Código se sustentaría siguiendo los antecedentes del proyecto de Aramburo en 1996 (Duarte, 2012). Además, agrega el investigador:

En este caso, la Ley sería preparada, asesorada y reglamentada por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé. Dicho texto de Ley contó con el patrocinio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, según lo denunció el 26 de mayo de 2009 el congresista Bernard Bigras del Bloque Quebequense. El objetivo era otorgar más beneficios a las grandes compañías mineras de ese país, que se ha convertido en paraíso de multinacionales mineras a nivel mundial. (Duarte, 2012, pág. 25)

Es de este modo que se establece un modelo de enclave exportador en la configuración de la gobernabilidad minera en el país. Dados los intereses transnacionales y nacionales por reafirmar

dicho modelo en el contexto minero, la importancia de esta reglamentación ha sido tal que en un comienzo el ministerio de Minas y Energía intentó desconocer las otras reglamentaciones vigentes en la constitución de 1991 intentando imponer la Ley 685 como *norma de normas* (Duarte, 2012, pág. 26). Lo que se aclararía con la Corte Constitucional en Sentencia C-339 de 2002, tras la demanda interpuesta por Sintraminerocol, la Onic, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Corporación Siempre Viva.

Esta Ley tomaría mayor relevancia al profundizarse el modelo de enclave exportador por medio de una serie de reformas que generan mayores problemáticas dentro de la gobernabilidad minera y, en general, del sector minero. Dichas reformas tomarían forma bajo la Ley 1382 del 2010 y el Decreto 2820 del mismo año. La primera afirma que tanto en la fase de exploración como de integración de licencias ambientales los solicitantes “podrán” hacer de la licencia ambiental un trámite facultativo y no perentorio (Duarte, 2012, pág. 27). Por lo tanto, la liberación de algunos territorios excluidos para la minería introducida por esta primera reforma, anula las disposiciones que en este sentido el Decreto 2820 había dispuesto, donde la minería tenía que contar con dicho control. Es, retomando la afirmación de Valencia Villa, la misma filosofía que se ha inscrito en las distintas y variadas reformas constitucionales en el país: “que todo cambie para que todo siga igual”.

Antes de exponer congruentemente, por medio de cuatro series de problematización (Figura 8), lo que se evidencia a partir de dicho modelo minero; el investigador Carlos Duarte (2012) observa a manera de conclusión:

Bajo el modelo de gobernabilidad minera de enclave exportador, el Estado colombiano rompe con el proyecto de nacionalización de la producción instaurado por la Ley 20 de 1969, el cual a su vez ya venía transformándose en un modelo de explotación mixta bajo el Código de 1988.

Esta ruptura, bajo la evidente influencia de los dineros de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), significó que de manera gradual el Estado ha venido retirando su participación en la explotación directa de los recursos mineros. Al mismo tiempo el modelo de enclave exportador ha ofrecido todo un marco de garantías jurídicas para que el grueso de la explotación, comercialización y apropiación de la riqueza generada por los recursos mineros se quede en los sectores privados transnacionales, mientras que la nación recibe por concepto de “regalías” un porcentaje ínfimo de los beneficios. (Duarte, 2012, pág. 30)

Esta observación es especialmente importante puesto que ayuda a entrelazar mejor las ideas y conceptos expuestos en el Capítulo I sobre los matices propios del estilo de desarrollo del país los cuales imprimen sus intereses en la normatividad propia de la institucionalidad, especialmente la que concibe la estructura de gobernabilidad propia del sector minero. Una ejemplificación que se sirve de los importantes análisis del investigador Carlos Duarte para proporcionar una mejor perspectiva de lo que ha sido o lo que se quiere decir al referirse al sesgo anti-minero habido en Colombia.

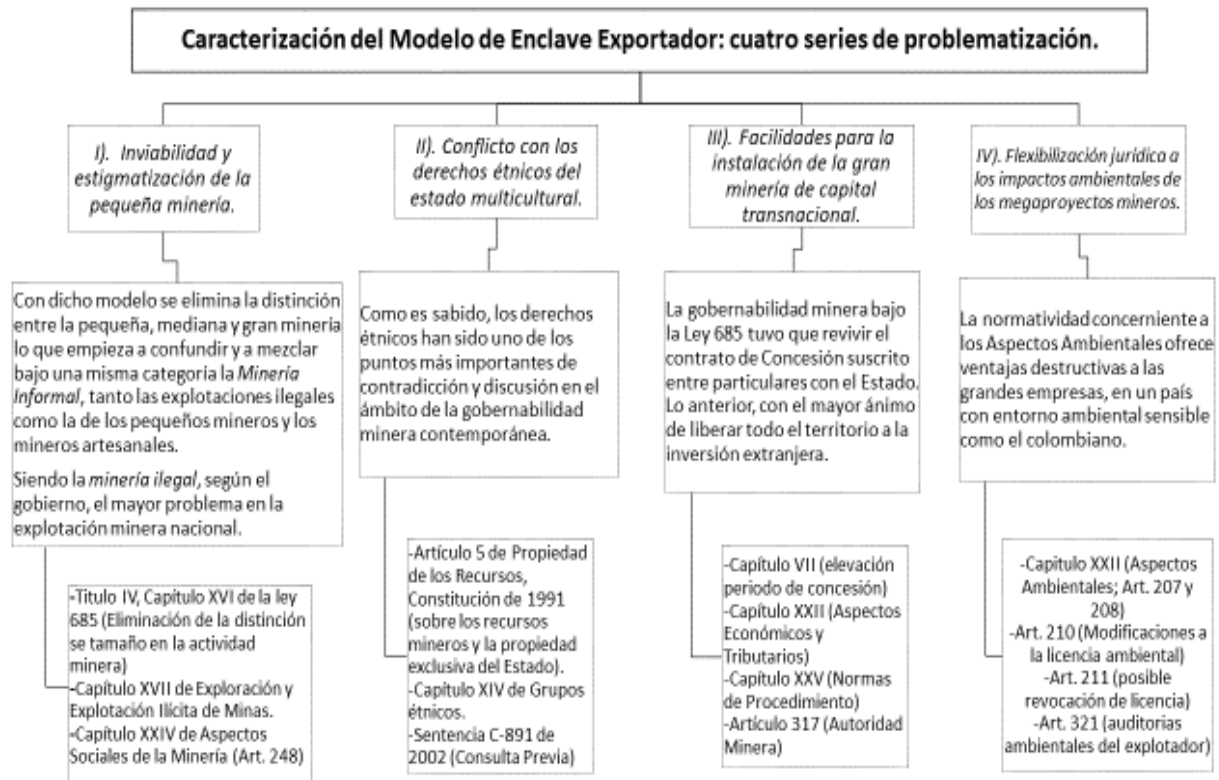


Figura 8. Caracterización del modelo de Enclave Exportador: *cuatro series de problematización*. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) *Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia*. Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>). Modificado por el autor

Entonces, partiendo de lo anterior, es posible apreciar cómo el *modus operandi* de la gobernabilidad minera bajo el modelo de enclave exportador se tradujo en la introducción y agravación de problemas ambientales y étnicos de gran relevancia para las bases multiculturales introducidas en la Constitución de 1991.

Retomando los análisis del investigador Carlos Duarte (2012), observamos que dichas problemáticas tomaron forma de conflictos judiciales, estos en dos aspectos:

De un lado, un conflicto conceptual en torno de las posibles interpretaciones al espíritu constitucional de 1991 y su operatividad en la jurisprudencia posterior; y de otra parte entre los

intereses muchas veces contrapuesto de la sociedad civil organizada, las multinacionales mineras y el Estado colombiano. En este sentido, tres sentencias de la Corte Constitucional (T-129, T-1045^a y C-366), llevaron a repensar de manera profunda el sistema de gobernanza minera neoliberal o de explotación de enclave. Las dos primeras sentencias (T-129 y T-1045^a), obligaron a pensar al Estado de una manera diferencial, cuando los yacimientos se encuentran en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes; mientras que la última sentencia (C-366), declaró inexecutable la estructura global del actual código minero (Ley 1382 del 2010). (Duarte, 2012, pág. 31).

De esta manera es posible observar la actual Crisis e Inexecutable del Código Minero Vigente (Figura 9) con el cual se reafirman distintas dinámicas propias de la *dependencia de la trayectoria* del estilo de desarrollo y el *modus de operandi* de las instituciones, en particular, las del sector minero. Comunidades que desde la colonia al día de hoy han llevado sus actividades mineras tradicionales y ancestrales como medio de subsistencia son ahora mal visto y criminalizados por un Estado desigual y concentrador que prima los intereses multinacionales por sobre diversos ecosistemas sensibles, la economía nacional y las poblaciones mineras de los territorios que, a su vez, se ven sesgados y revestidos como antagonistas en la construcción de una comunidad política incluyente (cuestión que subyace en una élite o bloque en el poder con características principalmente antiestatistas).



Figura 9. Crisis e Inexequibilidad del Código Minero Vigente. Adaptado de Duarte, Carlos (2012) *Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia.* Revista Raíz AL. Última revisión 15 de enero de 2012 de <http://www.raizal.com/#%21textos-de-raizal/vstc1=mineria>)

Las tres sentencias mencionadas anteriormente hacen alusión a la implementación, en cuanto a la visión y misión, de la Consulta Previa, que se estableció en la Constitución de 1991 para las poblaciones étnicas del estado multicultural habido dentro de dicha Constitución.

Es así como en la actual coyuntura de la explotación minera en el país se ha dado paso a un lenguaje de desarrollo con consecuencias directas sobre el medio ambiente, pero además en lo tocante a lo político, económico y social de los territorios inmersos en las dinámicas han permanecido casi intactas en la legislación. Sigue primando el interés por hacer de la minería una renta justificable de poderos intereses en contravía de los mineros tracionales y ancestrales que

habitan el territorio nacional. Muy acertadamente apunta la antropóloga de la Universidad Nacional, Andrea Catalina Manrique que:

Continúa siendo insuficiente la regulación minera en términos formales de impuestos y regalías; la invisibilización de pequeñas mineras ha contribuido a generar espacios de conflicto, donde es más fácil criminalizar y someter, antes de buscar alianzas o brindar apoyos reales a las comunidades que históricamente han sobrevivido de la minería. El poco conocimiento del sector en términos de investigación de los recursos y características del subsuelo y la corrupción que está presente en esta actividad a escala internacional, han sido sólo algunos vacíos que impiden que la minería se desarrolle en términos justos y equitativos. Falta entonces, una legislación ambiental real, que tenga en cuenta la diversidad de los territorios que se han venido explotando por cualquier empresa minera o de hidrocarburos. Tener un soporte legal que se piense la relación seres humanos-naturaleza más cercana, más eficiente y más armónica con los recursos que estarían siendo explotados y con el espacio habitado. (Manrique Quiroga, 2012, pág. 70)

Por medio de este análisis del papel del Estado para con el sector minero y del análisis histórico de la gobernabilidad de dicho sector, donde se entrevén matices propios del estilo de desarrollo que ha permanecido en la *dependencia de la trayectoria* del país, justifico por medio de la normatividad erigida desde la colonia, pero principal y más claramente por medio del modelo de enclave exportador profundizado por la constitución de 1991 y los subsiguientes bloques en el poder, la hipótesis de un sesgo anti-minero en el territorio nacional. Lo anterior partiendo de la premisa de que este ha sido un sector poblacional excluido históricamente por el estilo de desarrollo propio del Estado y el modo de operar de las instituciones del país.

Lo anterior se permite ver más directamente con el contexto político, económico, social y ambiental que se evidencia en uno de los principales distritos mineros del país, el Nordeste de Antioquia. Con el estudio de caso de este distrito, se piensa aterrizar las consecuencias directas de lo expuesto en el primer capítulo y en el presente a modo de fortalecer aún más detalladamente el problema a tratar.

4. Nordeste Antioqueño: Contexto del Estudio de Caso, hacia el sesgo anti-minero.

El actual contexto del Nordeste Antioqueño se traduce en diversas problemáticas de tipo socio-económico y de territorialidad, donde se entrevén los limitados alcances o intereses del Estado colombiano, fundado en un estilo de desarrollo característico y una institucionalidad plasmada por poderosos intereses locales y extranjeros, por favorecer a un sector poblacional específico. Esto partiendo de que el estudio de caso, como se ha podido evidenciar hasta aquí, es un importante Distrito Minero que ha tenido especial relevancia en la historia nacional siendo, muchas veces, el origen de la misma¹².

La particular riqueza aurífera de la que es poseedora el país, especialmente el departamento de Antioquia (“la Montaña de Oro”), da para pensarse una soberanía respecto a dicho mineral que permita financiar la construcción de una comunidad política incluyente y crear un efecto multiplicador en la economía partiendo de este primer sector. Sin embargo, como ya se ha expresado anteriormente, el país ha contado (en su *dependencia de la trayectoria*) con unas élites

¹² Véase: *Ordenanza de Rodas, 1587*. Gaspar de Rodas, sobre el descubrimiento de la mina Zaragoza.

miopes (Uribe, 2013) que, por medio del sistema económico, han inclinado de manera desigual y concentradora la respectiva asignación de los recursos entre los diferentes grupos sociales (Pinto, 1975). De esta manera, se puede asegurar que el Estado no ha sabido llevar una guía normativa que establezca respuestas claras a las preguntas que, para Jhon Rawls, responden con claridad a lo que debe ser un justo estilo de desarrollo: ¿qué es lo que se debe distribuir? y ¿cómo se debe distribuir? Esta investigación se aproxima a la idea de que la élite colombiana, históricamente miope, ha impedido que sectores vecinos y ajenos de las élites (con alguna idea de construcción de nación¹³) respondan con claridad a estas preguntas. Por ejemplo, como lo hace la teoría de la justicia distributiva de Jhon Rawls (Capítulo I).

De este modo se entiende mejor distintas problemáticas estructurales inmersas en la historia del país que se calcan, de mismo modo, en la historia del estudio de caso. La historia del Nordeste Antioqueño, se refleja en la historia de la colonización y la migración laboral del sector primario de la economía, en el caso particular de la minería en las actividades de explotación de veta, socavón, dragado y barequeo. En sus inicios estas tierras fueron el refugio de cientos de personas que huían de los conflictos bipartidistas en los años 40 y 50 del siglo pasado desde el interior del país (Molina, 2011, p. 22), posteriormente en la década de los 70 y 80, se vive una relativa calma producto de las acciones paramilitares en conjunto con el Estado a favor de los poderes multinacionales que ejercían una configuración territorial diferente remarcando diferentes conflictos en el territorio.

Para comprender de la mejor manera el contexto del Nordeste Antioqueño se debe entender que, como se expuso en el Capítulo I (Una sociedad tradicional y su peculiar topografía, p. 37), el

¹³ Entiéndase por los intentos realizados, por ejemplo, de Bolívar, López Pumarejo, Jorge Eliecer Gaitán... de construir nación.

acceso a este distrito es bastante difícil y sus caminos precarios. Esto como consecuencia de las condiciones geográficas y la división entre las élites tradicionales y emergentes, lo cual se traduce en serios obstáculos para el desarrollo de esta región y, en general, del sentido de nación.

Otro importante aspecto tiene que ver con lo que señala la antropóloga Andrea Manrique (2012), y es la diversidad de la población de esta zona ya que:

Una de las características más relevantes de la zona rural es el carácter de territorios baldíos, e incluso de reservas forestales brindado por el Estado, tierras que han sido tomadas de forma paulatina por familias que encontraron refugio contra la violencia en las montañas. En esta medida estos pobladores de zonas rurales son dueños de facto de los territorios, no existen titulaciones y esta es una necesidad que se ha traducido en la reivindicación organizativa de la Zona de Reserva Campesina. Como una visión alternativa al uso de la tierra y el goce del territorio como una opción de sobrevivencia. (Manrique Quiroga, 2012, pág. 29)

En esta medida, la distribución de la tierra y los usos de la misma, es uno de los debates más importantes para comprender la actualidad del Nordeste de Antioquia.

Siguiendo a Manuel Pérez, sobre la conformación de la estructura territorial colombiana, el conflicto que se presenta alrededor del uso y la tenencia de la tierra tiene dos caras importantes para poder definir, diferenciar y comprender qué actores participan en cada uno. Así, según Lozano y Osorio (1996) (tomado por Pérez, 2003, p. 6), afirman que este proceso estaría articulado a dos tipos de conflictos que se han complementado y entrecruzado históricamente: *el conflicto por la tierra* y *el conflicto por el territorio*.

Al respecto –anota Pérez (2003)-:

El *conflicto por la tierra* hace referencia al modelo concentrador de la tierra y a las relaciones competitivas por este recurso, manifestaciones del antagonismo entre el latifundio ganadero o

*minero*¹⁴, la empresa agroindustrial y el minifundio campesino. Asuntos que han sido mediados a través de reglamentaciones y en los que se ha dado prioridad a las competencias entre actores económicamente fuertes frente a otros con recursos escasos. (Lozano & Osorio, 1996, págs. 9-10) tomado de Pérez, 2003, p. 6

Sobre los *conflictos territoriales*, su origen se presenta cuando el control y el dominio sobre espacios geográficos estratégicos se traducen en intereses de carácter político y económico. Es decir, a través de fuerzas que quieren retirar del paso a competidores que cuestionan su poder. Estos conflictos se ubican en espacios en donde no sólo se estima su valor, por cuanto sus funciones productivas, pueden ser también áreas de disputa de las economías transnacionales, control de las administraciones locales, área de paso o de poblamiento.

Por tanto, no son en sí mismos los conflictos el problema, sino el manejo que se hace de éstos y principalmente el papel insensato, insuficiente y arbitrario del Estado en alianza con las élites locales. Aspectos que habrían definido así, un proceso de configuración de espacios en los que unos pocos han logrado beneficios económicos y privilegios políticos mediante el control y la propiedad de la tierra (Pérez, 2003, p. 6).

Este planteamiento afirmado por el profesor Manuel Pérez (2003), de la Pontificia Universidad Javeriana, es muy importante en el análisis llevado a cabo en esta investigación puesto que reafirma y fortalece la hipótesis que aquí tiene lugar.

Contextualizado un poco más los tipos de conflictos generados en torno al territorio que tienen su raíz, como el mismo Pérez apunta, en “*la conformación territorial de nuestro país que es el resultado de las políticas de Estado que han generado la exclusión de millones de campesinos bajo el sometimiento de los modelos de desarrollo aplicados en el país*” (Pérez, 2003, p. 64). Una

¹⁴ Cursivas agregadas por mí.

vez presentados los conflictos inmersos en el territorio, se pasa ahora a una aproximación del perfil socio-económico del Nordeste Antioqueño y cómo se hace latente la hipótesis que aquí se sostiene en el contexto actual de este territorio minero por excelencia.

1). Perfil socio-económico de la subregión del Nordeste de Antioquia¹⁵.

A continuación, se presenta un análisis de las principales características de la subregión en torno a la reciente dinámica socioeconómica y a los indicadores económicos más importantes. Lo anterior con el fin de exponer un perfil del Nordeste que permita identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se plasmaran en la conclusión de este trabajo.

La subregión Nordeste está localizada sobre el margen de la cordillera Central, al sureste de la serranía de San Lucas y entre los ríos Porce, Nechí, Nus y Alicante. Limita con el departamento de Bolívar y con las subregiones Bajo Cauca, Oriente, Magdalena Medio y Norte. Está conformada por los municipios de Amalfi, Anorí, Cisneros, San Roque, Santo Domingo, Yolombó, Vegachí, Yalí, Remedios y Segovia (Figura 1), que abarcan en conjunto una extensión de 8.544 km², es decir, el 13,6 % de todo el territorio departamental; es la segunda subregión más grande de Antioquia, después del Urabá. De otro lado, es un territorio altamente conflictivo, con fuerte presencia de actores armados ilegales y poca del Estado.

El Nordeste es la segunda subregión productora de oro del departamento. La minería se constituye como el principal sustento de las familias, seguida de la producción agropecuaria, la explotación de madera y el comercio. La actividad minera ha generado fuertes disputas por la explotación de los recursos naturales entre diferentes actores, la mayoría externos a la población, como es el caso de las transnacionales; estas disputas han ocasionado desplazamiento forzado,

¹⁵ Los datos aquí suministrados hacen parte de los Informes de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia; *Perfiles socioeconómicos de las subregiones de Antioquia*. 2019.

despojo de tierras, contaminación del medio ambiente y agotamiento de recursos naturales; todo esto acompañado del contraste entre la riqueza de recursos y las condiciones de pobreza y marginalidad de la población (Instituto de Estudios Regionales [INER], 2007).

Las características socioeconómicas que pueden analizarse para esta subregión, según las limitaciones de la información disponible, dan cuenta de su estructura poblacional, así como de las condiciones de vida, de la cobertura en servicios públicos e infraestructura vial con la que cuenta.

4.1 Población

De acuerdo con las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el 2017 la población del Nordeste era de 189.781 habitantes, es decir, el 2,9% de la población total del departamento; esta cantidad la convierte en la segunda menos poblada: supera apenas al Magdalena Medio por 1,1%. A diferencia del agregado departamental, en el que se da una alta concentración de habitantes en las cabeceras municipales (78,5%), la población de esta subregión está distribuida de manera homogénea entre las áreas rurales y urbanas (el 50,3% se ubica en las urbanas).

Segovia es el municipio de más habitantes: con más de 40.000 representa el 21,7% del total de la población subregional, mientras Remedios ocupa el segundo lugar con el 16,1%.

La densidad poblacional del Nordeste es de 22 habitantes/km²: es la subregión menos densa del departamento. Cisneros registra la mayor densidad con 191 habitantes/km² (Figura 10); lo siguen Santo Domingo, San Roque y Segovia, cuya densidad está entre 30 y 40 habitantes/km²; Anorí es

el municipio con la densidad más baja (12 habitantes/km²). Lo anterior permite una primera visión del dinamismo de algunos municipios.

El análisis de la población por grupos de edad muestra una clara formación piramidal (Figura 11); esto da cuenta de que la base de su población la conforman los más jóvenes, pues es evidente que después de los 24 años, la población agrupada en quinquenios comienza a disminuir en mayor medida. Así las cosas, el 50% de los habitantes del Nordeste tienen menos de 30 años y el 40% de estos son dependientes. Queda clara, entonces, la existencia de una potencial fuerza laboral que necesita oportunidades de educación y trabajo que, además, eviten su migración.

Densidad poblacional del Nordeste

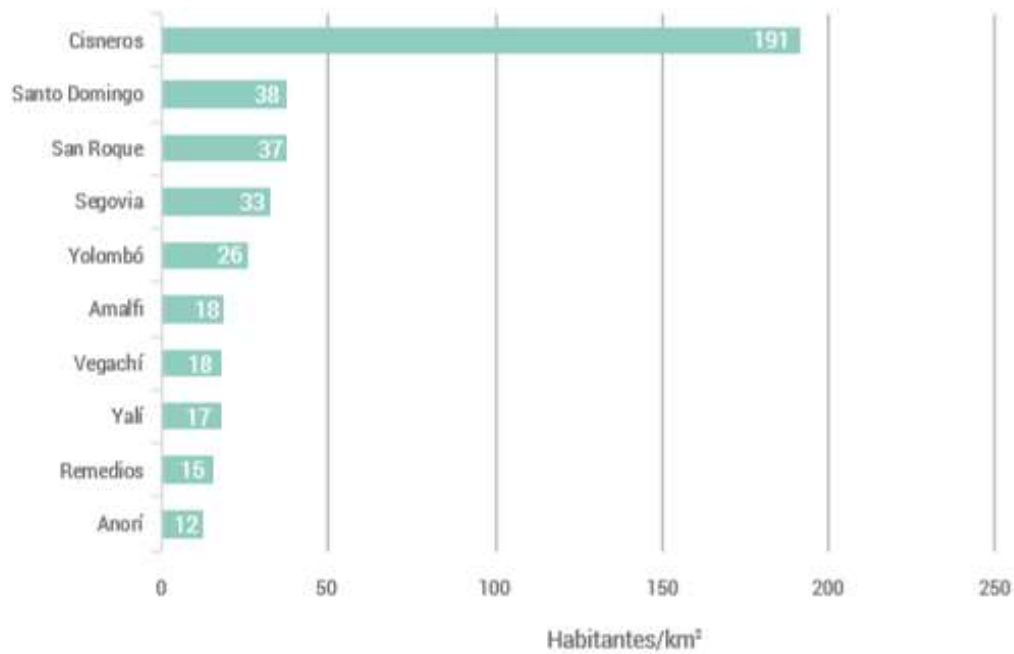


Figura 10. Densidad poblacional del Nordeste. Adaptado de Anuario Estadístico de Antioquia, 2016.

La población en edad de trabajar (PET) de la subregión es de 113.150; de esta, el 45,6% son jóvenes entre los 15 y 30 años; es decir que la fuerza laboral del Nordeste es lo bastante equilibrada entre jóvenes y adultos. También es positivo encontrar que los grupos de mayor edad representan poco más de una sexta parte de toda la población de la subregión. Finalmente, la distribución entre hombres y mujeres es relativamente homogénea (el 51,4% de los habitantes son hombres).

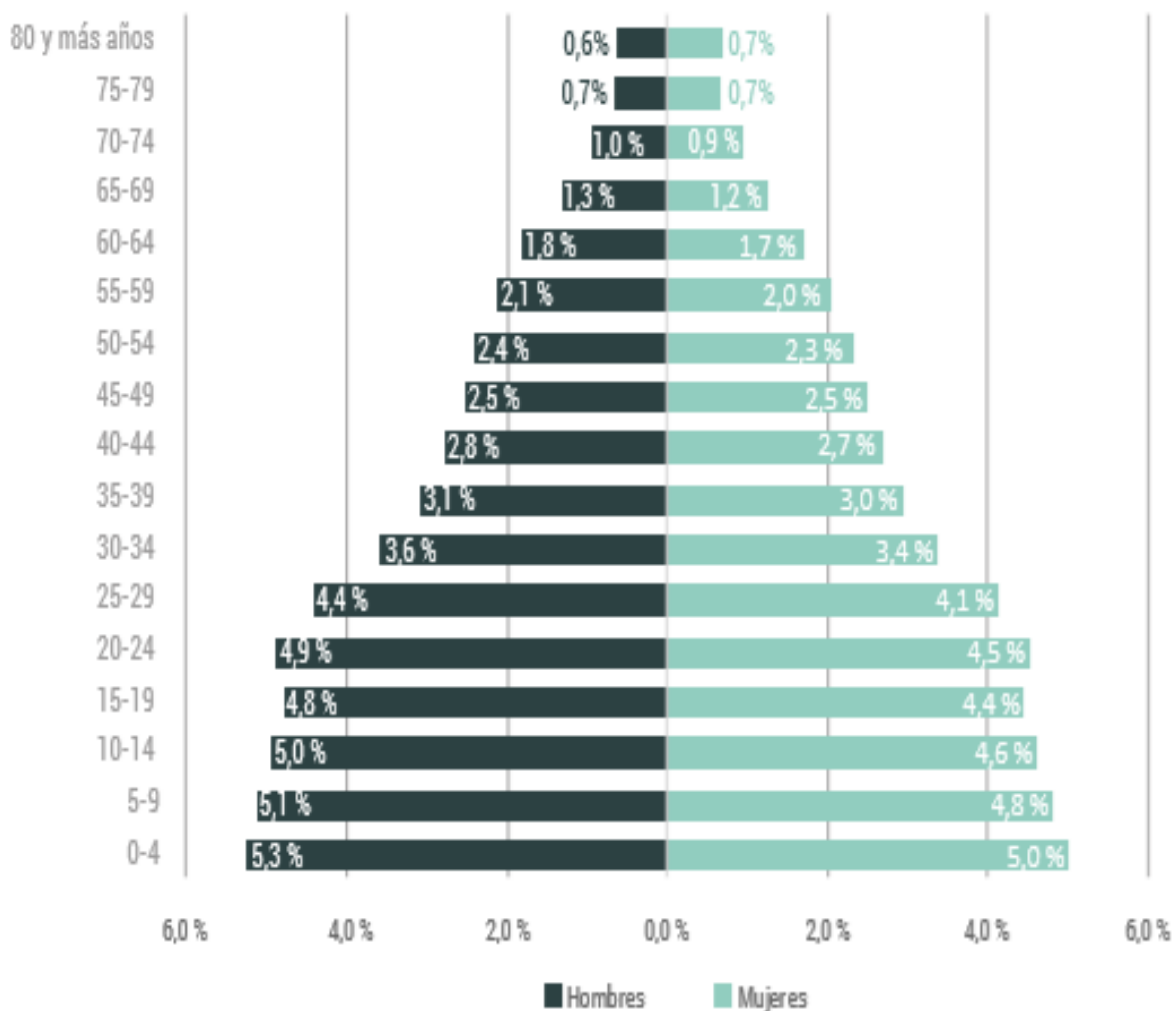


Figura 11. Distribución de la población en el Nordeste por edades y sexo, 2017. Adaptado de DANE, proyecciones de población a 2017. Cálculos: Unidad de Investigaciones Económicas

4.2 Calidad de Vida

El desarrollo económico de una región debe verse reflejado en el bienestar de sus habitantes; por esto, se analiza a través de la calidad de vida y de los niveles de pobreza. La subregión Nordeste ocupa el sexto lugar en calidad de vida en el departamento: su índice (Índice de Calidad de Vida, ICV) es de 55 puntos, puntaje menor que el del Valle de Aburrá y que el del total departamental, que son de 73,4 y 67,3 (Figura 12). Este panorama se repite en las zonas urbanas y rurales de la subregión; no obstante, en las primeras, la diferencia respecto al Valle de Aburrá y al departamento es menor.

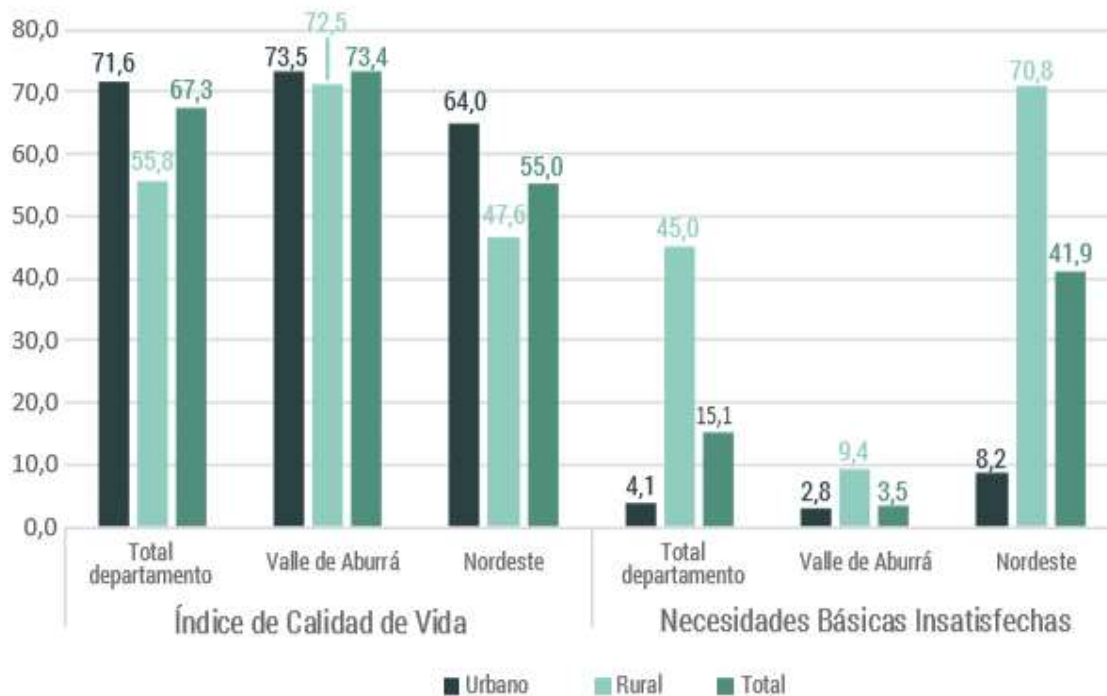


Figura 12. Índice de Calidad de Vida y necesidades básicas insatisfechas, Nordeste vs. Antioquia-Valle de Aburrá, 2013. Adaptado de: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, Encuesta de Calidad de Vida, 2013.

A través del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) se puede entender el nivel de pobreza de la población. En el Nordeste, el 41,9% de los hogares tienen al menos una necesidad básica insatisfecha; y aunque este porcentaje es más positivo que el del Urabá y el del Bajo Cauca, está lejos de los niveles de pobreza del Valle de Aburrá y del promedio departamental (3,5% y del 15,1%, respectivamente). Entre las áreas rurales la brecha es alta, pues el 70,8% de los hogares del Nordeste son pobres, mientras que el 45% lo son para la media departamental y el 9,4% para el Valle de Aburrá.

4.3. Infraestructura y servicios públicos

Si bien es cierto que la provisión de servicios públicos es uno de los principales indicadores para medir la equidad y el bienestar, también lo es que, por las características especiales de estos servicios, puede considerarse útil para analizar la gobernabilidad y los fundamentos para el ejercicio del poder del Estado. Aunque es preciso subrayar que esta relación entre Estado y servicios públicos no es ni única ni lineal, sino que se encuentra inscrita dentro del amplio espacio del quehacer gubernamental (Gómez y Silva, 2008). Al respecto, en el Nordeste se pudo identificar que los bajos niveles de bienestar de las comunidades se deben, entre otras cosas, al bajo acceso a servicios públicos y a la forma como están distribuidos estos entre la población.

4.3.1. Acueducto. Durante el 2016, Antioquia contaba con 1.576.909 suscriptores al servicio de acueducto en las zonas urbanas; el Nordeste aportó el 2%. Entre los años 2014 y 2016, la cobertura de la subregión tuvo un crecimiento del 6%, es decir, 3,8% por debajo de la variación departamental. De los 31.305 suscriptores del Nordeste, el 90% correspondió a áreas residenciales:

el 54% en el estrato 2, mientras que los estratos más altos, 4, 5 y 6, solo sumaron el 0,1%) (Tabla 3).

Respecto al uso comercial e industrial, el primero representó el 7,7% y la industria aportó el 0,1%. Lo anterior deja, como primer acercamiento, una baja presencia de industrias y de hogares con alto poder adquisitivo.

Segovia fue el municipio con la más alta provisión del servicio de acueducto: superando 6.000 suscripciones, participó con el 19,3% de toda la subregión; Amalfi y Remedios también tuvieron roles importantes, ya que aportaron entre el 13% y el 14%; en contraste, Yalí y Santo Domingo fueron los de menor cobertura de acueducto con menos de 1.500 suscripciones. De otro lado, entre el 2014 y el 2016, San Roque y Cisneros registraron las variaciones más altas en la suscripción al servicio con tasas del 14,7% y del 11,8%.

Tabla 3.

Suscriptores de acueducto según tipo de servicio, cabeceras municipales del Nordeste, 2016.

Municipio	Residencial						Subtotal 2016	Comercial	Industrial	Otros	Total urbano 2016	Total urbano 2014	Var (%) 2014-2016
	Estrato												
	1	2	3	4	5	6							
Amalfi	923	1.578	1.724	6	...	...	4.229	367	...	41	4.827	4.359	6,1%
Anerí	248	1.306	517	5	...	...	2.076	236	...	30	2.342	2.167	8,1%
Cisneros	665	1.827	698	...	...	...	3.090	325	3	24	3.442	3.078	11,8%
Remedios	1.443	1.459	864	...	...	...	3.766	283	4	32	4.085	3.951	3,4%
San Roque	586	1.535	220	...	...	...	2.341	206	...	19	2.566	2.238	14,7%
Santo Domingo	218	675	276	...	...	...	1.169	79	32	...	1.280	1.314	-2,6%
Segovia	2.200	2.769	733	12	...	...	5.714	275	6	49	6.044	5.690	6,2%
Vegachí	769	1.929	13	...	...	...	2.711	332	...	33	3.078	3.173	-3,1%
Yalí	307	615	107	...	...	...	1.029	101	...	23	1.153	1.089	5,9%
Yolombó	145	1.730	534	...	...	...	2.409	232	...	49	2.690	2.481	8,4%
Nordeste	7.404	16.421	6.586	23	...	...	28.534	2.425	46	300	31.305	29.540	6,0%
Total departamental	183.672	609.676	480.264	140.616	86.767	37.361	1.448.366	111.222	8.964	8.367	1.676.909	1.438.881	9,8%

Nota. Anuario Estadístico de Antioquia, 2016

4.4. Energía Eléctrica

Respecto a la provisión de energía eléctrica, la subregión contó con 43.201 suscriptores (Tabla 3): al igual que en el servicio de acueducto, representan cerca del 2% de toda la cobertura del departamento. Por tipo de servicio, este estuvo menos concentrado en las áreas residenciales que la provisión de agua, ya que representó el 88,3% de las suscripciones del Nordeste y el 81,7% de estas se encontraban en los estratos 1 y 2. El uso comercial concentró el 9,4%, mientras que la industria aportó el 1,4%.

Municipios	Residencial						Subtotal 2016	Comercial	Industrial	Otros	Total urbano 2016
	Estrato										
	1	2	3	4	5	6					
Anaí	1.041	1.724	1.720	10	1	-	4.496	480	24	52	5.032
Azor	441	1.306	558	3	-	-	2.308	303	12	35	2.658
Carepos	503	2.100	564	3	-	1	3.171	368	34	31	3.602
Remedios	2.298	2.950	989	2	-	-	6.237	543	153	54	7.087
San Roque	731	2.538	341	1	1	-	3.613	388	27	50	4.078
Santo Domingo	328	1.309	382	9	-	-	2.028	198	9	47	2.282
Segovia	3.979	4.064	1.624	17	3	-	9.667	940	279	44	10.950
Vegachí	807	2.205	9	2	-	-	3.023	375	22	37	3.460

Municipios	Residencial						Subtotal 2016	Comercial	Industrial	Otros	Total urbano 2016
	Estrato										
	1	2	3	4	5	6					
Val	382	632	109	44	-	-	1.147	108	13	23	1.291
Yobobó	196	1.659	566	1	-	-	2.422	280	23	36	2.761
Nordeste	10.634	20.488	6.862	92	5	1	38.132	4.064	595	400	43.201
Total departamental	274.704	593.572	510.863	144.825	85.089	38.361	1.653.516	150.717	13.278	11.783	1.829.294

Nota. Anuario Estadístico de Antioquia, 2016

Segovia, Amalfi y Remedios también lideraron el grupo de municipios con más suscriptores a energía eléctrica; no obstante, la provisión por municipio fue mucho más alta en casi todos en comparación con el servicio de acueducto. Así, Segovia tuvo cerca de 11.000 usuarios, mientras que Remedios registró 7.087 y Amalfi 5.032; estos tres municipios aportaron el 53,4 % de la subregión. Los municipios de Yalí y Santo Domingo tuvieron los más bajos niveles de provisión del servicio.

4.4.1 Gas por red. El suministro de gas por red fue el aporte más bajo que la subregión Nordeste hizo a la provisión de servicios públicos del departamento: representó el 0,9% de las suscripciones (Tabla 4), pese al notable incremento de estas entre el 2014 y el 2016 (54,7%), que superó por mucho la variación alcanzada por el departamento (12,4%). Como en el caso de los servicios públicos anteriormente analizados, las viviendas acapararon la provisión de gas con el 99,7 % de suscriptores frente a una participación del 0,2 % del uso industrial. No obstante, deben reconocerse los esfuerzos hechos por la subregión, pues entre estos dos años, todos los municipios, a excepción de Segovia y Cisneros, tuvieron crecimientos superiores al 60 % en la provisión del servicio.

Tabla 4.

Suscriptores del sistema de gas por red según el tipo de servicio, cabeceras municipales del Nordeste de Antioquia

Municipios	Residencial						Subtotal 2016	Comercial	Industrial	Otros	Total urbano 2016	Total urbano 2014	Var (%) 2014-2016
	Estrato												
	1	2	3	4	5	6							
Amalfi	582	970	781	0	0	0	2.313	0	0	2	2.315	804	65,3 %
Cisneros	302	1.237	301	8	0	0	1.848	1	9	2	1.858	1.558	18,1 %
San Roque	388	1.650	202	2	0	0	2.242	1	7	0	2.250	522	76,8 %
Santo Domingo	67	538	176	0	0	0	781	0	3	0	784	110	86,0 %
Segovia	1.070	842	90	0	0	0	1.742	0	1	0	1.743	1.685	3,3 %
Yolombó	98	1.034	280	0	0	0	1.380	0	3	0	1.383	-	-
Nordeste	2.606	6.041	1.760	8	0	0	10.304	2	23	4	10.333	4.600	54,7 %
Total departamental	113.337	306.888	366.686	108.272	70.196	33.746	1.070.024	1.167	16.694	1.677	1.088.482	964.782	12,4 %

Nota. Anuario Estadístico de Antioquia, 2016

4.5 Infraestructura

El Nordeste tiene aproximadamente el 10,6% de las vías del departamento; 67,9 km corresponden a vías primarias, mientras que las secundarias y terciarias tienen una longitud de 622,5 y de 1.234 km, respectivamente; es decir, las vías primarias de la subregión representan el 3,5% de su infraestructura vial (Tabla 4). No obstante, en términos de densidad vial, las cifras son similares al promedio de Antioquia; así, el Nordeste posee una densidad vial total de 0,22 km/km², mientras que para el departamento es de 0,29.

Amalfi es el municipio con la mayor longitud vial de la subregión (311,04 km), seguido de Remedios y Yolombó, con 291,59 y 279,71 km, respectivamente; Cisneros y Segovia tienen las

longitudes más bajas con apenas 27,76 y 77,26 km. En vías primarias sobresalen Santo Domingo y San Roque.

Tabla 5.

Densidad vial por categoría municipios del Nordeste, 2015

Municipio	Longitud red vial primaria (km)	Densidad vías primarias (km/km ²)	Longitud red vial secundaria (km)	Densidad vías secundarias (km/km ²)	Longitud red vial terciaria (km)	Densidad vías terciarias (km/km ²)	Total longitud vial (km)	Extensión por municipio (km ²)	Densidad vial total (km/km ²)
Amalfi	0	0	114	0	197	0	311,04	1.224	0,254
Anorí	0	0	57	0	98	0	154,81	1.447	0,107
Cisneros	8,78	0,188	0,00	0,000	19,00	0,404	27,78	47	0,591
Remedios	0,00	0,000	120,48	0,080	171,18	0,085	291,59	2.008	0,145
San Roque	28,86	0,080	89,43	0,158	189,40	0,357	255,49	448	0,573
Santo Domingo	32,05	0,117	42,31	0,154	77,10	0,281	151,49	274	0,553
Segovia	0	0	42	0	35	0	77,26	1.246	0,062
Vegachí	0	0	38	0	179	0	217,02	518	0,419

Municipio	Longitud red vial primaria (km)	Densidad vías primarias (km/km ²)	Longitud red vial secundaria (km)	Densidad vías secundarias (km/km ²)	Longitud red vial terciaria (km)	Densidad vías terciarias (km/km ²)	Total longitud vial (km)	Extensión por municipio (km ²)	Densidad vial total (km/km ²)
Yalí	0	0	37	0	122	0	159,08	483	0,329
Yolombó	0,36	0,000	102,45	0,108	178,90	0,188	279,71	952	0,294
Nordeste	67,85	0,008	622,54	0,072	1.234,53	0,143	1.925,03	8.545	0,223
Total departamental	1.958,21	0,031	4.546,84	0,072	11.681,53	0,184	18.186,59	63.612	0,286

Nota. Anuario Estadístico de Antioquia, 2016

Con el proyecto Autopistas para la Prosperidad liderado por el Gobierno nacional, la infraestructura vial del país se asume como un factor de cambio con efectos directos en el desarrollo y la competitividad de los territorios. Para Antioquia se construirán 1.094 km de vías y los municipios de las zonas de influencia directa del trazado de las autopistas recibirán los mayores

beneficios. Se espera una aceleración de la economía regional, el aumento de los ingresos locales y la generación de empleo (Gobernación de Antioquia, Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana y Sistema General de Regalías, 2015).

Ocho de los 10 municipios que conforman la subregión están dentro de la zona de influencia de las autopistas Norte y Magdalena 1 y 2; además, quedará involucrado el 79% de su población (Figura 13). Asimismo, se espera que los ingresos resultantes de las transacciones económicas durante el periodo de construcción superen los \$4,7 billones; por conceptos de impuestos de industria y comercio se proyecta un crecimiento anual en la subregión del 105%, equivalente a \$6.000 millones.



Figura 13. Trazado de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia, subregión Nordeste. Adaptado de Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia.

Las autopistas traerán consigo grandes transformaciones, sobre todo en los patrones de accesibilidad y en la configuración del sistema urbano regional, caracterizados por el aumento en el potencial de mercado, las variaciones en las dinámicas demográficas y el mayor acceso a oportunidades. El tiempo de acceso entre el departamento y las principales ciudades del país disminuirá en un promedio de 5,7 horas; actualmente, el Nordeste tiene un recorrido promedio a las principales capitales del país de 8,22 horas, que se reducirá a 5,42, lo que equivale a un 34% menos en el tiempo de desplazamiento. En cuanto a la distancia con la capital antioqueña, el Nordeste se ubica como la cuarta subregión con la mayor disminución (24%).

Con estas reducciones se espera un aumento del potencial de mercado, y con esto un crecimiento promedio anual del 5% para el PIB per cápita del departamento; para la subregión se estima en 1,1%. Esto también incrementará los puestos de trabajo y el flujo de pasajeros aumentará un 27% en la subregión. El comercio local crecerá en promedio 6%, equivalente a 2.028 toneladas semanales. Por su parte, la producción agrícola del departamento también recibirá impactos positivos, reflejados en un 85% más de producción, mientras que para el Nordeste el impacto será mayor, pues la producción agrícola podría crecer en un 116%. El bienestar de la población estará positivamente impactado, ya que el acceso a oportunidades aumentará en promedio 107%.

5. Conclusiones

Colombia ha tenido una importante tradición minera en el país junto con el departamento de Antioquia la cual se ha matizado por unas coyunturas críticas que marcaron y marcan un estilo particular de desarrollo el cual no prioriza el sentido de nación habido en el sector de la minería. Tal estilo de desarrollo se ha amalgamado con la institucionalidad propia del sector para favorecer fuertes intereses nacionales y extranjeros en contravía de los intereses de los mineros artesanales y tradicionales de los lugares donde se lleva a cabo dicha actividad económica, como el Nordeste de Antioquia.

Colombia y, principalmente, Antioquia, han tenido una relación fundamental con la actividad económica del oro. Desde su conquista, la “montaña de oro” fue motivo de interés de extranjeros que, dada la coyuntura de la independencia, pudieron hacerse de algunas minas que cubrieran la demanda internacional por dicho metal. Así se fue formando una actividad económica que sería fuertemente influenciada por ciclos económicos mundiales los cuales tiñeron el paisaje económico nacional e imprimirían rasgos especialmente particulares en el estilo de desarrollo.

Durante las primeras republicas, el anhelado proyecto nacional requirió una fuente de financiación, por lo que el oro se convirtió en una de las principales rentas del país. Esto va marcando la vocación rentista de las élites que lejos de pensarse el país, se caracterizaron por privilegiar sus intereses y mantener la atrofia estructural e infraestructural del Estado.

Junto con la gobernabilidad característica de las instituciones colombianas, que se han inscrito en la debilidad del estado de derecho en el país, el contexto en el siglo XX y principios del XXI

fue caracterizado por la llegada masiva de capitales extranjeros dadas las nuevas dinámicas de normatividad propias de la Constitución de 1991.

Como se ha podido entender en el cuerpo del trabajo, el estilo de desarrollo junto con la institucionalidad propia del país no ha permitido la creación de una comunidad política incluyente que vele por los derechos y deberes de sus ciudadanos en procura de un sentido nacional. El Estado colombiano, lejos de mantener el monopolio del poder, es la más viva expresión de debilidad, desorganización y desigualdad lo que nos trae a un panorama poco alentador.

Las instituciones que operan en el territorio nacional han traslucido, por medio de su modus operandi, la mayor ceguera e individualismo al tornar la gobernabilidad un criterio para alcanzar más fácilmente los intereses del bloque en el poder o los intereses internacionales; siempre en contravía con los intereses nacionales. Esto se deja ver en el análisis de la cronología propia de la gobernabilidad minera donde, en un principio, no existe claridad ni rumbo y, en lo contemporáneo, se crean conflictos al estigmatizar al minero artesanal y la pequeña minería, favoreciendo a las empresas multinacionales.

El actual código minero insta a las regiones por la inversión extranjera con motivos de desarrollo; sin embargo, este lenguaje ha aparecido como antítesis en los territorios donde históricamente se ha hecho minería. Prueba de ello es el estudio de caso que recoge los rasgos más notables de lo que es el sesgo anti-minero en el país.

El Nordeste Antioqueño (Remedios y Segovia), distrito minero que lleva explotando oro desde antes del arribo de los españoles, recoge algunas características que ejemplifican el sesgo.

De esta manera, el Nordeste cuenta con altos niveles de pobreza, dificultades en el abastecimiento alimenticio, vías de comunicación paupérrimas, conflictos por la tierra, servicios

públicos inadecuados o inexistentes, una altísima concentración de mercurio y cianuro, lo cual lo hace el lugar más contaminado por mercurio del mundo, etc.

En estas condiciones el minero no se ha podido ver como un sujeto de representación nacional al Estado colombiano imprimir sus rasgos concentradores y desiguales en el estilo de desarrollo y al ser las instituciones un garante de los intereses particularistas por sobre los de un importante sector de la economía, pero principalmente, por sobre el minero colombiano.

Referencias bibliográficas

Acero, H. F. (2019). *Ensayos de Economía*. Bogotá: Ediciones Horfe .

Duarte, C. (2012). *Gobernabilidad minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia*. Cali: Centro de pensamiento RAIZAL.

Guzmán, L. J. (2018). *Minería de oro en el Nordeste antioqueño: una disputa territorial por el desarrollo*. Bogotá.

López, M. U. (2013). *Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia*. Bogotá: Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia .

López, M. U. (2013). *La Nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

López, W. (2002). *Historia del Oro en Segovia y Remedios. Discurso Celebración 150 Años Frontino Gold Mines LTD*. Medellín.

Manrique, A. C. (2012). *Construcción del Territorio Minero-Campesino en el Nordeste de Antioquia, Colombia, Movimientos Socio Territoriales y Derechos Humanos en Contra del Modelo Económico Multinacional 1970-2010*. Bogotá: Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia .

Manrique, M. E. (2003). *La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro*. Bogotá: Cuadernos de desarrollo rural.

North, D. C. (1990). *Las instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica .

Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?: propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Administración.

Pinto, A. (1975). *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. Valparaiso: Revista Cepal .

Portuguez, A. L. (2011). *La Zona de Reserva Campesina del Valle del río Cimitarra: un ejercicio inconcluso de participación ciudadana y manejo colectivo del territorio*. Bogotá: Revista Colombiana de Geografía.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice* . Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencia sociales*. Lisboa: Siglo xxi editores