

Por la Democracia y la Paz

BAJO CAUCA

Entre el extractivismo
y los cultivos de uso ilícito

Diciembre de 2019

Presidenta

Luz Nely Osorno Ospina

Junta Directiva

Luis Guillermo Jaramillo

Luz Dary Ruiz

Omar Alonso Urán

Oswaldo Salgado

María Soledad Betancur

Yeison Camilo García

Comité Editorial

Luz Nely Osorno Ospina

Nathaly Tobar Guerrero

Andrés Soto

Autores - investigadores

Nathaly Tobar Guerrero, Andrés Soto,

Óscar Augusto Mesa Martínez y

Álvaro Pardo

Corrección de estilo

Alvaro Molina - Equipo Observatorio de
Derechos Humanos y Paz IPC

Investigadores en residencia:

Ariel Gómez, Carlos Zapata, Hernando
Londoño, Jairo Bedoya, José Girón, Luz
Dary Ruiz, Pablo Emilio Angarita, Marta
Cardona, Jorge Salazar, Julián Muñoz,
Jorge Ceballos, Sara Yaneth Fernández
Moreno.

Coordinadora Observatorio

Nathaly Tobar Guerrero

Investigador

Andrés Soto

Fotografía portada:

Juan Antonio Márquez Ruene

Fotografía contraportada

Colectivo de Comunicaciones

Gente y Bosques Serranía de San Lucas

Diseño e impresión

Pregón S.A.S.

ISSN: 2011-9623

Contenido

Introducción.....	3
Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes. Crímenes contra la naturaleza. El caso de la empresa Mineros S.A.	5
<i>Observatorio de Derechos Humanos y Paz</i>	
La descarga en el Código Minero colombiano	29
<i>Óscar Augusto Mesa Martínez</i>	
Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), una excepción al régimen general del sector extractivo en Colombia “Dueños del cielo, Dueños del infierno” La deuda social de Mineros S.A.	61
<i>Álvaro Pardo</i>	
Erradicando la confianza La implementación del PNIS en Tarazá y Cáceres.....	82
<i>Observatorio de Derechos Humanos y Paz</i>	

Para esta publicación, el IPC ha recibido apoyo económico de Misereor y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV– en el marco de la implementación de medidas dentro del Programa de Reparación Colectiva. Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores, en ningún caso comprometen a los financiadores.



Instituto Popular de Capacitación

©INSTITUTO POPULAR
DE CAPACITACIÓN
Calle 52 No. 49-28.

Edificio La Lonja, piso 11
Medellín Colombia

PBX: (574) 569 84 20

Fax: (574) 571 80 20

ipc@ipc.org.co / www.ipc.org.co

Introducción

El Boletín *Bajo Cauca: entre el extractivismo y los cultivos de uso ilícito* trata problemáticas que se presentan en la subregión del Bajo Cauca. Ubicada en el corazón del país, en esta confluyen una serie de conflictividades sociales, económicas, políticas y ecológicas que impactan el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos. Entre dichas conflictividades destacan aquellas relacionadas con las actividades minero-energéticas y con la presencia y persistencia de cultivos de uso ilícito, así como las asociadas con el acceso a la tierra, el ordenamiento del territorio y las afectaciones a ecosistemas como el río Nechí y la Serranía de San Lucas. Todas merecen ser analizadas como expresión del modo en que se ha pensado, por un lado, el orden social y económico del país, y, por el otro, la relación ser humano-naturaleza.

Sumado a ello, en esta subregión existen grupos armados ilegales que se han disputado el control territorial, los bienes comunes y las rentas criminales. Este hecho es, no obstante, tan solo uno de los elementos que han contribuido a que los ciclos de violencia se reproduzcan constantemente y se transfiguren a través de la aparición de nuevas estructuras ilegales. A la par hay hechos derivados de decisiones políticas que favorecen intereses

corporativos enclavados en un modelo de desarrollo extractivista, en detrimento del bienestar y el buen vivir de las comunidades. La confluencia de estos hechos genera un régimen de desigualdad, tal y como lo afirma Piketty, en su obra *Capital e ideología* (2019), sustentado en discursos, prácticas e ideas que afianzan en el territorio la exclusión, la pobreza, la marginalidad y la violencia.

En concordancia con buena parte de todo lo anterior, encontramos el texto “Crímenes contra la naturaleza. El caso de la empresa Mineros S.A.” Este es la reseña de la documentación de caso presentada ante un Tribunal Internacional por la defensa de los bienes comunes, mecanismo extrajudicial creado para analizar conflictividades ecológicas que sobrevienen en el departamento de Antioquia, así como el rol de las empresas en violaciones a los derechos humanos. La finalidad de la documentación de este caso fue denunciar “las graves violaciones a los derechos humanos y a los derechos de la naturaleza producidos por el modelo de desarrollo extractivista que impera en la región del Bajo Cauca antioqueño”. Después de hacer una breve caracterización de la situación-problema, el documento presenta una aproximación a los fundamentos legales que evidencian la responsabilidad de Mineros S.A. y del

Estado colombiano. Es por ello por lo que se acerca a las afectaciones ambientales de los ecosistemas que sustentan el río Nechí. Finalmente, a modo de continuidad, propone profundizar en el análisis de las relaciones de poder que emergen de dicha conflictividad y, además, la relación de indisolubilidad que existe entre los humanos y los no humanos, y cómo esta se ve alterada por la minería.

Ahora bien, al ser la actividad minera la que mayor preponderancia adquiere en las conflictividades antes mencionadas, en el segundo texto de este boletín, intitulado “La descarga en el Código Minero Colombiano”, se analiza cómo el Estado hace una “descarga” de la actividad minera en privados a través de figuras jurídicas como las del “contrato de concesión minera” consagrado en la Ley 685 de 2001 o Código de Minas. Aquí, la “descarga” no se traduce en la ausencia de Estado, tal y como lo proponen “algunas interpretaciones sobre las transformaciones neoliberales de este”, sino más bien en la transferencia de poder que otorga a privados para la explotación minera. La figura de la concesión minera es el mejor ejemplo de ello, de manera que el autor describe la trayectoria histórica de ella para demostrar su planteamiento. Por último, lo concretiza con el hecho de que las empresas mineras se convierten en intermediarios gracias al proceso de formalización establecido en los Decretos 0933 de 2013 y 4080 de 2014, así como en la Ley 1685 de 2013.

Por otra parte, está el texto “Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), una excepción al régimen general del sector extractivo en Colombia. `Dueños del cielo, Dueños del infierno´. La deuda social

de Mineros S.A.”. En este, el autor hace un recuento histórico sobre los títulos de Reconocimiento de Propiedad Privada a partir de dos periodos: del imperio español a la Ley 685 de 2001 y de la Ley 685 de 2001 al Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el marco del segundo periodo realiza un análisis de la normativa jurídica y de fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado relativos al pago de regalías y de impuesto por parte de empresas que realizan explotación minera a partir del RPP. A la vez, analiza cómo la aprobación del artículo 178 del PND favorece a empresas tales como Mineros S.A. y Gran Colombia Gold.

Si bien está por fuera de los planteamientos que prevalecen en los textos anteriores, aunque centrado en la subregión, finalmente encontramos el texto “Erradicando la confianza. La implementación del PNIS en Tarazá y Cáceres”. Este texto se deriva de un informe mucho más amplio y tiene como objetivo mostrar sucintamente el estado actual de la implementación del cuarto punto del Acuerdo Final en dichos municipios. Para ello, presenta los principales aspectos del Decreto Ley 896 de 2017, esto es, el fundamento jurídico del Programa Nacional de Sustitución y las políticas del actual gobierno “Ruta Futuro” y “Paz con legalidad” que, según los autores, se convierten en el marco para poco a poco acabar con el programa mencionado. Una vez expuesto esto, muestra a través de un enfoque cuantitativo el estado de este a nivel nacional, departamental y municipal. Así, finaliza explicando cómo se ha ejecutado el programa en tales municipios, acudiendo de este modo a una síntesis de testimonios de líderes inscritos en este.

Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes. Crímenes contra la naturaleza. El caso de la empresa Mineros S.A.

Por:

Observatorio de Derechos Humanos y Paz¹

Introducción

El Instituto Popular de Capacitación (IPC) presentó ante un Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes un caso de crímenes contra la naturaleza cometidos por la empresa Mineros S.A. en la subregión del Bajo Cauca antioqueño. Este Tribunal, según la Corporación Jurídica Libertad, organización no gubernamental que lo lideró, consistió en: “un mecanismo de carácter extrajudicial impulsado por sectores de la sociedad civil preocupados por la impunidad sobre los crímenes de Estado y la vulneración de los derechos individuales, colectivos y de los pueblos”. Uno de sus objetivos fue: “determinar la responsabilidad por acción o por omisión del Estado Colombiano, empresas públicas o privadas y/o agentes estatales comprometidos en la violación de derechos humanos y derechos de los pueblos ocurridos en el departamento de Antioquia”.

1 Elaborado por Nathaly Tobar Guerrero, Coordinadora, y Andrés Soto, Investigador. El documento es una reseña de la documentación de caso presentada ante un Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes.

Este texto es una reseña de la documentación del caso presentada ante este Tribunal. La primera parte versa sobre los elementos de contexto de la subregión del Bajo Cauca y de la empresa Mineros S.A. La segunda enuncia los fundamentos legales que evidencian la responsabilidad de la empresa y del Estado colombiano en violaciones a derechos humanos. En la tercera parte se analizan instrumentos de derecho nacional e internacional a la luz de criterios de justicia y soberanía de los cuales se derivan las responsabilidades ya citadas. La cuarta parte se refiere al desempeño de la empresa frente a las leyes que protegen los derechos humanos y de los pueblos, así como frente a las políticas medioambientales, la protección del territorio y los derechos de la naturaleza. La última parte abarca antecedentes de violaciones de derechos humanos cometidos

por la empresa Mineros S.A. en otras partes del mundo.

Primera parte

Contexto del caso

La subregión del Bajo Cauca se encuentra ubicada en el extremo nororiental de Antioquia. Tiene una extensión territorial de 8.485 km² y ocupa el 13,5 % del área total del departamento. Su jurisdicción comprende los municipios de Caucasia, El Bagre, Nechí, Cáceres, Tarazá y Zaragoza.

Según proyecciones del Dane para el 2017, en aquellos municipios habitaban aproximadamente 312.331 personas. Cerca de un 22% de ese total han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Población del Bajo Cauca

Municipio	Mujeres	Hombres	Total	%
Cáceres	19.967	19.951	39.918	13%
Caucasia	60.666	57.004	117.670	38%
El Bagre	23.571	26.671	50.242	16%
Nechí	14.394	13.521	27.915	9%
Tarazá	22.548	22.535	45.083	14%
Zaragoza	14.777	16.726	31.503	10%
Total Bajo Cauca	155.923	156.408	312.331	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario estadístico, Gobernación de Antioquia:

Recuperado de: <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/3-2-2-proyecciones-de-poblacion-segun-sexo-en-los-municipios-de-antioquia-anos-2015-2016>

Datos del Dane indican que la subregión del Bajo Cauca se ubica en el primer lugar en términos de pobreza (58,96%) y miseria (30,32%) en Antioquia, cuyas cifras

son de 22,96% y 8,15%, respectivamente (IPC, 2018). Comparada con el resto de las subregiones, sus cifras la ubican como la primera en términos de pobreza y miseria.

Aunque no son reconocidos como una actividad económica, los cultivos ilícitos son significativos en la subregión. Fuentes oficiales dan cuenta de que en el territorio existen aproximadamente 13.000 hectáreas de cultivos de coca, de los cuales las autoridades pretenden erradicar 8.000 en el transcurso de este año (Noticias Caracol, 2019). Datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, sigla en inglés) dan cuenta de que el Bajo Cauca (leído como integración de territorios de Antioquia, Córdoba y Bolívar) concentra el 46% de los cultivos registrados en el país.

El ejercicio de esta actividad (cultivos ilícitos) ha sido determinante en la dinámica de violencia que atraviesa esta subregión: distintas estructuras armadas se han disputado el control de los recursos derivados de esta para la financiación de sus operaciones militares. A la par, han aprovechado la cuenca del río Cauca para establecer corredores estratégicos de movilidad, por donde han transportado tropas, drogas y armamento para dar continuidad a la guerra.

Esto es evidente sobre todo a partir del 2017, tras la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Farc. Una vez esta guerrilla salió del territorio, otros actores armados –tanto de origen subversivo como paramilitar– empezaron a disputarse una mayor participación en la cadena del negocio de la droga y en la explotación aurífera. Eso ha ocasionado la reconfiguración de un escenario de disputa armada por el control del territorio y las fuentes de recursos.

Así lo han reafirmado también investigadores de la Fundación Paz y Reconciliación.

Argumentan que, además de la guerrilla del ELN y disidencias de los frentes 36 y 18 de las Farc, en esa subregión hay dos grupos armados dominantes. Se refieren a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC o Clan del Golfo) y a los Caparrapos (autodenominados Bloque Virgilio Peralta Arenas). Estos últimos se están expandiendo entre municipios y creciendo política y militarmente (Verdadabierta.com, 2019).

El resultado de esas disputas es la crisis humanitaria que padecen los habitantes de la subregión desde el año pasado. Las violaciones de DDHH han sido descritas en al menos tres alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Según Jhon Jairo González, encargado de esta entidad para Antioquia, durante el 2018 se registraron 396 homicidios, lo que representa un incremento del 200% con respecto al año 2017 (Teleantioquia Noticias, 2019).

En ese mismo periodo de tiempo se registraron más de 4.700 personas desplazadas de barrios y veredas de distintos municipios, que es la cifra más alta en los últimos diez años. De hecho, desde enero del 2016, con el desplazamiento de cerca de 570 personas de veredas del corregimiento de Puerto Claver, ubicado en El Bagre, no se presentaban eventos masivos. Pero el año pasado se presentó un incremento exponencial: según datos de la Uariv, se registraron catorce desplazamientos forzados colectivos.

Además de ello, se están presentando permanentemente otras victimizaciones de las cuales no ha sido posible acceder a un registro oficial para dimensionar su

magnitud. Nos referimos a las agresiones contra líderes sociales y defensores de DDHH, las desapariciones forzadas, los reclutamientos de niños, niñas y adolescentes, las extorsiones a campesinos beneficiarios de subsidios por su participación en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), etcétera.

Sumado a lo anterior, la minería de oro ha sido considerada “el renglón más importante de la economía de esta subregión” (Departamento de Antioquia, s.f.). De hecho, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conaminercol) reconoció a mediados del 2012 –y ese fue el dato más actualizado que hallamos– que aproximadamente el 80% de la población dependía de la explotación del oro. Solo el municipio de El Bagre genera cerca del 50% del oro que se produce en todo el Bajo Cauca y en el 2017 presentó la mayor producción de oro del país: un 13% (Uniminuto, 2018).

Al respecto, el estudio denominado *Producción Minera, Territorio y Conflicto en Colombia. Retos Globales y locales para la Protección de los Derechos Humanos*, realizado por Soledad Betancur, investigadora del Instituto Popular de Capacitación, explica que Antioquia es uno de los departamentos con más altos niveles de producción y exportación de oro en el país. El oro se extrae tanto de la subregión del Nordeste como de la subregión de Bajo Cauca. Según esta investigación, en estas regiones operan las empresas Gran Colombia Gold y Mineros S.A., respectivamente. La empresa Mineros S.A. concentra su actividad extractiva en El Bagre, Caucasia, Zaragoza y Nechí.

El estudio afirma que en los municipios de la subregión del Bajo Cauca, Mineros S.A. produce aproximadamente 10.000 kilos (10 toneladas) de oro durante un año; esto equivale a la cuarta parte del oro que se produjo en el país en el 2017. (Ver ilustración 1).

Ilustración 1. Zona de operaciones de la empresa Mineros S.A.

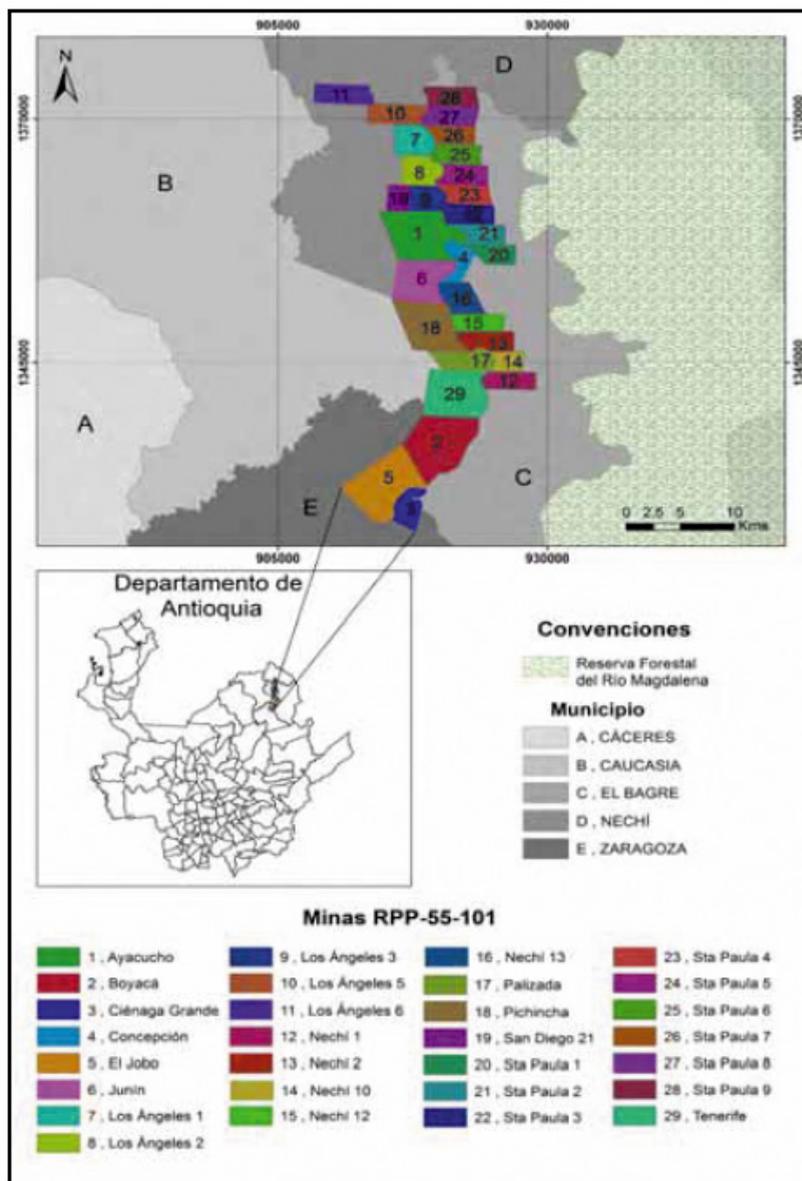


www.rpacan.com



Adicionalmente, la investigación plantea que la producción de la empresa Mineros S.A. tiene origen en un título de Reconocimiento de Propiedad Privada (RPP) que abarca aproximadamente 36.700 hectáreas. La naturaleza del título permite la explotación del suelo y el subsuelo a perpetuidad. Esta producción corresponde a una explotación aluvial que se concentra en el río Nechí, uno de los afluentes principales del Río Cauca (Ver ilustración 2).

Ilustración 2. Ubicación geográfica de los RPP de Mineros S.A.



Fuente: UNAL, (2012). <https://bdigital.upme.gov.co/bitstream/001/907/1/Informe%20final.pdf>, pág. 87.

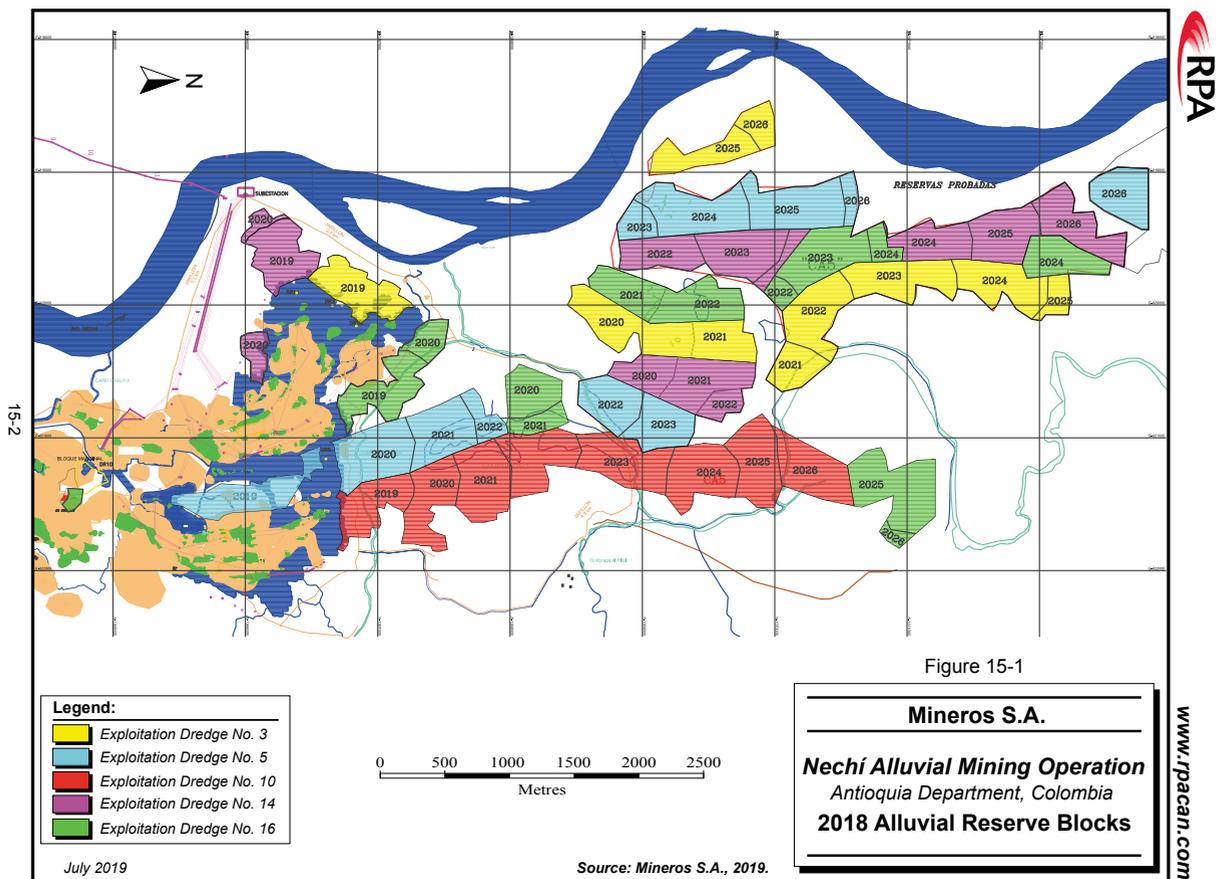
La explotación de oro en la región le permitió a Mineros S.A. expandirse hasta Nicaragua a través de su filial Hemco, convirtiéndose en una empresa multilatinamericana en el 2013. En el 2017 se unió a Royal Road Minerals para encontrar depósitos minerales con reservas superiores a dos millones de onzas de oro. En el 2018 realizó operaciones para expandirse hacia Argentina y Chile.

En el 2019 la misma empresa contrató a Roscoe Postle Associates Inc. (RPA), una

empresa independiente de ingeniería con sede en Toronto (Canadá), con más de treinta años de experiencia en la industria y reconocida en el mercado canadiense por su especialidad en estimación y certificación de recursos y reservas.

Mediante esta certificación, Mineros S.A. pretende continuar con su actividad de explotación aurífera hasta aproximadamente el año 2026, según se puede constatar en la ilustración 3.

Ilustración 3. Proyección de localización de dragas de explotación.



Fuente: Documento Certificado de Reservas Mineros S.A., pág. 303.

Significa lo anterior que la empresa proyecta realizar la explotación aurífera por siete años más. El objetivo consiste en expandir las dragas de explotación desde la parte oriental del río Nechí, donde actualmente opera, hasta la parte occidental. Esto sin considerar las implicaciones que tal hecho podría ocasionar en todos los ecosistemas que componen el afluente, evadiendo además su obligación de respetar los derechos humanos.

Segunda parte

Fundamento legal que evidencia la responsabilidad de la empresa

La empresa Mineros S.A. es responsable de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, toda vez que sus acciones son contrarias a los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el 2011. Al respecto, el Principio 11, consagra: “Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en los que tengan alguna participación” (ONU, 2018).

Conviene destacar que, desde el inicio de la explotación de oro en los territorios de la subregión del Bajo Cauca, Mineros S.A. ha impuesto un “modelo de desarrollo” que atenta contra los derechos humanos de los pobladores de la región, así como

contra los derechos de la naturaleza. Las vulneraciones ocasionadas no solo afectan a las comunidades, sino al territorio en sí mismo, siendo este otra de las víctimas de la actividad minera.

Sumado a esto, es claro que la empresa desconoce el deber de debida diligencia que le corresponde en el marco de la actividad extractiva que realiza. Asimismo, omite los principios de prevención y de precaución ambiental. A causa de estas omisiones, el río Nechí, los humedales, las ciénagas y las especies de flora y fauna que hacen parte de estos ecosistemas están siendo seriamente afectados, tal y como se comprobará más adelante.

Fundamento legal que evidencia la responsabilidad del Estado colombiano

El Estado colombiano viola flagrantemente el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, el cual consagra: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

Esto significa que se han vulnerado normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este apartado se enuncian los cuerpos normativos que hacen parte de los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos, así como normas del derecho interno. En el caso de la normativa internacional, es importante mencionar que gran parte de estas han sido ratificadas por el Estado colombiano (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Normativas Sistema Universal

Normativa	Ratificación y/o fecha de adopción-aprobación	Derechos y/o compromisos vulnerados
<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p>	<p>Ratificado mediante Ley 74 de 1968</p>	<p>Artículo 1. Derecho a la libre determinación y a que los pueblos dispongan libremente de las riquezas y los recursos naturales. Artículo 3. Los Estados se comprometen a asegurar tanto a hombres como a mujeres los derechos sociales, económicos y culturales del Pacto.</p>
<p>Convenio 169 de la OIT</p>	<p>Ratificado mediante Ley 21 de 1991</p>	<p>Artículo 2. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Artículo 5. Deberán reconocerse y protegerse los valores y las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente. Artículo 6. Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Artículo 7. Derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Artículo 13. Respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. Artículo 14. Derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.</p>

Normativa	Ratificación y/o fecha de adopción-aprobación	Derechos y/o compromisos vulnerados
Convenio 169 de la OIT	Ratificado mediante Ley 21 de 1991	<p>Artículo 15. Los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.</p> <p>En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.</p> <p>Artículo 17. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.</p>
Convenio sobre la Diversidad Biológica	Ratificado mediante Ley 1665 de 1994	<p>Conservación de la biodiversidad.</p> <p>Uso sostenible de la biodiversidad.</p> <p>Participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad.</p>
Convención de Ramsar sobre los Humedales	Ratificado el 18 de octubre de 1998	<p>Trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de un territorio.</p> <p>Designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional (la Lista de Ramsar) y garantizar su manejo eficaz.</p> <p>Cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales y especies compartidas.</p>
Convenio de Minamata	Ratificado mediante Ley 1892 de 2018	<p>Proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio.</p>
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Adoptados en el 2015 por Estados miembros de Naciones Unidas	<p>Objetivo 12 (Producción y consumo responsable).</p> <p>Objetivo 13 (Acción por el clima).</p> <p>Objetivo 14 (Vida submarina).</p> <p>Objetivo 15 (Vida de ecosistemas terrestres)</p>

Normativa	Ratificación y/o fecha de adopción-aprobación	Derechos y/o compromisos vulnerados
Resolución 64-292 del 3 de agosto de 2010	---	Por medio de la cual la Asamblea General de Naciones Unidas reconoce el derecho al agua y al saneamiento como derecho humano esencial.

Normativa Sistema Interamericano

Norma	Ratificación	Derechos vulnerados
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Ratificada mediante Ley 16 de 1972	Artículo 1. Obligación de los Estados de respetar los derechos humanos. Artículo 4. Derecho a la vida. Artículo 5. Derecho a la integridad personal.
Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Ratificado el 22 de diciembre de 1997	Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.
Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.	---	Artículo 3. Derecho a la libre determinación. Artículo 6. Derechos colectivos. Artículo 19. Derecho a la protección del medio ambiente. Artículo 25. Derecho a tierras, territorios y recursos. Artículo 29. Derecho al desarrollo.

Normatividad interna

Norma	Derechos vulnerados
Constitución Política de Colombia	Artículo 5. Derecho a la integridad personal. Artículo 11. Derecho a la vida. Artículo 49. Derecho a la salud. Artículo 79. Derecho a un ambiente sano. Artículo 80. Manejo y aprovechamiento de recursos naturales, desarrollo sostenible y conservación. Artículo 330. Territorios indígenas, protección de los recursos naturales.

Norma	Derechos vulnerados
Ley 70 de 1993 – Comunidades afrocolombianas	<p>Artículo 26. La exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de las comunidades negras.</p> <p>Artículo 29. Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales renovables relacionados.</p> <p>Artículo 44. Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, la elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley.</p>
Ley 21 de 1991 - Pueblos indígenas	<p>Artículo 3. Derecho de los pueblos tribales e indígenas a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.</p> <p>Artículo 6. Derecho a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>Artículo 7. Derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.</p>

Ahora bien, el Estado colombiano mediante la promulgación del Código Minero (Ley 685 de 2001, artículo 1) estableció:

El presente código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente,

dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

Mediante esta norma se facilitó el ingreso de grandes multinacionales a territorios donde se consideraba existían abundantes “recursos naturales”. La aprobación de esta normativa permitió la reconfiguración del modelo de desarrollo que se venía implementando en América Latina y dio paso a la consolidación del extractivismo. El extractivismo ha exacerbado la apropiación de los bienes comunes durante los últimos años, especialmente en regiones como las del Bajo Cauca antioqueño.

Tercera parte

Análisis de estos instrumentos a la luz de criterios de justicia, soberanía y derecho nacional e internacional

A la luz tanto de los instrumentos internacionales como de la normativa nacional antes anunciada y teniendo en cuenta los criterios de justicia y soberanía, se expondrán a continuación las vulneraciones cometidas por la empresa Mineros S.A. contra derechos colectivos y contra los derechos de la naturaleza. Se enfatiza en las últimas, puesto que se considera que los daños ambientales generados por la actividad minera deben ser reparados integralmente, ya que constituyen crímenes contra la naturaleza.

Principales violaciones a derechos colectivos

Vulneraciones al derecho al territorio

La población aledaña a la cuenca del río Nechí se compone de indígenas, campesinos y afrodescendientes. Todos ellos han habitado histórica y tradicionalmente ese territorio, sin la necesidad de títulos sobre la tierra. Pero ni el Estado ni Mineros S.A. los reconocen como pobladores. Incluso, Mineros S.A. solo paga las mejoras y desconoce la presencia de pueblos indígenas, con la excepción de la titulación colectiva del resguardo de Zabalito.

Por su parte, las comunidades han pretendido formalizar la titulación de la tierra. Sin embargo, no se han presentado avances por la ausencia de debida diligencia de la Agencia Nacional de Tierras, así

como de otras instituciones competentes para llevar a cabo este proceso. De lo anterior se deduce que la vulneración se ha dado por omisión (del Estado) y por acción (de Mineros S.A.).

Las comunidades a las cuales se les vulnera este derecho son:

- a. Pescadores en Río Viejo, El Guamo, Sabalito, El Pital, San Pedro (El Bagre);
- b. Pescadores en La Esperanza, Puerto Líbano y Plan Bonito, y el casco urbano (Nechí).
- c. Afrodescendientes en Puerto Claver (El Bagre), Cargueros, Bijagual, La Ye, Las Conchas, Concepción, Corrales, Puerto Iguana, Morropoto, Las Flores y Quebrada Cienoso (Nechí).
- d. Comunidades campesinas e indígenas en San Pedro y El Real (El Bagre), además de El Catorce (Nechí).

Otras comunidades que se han visto afectadas por la actividad minera se ubican en las veredas Las Sardinas y El Puente, al igual que en Bocas de la Llana, San Carlos, Zabalito, El Pital, Río Viejo, La Trinidad y el casco urbano de Nechí.

Es de destacar que en el municipio de El Bagre se presenta la mayor informalidad en materia de tenencia de la tierra. Además, una parte de la tierra pertenece a reserva forestal (Serranía de San Lucas), y otra está titulada a la empresa Mineros S.A. Lo anterior incide directamente en el derecho que tienen los pobladores de la región a acceder a la tierra.

Vulneraciones al derecho a la consulta previa, libre e informada

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normativa ratificada por el Estado colombiano, establece el derecho de los pueblos indígenas

a la consulta previa, libre e informada. Conforme a la norma, los pueblos indígenas deben ser consultados cuando sus vidas individuales y comunitarias se vean amenazadas por la implementación de medidas administrativas, legislativas y/o proyectos de desarrollo en sus territorios. Se conoce que tanto en los municipios de El Bagre como en Nechí habitan pueblos indígenas (Embera Eyábida Sohibadó y comunidad Senú, Valle del Sol).

Representantes de estas comunidades étnicas reconocen que, desde el inicio de sus operaciones, Mineros S.A. no ha realizado ninguna consulta y tampoco ha obtenido el consentimiento de las comunidades. Lo anterior claramente constituye una flagrante vulneración a los derechos colectivos a la tierra, el territorio, el desarrollo propio y a la diversidad cultural.

Principales violaciones a los derechos de la naturaleza

Afectaciones al río Nechí

En trabajo con comunidades de El Bagre y Nechí se encontró que el río Nechí había disminuido un 70% en su caudal. El río llegó a tener una profundidad de hasta doce metros en algunos lugares, y su irrigación permitía que los humedales sirvieran como sitios para el desove de los peces. Pero la actividad minera, el desvío de su cauce y su contaminación por sedimentación han impactado los ciclos de inundación e irrigación del río y, por ende, los de los humedales. Respecto a los cambios en el curso del río, se supo que entre Puerto Gaitán y Río Viejo se han perdido varias bocas, como las de Puerto Corozo, Puerto Gaitán y San Carlos, lo que ha causado alteraciones a la dinámica hidráulica del río.

Por otra parte, algunos espejos de agua se han transformado en cargueros, playas, playones y pastos para la ganadería, mientras que algunas zonas de cultivo ahora son potreros o ciénagas de doce a quince metros de profundidad. Ahora bien, estas nuevas ciénagas no tienen posibilidad de aprovechamiento, dado que no hay dinámicas de entrada y salida de las corrientes del río. Se calcula que para su aprovechamiento se requieren mínimo treinta años. Es innegable entonces que existe una afectación directa sobre la pesca, los cultivos y los ciclos vitales de las especies que habitan el río y los humedales.

Adicional a lo anterior, se comprobó que la explotación aurífera de Mineros S.A. ha ocasionado daños en quebradas como La Trinidad, San Pedro, El Sapo, Cacerí y La Pomposa.

Afectaciones a humedales

De acuerdo con información recolectada por el Instituto Popular de Capacitación entre 1985 y 2019, el sistema de humedales asociado al cauce del río Nechí ha disminuido en un 90%. Los pobladores de la región señalan que hoy en día existen únicamente los humedales de Corrales, Chibolo y el Tolo. La contaminación por sedimentación y el cercamiento son las principales causas de su desaparición.

Del total de humedales, se calcula que queda aproximadamente el 10%. Se ha presentado una pérdida total de humedales como Puerto Corozo, Puerto Gaitán y Bijagual. En el caso concreto de un humedal como el de Zabalito, se sabe que este pasó de ser una llanura inundable y de estuarios, a un solo espejo de agua,

siendo reconocido en la región como uno de los más afectados. Una situación similar sucedió con el humedal Río Viejo, que se convirtió en un meandro del río tras la minería. Su transformación detuvo los servicios ecosistémicos que este brindaba a siete veredas de tres municipios (Nechí, El Bagre y Cauca).

A las anteriores se suman las del humedal Bocas de la Llana, que llega hasta la quebrada San Pedro, y está ubicado sobre el título de Reconocimiento de Propiedad Privada (RPP) de Mineros S.A.

Además, se identificaron afectaciones sobre otros humedales o ciénagas como Río Viejo, San Pumoso, El Almendro, Cagui, Los Patos, Matasalsa, Los Moncholos, Los Piojos, Fangu, El Socorro, Guache, Santa Margarita, Puerto Nuevo, Buenos Aires, San Pedro, Mochilón, Corrales, Los Patos, Vásquez y El Ocho.

Antes de la entrada de la empresa Mineros S.A. en el territorio, estos ecosistemas se conectaban con las corrientes del río Nechí y sus afluentes, pero ahora están aisladas y en épocas de verano desaparecen. Finalmente, otros ecosistemas afectados son Bocas del Guamo, humedal Guamo, humedal Pital, ciénagas Jovascal, Palanca, Burro y Hoyo Grande.

Un representante de la Asociación de pescadores de Nechí se refiere a la pérdida de los humedales de la vereda La Esperanza en los siguientes términos:

Tenemos unos humedales que sinceramente sí se merecen que los tengan en cuenta porque dentro de dos o tres años ya no tengamos nosotros donde ir a pescar para buscar el sustento. Siempre hemos tenido esa conversación con

Mineros S.A. y ellos no tienen en cuenta eso. Para mí es algo muy importante porque sin esos humedales de qué vamos a sobrevivir nosotros los pescadores. (Testigo Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes)

Afectaciones a la flora y la fauna

La pérdida en flora, fauna y biodiversidad alcanza aproximadamente el 80%. Además, se tienen indicios de la desaparición y la extinción de algunas especies. Entre las afectadas se encuentran aves, reptiles, primates, roedores, anfibios e insectos. Igualmente, ha habido un impacto negativo en la biofauna y la microfauna.

Algunos de estos animales son: el oso perezoso, el mono tití, el chigüiro, la danta, el venado, el armadillo, el ñeque, el puercoespín y el trigüillo (mamíferos); la babilla, la hikota o tortuga de orejas naranjas (reptiles); la guartinaja (roedor); el águila pescadora, el ganso, el loro, la guacamaya, el gavilán, la garza, el pato cuchara y el pato lluvia (aves); el bocachico, el bagre, el barbudo, la dorada, el viejito, el picudo, la mojarra amarilla, la mojarra negra y la agujeta (peces).

Entre las especies vegetales afectadas destacan: el mangle, el cativo y el cucharo. Tanto el mangle como el cativo son esenciales para mantener la vitalidad de los humedales y las ciénagas.

Así lo revela un representante del Colectivo Gente y Bosques por la Serranía de San Lucas:

Lo que pasa es que los animales empiezan a emigrar por la devastación de la minería que ha hecho Mineros S.A. en el territorio [...] empieza a trabajar en el

río donde están los caimanes, los animalitos, donde están los chigüiros, el pato yuyo donde están todas esas aves que se relacionan ahí en ese campo y empiezan a irse a otros lugares porque ya no tienen donde sustentarse, para nosotros en la humanidad [...] nos duele en el alma lo que está sucediendo, es increíble la devastación que está haciendo Mineros S.A. (Testigo Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes)

Afectaciones a la pesca

Sobre la pesca, se obtuvo que esta ha disminuido en un 90%. Se destacó igualmente que entre 1985 y 1990 las familias ribereñas subsistían de esta, dado que era abundante. No en vano, una faena de pesca representaba entre 250 y 300 kilogramos (de bagre), suficiente para la sobrevivencia de una familia de ocho miembros y la generación de excedentes. Esta situación se mantuvo hasta 1994, cuando los ciclos de migración de los peces aún se sostenían. Pero a partir del año 2000 se dieron diversas afectaciones, causadas en gran parte por la minería.

De ese modo, la reproducción de especies como el bocachico, la doncella, el bagre, el blanquillo, la dorada, la arenca y la sardina se vio alterada y menguada, dado que estos peces necesitan de quebradas y aguas corredizas para llevar a cabo dicho proceso. Se debe mencionar la existencia de especies que no requieren de estas condiciones, tales como el viejito, el mojón y la mojarra, igualmente afectadas por esta actividad. Entre el 2008, 2013 y 2019, tanto la cantidad de peces como la productividad en la pesca ha tendido a la baja. En el 2008 se

obtenían dos mil peces; en el 2013, doscientos; y en el 2019, cien. Actualmente, en una jornada nocturna solo se obtienen veinte peces.

Ahora bien, según los hallazgos, entre mayo y septiembre se presentaba la “bajanza” de peces, lo que significaba que desde el quinto mes del año hasta el décimo no había la necesidad de pescar. Esto resultaba ser muy rentable para las personas que se dedicaban a la actividad pesquera.

Hoy en día, debido a la disminución del cauce del río, los cambios en la temperatura del agua y la presencia de sustancias contaminantes, los peces están muriendo, principalmente el bagre y el sábalo.

Sumado a lo anterior, según representantes de la Asociación Agropecuaria Pesquera de Nechí, la empresa Mineros S.A. ha acorralado a los pescadores al punto que actualmente están pescando a doscientos metros de la cabecera urbana.

Afectaciones a las formas de producción, distribución, comercialización y consumo en las economías locales

Al realizar un análisis de la deuda social y ambiental de Mineros S.A. en términos de valoración del daño y el lucro cesante, y en particular en lo concerniente a ingresos anuales provenientes de la actividad pesquera, encontramos que desde el 2009 hasta el 2019 esta ha presentado variaciones importantes. (Ver cuadro 3).

Cuadro 3. Ingresos anuales por actividad pesquera

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
N.º de pescadores	120	170	220	270	320	370	420	470	520	570	620
Ingresos anuales (dueño entable-faena*)	18,5 mill.	18,5 mill.	18,5 mill.	6 mill.	6 mill.	6 mill.	6 mill.	12 mill.	7 mill.	3 mill.	1 mill.

Fuente: Elaboración derivada de encuentro con pescadores del municipio de Nechí, 18 de octubre del 2019.

*Faenas: Primera faena = diciembre a febrero/Segunda faena = abril a mayo /Tercera faena = septiembre a octubre.

Por otro lado, se estima que, de un total de 1.785 pescadores registrados en el municipio, aproximadamente 800 están siendo perjudicados por la empresa Mineros S.A. Cabe destacar que el 70% de los pescadores habitan en el casco urbano de Nechí.

Cuarta parte

Desempeño de la empresa frente a las leyes que protegen los derechos humanos y de los pueblos

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Es claro que la actividad que ejerce Mineros S.A. produce una vulneración al derecho al medio ambiente sano. La vulneración se configura por cuanto las comunidades que habitan los municipios

de Nechí y El Bagre no han participado de decisiones relativas a la explotación aurífera en sus territorios. Por su parte, el Estado, al ser el principal garante de derechos, ha desconocido la obligación de proteger la diversidad e integridad del “ambiente”.

La corresponsabilidad derivada de la acción empresarial y la obligación estatal de garantizar los derechos humanos conduce a establecer responsabilidad de la empresa puesto que además desconoce los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, así como se señaló anteriormente. La actividad extractiva de la empresa repercute en el desconocimiento de los siguientes:

- Principio 13.** La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas:
- Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan.
 - Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.

Principio 15. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber:

- a. Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos;
- b. Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos;
- c. Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Principio 17. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos.

Principio 18. A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales.

Principio 22. Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos.

Por otra parte, la empresa aduce que se adhiere al Pacto Global de las Naciones Unidas, un marco de acción que facilita la legitimación social de los negocios y los mercados. Con este pacto, se supone se

compromete a fomentar el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, aspectos que claramente no se materializan en sus acciones, tal y como se pudo demostrar en apartados precedentes.

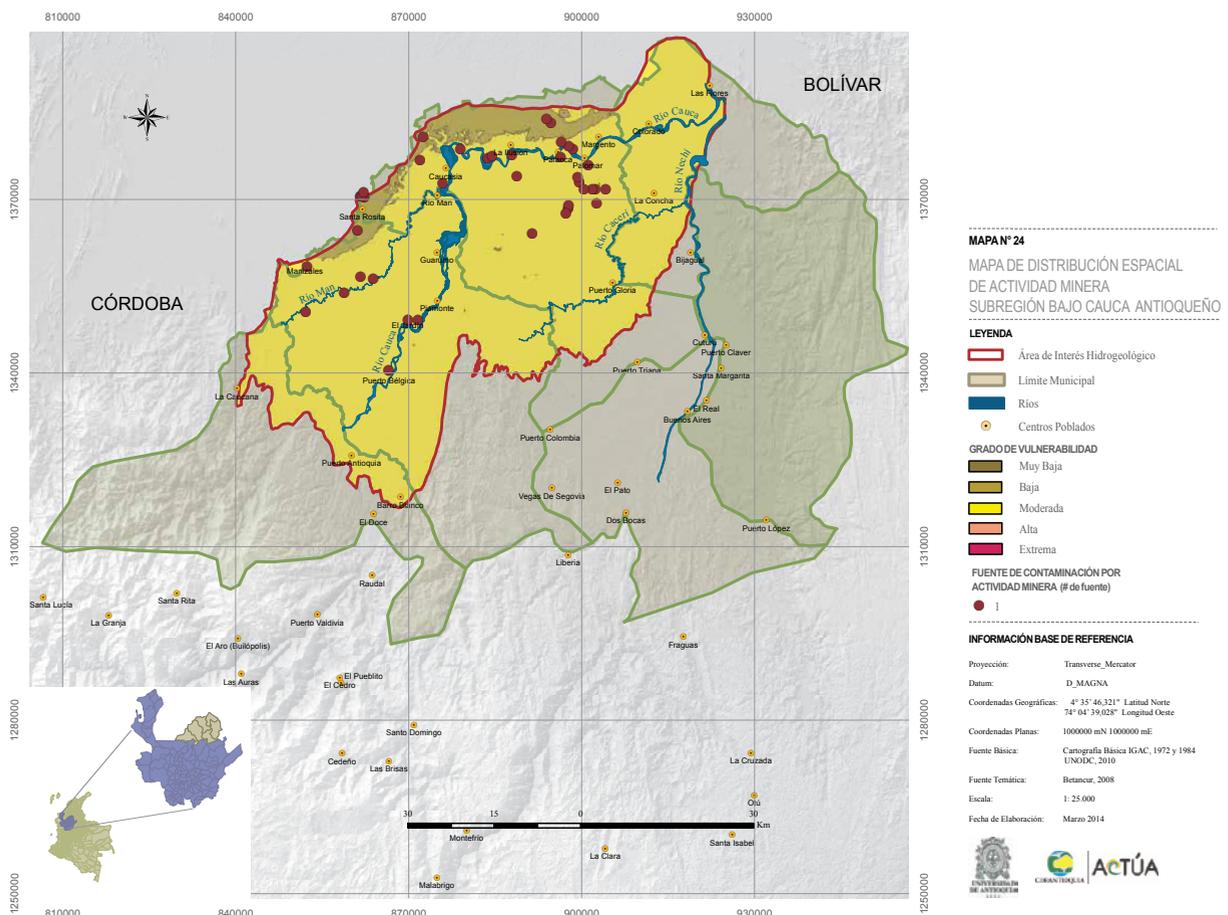
Desempeño de la empresa frente a las políticas medioambientales, protección del territorio y los derechos de la naturaleza

La empresa Mineros S.A. argumenta estar comprometida con el cuidado de la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de los “recursos naturales”. En el marco de los lineamientos de responsabilidad social empresarial, particularmente en el ámbito de intervención de la gestión ambiental, aduce llevar a cabo las siguientes actividades:

- Minimizar el impacto ambiental en los procesos relacionados con el uso de los recursos hídricos, los suelos y la energía.
- Promover y minimizar la generación de cargas contaminantes.
- Prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales sobre la población y los ecosistemas.
- Propender por el uso de innovaciones tecnológicas de menor impacto ambiental.
- Restaurar hábitats intervenidos y atender los pasivos ambientales mediante acciones de desarrollo rural en áreas intervenidas por la misma.
- Promover la participación de la comunidad local en el uso, la conservación y la protección de los recursos naturales.
- Fortalecer la gestión ambiental local.
- Realizar el adecuado cierre de las explotaciones mineras.

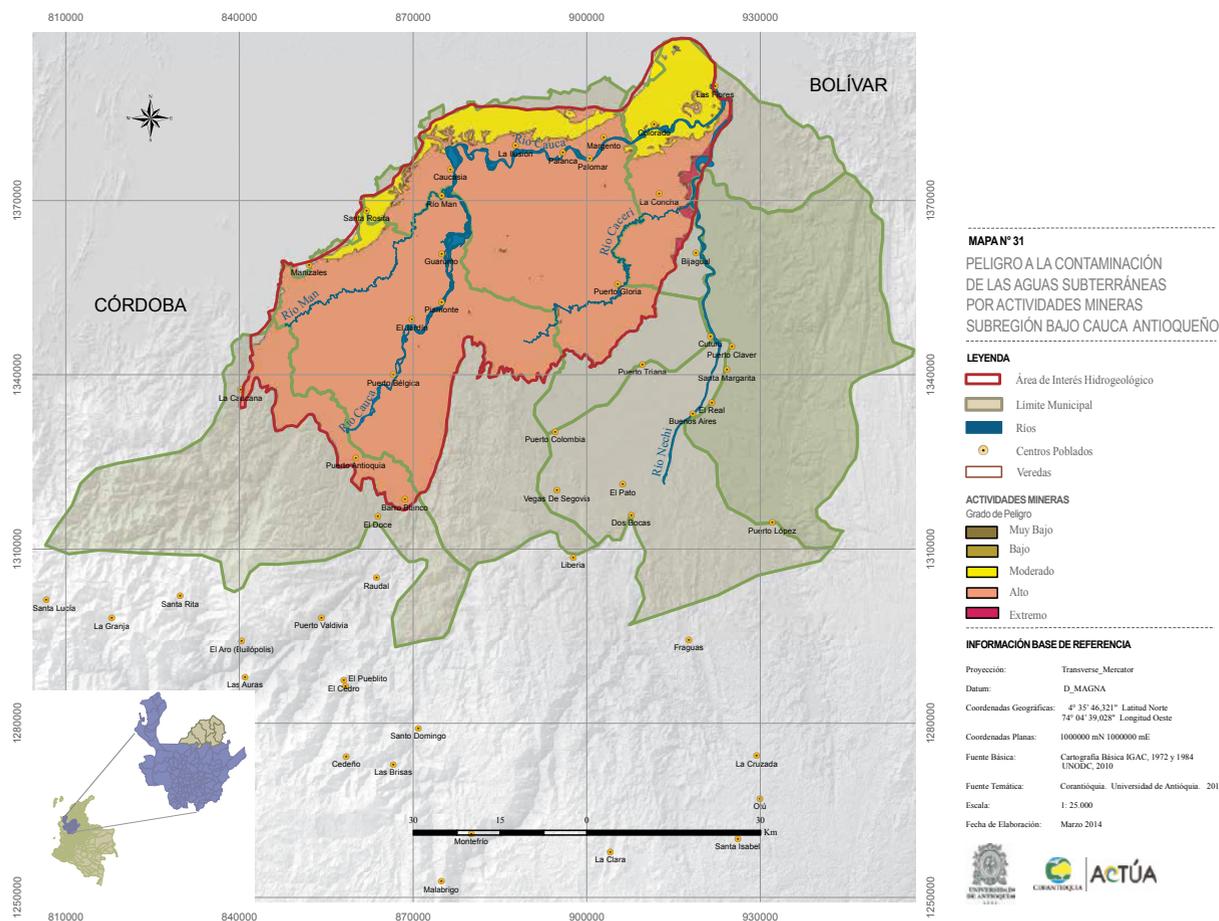
En el 2014, la Corporación Autónoma Regional de Antioquia (Corantioquia) desarrolló un estudio enfocado en la hidrogeología del Bajo Cauca antioqueño, y encontró que los acuíferos estaban contaminados por la actividad minera que se desarrolla en la región. Así se pudo evidenciar en estudios cartográficos realizados por la autoridad ambiental departamental. En las siguientes cartografías se observa la distribución espacial de la minería en el Bajo Cauca y el peligro de contaminación de las aguas subterráneas por actividades mineras. (Ver ilustraciones 4 y 5).

Ilustración 4. Distribución espacial de la minería en el Bajo Cauca.



Fuente: Corantioquia (2014), <http://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/Lists/Administrar%20Contenidos/EditForm/completo-atlas.pdf> pág. 80

Ilustración 5. Peligro de contaminación de las aguas subterráneas por actividades mineras en el Bajo Cauca.



Fuente: Corantioquia (2014), <http://www.corantioquia.gov.co/SiteAssets/Lists/Administrar%20Contenidos/EditForm/completo-atlas.pdf> pág. 89

Ahora bien, investigaciones realizadas por el Instituto Popular de Capacitación concluyen que mediante resolución No. 508 expedida por Corantioquia en el 2017, respecto a las ciénagas del Sapo y Hoyo Grande, se revelan contradicciones en relación con lo que Mineros S.A. establece como política medio ambiental:

Se ha evidenciado que las comunidades de aves, reptiles y mamíferos terrestres y acuáticos, así como las comunidades hidrobiológicas, han disminuido significativamente sus poblaciones [...] La caza de subsistencia y la minería de aluvión

se constituyeron como las principales amenazas de la zona. Esta última afectando especialmente a la ictiofauna por la cantidad de sedimentos aportados a los cuerpos de agua. Especies como el manatí (*Trichechus manatus*) y la danta (*Tapirus terrestres*) se encontraban en la región y han desaparecido completamente del complejo cenagoso, información tomada de las comunidades, evidencia de que “algunas especies de pavas son cada vez menos comunes”, el pajui o paujil (*Crax Alberti*) que se escuchaba “pujar” en los bosques cercanos a las ciénagas de El Sapo y Hoyo Grande,

actualmente se puede considerar “extinto localmente”².

Sumado a lo anterior, si analizamos algunas de las acciones expuestas, por ejemplo, la que tiene que ver con la prevención, mitigación y compensación de los impactos ambientales que se ocasionan a los ecosistemas, encontramos que el impacto ocasionado por la minería en el río Nechí no se ha prevenido, tampoco

mitigado y/o compensado. Claramente, la empresa ha eludido principios que orientan la prevención del daño ambiental. Lo anterior se pudo demostrar durante el recorrido realizado por el río Nechí el 19 de octubre del 2019, a través del cual comprobamos cómo la expansión de las dragas de la empresa Mineros S.A. arrasaba indiscriminadamente con la fauna y la flora de la zona. (Ver ilustración 6).

Ilustración 6. Proceso de expansión de dragas de explotación de Mineros S.A. y daños ocasionados a humedales y ciénagas. Recorrido río Nechí, municipio de Nechí, 19 de octubre del 2019.



Fuente: Agencia de Prensa IPC, 2019.

2 Corantioquia, Resolución No. 508 de 2017.

Al considerar lo anterior, en esta documentación de caso, la naturaleza y especialmente el río Nechí se reconocerán como sujetos vivos; en consecuencia, se considerarán víctimas directas del extractivismo de la empresa Mineros S.A. Esta consideración se sustenta en la sentencia T-622 de 2016, providencia que declaró como sujeto de derechos al río Atrato y, según la cual:

La importancia de la diversidad biológica y cultural de la nación para las próximas generaciones y la supervivencia de nuestra riqueza natural y cultural plantea al Estado colombiano la necesidad de adoptar políticas públicas integrales sobre conservación, preservación y compensación que tomen en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural. Así las cosas, la diversidad biocultural representa el enfoque más integral y comprensivo de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva. En otras palabras, la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que *la naturaleza pueda ser sujeto de derechos*. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. **(Subrayado fuera de texto)**.

Quinta parte

Historial o antecedentes de violaciones de derechos humanos cometidas por la empresa en otros sitios del mundo

En Nicaragua la empresa Mineros S.A. ejecuta el proyecto Luna Roja, en alianza estratégica con las empresas Hemco y Royal Road. De acuerdo con el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4), Hemco opera en Bonanza, región autónoma de la costa Caribe Norte de Nicaragua. En Bonanza se ubica la reserva natural Bosawa, considerada una de las más importantes de América Latina después de la selva amazónica (M4, 2013).

La investigación *Colonos: saqueo y despojo en Nicaragua* explica que Hemco ha vulnerado los derechos de los pueblos indígenas de la Moskitia nicaragüense, ubicada en la costa Caribe de ese país. La Moskitia es el territorio tradicional de los pueblos indígenas miskitu, sumu-mayangna y rama y de las comunidades afrodescendientes garífuna y creole (Intercontinentalcry, 2016).

Conclusión

El Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes representó un espacio de interlocución para que distintas organizaciones sociales del departamento de Antioquia expusiéramos las consecuencias de múltiples conflictividades ecológicas y sociales que tienen lugar en la región. Los casos presentados ante este Tribunal intentaron –según

afirmaciones de los jueces y expertos—“confrontar la aplicación del derecho con hechos que le son contrarios y revelaron prácticas de carácter sistemático provenientes de empresas y del Estado colombiano que atentan contra la dignidad humana y la naturaleza”.

Con la presentación del caso “*Crímenes contra la Naturaleza*” cometidos por la empresa Mineros S.A., el Instituto Popular de Capacitación denunció las graves violaciones a los derechos humanos y a los derechos de la naturaleza producidos por el modelo de desarrollo extractivista que impera en la región del Bajo Cauca antioqueño. Con estas violaciones se visibilizaron los daños a la vida de ecosistemas como el río Nechí y a las especies de flora y fauna que lo integran, así como las afectaciones a la población.

Este ejercicio apuntó a reflexionar acerca de las rupturas que produce el extractivismo en las relaciones sociedad-naturaleza que construyen las comunidades de los municipios de El Bagre y Nechí, quienes tienen un vínculo esencial con el afluente, dado que este es una de sus principales fuentes de subsistencia. Además, intentó develar las contradicciones de dicho modelo insertando en el debate atinente a los conflictos ecológicos dos asuntos importantes: primero, el análisis de las relaciones de poder que emergen en dicha conflictividad; segundo, el análisis de la relación de indisolubilidad que existe entre los humanos y los no humanos, y cómo esta se ve alterada por la minería.

Asimismo, condujo a establecer las posibles responsabilidades que se les atribuye tanto al Estado colombiano como a Mineros S.A., determinándose que el primero es uno de los actores que mayor

responsabilidad tiene en este conflicto ecológico y social al haber otorgado un título de Reconocimiento de Propiedad Privada (RPP) a la empresa y también al haber desconocido principios y normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

Finalmente, el Tribunal Internacional de Opinión por la defensa de los bienes comunes fue un espacio propicio para motivar reflexiones acerca de la problemática ambiental que hoy en día enfrenta la humanidad y problematizar el papel de las empresas en violaciones a los derechos de la naturaleza y a los derechos humanos. Cabe resaltar que respecto a esto último, aún quedan pendientes debates no solo sobre la protección de los bienes comunes, sino también sobre las formas de operación del derecho a fin de garantizar efectivamente el acceso a la justicia de sujetos víctimas de abusos empresariales.

Referencias

- Corantioquia (2014). *Atlas Hidrogeológico del Bajo Cauca*. Medellín: Corantioquia.
- Defensoría del Pueblo (2015). *La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos*. Bogotá.
- Departamento de Antioquia (s.f.). *Bajo Cauca*. Disponible en: <https://antioquia.gov.co/index.php/antioquia/regiones/bajo-cauca>
- Instituto Popular de Capacitación (2018). *Línea Base de Análisis Territorial para el Bajo Cauca. Documento de trabajo*. Medellín: IPC.
- Intercontinentalcry.org (20 de mayo de 2016). *Colonos: saqueo y despojo en Nicaragua*. Disponible en: <https://intercontinentalcry.org/colonos-saqueo-y-despojo-en-nicaragua/>

Mineros S.A. (2019). *Certificación de recursos y de reservas*.

Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (12 de junio de 2013). *La minería en tiempos de Ortega*. Disponible en: <https://movimientom4.org/2013/06/la-mineria-en-tiempos-de-ortega/>

Noticias Caracol (4 de febrero de 2019). *Eradicación de cultivos ilícitos, uno de los objetivos para frenar violencia en el Bajo Cauca*. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/antioquia/erradicacion-de-cultivos-ilicitos-uno-de-los-objetivos-para-frenar-violencia-en-el-bajo-cauca>

Organización de las Naciones Unidas (2018). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. ONU: Consejo de Derechos Humanos.

Teleantioquia Noticias (4 de enero de 2019). *Preocupante balance entrega Defensoría del Pueblo para Bajo Cauca*. Disponible en: <https://www.teleantioquia.co/featured/preocupante-balance-entrega-defensoria-del-pueblo-para-bajo-cauca/>

Uniminuto (2018). *Minería de oro responsable, territorios en paz*. Disponible en: <http://www.uniminuto.edu/documents/1242125/14753444/2018-09-20+Reto+-Mineri%CC%81a+de+Oro+Resposnable+V3.pdf/b80e6b88-95e7-41c1-9727-205e6522a05d>

Verdadabierta.com (14 de enero de 2019). *‘Caparrapos’: fuerza que desestabiliza el Bajo Cauca antioqueño y el sur cordobés*. Disponible en: <https://verdadabierta.com/caparrapos-fuerza-que-desestabiliza-el-bajo-cauca-antioqueno-y-el-sur-cordobes/>

La descarga en el Código Minero colombiano

Por:
Óscar Augusto Mesa Martínez³

Introducción

En este artículo se analiza la *descarga* (Hibou, 1998a; 2013) que el Estado colombiano hace en privados para explorar y explotar la minería en el país a partir de la Ley 685 de 2001 –actual Código Minero– y de la figura del “contrato de concesión minera” contenida en él. En este Código, el Estado promovió la participación de privados (empresas y personas naturales o jurídicas), tanto nacionales como extranjeros, y de esta forma, mediante el otorgamiento de estos contratos, descargó (Hibou, 1998a; 2013) en privados la función de soberanía sobre la explotación de la actividad económica minera, con lo cual el Estado colombiano privatizó la minería.

En la primera parte, este artículo controvierte algunas interpretaciones sobre las transformaciones neoliberales del Estado, según las cuales las modificaciones a la política minera en favor del capital trasnacional serían expresión de una “ausencia” o “retirada del Estado” (Strange, 2003). En este sentido, se presenta el enfoque de la “privatización del Estado” propuesto por Hibou (2013), según el cual la participación de privados en el negocio de la minería no significa una “ausencia” estatal, sino una nueva forma de configuración del Estado que depende y se ejerce cada vez más por medios

3 Docente universitario e investigador IPC.

privados para asegurar la dominación estatal. En el siguiente apartado se presenta la implementación de la figura de la “concesión” en la política minera colombiana, particularmente en la Ley 685 de 2001. Según veremos, la figura del “contrato de concesión minera” no es creación de la actual legislación minera, sino que ya había sido establecida en el Código Minero de 1988, luego de que este reintrodujera la figura de la “concesión” que prevaleció en el país desde inicios del siglo XX y hasta 1974 cuando fue eliminada de la política minera colombiana. Finalmente, se presentan los lineamientos del proceso de formalización minera contenidos en la Ley 1658 de 2013 y los decretos 0933 de 2013 y 480 de 2014, y a partir de los cuales las empresas mineras pasan a convertirse en *intermediarios* (Hibou, 2013) entre el Estado y los actores de la minería en el territorio, sin que esto signifique la erosión del poder estatal.

Transformaciones neoliberales del Estado

Sobre las transformaciones neoliberales del Estado y de su intervención en el sector de la minería existe una amplia producción académica. Entre otros, autores como Toro, Fierro, Coronado & Roa (2012) consideran que en este proceso el Estado asume un rol cada vez más “pasivo” en el sector de la minería, lo que generaría una “debilidad” institucional, un incremento de los conflictos y una disminución de la “soberanía” estatal en favor de las empresas transnacionales, toda vez que el Estado sería capturado por intereses privados. Sobre esta línea, Fierro (2012a; 2012b) analiza las tendencias

nacionales e internacionales de la política minera, considerando que las agendas globales, como el Consenso de Washington, incluyeron modificaciones en los códigos mineros de la mayor parte de países de Latinoamérica en la década de 1990. Fierro destaca que las modificaciones a la legislación minera habrían “restringido” la acción del Estado, lo que llevó a que la política minera se definiera en función de una apuesta de desarrollo minero sustentada en la participación de la industria privada. Algunos de estos argumentos son compartidos por Duarte (2012), quien realiza un análisis en la larga duración (entre los siglos XVI y XXI) de las diversas maneras de gobernar el subsuelo minero en el contexto colombiano. Él considera que en la década de los 90 del siglo XX inició la administración minera bajo el neoliberalismo. Para el autor, las modificaciones introducidas por la Constitución de 1991, los procesos de reestructuración administrativa, la liquidación y reorganización de las empresas estatales y las modificaciones que introdujo el Código Minero de 2001 ampliaron las facilidades para la inversión y la explotación extranjera sobre los recursos mineros de la Nación, y configuraron un modelo de explotación minera de “enclave exportador” en el que el Estado “va retirando su participación” sobre la minería, pasando a desempeñar un papel “relativamente pasivo” (Duarte, 2012). En estos términos, las modificaciones al papel del Estado en la política minera serían resultado de un debilitamiento deliberado, una “renuncia” (González & Jiménez, 2016), que buscaría garantizar la promoción internacional de la minería y la confianza inversionista

(Rivera & Pardo, 2014). Este debilitamiento se expresaría institucionalmente en las políticas implementadas en el marco de las reformas neoliberales y en la puesta en marcha de modelos extractivos tendientes a debilitar la institucionalidad, o sea a minar el Estado (López, 2014), con lo cual este sufriría un “adelgazamiento” palpable en la pérdida de funciones como el control y la fiscalización de operaciones de capitales privados (Suárez, 2013) y su soberanía se vería disminuida. El Estado, reconfigurado como benefactor de los capitales transnacionales y financieros, se habría “alineado” (Orrego, 2017) en favor de los grandes capitales, desvirtuándose y desmantelando su soberanía. Lo que se afirma de manera explícita e implícita es que el llamado “Estado neoliberal” consistiría entonces en el recorte de funciones y burocracia estatal.

En esta misma línea, la disminución de la soberanía estatal en favor de las empresas mineras transnacionales sería resultado de la captura del Estado por parte de intereses privados de dichas empresas (Pulido, 2015; Betancur, 2012). Desde este análisis, elaborado a partir del enfoque de la captura del Estado⁴ propuesto por Garay, Beltrán, Guerrero, & Salcedo (2008), la proliferación de múltiples exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales “a la medida” de empresas mineras en la administración del régimen tributario colombiano, la intervención de gobiernos y empresas en la modificación de la legislación minera, la influencia de empresas dominantes del sector sobre instituciones estatales, el fenómeno de “puertas giratorias”⁵ y las prebendas a funcionarios en ejercicio para obtener favores de

titulación, entre otros, constituirían en su conjunto la evidencia que apuntaría hacia la captura del Estado por los intereses mineros privados.

Además de estas transformaciones del Estado, la implementación de proyectos mineros en muchas zonas del país estaría generando un reordenamiento del territorio y serios impactos ambientales, violación de derechos humanos, profundización de las problemáticas de las comunidades y distintos conflictos sociales (Maya, 2016; Idárraga, Muñoz, & Vélez, 2010; Vélez & Ruiz, 2015; González, Salcedo, & Rangel, 2015; Betancur, 2012; Saade, 2013; Tierra Digna, ABColombia, CINEP/PPP, Unión Europea, 2015); también se estarían generando procesos de criminalización de las actividades de minería artesanal e informal (Sierra, 2016; Rojas, 2013), así como transformaciones tanto de los procesos identitarios como

4 También bajo la dirección de Luis Jorge Garay se realizó la serie de informes “Minería en Colombia” (2013a, 2013b, 2014a, 2014b) para la Contraloría General de la República de Colombia, que constituyen uno de los más completos análisis sobre el impacto de la minería extractivista en el país. En esta serie se tocan temas como la globalización, medio ambiente, ordenamiento territorial, conflicto armado, despojo de tierras, participación del Estado y la sociedad en la renta minera, y propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano, entre muchos otros. Particularmente, presentan un panorama bastante complejo sobre la minería, que ha llevado a concluir que la minería ha sido una “maldición” que proviene de la incapacidad del Estado para regular y controlar este sector (Rudas & Espitia, 2013).

5 La puerta giratoria hace referencia al paso de exfuncionarios públicos, en la mayoría de los casos responsables de la entrega de títulos mineros, entre ellos ministros de Estado, a ser altos funcionarios de las grandes transnacionales mineras y viceversa.

de la manera en que las comunidades se articulan con las dinámicas económicas, políticas y legales, nacionales y transnacionales vinculadas a la minería (Göbel & Ulloa, 2014). Situaciones que se agravarían, dado que los recursos generados por la actividad minera en muchos casos no se traducen en desarrollo económico y social para los territorios (Ibáñez & Laverde, 2014), sino más bien en una “maldición de los recursos” (Suárez, 2013; Rudas & Espitia, 2013).

En general, las transformaciones neoliberales del Estado, así como las modificaciones a la política minera en favor del capital trasnacional, y el cambio en las funciones del Estado que disminuyó su intervención directa en el sector de la minería y, a la vez, entregó a privados la actividad minera, serían expresión de una “ausencia” del Estado y de su “captura” (Garay et al., 2008) por parte de los intereses de las empresas mineras transnacionales, configurando un “Estado neoliberal”. La idea que subyace allí es que la función de los Estados-nación es ya obsoleta, o cuando menos muy marginal” (Hibou, 2013, p. 15). La supremacía de los mercados, la emergencia de actores privados transnacionales, ineficiencia de los Estados para regular la economía y el dominio de lo económico sobre lo político darían lugar a un “Estado mínimo” y a una “difusión del poder”, generando así la pérdida de soberanía y de legitimidad estatal conducente a la “retirada del Estado” (Strange, 2003), que sería un proceso resultado de la “difusión” del poder y de un “desplazamiento” de la autoridad, poderes y responsabilidad tradicionales del Estado hacia el mercado, agentes e instituciones

privadas. Según este enfoque, la emergencia de actores privados en el nivel internacional conllevaría a una pérdida de legitimidad, de eficacia de las medidas del Estado y un vacío de responsabilidad⁶.

Contrariando esta idea, autores como Hibou (2013), señalan que la participación de privados en el negocio de la minería no significa una “ausencia” estatal, sino una nueva forma de configuración del Estado, que depende y se ejerce cada vez más por medios privados para asegurar la dominación estatal. Según la autora (1998a; 2013), no es tan seguro que estemos ante un movimiento de “retirada del Estado” o de mínimo intervencionismo:

No asistimos a la destrucción del Estado, a su cuestionamiento y a su pérdida de legitimidad y soberanía, sino a la continuación de su formación o su reconfiguración en un contexto de multiplicación de restricciones y también de oportunidades internacionales. Esto no significa, por supuesto, que nada se mueve y que no se están produciendo transformaciones profundas. Simplemente, esta modificación de los modos de gobierno se realiza en una dirección que deja cada vez más espacio para la delegación. Hoy, el Estado no ha sido completamente eliminado de sus prerrogativas, pero está interviniendo cada vez menos directamente y su capacidad de control y de regulación se encuentra alterada. (1998a, p. 7)

6 Para una crítica a este argumento, ver los trabajos de Sharma & Gupta (2006) y Agudo (2014), entre otros.

Para Hibou (1998a; 2013), a pesar de que es indiscutible la metamorfosis del Estado –por la internacionalización de las economías y la modificación de las estructuras productivas–, esto no significa que el Estado se ha “trivializado” o que haya dejado de ser “la fuente de la autoridad suprema” (2013, p. 17), sino que las modalidades de intervención y de influencia económica que ejerce hoy en día han cambiado. En este sentido, y refiriéndose particularmente al caso africano, señala que “la liberación económica impuesta por los socios capitalistas desemboca menos en el “Estado mínimo” de la utopía neoclásica que en la redefinición de nuevos reglamentos de Estado, en la dispersión de la toma de decisiones y la primacía de las funciones de intermediación” (p. 29).

A partir de allí, Hibou (1998a; 2013) reflexiona sobre la hipótesis de la “privatización de los Estados”⁷, según la cual los procesos de “privatización” desarrollados a nivel mundial en el marco del neoliberalismo⁸ dan cuenta no solo de una forma de gestión económica, sino de una nueva forma de regulación política en la que el ejercicio del poder político organizado bajo la forma estatal depende de recursos privados y, a la vez, se despliega a través de agentes privados. En este sentido, la autora entrevé nuevas formas de poder y de gobierno en las estrategias estatales que parecen en retirada.

Si el término mismo de “privatización” es una alusión explícita a la retórica liberal dominante, hablar de la “privatización del Estado” en ningún caso constituye un desliz semántico, un juego de palabras; esta expresión traduce los procesos concomitantes de ampliar la participación de intermediarios privados a un número creciente de funciones que antes le co-

rrespondían por derecho al Estado, y de una nueva distribución de este último. (Hibou, 2013, p. 17)

Para la autora, la privatización se refiere no solo a la apropiación privada de empresas que eran públicas, también concierne a la entrega a privados de la explotación de recursos económicos y minero-energéticos; a la *concesión* de servicios públicos; a la delegación de funciones reguladoras y hasta las funciones imperiales del Estado como la fiscal y de seguridad. De esta manera, la “privatización del Estado” da cuenta de la participación de intermediarios privados en funciones que antes le correspondían al Estado y que configura una

7 Además de los trabajos de Hibou (1998a; 1998b; 2013; 2015), esta problemática ha sido abordada también por otros autores como Bayart (1999), en “El Estado en África. La política del vientre”; Bayart, J., Ellis, S., & Hibou, B. (1998), en el ensayo colectivo “The criminalization of the State in Africa”; Mbembe (2001; 2011), en “On the Postcolony” y “Sobre el gobierno privado indirecto”, respectivamente; Diouf (1999), en “Privatisations des économies et des États africains. Commentaires d’un historien”. Entre otros. Para un rápido acercamiento al “estado de la cuestión” sobre este tema, ver Ngoie (2007).

8 Aunque Hibou (2013) no califica aquí a este proceso como neoliberal, en “El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región mediterránea” (2015), claramente se refiere a este así. Allí, Hibou comprende el neoliberalismo no solo como un orden económico –una fase del capitalismo–, “sino también como un orden político”. Para la autora, “Desde los años ochenta, se ha descrito el neoliberalismo como el fin del proteccionismo estatal en los países europeos, el establecimiento de programas de ajustes estructurales en los países en desarrollo y la transición hacia una economía de mercado en los antiguos países socialistas. También se ha hablado de un desafío a la soberanía económica de los Estados, que parecen reducidos a la impotencia en la escena económica globalizada” (Hibou, 2015, p. 163).

nueva forma de gobierno. Según Hibou (1998a), “la privatisation de l’État constitue ainsi un nouvel enjeu dans l’exercice du pouvoir et produit de nouvelles relations et de nouveaux espaces de pouvoir” (p. 7).

Para comprender las características de esta nueva forma de regulación política o de gobierno que es la “privatización del Estado”, Hibou puntualiza en dos asuntos que considero relevantes retomar: primero, la imposibilidad de separar Estado y sociedad, y segundo, la distinción entre poder estatal y soberanía.

Para Hibou, ubicada desde un enfoque heredero de la tradición de la sociología histórica del Estado, el cual rechaza la visión sustancialista y normativa del poder del Estado⁹, la imposibilidad de la separación entre Estado y sociedad tiene que ver con la imposibilidad de separar “lo económico de lo político, lo particular de lo general, lo público de lo privado” (1998a, p. 167).

El papel político de los intereses públicos o el acaparamiento de las riquezas por élites o equipos dirigentes restringidos no va en contra del Estado en la medida en que estos actores privados son también actores públicos y estatales. Estas prácticas de apropiación se convierten en prácticas políticas, en otras palabras, en gobernabilidad total. (Hibou, 2013, p. 47)

La imposibilidad de establecer claramente la distinción entre el Estado y sociedad, entre lo económico y lo político, permite a la autora afirmar que la privatización del Estado corresponde a un proceso político y, como señalaba arriba, a una nueva forma de gobierno. El segundo asunto, la distinción entre poder estatal y soberanía, tiene que ver, según Hibou (2013), con

la necesaria distinción entre los atributos y las funciones del Estado; esta diferenciación permite afirmar que la *delegación* de las antiguas funciones imperiales y de monopolios (entre otros, como el fiscal y de seguridad) en privados no significa una pérdida de capacidad del Estado para ejercer poder.

Para entender las transformaciones en curso, es necesario distinguir los diferentes atributos y funciones del Estado, sobre todo distinguir entre poder estatal y soberanía, es más, la capacidad del Estado para ejercer un poder y para dominar a una autoridad reguladora (concretamente, dominar una política económica o controlar la riqueza, la productividad económica de una población, casi a la población como tal). Esta distinción permite ver, por ejemplo, cómo la capacidad reguladora puede erosionarse formalmente, en tanto que su poder permanece y sigue desplegándose. Permite también subrayar cómo las nuevas modalidades de apropiación de los recursos, a menudo a través de la privatización, pueden ser compatibles con los modos de intervención estatal y por tanto no minan forzosamente las bases del ejercicio del poder del Estado. (p. 49)

⁹ En esta visión sustancialista, el Estado se presupone, a partir de la separación Estado-sociedad, Estado-economía; y se define, también a priori, según el monopolio de atributos como la violencia legítima, la soberanía y la tributación. Para la crítica a esta visión, por solo mencionar algunos, ver los textos de Abrams (2015) y Mitchell (2015). Y en nuestro contexto latinoamericano, los trabajos Escalona (2011a; 2011b) y Agudo (2014), entre otros.

En este proceso la capacidad de regulación del Estado puede ser delegada en privados, configurando una presencia o intervención indirecta, sin que esto signifique que desaparezca el poder estatal: la regulación pasa a realizarse indirectamente. Esta distinción permite a Hibou precisar más adelante que la privatización del Estado es “una multiplicación de los puntos de ejercicio del poder estatal” (2013, p. 50), es decir, que para esta autora la privatización debe entenderse como una nueva modalidad de dominación política en la cual el Estado se descarga (Weber, 2011) en privados y extiende su gobernabilidad (Foucault, 1991), como se verá a continuación.

La autora retoma de Weber (2011) la noción de “descarga” y de Foucault (1991) la noción de “gobernabilidad” para explicar la extensión del poder estatal por medio de privados que configuran la presencia indirecta del Estado en el territorio. Respecto a la descarga¹⁰, según Hibou (2013), esta noción fue introducida por Weber (2011). La referencia general a este autor clásico de la sociología y uno de los principales referentes en los estudios sobre la dominación está relacionada básicamente con la definición contemporánea del tipo ideal de Estado como “un instituto político de actividad continuada, cuanto y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 1977, pp. 43-44).

Weber (1977) define un tipo ideal de Estado como una organización legal, burocrática, racional y unitaria que monopoliza la violencia legítima. La adopción mecánica de esta definición en los estudios

sociológicos y de ciencia política llevó a concebir el Estado como una estructura coherente o una cosa diferente o separada de la sociedad, revestida de atributos naturales como la violencia legítima, la soberanía y la tributación, y resultado de un proceso de formación lineal y homogénea.

Las implicaciones de asumir este enfoque en el análisis político han llevado a concebir esta abstracción de la teoría sociológica sobre la conformación del Estado como el único posible, y no como “uno de los modelos posibles” (Bolívar, 1999, p. 266). Según este autor, “Como abstracción propia de la teoría sociológica, este modelo recoge y enfatiza las características más importantes de la formación de los Estados Consolidados, pero no puede dar cuenta de la particularidad con que tales procesos ocurren en otros contextos” (1999, p. 266). La adopción mecánica del modelo weberiano conduce a una mirada limitada del campo estatal que niega la existencia de las partes grises del Estado (Alonso, 2014), que “vuelve anormales aquellos procesos en los cuales la autoridad es fragmentada o cedida” (Comaroff, 2009, p. 26). Desde ese enfoque, los Estados que no se acoplan a los rasgos enunciados por el modelo weberiano son catalogados como “Estados capturados”, o “Estados débiles” y “fallidos”.

10 Esta noción también ha sido retomada por otros autores como Mbembe (2011), en sus análisis sobre el Gobierno Privado Indirecto.

No obstante esta definición sobre el Estado, Weber también analizó otras formas de dominación y de Estado no burocratizados ni de intervenciones permanentes; dicha modalidad de Estado tiene como principal característica la noción de “descarga”. En Weber (2011), esta noción es utilizada para subrayar el contraste entre Occidente y Oriente, y mostrar cómo en el caso de Oriente no se desarrolló ninguna forma de explotación relacionada con el trabajo forzado, sino que, en cambio, sí dominó la apropiación de las exacciones tributarias y del reclutamiento por privados, a través de cuatro formas: empresarios, burócratas, soldados y señores territoriales. Al respecto, señala:

Dada la situación de la técnica administrativa de aquel entonces, creaba ciertas dificultades la formulación de un presupuesto. Por esta causa el “imperante” descargaba con regularidad el riesgo de la inexistencia de ese cálculo sobre los hombros de otras personas, ya sea arrendando la exacción de tributos a empresarios o funcionarios, o encomendándola directamente a los soldados, quienes cobraban sueldos en forma de impuestos, o transfiriéndola finalmente a los señores territoriales. Esta apropiación de las exacciones tributarias por parte de poderes privados se debía a la falta de un aparato fiscal público que mereciese la confianza, falla que, a su vez, tenía su origen en el escaso nivel moral del personal administrativo. (p. 95)

Para el autor, las tres primeras formas de apropiación (el arrendamiento de tributos a empresarios, la encomienda a los funcionarios de la percepción de los tributos y la cesión de las exacciones tributarias a los soldados), como formas de apropiación de prestaciones monetarias y del reclutamiento originalmente ejercidas por

el Estado y cedidas ahora a privados, son la base del sistema feudal de Oriente, en el cual “no hallamos una economía feudal propia, y sí, en cambio, una auténtica expoliación tributaria” (p. 96). O sea, el Estado indirectamente, por medio de privados, continuó ejerciendo poder.

Weber señala respecto a la cuarta y última forma de “utilización de los ingresos del imperante”, el traspaso a los rémulos o señores territoriales, que esta forma permite al príncipe ahorrarse una organización administrativa propia, encomendando la percepción de tributos y, eventualmente, también el reclutamiento militar a poderes ya existentes de carácter privado. En este punto, el autor comprende que si bien hay varios tipos de prácticas de “descarga” propios del sistema oriental, reconoce que este sistema, en tanto que técnica de gobierno y procedimiento de formación de la propiedad, no expresa un rasgo cultural propio de Oriente.

Para Weber, también en Occidente se presentan prácticas de apropiación de las exacciones tributarias por parte de señores territoriales que fortalecen así la presencia indirecta del Estado. Habría sido este tipo de dominación el que permitió administrar Roma, cuando en la época imperial la cultura de la costa penetró en el interior del país y el Imperio se convirtió en un Estado continental, en lugar de ser una liga de ciudades predominantemente marítimas. Sin embargo, a diferencia de Occidente, donde predominan las formas de explotación relacionadas con el trabajo forzado, en Oriente fueron dominantes las formas de extorsión de los impuestos o la apropiación de las exacciones tributarias por privados.

Hibou retoma la noción de “descarga” en Weber (2011), referida al “ahorro” de la burocracia y la delegación en privados, puntualizando que, siguiendo a Weber, esta modalidad de ejercicio del poder era común en la historia. Para esta autora, la descarga no es sinónimo de ausencia de Estado. La aparente ausencia corresponde a situaciones o momentos históricos mucho menos burocráticos que dependen en muy poca medida, o nada, de un aparato administrativo estatal, lo que no significa que por carecer de burocracia estatal el ejercicio del poder sea menos efectivo porque la presencia indirecta del Estado por medio de privados puede suplir distintas funciones y hacerlo de manera exitosa, por ejemplo, la seguridad privada, lo cual no implica negar la acción directa del Estado, como luego se verá.

Para dar cuenta de este ejercicio del poder por medio de la descarga, Hibou (1998a; 2013) retoma de Foucault (1991) la noción de “governabilidad”, también traducida del inglés “governmentality” y del francés “gouvernementalité” como “gubernamentalidad”. Para este autor, la gobernabilidad no se refiere solo a las instituciones del Estado, sino al poder en términos de sus métodos, o sea a las formas de su ejercicio. En este sentido, Foucault señala:

Sabemos qué fascinación ejerce hoy el amor o el horror del Estado; sabemos cuánta atención se concede a la génesis del Estado, su historia, su avance, su poder y abusos, etc. El valor excesivo atribuido al problema del Estado se expresa, básicamente, de dos maneras: la forma uno, inmediata, afectiva y trágica, es el lirismo del monstruo frío que vemos frente a nosotros; pero hay una segunda forma de sobrevalorar el problema del Estado,

lo que es paradójico porque aparentemente es reduccionista: es la forma de análisis que consiste en reducir el Estado a un cierto número de funciones, como por ejemplo el desarrollo de fuerzas productivas y reproducción de las relaciones de producción y, sin embargo, esta visión reduccionista de la importancia relativa del papel del Estado, lo convierte en absolutamente esencial como un objetivo que necesita ser atacado y una posición privilegiada que necesita ser ocupada. Pero el Estado, no más probablemente hoy que en cualquier otro momento de su historia, no tiene esta unidad, esta individualidad, esta rigurosa funcionalidad ni, para hablar francamente, esta importancia; quizás, después de todo, el Estado no es más que una realidad artificial y una abstracción mitificada, cuya importancia es mucho más reducida de lo que se cree. Tal vez lo que es importante para nuestra modernidad, es decir, para nuestro presente, no es tanto la estatización de la sociedad, como la “gubernamentalización” del Estado. (1991, p. 103)

Para Foucault, el Estado, además de carecer de unidad, individualidad y rigurosa funcionalidad, puede entenderse a partir de la “gubernamentalización”, las tácticas de gobierno que hacen posible la continúa definición y redefinición de lo que está dentro y fuera de la competencia del Estado, por ejemplo, lo público en contraposición a lo privado. Esta perspectiva condujo al autor (1991) al rastreo histórico de las prácticas reales de poder, es decir, no lo que el Estado debe ser, sino a lo que es realmente. De allí que Hibou (2013) tome la noción de “governabilidad” porque esta permite restituir la historicidad de los Estados, el Estado continuo, y subrayar la multiplicidad de las relaciones entre lo social y lo político. Al respecto, señala:

La noción de gobernabilidad permite, pues, entender los procesos de privatización actualmente en curso, a la vez como mutación de las formas de gobierno e indisolublemente, como expresión de los procesos de subjetivación: las mutaciones de la “política del vientre” en el África Subsahariana o de Majzen, en Marruecos, son simultáneamente modificaciones de las formas y los puntos de intervención estatales y remodelación de diferentes “estilos de vida”, valores y normas ligados a registros históricamente pertinentes. (p. 46)

La noción de gobernabilidad permite a la autora (2013) comprender los procesos de privatización como una modificación de los modos de gobierno, en la que se incluyen los procesos de subjetivación¹¹, es decir, nuevas formas de objetivación o sujeción (Foucault, 1991) que permiten o contribuyen a la dominación. En este sentido, para Hibou (1998a) la gobernabilidad es entendida como “manière de diriger la conduite d’individus ou de groupes”, es decir, como una forma de moldear las conductas de los individuos, sus maneras de actuar y de pensar, sus valores y normas. Con esta noción, podríamos decir que Hibou (1998a; 2013) se libera de definiciones normativas y a la vez reductivas del Estado para observar mejor los procesos de configuración y reconfiguración del poder.

En conclusión, Hibou (2013) al retomar las nociones de “descarga” y “gobernabilidad” puede así “relativizar el valor normativo y supuestamente universal del modelo de gobierno directo” (p. 76) y con ello esbozar una perspectiva teórica para dar cuenta de otras maneras de intervención estatal, de nuevos contornos del Estado y de ejercicio del poder, menos

burocratizadas, pero no por eso menos eficaces. Para esta autora, “la privatisation constitue aujourd’hui la forme dominante de la gouvernementalité” (1998a), de allí que la descarga se caracteriza sobre todo por la participación de privados en el modo dominante de gobernabilidad (Hibou, 2013; 1998a).

La conjugación de la presencia indirecta y directa del Estado permite configurar lo que Hibou llama el gobierno indirecto privado: una forma de ejercicio del poder político en el cual el Estado se descarga en privados, es decir, “actúa por delegación o como gobierno a distancia” (2015, p. 163). Para esta autora, el gobierno indirecto privado es un “modo neoliberal de gobierno” (Hibou, 2015), es decir, es

11 El concepto de subjetivación, también introducido por Foucault (1991), va asociado al concepto de objetivación o sujeción: en Foucault no son independientes la una de la otra. Como señala Tassin (2012), el interés de Foucault por la subjetivación pasa por dos momentos: 1) Las formas de sujeción y 2) los procedimientos por los que un individuo se apropia de sí, se transforma él mismo en sujeto de sus propias prácticas. En la primera, existen tres modos de objetivación: la objetivación científica del sujeto, la objetivación experiencial y la objetivación del sujeto como sujeto. Para Foucault, la objetivación se refiere al modo en el que el poder se apropia del sujeto, el modo en el que un sujeto queda atrapado en relaciones de poder que lo configuran. En Foucault la subjetivación se concibe como una forma de dominio y no se podría disociar el llegar a ser sujeto de los procedimientos, ya sea de vasallaje, ya sea de dominación, en los que y por los que un sujeto se constituye como sujeto. No habría sujeto sin sujeción; pero tampoco habría sujeción sin resistencias, lo que permite al sujeto “subjetivarse” por oposición a los poderes que intentan configurarlo, disciplinarlo, normalizarlo. Por su parte, en el segundo momento, el de los procedimientos por los que un individuo se apropia de sí, se transforma él mismo en sujeto de sus propias prácticas, podríamos decir, que el sujeto se subjetiva, se desclasifica de su identidad como sujeto sometido.

una forma de regulación política que se inscribe en el orden neoliberal, y en este sentido señala que “El Estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención” (p. 182). Modalidades que toman la forma de las fuerzas económicas y de los actores privados con los que interactúan, por eso señala: “Las intervenciones estatales tienen que moldearse dentro del patrón de la economía política neoliberal” (p. 182).

Hibou (2013), a partir de diferentes ejemplos, analiza el modo de operar del gobierno indirecto¹². Para ello establece cuatro características centrales de su funcionamiento: 1) la extensión del papel de las entidades llamadas privadas; 2) la permanencia de las negociaciones entre actores dominantes, sean públicos o privados; 3) la reformulación incesante de las fronteras entre lo público y lo privado; y 4) la continuidad de la influencia de lo político y de las relaciones de poder en general.

1) La extensión del papel de las entidades llamadas privadas: esta primera característica tiene que ver con la participación de actores privados en funciones que antes correspondían directamente al Estado, asumir esas funciones reguladoras genera o fortalece la capacidad de intermediación de los privados en la medida misma en la cual la participación de más actores en campos anteriormente bajo el dominio directo del Estado dificulta la toma de decisiones; el intermediario, entre otros aspectos, logra concitar acuerdos que inciden en la toma final de las decisiones, allí radica parte de su poder.

La descarga convierte a los actores privados en intermediarios del Estado y al mismo tiempo a través de estos el Estado extiende de manera indirecta su gobernabilidad en los territorios, por ejemplo: la privatización de empresas públicas de recursos económicos, minero-energéticos, servicios públicos y de funciones imperiales como la tributación y la seguridad.

- 2) La permanencia de las negociaciones entre actores dominantes, sean públicos o privados: esta característica tiene que ver con el carácter permanente y continuo de las negociaciones y de los arreglos inestables entre distintos actores y que, según Hibou “figuran siempre en el centro del proceso de delegación y de control *ex post* que caracteriza a este tipo de gobierno indirecto cada vez más privado” (2013, p. 37). Esta característica, que detallaré más adelante, tiene que ver con que en este tipo de procesos de delegación, los acuerdos o contratos, formales o informales, entre el Estado y los privados, no son estables, sino que son sometidos a una renegociación constante.
- 3) La reformulación incesante de las fronteras entre lo público y lo privado: la tercera característica está relacionada con el carácter poroso y cambiante de las fronteras entre lo público y lo privado –que también son sometidas a renego-

12 Hibou (2013) analiza los casos de las configuraciones africanas, las configuraciones magrebí y el desarrollo de los mercenarios y de las empresas de seguridad privadas. Para la autora, “Estos no son ejemplos aislados, y en todos los países africanos se encuentran prácticas de gobierno indirecto de muy diferentes formas” (p. 26).

ciaciones permanentes (Hibou, 1998a; 2013)–, lo económico y lo político, entre lo legal y lo ilegal, lo tolerado y lo aceptado, produciéndose permanentemente nuevas definiciones sobre estas fronteras. En este sentido, las fronteras entre el Estado y la sociedad, el Estado y la economía son cuestionadas (Mitchell, 2015; Abrams, 2015). Allí, el acaparamiento de la riqueza por “élites” no va en contra del Estado en la medida en que estos actores son parte del Estado. Además, la imposibilidad de establecer los límites entre lo económico y lo político, y entre lo legal y lo ilegal posibilita la permanencia de las negociaciones y la interferencia de la política y el ejercicio de su arbitrariedad en cualquier momento.

Esta situación la ilustra la privatización de la violencia con fines económicos y la privatización de recursos económicos por medio de la violencia, en la que se desdibujan las fronteras entre política y economía, y lo legal-ilegal, como lo muestra Mbembe (2001; 2011). Para este autor, el desarrollo de la violencia (guerra, saqueo, disturbios) con fines económicos transforma, a través de este proceso de apropiación privada desenfrenada, las nociones de propiedad, participa en la renegociación de espacios públicos y privados, y, finalmente, en la formación del Estado.

- 4) La continuidad de la influencia de lo político y de las relaciones de poder en general: la cuarta característica tiene que ver con que lo político sigue siendo decisivo en la economía, pero su influencia se ejerce indirectamente. Para Hibou (2013), con los procesos de privatización, lo político sigue siendo determinante; allí el Estado no solo se resiste, sino que se sigue formando (1998a). Así ocurre con los procesos de privatización en los cuales los privados se convierten en intermediarios, pero que aun así de-

penden del poder político del Estado. Esta dependencia define los contornos del Estado y es producto de la imposibilidad de separar Estado y sociedad y lo económico de lo político. Para esta autora, “El papel político de los intereses públicos o el acaparamiento de las riquezas por élites o equipos dirigentes restringidos no va en contra del Estado en la medida en que estos actores privados son también actores públicos y estatales” (2013, p. 47).

Dentro de las cuatro características anteriores, Hibou (1998a; 2013) confiere especial papel a las negociaciones y a los arreglos inestables. Para la autora, la privatización es una de las formas, si no es que la forma dominante, de negociación y formalización de las relaciones de poder. En este sentido, una de las características de estos procesos de delegación o descarga –que permiten entender mejor la función política de la intermediación privada– es la inestabilidad de los contratos o acuerdos, formales o informales, entre el Estado y los actores privados; por ser cambiantes, incluso secretos, tienen que renegociarse constantemente, por lo cual Hibou considera que la inestabilidad es una característica de esta forma de gobierno, sin embargo no es de su exclusividad, sino que “Elle se situe au coeur du politique” (1998a, p. 161). Para esta autora, la inestabilidad “no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político: crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder” (2013, p. 38).

Dicha inestabilidad obliga a los actores privados a asegurar sus beneficios reforzando sus redes (que mezclan actores públicos y privados) y multiplicando

contactos y relaciones con el sector público. De esta manera se generan “prácticas de imbricación” o “*straddling*” entre posiciones y prácticas de poder y de acumulación económica. Para Hibou, la descarga crea una suerte de “dependencia mutua” entre lo público y lo privado, dado que

El Estado necesita estos intermediarios para percibir ingresos o para mantener el orden económico y político, pero estos intermediarios dependen directamente del poder político para el ejercicio de sus funciones. Obviamente, estos fenómenos de empoderamiento son operables, y el control nunca es total. Pero en situaciones de fragmentación política, que caracterizan en gran medida a estas sociedades, el empoderamiento relativo puede ser una modalidad de poder: el poder central puede no controlar al conjunto de administraciones y sus “auxiliares”, para retomar el término colonial, si domina los relevos locales; puede no mostrar su presencia más que a tropezones, a menudo de forma arbitraria, manteniendo la distancia, si domina las reglas del juego o crea las normas y valores en curso; puede incluso competir con otros actores, si llega a integrarlos a su economía política, a sus estrategias de acumulación, de redistribución y de ascenso social. (2013, p. 40)

Las formas de gobierno indirecto privado, generadas por la descarga, no niegan *per se* la presencia directa del Estado. En algunos casos se da un “estrechamiento de los vínculos” o una combinación entre distintos tipos de intervenciones (directa e indirecta), tal como ocurre con las empresas de seguridad que, incluso sin estar formalizadas, pueden llegar a tener estrechos vínculos de interés con instituciones de seguridad del Estado y grandes empresas de seguridad internacional. Para la

autora, es en este sentido que la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado. De acuerdo con Hibou, la privatización no impide determinado dominio sobre la sociedad ni la capacidad de consolidación de un poder central o de un ejercicio de gobierno *directo* por parte del Estado. Sin embargo, para ella, dicho dominio tampoco significa un control total. Este intervencionismo implica reconocer que el Estado no es unidimensional, sino una serie de relaciones diversas y complejas entre el poder estatal y actores de distinto tipo. Estas relaciones y sus conflictos forman, según Hibou, el núcleo de esos arreglos, modela las formas del poder y su funcionamiento¹³.

En este proceso, como vimos, la autora no niega la posibilidad de “empoderamiento relativo” de los actores privados, pero señala que continúan sujetos al poder político, es decir, a la capacidad de lo político para “conceder un lugar a lo no institucional, a lo no oficial, a lo no central” (2013, pp. 70-71), lo cual no

13 Para la autora, resultan aquí relevantes las trayectorias históricas de cada uno de los Estados o de las regiones, dado que el significado de los procesos actuales de privatización del Estado no puede entenderse sino en relación con las trayectorias históricas, y que en muchos casos puede interpretarse como una “reinvención” de antiguas instituciones, lógicas de poder e imaginarios actualizados. Así, la privatización del Estado adopta diferentes significados según el país y la región, de acuerdo con la historia de cada Estado, de cada sociedad y de las relaciones entre Estado y sociedad. Para Hibou, por múltiples que sean, estas privatizaciones, “silvestres” o programadas, tienen en común su eco favorable en el discurso liberal predominante (2013, pp. 18-19).

desemboca en la erosión del Estado, ya que lo político sigue siendo determinante. Conceder lugar a esos otros actores privados evita a la autoridad estatal –por la fragmentación de las relaciones de poder– la constitución de polos económicos poderosos y el crecimiento de un poder administrativo y de gestión susceptible de empoderamiento. Es en este sentido que la privatización estatal o el gobierno indirecto privado generado por la descarga no significa “Estado mínimo”, sino más bien una “reestructuración de las formas de ser, comprender y actuar en los espacios políticos y económicos” (Hibou, 2013, pp. 83-84). En definitiva, para Hibou, la privatización no es ni una retirada del Estado o Estado mínimo. Por el contrario, el Estado y lo político en general siguen siendo actores decisivos de la economía, su influencia se ejerce de forma indirecta por medio de privados, lo cual, como se vio, no niega las acciones directas del Estado. De allí entonces que es posible comprender los procesos de privatización, incluyendo la de los recursos minero-energéticos, como un proceso en el cual el ejercicio del poder político bajo la forma estatal se “descarga” configurando un gobierno indirecto privado.

La adopción de este enfoque permite no “dar por supuesto al Estado, y a una larga serie de atributos del Estado, empezando por el carácter público del poder soberano” (Hibou, 2013, p. 9). Es decir, no entender al Estado como una estructura unidimensional, sino una serie de relaciones diversas y complejas entre el poder estatal, los grupos sociales, las comunidades locales, entre otros. De allí que el

gobierno indirecto privado generado por la *descarga* estatal estaría así distante de la idea neoliberal de un “Estado mínimo” ya que la privatización de las funciones del Estado no significa una pérdida del control del mismo Estado sobre las *descargas* concedidas. Por ello, Hibou concluye que “el estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención” (2015, pp. 182-183).

Planteada en estos términos, la concepción teórica del gobierno indirecto privado permite afirmar que la privatización de la minería, o sea la participación de privados en el negocio de la minería de oro, no significa una “ausencia” del Estado, sino una nueva forma de intervencionismo estatal, es decir, más que un Estado “ausente” se trata de una nueva forma de configuración política que depende y se ejerce cada vez más por medios privados para asegurar la dominación estatal en el sector de la minería.

Trayectoria histórica de la descarga en la política minera

Siguiendo la perspectiva de Hibou (1998a; 2013), conviene revisar en perspectiva histórica la implementación de la figura de la concesión en la política minera colombiana. Según Rettberg, Ortiz-Riomalo, & Yáñez-Quintero (2014), la legislación minera que ha existido en el país, desde la República hasta hoy, ha conjugado la participación de Estado y de privados. Es así como particularmente desde inicios del siglo XX los privados habían participado

en la actividad minera, entre otras, a través de la figura de la *concesión*¹⁴. Esta es una figura jurídica que autoriza de una determinada atribución, facultad al titular, o de un bien o derecho, llamado concedente, para delegar su ejercicio o aprovechamiento, por un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones, en favor de un tercero que se denomina concesionario, quien obra por cuenta y riesgo propio.

Bajo esta modalidad, según Duarte (2012), la delegación de atribuciones a privados para realizar actividades relacionadas con la explotación de recursos minerales (incluyendo hidrocarburos, entre otros), se puede rastrear en la legislación desde los primeros años del siglo XX, a partir de la Ley 30 de 1903, que clasificó los depósitos minerales como minas adjudicables en *concesión* contractual especial; la Ley 6 de 1905, durante el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1909), estableció la posibilidad de otorgar concesiones temporales para explotación, pero con la autorización previa de Congreso; la Ley 37 de 1931, conocida como la Ley de Petróleos, la cual determinó que el petróleo, propiedad de la Nación, solo podría explotarse en virtud de contrato de *concesión*; el Decreto 566 de 1932 sobre explotación de metales preciosos en el lecho de los ríos mediante contrato de *concesión*; la Ley 160 de 1936, que reglamentó la actividad de exploración, explotación y sobre los contratos de *concesión* celebrados entre el Estado y los particulares; el Decreto 1056 de 1953, que reglamentó el contrato de *concesión*; la expedición en 1956 del Código de Petróleos, que reconoció la propiedad privada sobre el petróleo y definió la celebración de contratos de *concesión*, entre otros. De allí que, según Duarte (2012), este conjunto de antecedentes legislativos permiten concluir que

la gobernabilidad minera del país en la primera mitad del siglo XX privilegió la iniciativa privada por medio del “modelo de *concesión*”.

Dicho “modelo” estuvo vigente hasta finales de la década del sesenta, cuando se incluyeron reformas a la política minera, y la primera mitad de la década del setenta del siglo XX, cuando la figura de la *concesión* fue eliminada de la política minera. En 1969 fue expedida la Ley 20 de 1969, que, entre otras medidas, estableció el principio de propiedad absoluta por parte de la Nación de las minas y yacimientos de hidrocarburos, y dio origen al “contrato de asociación”. La principal novedad del contrato de asociación frente al de *concesión*, según Duarte (2012), era que en este último no había injerencia de parte de los organismos estatales en las operaciones que realiza el titular de la *concesión*, mientras que en el contrato de asociación el Estado, a través de sus empresas mineras, intervenía en las operaciones necesarias para el aprovechamiento de los recursos mineros, particularmente en la fase de explotación, ya que en la de exploración la tarea es llevada a cabo por cuenta y riesgo de un privado con funciones más reducidas que las que tenía antes de la reforma de la Ley 20. En

14 Esta figura puede definirse como “un tipo contractual dirigido a obtener el concurso de la inversión privada, con el ánimo de optimizar, facilitar y acelerar la satisfacción de los servicios públicos, la construcción de obras o la explotación de bienes a cargo del Estado” (El resaltado es agregado. Consejo de Estado. Citado por Santos, 2016, p. 66-67).

este sentido, las empresas mineras estatales únicamente participaban de esta actividad cuando se hubiese descubierto un campo comercialmente explotable (Duarte, 2012, p. 18).

Además de las reformas realizadas por la Ley 20 de 1969, la figura del *contrato de concesión* fue eliminada de la política minera “nacional” en 1974 mediante el Decreto Legislativo 2310. No obstante, los privados continuaban participando de la actividad minera mediante otro tipo de contratos, como el de asociación. Según el Artículo 1 de este Decreto:

Con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha de expedición del presente Decreto, la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, estará a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades, directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

El Decreto 2310 de 1974 abolió las concesiones directas a privados y señaló como administrador del recurso de los hidrocarburos a la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y de los recursos mineros a la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas). De esta manera, dichas empresas podían explorar y explotar directamente los recursos o celebrar “contratos de asociación”, entre otros, distintos a los “contratos de concesión”, con particulares nacionales o extranjeros, personas naturales o jurídicas. El Estado, así, participaba de la actividad minera de forma directa, como Estado minero y empresario (Unidad de Planeación Minero Energética, 2001),

pero, aun así, también participaban actores privados mediante contrato de asociación, entre otros. Como se ve, en el periodo de mayor preponderancia del papel del Estado en el sector minero no desaparecen los privados.

Este modelo de “nacionalización” parcial se mantuvo hasta 1988, cuando el Decreto 2655 estableció el modelo de explotación mixto, con participación pública y privada en las actividades de exploración y extracción minera, y “reintrodujo” (Duarte, 2012) la figura del “contrato de concesión” en la política minera. Este Decreto, entre otras medidas¹⁵, reafirmó la propiedad de la Nación “en forma inalienable e imprescriptible”¹⁶ de todos los recursos naturales no renovables del suelo

15 Establecía rangos para la minería de acuerdo con el volumen o el tonelaje resultado de la explotación en un periodo anual, diferenciando así la pequeña, la mediana y la gran minería y declaraba como de utilidad pública e interés social la industria minera en sus diferentes ramas de: prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización (Fierro, 2012b, p. 181). Esto ya había sido definido en la Ley 20 de 1969 (Rettberg et al., 2014, p. 25). Finalmente, este Código, en concordancia con el Código Penal de 1980 que definió en el artículo 244 la explotación ilícita de yacimiento minero, incluyó un tipo de minería como ilegal, entendida como toda actividad minera que se realiza sin título registrado y vigente (Artículo 11, Decreto 2655 de 1988).

16 Artículos 3 y 4 del Decreto 2655 de 1988. Un antecedente en materia de “nacionalización” de los recursos lo constituye la Ley 20 de 1969, que establece la propiedad pública o de la Nación del subsuelo, terminando así la falta de claridad que hasta ese momento existía en esa materia, ya que si bien la Constitución de 1886 establecía la propiedad de la Nación, no era posible establecer una regla absoluta de propiedad pública de las minas, pues esta dependía de la naturaleza del mineral, la reserva legal o constitucional que haya establecido la nación y las reglas propias de los Estados Soberanos en vigencia de la Constitución de 1863 y de la legislación propia que en ellos se hubiese producido al respecto (Pimiento, 2016, p. 34).

y del subsuelo, y señalaba que, en ejercicio de esa propiedad, podría explorarlos y explotarlos directamente a través de organismos descentralizados de la Nación o “conferir” a los *particulares* el derecho de hacerlo (Artículo 3, Decreto 2655 de 1988), a través de los *contratos de concesión*¹⁷. Estos fueron definidos como un tipo de contrato celebrado entre la Nación, a través del Ministerio de Minas y Energía, y un privado, llamado “concesionario”, por medio del cual se le otorgaba a este el derecho exclusivo para extraer los minerales y realizar obras y labores de montaje y desarrollo de la explotación y transporte del mineral, por un periodo no mayor a treinta años no prorrogables (Artículo 69, Decreto 2655 de 1988), mientras que a su vez el inversionista se obligaba a pagar una regalía como prestación. En este sentido, el Decreto 2655 de 1988, en el contexto de un modelo de explotación minera público-privado, reintrodujo en la política minera la figura jurídica del “contrato de concesión”, permitiendo una mayor participación directa de los privados, nacionales o extranjeros, en la actividad minera, aunque los actores privados ya participaban del negocio de la minería a través de otro tipo de contratos.

En resumen, desde inicios del siglo XX los privados han participado permanentemente en la actividad minera, en unos momentos participa con más fuerza que en otros, directamente a través de la figura de la concesión o a través de otro tipo de contratos como el de asociación, fuese en modelos de “nacionalización” o de participación mixta público-privado. Esta participación de los privados en la actividad minera continuará ampliándose durante la década de los noventa e inicios

del 2000, con las modificaciones a la política minera introducidas por el nuevo Código Minero del año 2001, como veremos en el siguiente apartado.

La descarga en el actual código minero: Ley 685 de 2001 y los subcontratos de formalización minera

Hasta aquí hemos argumentado que los privados han participado desde inicios del siglo XX en la actividad minera a través de múltiples figuras, una de las cuales es la *concesión*. Esta figura jurídica fue reintroducida en la política minera nacional por el Decreto 2655 de 1988, aunque los privados participaban de la actividad minera también a través de otro tipo de contratos.

Ahora bien, en el contexto de la adopción en la región de las políticas neoliberales en Latinoamérica (Stiglitz, 2003) desde la década de los ochenta, que implicaron

17 Este Código reguló el “aprovechamiento” del recurso minero por parte de particulares a través de diferentes tipos de “títulos” y “contratos mineros”, entre los que se incluían: a) Licencias de exploración: el título “que confiere a una persona” el derecho exclusivo a realizar trabajos para establecer existencia de yacimientos de minerales y reservas, dentro de una zona determinada (Artículo 24, Decreto 2655 de 1988); b) Licencias de explotación: título posterior a la licencia de exploración, una vez cumplidas las obligaciones y el proyecto sea clasificado como “de pequeña minería” (Artículo 45, Decreto 2655 de 1988). Este título le otorgaba a una persona la facultad exclusiva de explotar los depósitos o yacimientos de minerales en un área determinada (Duarte, 2012); c) Los aportes mineros: Es el acto por el cual el Ministerio otorgaba a sus entidades adscritas o vinculadas, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los yacimientos de uno o varios minerales en un área determinada (Artículo 48, Decreto 2655 de 1988).

para estos países profundas reformas a sus sistemas económicos y políticos¹⁸, y en materia minera, reestructuración del sector y modificación de sus códigos o leyes de minas (Fuentes, 2012; Fierro, 2012a; 2012b), durante la década de los noventa se realizaron procesos de reestructuración administrativa de las instituciones responsables del sector minero, la reorganización de la empresa estatal de petróleos Ecopetrol, la creación de nuevas instituciones como la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otras (Fierro, 2012a).

Así mismo, según Fierro (2012a), desde 1996 se postularon transformaciones más estructurales en las políticas y las normas mineras, las cuales inicialmente naufragaron en su paso por el legislativo, pero la participación de agencias internacionales, del gobierno de Canadá a través el Canadian Energy Research Institute (CERI), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, además de representantes del gobierno nacional articulados con el sector minero y financiero, produjo en el año 2001 la Ley 685 o actual Código Minero (Fierro, 2012a; Fierro, 2012b; Duarte, 2012). Este Código pretendió equiparar la legislación colombiana con la de países latinoamericanos a la vanguardia de la captación de inversiones privadas en el sector minero (Unidad de Planeación Minero Energética, 2001). A partir de allí se da una redefinición de la política minera por medio de la descarga (Hibou, 1998a; 2013), porque el nuevo Código privilegió el papel de los privados, delegando exclusivamente en estos la actividad minera y así modificó el rol del Estado.

La Ley 685 de 2001 eliminó la participación directa del Estado sobre las actividades de exploración y explotación minera, y privilegió el papel de los privados en estas actividades, delegando *exclusivamente* en privados la actividad minera a través del “contrato de concesión minera”. Es a través de esta figura que se concreta la *descarga* (Hibou, 1998a; 2013) legal que el Estado colombiano hace en privados para la realización de la actividad minera. Según la Ley 685 de 2001, el “contrato de concesión minera” se constituye en el único instrumento para regular la actividad minera (Artículo 14, Código Minero de 2001), ya que acabó con la diversidad de títulos y licencias requeridas para llevar a cabo la exploración y explotación del recurso minero creados bajo el Código de 1988 y estableció el “contrato de concesión” como el único instrumento para regular la actividad minera en sus diferentes fases, para cualquier recurso y sin importar la escala de las operaciones mineras (Rettberg et al., 2014, p. 30). Según la Ley 685 de 2001, el “contrato de concesión minera” es definido como:

Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar,

18 El decálogo del “Consenso de Washington”, que recogía las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, incluía medidas como privatización de las empresas públicas, disciplina presupuestaria, reducción del gasto público, reforma fiscal, flexibilización normativa, descentralización de la administración pública, flexibilización de los tipos de cambio, eliminación de barreras comerciales, liberalización de los mercados y apertura a la inversión extranjera, entre otras. Según estas políticas, el sector privado gestionaría más eficientemente los recursos que el sector público, por lo cual el Estado debería ser disminuido a su mínima expresión (Escalante, 2015; Martínez & Soto, 2012).

por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. (Ley 685 de 2001)

Esta definición contiene varias características de interés para el análisis:

1) El contrato se celebra entre el Estado y un particular: esta primera característica tiene que ver con la naturaleza misma de la figura de la concesión, por cuanto autoriza al Estado, como titular de una determinada atribución, para delegar su ejercicio a un tercero o particular (Santos, 2016). Los particulares en este caso son los inversores privados que corresponden a empresas y personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, toda vez que, según el Código Minero de 2001, las “personas extranjeras” poseen “los mismos derechos y obligaciones que los nacionales colombianos” (Artículo 18, Código Minero de 2001).

2) Se efectúa por cuenta y riesgo del particular: la segunda característica de este tipo de descarga tiene que ver con que el concesionario –el privado– asume por su cuenta los riesgos derivados de la actividad, lo cual implica que debe conseguir e invertir los recursos financieros y técnicos para realizar la exploración y la explotación minera, sin que en ello haya responsabilidad del Estado. Solo el “éxito” del negocio, para el caso la exploración y

efectiva explotación de los yacimientos de oro, asegura a los privados la rentabilidad de sus capitales. Que sean los privados quienes invierten en el negocio justifica que las ganancias, en su mayoría, queden en sus manos, al fin y al cabo, fueron quienes invirtieron y asumieron los riesgos.

3) La propiedad estatal de los recursos mineros: la tercera característica tiene que ver con la “propiedad estatal de los recursos mineros” establecida en el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991¹⁹ y por el Código Minero de 2001 en el artículo 5, según el cual los minerales de cualquier clase y ubicación son de la exclusiva propiedad del Estado²⁰. Significa esto que el Estado

19 “Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Artículo 332, Constitución Política de 1991).

20 En contraste con el Decreto 2655 de 1988 –anterior Código Minero–, la Constitución Política de Colombia de 1991 definió al Estado como propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables. Con este cambio de la Nación al Estado como propietario del subsuelo, se estaba dando cuenta de una profunda transformación en la relación entre la autoridad central y los niveles territoriales de gobierno, es decir, entre la Nación y el Estado. Según la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1997, en la Constitución de 1991 el término “Estado” se refiere a conjunto de autoridades públicas y órganos de los diferentes niveles territoriales, mientras que la palabra “Nación” denota las competencias propias de las autoridades del orden central. Para la Corte, esta diferenciación no es una “inadvertencia de los Constituyentes”, sino que tiene una finalidad específica profunda: evitar atribuirle a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, otorgándole al Estado su titularidad. Con esto se buscaba evitar dos cosas: primero, la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías. Y, segundo, que el producto de las regalías fuese exclusivo solo de unos municipios o departamentos (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221, 1997).

puede delegar en particulares los derechos de exploración y explotación minera, es decir, el monopolio o la soberanía sobre la actividad minera, sin que esto signifique una renuncia a la titularidad del poder sobre el recurso minero, dado que la propiedad de los recursos naturales no renovables, incluido los mineros, es estatal y por tanto inalienable e imprescriptible. Situación que evoca la reflexión de Híbou sobre la diferencia entre atributos del poder y la titularidad del mismo. Los privados pueden asumir formas de regulación, pero no al punto de suplantar el titular del poder.

4) Es un tipo de contrato distinto al de obra pública y al de *concesión* de servicio público: la cuarta característica tiene que ver con la especificidad del contrato de concesión minera, “distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público”. La diferencia entre el contrato de *concesión* minera, que involucra acciones de extracción, y el de obra o servicio público radica en que la actividad minera tiene como propósito principal obtener materiales del subsuelo para su comercialización y ello, de acuerdo con la legislación, exige al concesionario minero el pago de regalías²¹, mientras que los otros contratos se limitan a la prestación de un servicio. Así, el contrato de obra pública se trata, por ejemplo, de la construcción de un puente por parte de una empresa con dineros del Estado, mientras que el de *concesión* de servicio público se trata, por ejemplo, de contratar a un privado para el cobro de peajes en una vía. Visto así, en ninguno de esos casos se compromete el subsuelo, como sí pasa en la minería.

5) Este contrato incluye distintas fases de exploración, explotación y cierre: finalmente, la quinta y última característica

tiene que ver con las “distintas fases” y términos o tiempos legales de la *concesión*, correspondientes a las fases de exploración técnica, con un término de tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato; la fase de construcción y montaje, con un término de tres (3) años; fase de explotación económica, con unos términos de hasta treinta (30) años y prorrogables hasta treinta (30) años.

Con los términos o tiempos legales “limitados”²², en este proceso de descarga queda abierta la posibilidad de renegociar los términos de las concesiones generando una inestabilidad en los arreglos porque los contratos y acuerdos no son permanentes, pueden cambiar como la misma legislación, además de que permiten una intervención continua del Estado en la negociación sobre qué delegar, a quién, durante cuánto tiempo, etc. Con esto se configura un modelo de gobierno que tiene en la negociación un modo de operar expedito, más que una muestra de debilidad. Esto, sin embargo, no significa que el rasgo de la inestabilidad y la necesidad de la negociación permanente sean características exclusivas de este tipo de gobierno, sino que más bien en estos procesos de delegación se profundizan o se hacen

21 Las regalías son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado, que a su vez debe dar participación en las mismas a las entidades territoriales en los términos y condiciones determinados en la ley (Corte Constitucional. Sentencia C-567 de 1995, citado por Pimiento, 2016, p. 38).

22 Comparados con otras legislaciones mineras, por ejemplo, la argentina, que contempla la “perpetuidad” (González, 2014), es decir, que se concede por tiempo ilimitado o hasta que se acabe el material minero.

más evidentes. Como señala Hibou, “Esta inestabilidad no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político: crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder” (2013, p. 38).

Como vemos, a través de la figura del “contrato de concesión”, establecida en el Código Minero del 2001, el Estado colombiano promovió la participación de privados como empresas y personas naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, y de esta forma, mediante el otorgamiento de títulos mineros, entre otras medidas complementarias²³, descargó (Hibou, 1998a; 2013) en privados la función de soberanía sobre la explotación de la actividad económica minera, con lo cual el Estado colombiano privatizó la minería.

Esta privatización, sin embargo, como sugiere la perspectiva de Hibou (1998a; 2013), no es sinónimo de una “retirada” del Estado o una “renuncia” al atributo de poseer el poder estatal y de su ejercicio de gobierno sobre la actividad minera. Ejemplo de esto es que aunque esta descarga “se efectúa por cuenta y riesgo del particular”, esto no significa que el Estado desaparezca de la actividad minera, dado que, además de establecer la “propiedad estatal de los recursos mineros”, el concedente mantiene el ejercicio de control y vigilancia del concesionario (Santos, 2016), con lo cual el Estado continúa ejerciendo el gobierno sobre esta actividad a partir de sus funciones como promotor y fiscalizador de la actividad minera.

Al respecto, según el artículo 317 del Código de 2001, la autoridad minera o concedente tiene a su cargo la administración

de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras. También, el artículo 318 señala que la autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia sobre la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de *concesión*, es decir, los aspectos técnicos, operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad. Aunque es cierto que se da un cambio en las funciones que tradicionalmente asumía el Estado en el ejercicio de sus políticas y de su soberanía respecto a este sector, esto no significa que sea desmantelado o que se desvirtúe. Antes, por el contrario, es a través de estas prácticas que extiende su gobernabilidad y asume un gobierno indirecto sobre la minería.

En el gobierno indirecto privado generado por la descarga, el Estado delega en privados la exploración y explotación minera, restringe sus funciones como promotor y

23 Como la posibilidad de que los privados realicen negociaciones con el título otorgado (Artículo 22, Código Minero de 2001) y la autonomía empresarial técnica, industrial, económica y comercial (Artículo 60, Código Minero de 2001).

fiscalizador de la actividad minera y extiende su gobernabilidad a partir de los privados, que pasan a convertirse en sus intermediarios. Entre estos y el Estado se crea una relativa²⁴ dependencia mutua, dado el “derecho” o el interés del concesionario en recibir una contraprestación en beneficio económico de la descarga, y a la necesidad del Estado para recibir ingresos o para mantener el orden económico y político que los intermediarios permiten en la explotación minera²⁵; así, “el concesionario asume la condición de colaborador [...] en el cumplimiento de los fines estatales” (Consejo de Estado. Citado por Santos, 2016, pp. 66-67).

La intermediación de los privados, entre el Estado y los actores de la minería en el territorio, es reconocida en el Código Minero del 2001 a partir de la posibilidad que tienen estos de celebrar, en el marco de los proyectos mineros, “subcontratos”²⁶ y “contratos de Asociación y Operación”²⁷, y cuya característica central es que se realizan voluntariamente por parte del titular minero, es decir, dependen de la voluntad del titular minero para decidir “libremente” si involucra o no a terceros en la exploración y explotación del recurso minero. En ambos casos, según el artículo 57 del Código Minero, el concesionario es considerado como independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajo y obras de exploración y explotación, lo que significa que este tipo de contratos “se rige por las normas del derecho privado, esto es por el Código Civil, pues el Código de Minas no establece ningún requisito para su celebración, ni siquiera requiere de

permiso o aviso alguno a la autoridad minera” (ANM, 2016, p. 3). Esto quiere decir que un privado puede hacer negocios con otros privados sin perjuicio de los intereses del Estado.

En este proceso de descarga legal que realiza el Estado al delegar la explotación de recursos mineros en privados, mediante los “contratos de concesión minera” establecidos, primero, en el Código de Minas de 1988, y posteriormente, en el Código de Minas del 2001, las empresas privadas o poseedoras del título minero cumplen una labor central porque son quienes reciben la descarga para desarrollar la actividad minera, y en esa labor pasan a convertirse en intermediarios del Estado mediante diferentes tipos de “subcontratos” que dependen de la voluntad del titular minero para decidir “libremente”

24 Porque estas relaciones, como dije anteriormente, se caracterizan por la inestabilidad de los arreglos, y en este sentido, el Estado puede cambiar de contratista, es decir, el intermediario es prescindible.

25 En esta relación no es gratuita la incidencia política que pueden llegar a tener los privados, por ejemplo, en la modificación de la política minera acorde a sus intereses, dado que, como señala Hibou (2013), “Los intermediarios privados, nacionales y extranjeros, a los que recurre [el Estado], rara vez están desprovistos de todo vínculo Político” (p. 39).

26 El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera” (Artículo 27, Código Minero de 2001).

27 “Los titulares de concesiones mineras podrán celebrar contratos de asociación y operación cuyo objeto sea explorar y explotar las áreas concesionadas, sin que se requiera formar para el efecto una sociedad comercial” (Artículo 221, Código Minero de 2001).

si involucra o no a terceros en la explotación del recurso minero. Esta intermediación se puede analizar más claramente a partir del “subcontrato de formalización minera”, como un tipo particular de “subcontratación”, incorporado por la Ley 1658 de 2013, conocida también como la “Ley del Mercurio”. Esta introdujo incentivos para la formalización de la minería de pequeña escala e incorporó el “subcontrato de formalización” como uno de los instrumentos de dicha formalización. Según el artículo 11,

Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros, que a la fecha de expedición de la presente ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, podrán con previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización minera con el titular de dicha área, para continuar adelantando su explotación por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogables. (Artículo 11, numeral a, Ley 1658 de 2013)

Según lo establecido, el titular del derecho de explotación puede subcontratar parte de sus terrenos con el propósito de incentivar la formalización de mineros que tradicionalmente hayan desarrollado la actividad en la zona, contando con la debida autorización de la autoridad competente, sin que esto implique la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera. Y, en todo caso, el titular minero que celebre el contrato de explotación con los mineros tradicionales “deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato” (Ley 1658 de 2013).

Además de la Ley 1658 de 2013, los lineamientos del proceso de formalización minera se encuentran contenidos en el Decreto 0933 de 2013 y en el Decreto 480 de 2014. El primero, emitido ante la inminencia de la pérdida de efectos jurídicos de la Ley 1382 de 2010 –declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C/366 de 2011–, define los lineamientos del proceso de formalización minera y establece en el artículo 20, denominado “Posibilidades de formalización”, que:

La formalización de los mineros tradicionales ubicados en áreas cubiertas de título minero, siempre que el beneficiario del título esté interesado en participar, podrá darse a través de una cesión parcial del área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área a favor en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación con el minero tradicional. (Decreto 0933 de 2013)

Según el decreto, la formalización trata sobre explotaciones mineras tradicionales ubicadas en áreas con títulos mineros adjudicados y cuyo proceso, al igual que en los “subcontratos”, depende de la voluntad del titular minero para participar del proceso de formalización vinculando o no a los mineros tradicionales por medio de “subcontratos”, “cesión” o “renuncia parcial de áreas”, entre otros. De esta manera, la formalización establece una labor de intermediación que deben realizar los privados sobre sus áreas tituladas. En este proceso, el papel del Estado, según el artículo 21 del Decreto 0933 de 2013, es el de ejercer cierta “mediación” entre el titular y el minero tradicional “para que si lo considera el titular minero se vincule al programa de formalización, y se logren

acuerdos entre las partes para permitir que los mineros tradicionales puedan seguir explotando el área ubicada en un contrato de concesión minera” (Artículo 21, Decreto 0933 de 2013). Este mismo artículo establece en el párrafo 1 que en caso de no prosperar la “mediación”, la autoridad minera dará por terminado el trámite de la formalización.

Hay que señalar también que, según los artículos 22 y 24 del Decreto 0933 de 2013, la participación de titular minero en este proceso de formalización resultaría “beneficiosa” para este, toda vez que puede darse en el marco de sus programas de responsabilidad social empresarial o como cumplimiento de sus obligaciones de tipo contractual, sin que esto signifique deducción del monto del pago de regalías (Artículo 22, Decreto 0933 de 2013); también el intermediario tiene entre sus beneficios la prelación en el acceso a los programas de apoyo, crédito, capacitación y desarrollos de tecnologías promovidos por el Estado y, además, a beneficios tributarios (Artículo 24, Decreto 0933 de 2013).

Respecto al Decreto 480 de 2014, este reglamentó las condiciones y requisitos para que el titular minero celebre y ejecute el “Subcontrato de Formalización Minera” con aquellos explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que a la fecha de expedición de la Ley 1658 de 2013 se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas mediante título minero en cualquiera de sus etapas. Según este decreto, el “subcontratante”, es decir, los mineros tradicionales o informales en proceso de formalización, deben cumplir requisitos técnicos, ambientales, sociales y laborales

y económicos según grados de formalización minera. Al respecto, la “Política de Formalización Minera” define tres grados o niveles de formalización minera: Grado 1, Básico; Grado 2, Minería Formal; Grado 3, Minería Formal Avanzada. El propósito de estos grados es lograr, en el mediano y largo plazo, que toda la actividad minera se desarrolle en condiciones de formalidad. Según el Ministerio de Minas y Energía (2014),

El objetivo de los grados de formalización minera definidos, en esta Política, es en primera medida, caracterizar la unidad productiva minera; mediante la aplicación de un instrumento, que permitirá diagnosticar el estado actual de la unidad y así concentrar los esfuerzos privados y estatales para que aquellos mineros que se encuentren en la informalidad de sus actividades, avancen en un principio, gradual y paulatinamente hacia una formalización de sus actividades y finalmente hacia grados de formalización avanzada que le permitirán ser más competitivo y generar bienestar y desarrollo en el País. (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 43)

La aplicación de un instrumento para caracterizar las unidades productivas mineras da cuenta de la capacidad del Estado para hacer “legible” (Scott, 1998) un campo como el de la minería, creando e imponiendo un lenguaje y, con él, reconfigurando la realidad.

Según la política minera, la inclusión de estas medidas permitiría orientar los esfuerzos institucionales y privados que garanticen que los mineros tradicionales o informales avancen gradualmente hacia la formalización, cumpliendo los requisitos que este proceso requiere. El mismo Decreto establece que el incumplimiento

de estos requisitos por parte de los mineros en proceso de formalización constituye causales de “terminación de la aprobación del subcontrato de formalización minera” (Artículos 19, Decreto 480 de 2014). Finalmente, este Decreto establece que el titular minero, como parte de las actividades de responsabilidad social empresarial (Artículo 17, Decreto 480 de 2014), podrá apoyar al subcontratista en acompañamiento y asesoría técnica, en la realización de capacitaciones y en la transferencia de nuevas prácticas e innovación tecnológica para el buen desarrollo del objeto del subcontrato²⁸.

A partir de estas funciones de intermediación, las empresas mineras asumen en terreno, con la firma de los “subcontratos de formalización minera”, la legalización de operaciones de minería informal en el marco de sus proyectos de explotación aurífera, conduciendo y supervisando el cumplimiento por parte de los mineros informales de su responsabilidad jurídica y de los términos y obligaciones operacionales, ambientales, laborales y técnicos definidos por la ley para poder acceder a la subcontratación y a la formalización, entre los que se destacan: tener aprobado y aplicar eficazmente el Plan de Trabajos y Obras Complementario para la fiscalización diferencial; cumplir todas las normas de seguridad e higiene minera; contar y dar cumplimiento a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental (incluyendo el cumplimiento de las guías ambientales); cumplir con la afiliación al sistema de seguridad laboral y social de los trabajadores (cajas de compensación, salud, pensión, riesgos laborales y parafiscales); tener el certificado de uso de explosivos, en los casos en que se requiera; contar con estructura organizacional; cumplir con la legislación

laboral en lo pertinente a contratación, y, además, cumplir con pagos de impuestos y contraprestaciones al Estado (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

Estos términos incluidos en los “subcontratos de formalización”, y sin duda de difícil cumplimiento para los mineros informales, permiten a la empresa extender y profundizar su labor de intermediación, estableciendo un mayor control y el incremento en sus funciones de supervisión del cumplimiento por parte de los mineros de la legislación para poder acceder a la subcontratación y a la formalización. Estas prácticas dan cuenta de la forma indirecta de intervención del Estado, como plantea Hibou (2013), toda vez que con la descarga que hace el Estado en la empresa al adjudicarle el título minero y delegar en ella la explotación del recurso, mediante

28 En la legislación, la figura del “subcontrato de formalización minera” fue posteriormente incorporada en el Decreto 1073 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, que recopila los Decretos 0933 de 2013 y 480 de 2014, en los cuales queda claramente establecido el papel que tiene el titular minero o intermediario en la política de formalización. Finalmente, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” reiteró lo dispuesto en la legislación anterior respecto a los subcontratos de formalización minera como mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería (artículo 19, Ley 1753 de 2015). Esta Ley sustituyó el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013 que hablaba sobre “Incentivos para la Formalización”, pasando a normar estos como “Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería” (artículo 19, Ley 1753 de 2015). También especificó que “El titular minero solo podrá suscribir subcontratos de formalización minera hasta un treinta (30%) por ciento de su título minero, y estará en la obligación de informar a la Autoridad Minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato” (artículo 19, Ley 1753 de 2015).

los “contratos de concesión minera” establecidos en el Código de Minas de 2001, la empresa cumple una labor central porque es quien recibe la descarga para desarrollar la actividad minera, y en esa labor pasa a convertirse en intermediaria del Estado porque la actividad la hace en el marco de la política minera que modela el Estado con participación de privados. Esta intermediación se realiza a través de diferentes tipos de “subcontratos”, uno de los cuales lo constituye el “subcontrato de formalización minera”. A través de estos “subcontratos” establecidos en la legislación, la empresa avanza en la explotación del recurso y en la formalización del sector de la minería al conducir a los mineros informales, mediante los “subcontratos de formalización”, al cumplimiento de los términos estipulados por la ley.

Conclusión

El gobierno privado de la empresa, convertida en intermediaria y responsable de la puesta en práctica de la implementación de la política de formalización minera, no erosiona el poder estatal. Por el contrario, es a través de las labores de intermediación que realiza, sea un privado nacional o extranjero, que el Estado extiende su gobernabilidad en el sector de la minería. Es decir, a través de estos, el Estado controla que los mineros informales participen del proceso de formalización y cumplan con los requisitos de ley sobre minería. En este proceso de descarga, negociaciones permanentes y arreglos inestables, la regularización del sector minero por medios privados le posibilita al Estado, además de extender por medios privados su gobernabilidad en la minería, abaratar sustancialmente sus gastos burocráticos y de administración sobre

este sector, ya que son los privados quienes en la práctica implementan la política de formalización minera, lo que de paso les puede representar un aumento en sus beneficios e incluso una disminución de impuestos.

Esto, sin embargo, no significa la eliminación de la burocracia estatal sobre este campo. Este tipo de Estado, según Escalante (2015), aunque da participación a los privados, no logra el cometido planteado por los neoliberales de un Estado “reducido” en funciones y en burocracia. La configuración del Estado neoliberal en el sector minero le permite al Estado extender su gobernabilidad en la minería y abaratar sustancialmente sus gastos burocráticos y de administración, sin que esto signifique que la burocracia estatal y el Estado desaparezcan del sector minero. De allí que la disminución de la burocracia estatal es *relativa* (Escalante, 2015) porque aunque esta descarga puede significar disminución del aparato burocrático en algunas funciones, por ejemplo, en la política de formalización minera implementada por privados, sin embargo, en otras áreas se presenta un incremento y fortalecimiento de la estructura burocrática, por ejemplo, de la militar del Estado en la tarea de garantizar los derechos de propiedad de los titulares mineros, o en la criminalización de la minería informal. Esto sucede porque, según Hibou (2015), el relanzamiento del Estado generado por la descarga toma la forma de intervencionismo totalmente directo en todo lo que tiene que ver con la seguridad. Pero también esta es una disminución *relativa* porque en el fondo lo que se presenta es una transformación de la burocracia, que puede representar ahorro de gastos burocráticos para el Estado en el sector de minería en el sentido de no tener empleados

propios para esta labor, lo cual lo asume el sector privado, pero aumenta su presencia con sus burócratas del orden cuando la garantía de los derechos de propiedad de los privados así lo requiere.

Referencias

- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En: P. Abrams., A. Gupta., & T. Mitchell. *Antropología del Estado* (pp. 17-70). México: Fondo de Cultura Económica.
- Agencia Nacional de Minería -ANM- (2016). Consulta- Interpretación y aplicación del Contrato de Asociación y Operación. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20161200406961.pdf
- Agudo Sanchíz, A. (2014). El Estado, disgregado y reconstituido. En: A. Agudo Sanchíz., & M. Estrada Saavedra (coord.), *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Alonso, M. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 135-157.
- Bayart, J. F., Ellis, S., & Hibou, B. (1998). *The criminalization of the State in Africa*. Londres: James Currey.
- Bayart, J. F. (1999). *El Estado en África. La política del vientre*. Barcelona: Bellaterra.
- Betancur, M. (2012). La locomotora minera: Profundizando la concentración de la tierra y el despojo en Colombia. *Observatorio de Derechos Humanos*, 16. Medellín: Instituto Popular de Capacitación IPC. Recuperado de http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2013/04/Observatorio-16-mineria-y-concentraci_n-de-la-tierra.pdf
- Bolívar, I. (1999). *Sociedad y Estado: La configuración del monopolio de la violencia*. Controversia 175. Recuperado de <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=313>
- Código Penal [Código]. (1980). Recuperado de https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/codigo_penal_1980.htm
- Comaroff, J. (2009). *Violencia y ley en la poscolonia*. Barcelona: Katz Editores. Recuperado de <http://geopolitica.iiiec.unam.mx/sites/default/files/2017-08/Comaroff-ViolenciaPoscolonia1era%20parte.pdf>
- Congreso de Colombia (22 de diciembre de 1969). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos. [Ley 20 de 1969]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1786980>
- Congreso de Colombia (15 de Agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. [Ley 685 de 2001]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_685_2001.pdf
- Congreso de Colombia (9 de febrero de 2010). Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas [Ley 1382 de 2010]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1382_2010.pdf
- Congreso de Colombia (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1658 de 2013]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1658_2013.pdf
- Congreso de Colombia (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1753_2015.pdf

- Constitución política de la República de Colombia [Const.] (1886). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Corte Constitucional (29 de abril de 1997). Sentencia C-221. Norma subrogada. [MP Alejandro Martínez]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm>
- Corte Constitucional (11 de mayo de 2011). Sentencia C/366. Reforma al Código de Minas-Inexequible por exigencia de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. [MP Luis Ernesto Vargas]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>
- Diouf, M. (1999). Privatisations des économies et des États africains. Commentaires d'un historien. En *L'État en voie de privatisation. Politique africaine*, 73, 16-23. Recuperado de http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/polaf/pdf/073016.pdf
- Duarte, C. (2012). Gobernabilidad Minera: Cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Centro de Pensamiento RAI-ZAL. Recuperado de <https://gobernabilidadminera.files.wordpress.com/2012/01/gobernabilidad-minera-cronologicas-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf>
- Escalante, F. (2015). Historia mínima del neoliberalismo. México: El Colegio de México.
- Escalona, J. L. (2011a). Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados. En *Estudios Sociológicos*, 29 (86), (pp. 389-413). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/598/59823584003.pdf>
- Escalona, J. L. (2011b). El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste mexicano. En: A. Agudo Sanchíz & M. Estrada Saavedra (eds), (Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. México: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana de México.
- Fierro, J. (2012a). Políticas mineras en Colombia. Bogotá: ILSA.
- Fierro, J. (2012b). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En: Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (eds), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 179-212). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En: Burchell, Graham; Gordon, Colin & Miller, Peter (ed.), *The Foucault effect. Studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press. Recuperado de <https://laelectrodomestica.files.wordpress.com/2014/07/the-foucault-effect-studies-in-governmentality.pdf>
- Fuentes, A. (2012). Legislación minera en Colombia y derechos sobre las tierras y los territorios. En: Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (eds), *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 215-232). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Garay, L. J., Beltrán, I., Guerrero, B., & Salcedo, E. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf
- Garay, L. J. (2013a). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República.

- Garay, L. J. (2013b). Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (2014a). Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (2014b). Minería en Colombia. Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Göbel, B., & Ulloa, A. (eds.) (2014). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- González, J., Salcedo, D., & Rangel, L. (2015). Impactos en los Derechos Humanos de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá. Línea base. Documentos de la Escuela, 95. Medellín: Escuela Nacional Sindical. Recuperado de http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/DOCUMENTOS-DE-LA-ESCUELA_95-Impactos-en-los-derechos-humanos-de-la-implementaci%C3%B3n-del-TLC-entre-Colombia-y-Canad%C3%A1-L%C3%ADnea-Base.pdf
- González, N. (2014). La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica (tesis de maestría). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/52378961-2014.pdf?sequence=1>
- González, P., & Jiménez, D. (2016). Notas sobre la actividad minera en Colombia, II. Documentos de Trabajo. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Recuperado de http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/7ceff31b-2450-4369-9b81-37248bf8da02/006_actividad_minera_Colombia_parte+I.pdf?MOD=AJPERES
- Hibou, B. (1998a). Retrait ou redéploiement de l'Etat ?. Critique internationale, Vol. 1. La privatisation de l'État, pp. 151-168. doi: 10.3406/criti.1998.1363
- Hibou, B. (1998b). Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne: Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. Etudes du CERI, pp.1-46. Recuperado de <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010654/document>
- Hibou, B. (2013). De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hibou, B. (2015). "El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región Mediterránea". En: Revista colombiana de antropología, vol. 51, núm. 1, pp. 161-189. Bogotá: Instituto colombiano de Antropología e Historia.
- Ibáñez, A., & Laverde, M. (2014). Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo. En: Benavides, J. (ed.), Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (pp. 203-298). Bogotá: Ediciones Uniandes, Unidad de Planeación Minero Energética. Recuperado de http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/Insumos_DesarrolloPNOM.PDF
- Idárraga, A., Muñoz, D., & Vélez, H. (2010). Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia: casos de la inversión británica. Bogotá: CENSAT Agua Viva, Amigos de la Tierra Colombia. Recuperado de <http://censat.org/es/publicaciones/conflictos-socio-ambientales-por-la-extraccion-minera-en-colombia>
- López, J. (2014). ¿Coltán? ¿La respuesta es Colombia? La construcción social de un nuevo recurso mineral en tiempos de desigualdad neoliberal. En: Göbel, B., & Ulloa, A. (eds.), Extractivismo minero en Colombia y América Latina (pp. 197-252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Martínez, R., & Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina *Política y Cultura*, 37, (pp. 35-64) Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>
- Maya, M. (2016). Los usos políticos de la identidad en Támesis y Buriticá, Antioquia, Colombia: respuestas locales a un proyecto extractivo estatal, 2010 – 2015 (tesis de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.
- Mbembe, A. (2001). On the Postcolony. *Studies on the History of Society and Culture*, 41. California, University of California Press. Recuperado de <https://epdf.tips/on-the-postcolony.html>
- Mbembe, A. (2011). Sobre el gobierno privado indirecto. Madrid: Melusina.
- Ministerio de Minas y Energía (2014). Política nacional para la formalización de la Minería en Colombia. Bogotá D.C., Ministerio de Minas y Energía. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff-6e426acccf9c>
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del Estado. En: Abrams, P, Gupta, A., & Mitchell, T. *Antropología del Estado*, pp. 145-187. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ngoie, G. (2007). La privatización del Estado: el caso de la República Democrática del Congo (RDC). Cuadernos África América Latina. *Revista de análisis sur-norte para una cooperación solidaria*, 42, 51-65. España: Solidaridad para el Desarrollo y la Paz, SODEPAZ. Recuperado de <http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista042/privatizacionestado.pdf>
- Orrego, V. (2017). Alineación del Estado colombiano en función del interés de la minería multinacional. En: Bedoya, R. (ed.). *Marmato: disputa por el oro y el territorio*, pp. 31-70. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, Universidad de Antioquia.
- Pimiento, J. (2016). La propiedad del subsuelo en Colombia. Aportes para un concepto. En: Henao, J. & Montoya, M. (eds.), *Minería y desarrollo*. Tomo I: Aspectos jurídicos de la actividad minera, pp. 25-58. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia (28 de octubre de 1974). Por el cual se dictan normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos y se adiciona el Artículo 58 del Decreto 2053 de 1974 [Decreto 2310 de 1974]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019358>
- Presidencia de la República de Colombia (23 de diciembre de 1988). Código de Minas. [Decreto 2655 de 1988]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_2655_de_1988.pdf
- Presidencia de la República de Colombia (9 de mayo de 2013). Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. [Decreto 0933 de 2013]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_933_de_2013.pdf
- Presidencia de la República de Colombia (6 de marzo de 2014). Por el cual se reglamentan las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. [Decreto 480 de 2014]. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_480_de_2014.pdf
- Presidencia de la República de Colombia (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. [Decreto 1073 de 2015]. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/170046/Decreto+%F2nico+Reglamentario+Sector+Minas+y+Energ%92a.pdf/8f19ed1d-16a0-4a09-8213-ae612e424392>

- Pulido, A. (2015). Los territorios frente a la minería. Debates y alternativas alrededor de la problemática minera en Colombia. Bogotá, Corporación para la Educación y la Investigación Popular - Instituto Nacional Sindical CEDINS. Recuperado de <http://censat.org/es/publicaciones/los-territorios-frente-a-la-mineria-debates-y-alternativas-alrededor-de-la-problema-minera-en-colombia>
- Rettberg, A., Ortiz-Riomalo, J., & Yáñez-Quintero, S. (2014). Legislando minas. Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829– 2001). Documentos CEDE, 38. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Rivera, A., & Pardo, L. (2014). ¿Qué minería aurífera, por quiénes y con fines de qué desarrollo? Una mirada a la minería aurífera en la Zona Minera Indígena Remanso Chorrobocón. OPERA, núm. 14, pp. 95-117. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3842/4097>
- Rojas, L. (2013). ¿Qué se protege realmente con la criminalización de la minería ilegal en Colombia? Derecho Penal Contemporáneo, 43, (pp. 149-204). Recuperado de http://legal.legis.com.co/document?obra=rpenal&document=rpenal_dbbd5e8727200eee0430a01015100ee
- Rudas, G., & Espitia, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. En: Garay, Luis Jorge, Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos, pp. 27-84. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Saade, M. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 137. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5369/LCL3706_es.pdf;jsessionid=F48B5BF4D669E12EA4E79A005FE-5D1BC?sequence=1
- Santos, J. (2016). Naturaleza y formación con la concesión minera. En: Henao, J. & Montoya, M. (eds.), Minería y desarrollo. Tomo 1: Aspectos jurídicos de la actividad minera, pp. 59-86. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Scott, J. (1998). Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. Yale University Press.
- Sharma, A., & Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. En: Sharma, A. & Gupta, A. (eds), The Anthropology of the State. A reader, Blackwell Publishing.
- Sierra, X. (2016). La criminalización de la minería a pequeña escala y la transnacionalización de la pena. Marmato: una lectura desde la perspectiva de la criminología crítica en el marco del debate Penalidad y racionalidad neoliberal. En: Henao, J., & González, A. (eds.), Minería y desarrollo. Tomo IV. Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana, pp.183-226. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Stiglitz, J. (2003). “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”. Revista de la CEPAL, núm. 80, pp. 7-40. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/080007040_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Strange, S. (2003). La retirada del Estado. España, Icaria.
- Suárez, A. (2013). La minería colonial del siglo XXI. No todo lo que brilla es oro. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Tassin, É. (2012). De la subjetivación política. Althusser/ Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze, Revista Estudios Sociales, 43. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81523250004>

- Tierra Digna, ABColombia, CINEP/PPP Unión Europea (2015). Alimentando el conflicto en Colombia: el impacto de la minería de oro en Chocó. Recuperado de https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ABColombia-Choco_mineria_SPANISH.pdf
- Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (eds). (2012). Minería, territorio y conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/07/MineriaTerritorioConflictoColombia.pdf>
- Unidad de Planeación Minero Energética (2001). Competitividad del sector minero Colombiano. Bogotá, D.C.: Unidad de Planeación Minero-Energética.
- Vélez, I., & Ruiz, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad*, 5, (pp.3-15). Recuperado de <http://revistaambiente.univalle.edu.co/index.php/ays/article/view/4297/6517>
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2011). *Historia económica general*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), una excepción al régimen general del sector extractivo en Colombia

“Dueños del cielo, Dueños del infierno” La deuda social de Mineros S.A.

Por:
Álvaro Pardo²⁹

Introducción

Históricamente, el Estado colombiano es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Se trata de una norma que se repite a través de las diferentes Cartas Políticas desde la creación de la República, pero que tiene sus excepciones en los llamados Reconocimientos de Propiedad Privada, es decir, en aquellas áreas geográficas donde el Estado reconoce en particulares la propiedad del suelo y del subsuelo.

El artículo 332 de la Constitución Nacional de 1991 reitera la propiedad estatal del subsuelo, pero aclara que se respetarán los derechos adquiridos por los propietarios particulares del suelo y del subsuelo; la norma general se aplica “sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

Se trata de una excepción a nuestro ordenamiento jurídico que además ha venido acompañado de múltiples beneficios, especialmente en materia de regalías, es decir,

²⁹ Economista especializado en Derecho Minero-Energético y Derecho Constitucional.

de la contraprestación económica que se pagará a favor del Estado “sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” (artículo 360 de la C.N.).

El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Iván Duque, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, estableció las tarifas de las regalías para los Recursos Naturales No Renovables (RNNR), inferiores a las tarifas generales que fija la Ley 756 de 2002 (Ley de regalías). Se trata de un detrimento patrimonial a los recursos de la Nación, que favorece enormemente y sin justificación alguna los intereses de grandes compañías mineras, nacionales y extranjeras dedicadas a la explotación de carbón, oro, plata y platino en los llamados Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP).

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han señalado en diversos pronunciamientos que la tarifa de las regalías, sin importar si los minerales son propiedad del Estado o de particulares, corresponden a las establecidas en la Ley 756 de 2002, pero el Ministerio de Minas y Energía no solo no reglamentó como debía ser el inciso del artículo 227 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), sino que en sus fracasados intentos por reglamentarlo, siempre expresó su interés por favorecer los intereses de compañías mineras como Mineros S.A., Gran Colombia Gold y una mina de carbón a cielo abierto, conocida como La Comunidad, operada por Cerrejón en el departamento de La Guajira.

Por tratarse este de un tema muy poco conocido por la opinión pública, cuyas implicaciones van de la negligencia de la autoridad minera para reglamentar la ley en esta materia a las consecuencias

económicas para la Nación, presentamos este documento que espero contribuya a un mejor conocimiento del sector y a que las comunidades informadas puedan construir una opinión crítica y fundamentada sobre hechos tan desafortunados que se registran en el sector minero colombiano.

Historia de los Reconocimientos de Propiedad Privada. Del imperio español a la Ley 685 de 2001³⁰

El estudio de las diferentes legislaciones y formas de tenencia (dominio) de las minas, bien en manos del Estado, de los emperadores o los reyes, o de particulares cuya propiedad territorial incluía el subsuelo y la riqueza mineral (principio de accesión), o de las diferentes formas de concesión del dueño de todo a los particulares, a cambio de un porcentaje de la producción o unas regalías (derecho Regaliano), muestra que este es un tema de siglos y que empieza a desarrollarse desde la época romana.

¿De quién es el suelo, el subsuelo y las minas? son las preguntas que se responden y reglamentan a través de numerosas normas conocidas en diferentes periodos de la historia, entre ellas, el Fuero Viejo de Castilla (1228), Las Siete Partidas (1256),

30 Algunos Aspectos Jurídicos de la Propiedad del Subsuelo Petrolífero frente a las Minorías Étnicas. Tesis de grado Fernando Azuero Holguín y otros. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. 2001.

el Ordenamiento de Alcalá (1348), el ordenamiento de Birbiesca (1387), las ordenanzas Antiguas (1559), las ordenanzas del Nuevo Cuaderno (Primer Código Minero), La Ley 1 de 1564 expedida por Felipe II (sal), la Ley 2 de 1789 (carbón), la Ley 3 de 1970, la Ley 4 de 1792 que consagra que toda clase de minas pertenecen a la Corona Española, la Ley 5 de 1793 y las Leyes de Indias que dictan las disposiciones aplicables a las colonias de España en ultramar.

La diversidad de normas mineras que llegaron desde Europa y su aplicación desordenada en el Nuevo Mundo, que en un primer momento se orientaron a la explotación desenfrenada de minerales para el Rey de España y el enriquecimiento de sus representantes, generó con el tiempo una gran incertidumbre, especialmente, en lo referente a la propiedad de las minas. El Rey centró su interés en los metales y semimetales y los particulares en la sal y el carbón.

Con la independencia en 1810 y el nacimiento de la República, los padres de la patria abolieron las leyes españolas, pero la Constitución de Cúcuta (1821) estableció que las leyes mineras existentes en el Reino Español continuarían aplicándose en el territorio colombiano, es decir, en la realidad territorial se mantuvieron los rasgos más importantes de la herencia española.

¿Cómo el Estado empezó a reconocer derechos sobre el subsuelo a particulares? Hay varias explicaciones: la primera tiene que ver con la Ley de Tierras Baldías, pues cuando esta ley reconoció la propiedad privada sobre estas tierras, no las separó del subsuelo (principio de accesión), dando lugar a predios en los que un particular

fue dueño del suelo, del subsuelo y de las minas que eran parte accesoria del subsuelo.

La historia señala que algunos de esos RPP tuvieron su origen en cédulas reales españolas, pero existe también la idea de que otros provienen de un Decreto del Libertador Simón Bolívar de octubre de 1829, y de decisiones de Estados Federados (1857-1886) que entregaron a particulares, especialmente a militares, como pago por favores de guerra, áreas de estas características y a cuyos propietarios luego denominaron: “Dueños del cielo, dueños del infierno”. Estos derechos adquiridos empezaron a ser reconocidos desde la Constitución Política de 1886, en su artículo 202.

1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886.
2. Los baldíos de oro, plata y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de Indemnización.
3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

Uno de los códigos mineros más importantes entre los Estados que conformaron la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia fue el Código del Estado Soberano de Antioquia, que señaló que las minas de sal y esmeraldas pertenecían a la Confederación, las de oro, plata, platino y cobre al Estado federado, y las demás a los dueños de los terrenos donde las minas se hallaran.

Sin embargo, el fin del principio de acceso no viene de los Códigos de Minas, sino del Código Fiscal. Dados los problemas del tesoro nacional y la necesidad de recursos para cubrir el déficit de la época, el 28 de octubre de 1875 se expide el Código Fiscal que prohíbe que en la adjudicación de tierras baldías se incluyera el subsuelo y por tanto las minas que hubiese en los terrenos adjudicados. En ese Código y por primera vez se abre la posibilidad de que la Nación suscriba contratos de concesión con particulares y el pago de derechos económicos a favor del Tesoro Nacional.

La Constitución Política de 1886 ratificó la propiedad del subsuelo y de las minas en cabeza de la Nación, pero no modificó la titularidad de los particulares a quienes se les había entregado la propiedad del subsuelo. Una aclaración importante tiene que ver con que este régimen excepcional de propiedad particular del subsuelo no se limita a solo a minerales, sino también a la existencia de reservas de hidrocarburos en el subsuelo. Varios yacimientos en el país fueron explotados como propiedad de particulares, pero el presente artículo se concentrará solo en los minerales.

La Ley 20 de 1969, artículo 1, en desarrollo de lo planteado al respecto en la Constitución Política de 1886, reiteró: “Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente Ley, sólo comprenderá las situaciones subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos”.

Agrega en el tercer artículo que los derechos de particulares sobre las minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate,

prescripción o por cualquier otra causa semejante, se extinguirán a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito, si al vencimiento de tres años a partir de la expedición de la Ley los titulares del derecho no hubiesen iniciado la explotación económica de las minas o si una vez iniciada la explotación, esta se suspendiera por más de un año.

De esta manera, los titulares de los RPP que hubiesen descubierto minas o yacimientos petroleros dentro de ellos debían demostrar la existencia de títulos y que los recursos mineros o petroleros hubiesen sido descubiertos antes del 22 de diciembre de 1969 y que venían siendo explotados, según el Decreto 1275 de 1970.

El artículo 3 de la Ley 20 de 1960 trae un elemento que es fundamental para analizar la legalidad de una solicitud de la firma Mineros S.A., propietaria de la mayoría de los RPP del país, en el departamento de Antioquia, que le permitió englobarlos en un solo RPP. Dicho artículo dice:

Los derechos que tengan los particulares sobre las minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquier otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito: a) si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de sanción de esta Ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y b) si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año.

Este tema es muy importante y sobre él volveremos al final del documento.

Para demostrar la existencia y pertenencia de los RPP se debía cumplir una serie de requisitos y debieron ser presentados ante

el Ministerio de Minas y Petróleos con fecha límite del 23 de junio de 1972, para que, con base en ello, la autoridad expidiera el acto administrativo que declarara la propiedad privada del particular y sus derechos sobre las minas redimidas a perpetuidad.

El Decreto 2655 de 1988, conocido como el primer Código de Minas del país, califica la minería como una actividad de utilidad pública o de interés nacional (art. 7). Al no diferenciar entre los recursos propiedad de la Nación y los recursos de los particulares (RPP), este Decreto generó un privilegio inmerecido para estos últimos, que adelantan labores como particulares disfrutando de los beneficios de una actividad de interés general.

La Constitución Nacional de 1991 protegió también ese derecho excepcional de particulares a poseer la propiedad del subsuelo en el artículo 332: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

La Ley 6 de 1992 gravó con un impuesto la explotación de oro físico y al platino en Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), recursos que deberían ser destinados para protección del medio ambiente en los municipios productores, y fijó regalías para la explotación de estos minerales en yacimientos de propiedad de la Nación.

Ley 6 de 1992

Artículo 122 - Impuesto al oro y al platino. Los impuestos al oro físico y al platino serán del cuatro y cinco por ciento (4% y 5%), respectivamente, del valor total de los metales que se pague a los productores o a los comerciantes, liqui-

dados con base en el precio internacional que certifique en moneda legal el Banco de la República.

El gobierno reglamentará el recaudo de los impuestos de que trata este artículo. Igualmente, reglamentará la forma como se trasladará el producto de tales impuestos de conformidad con lo previsto en la Ley 53 de 1986.

PARÁGRAFO - Los recaudos originados por un punto de las tarifas establecidas en este artículo se destinarán a inversiones para proteger el medio ambiente. La entidad del orden nacional competente en la respectiva región para vigilar la protección del medio ambiente velará porque se dé efectivo cumplimiento a lo dispuesto en este parágrafo.

Artículo 152 - La explotación de los recursos naturales no renovables, a saber, oro, plata y platino de propiedad de la Nación generarán una regalía y en las minas de reconocimiento de propiedad privada un impuesto, los cuales se liquidarán sobre los precios internacionales que certifique en moneda legal el Banco de la República con las tarifas que se señalan a continuación. En ambos casos, el impuesto y las regalías se destinarán con exclusividad para los municipios productores.

Oro y plata 4% (regalía/ Nación o impuesto/RPP)

Platino 4% (regalía/Nación o impuesto/RPP)

El procedimiento para la liquidación, recaudo y la retención de los impuestos al oro y el platino, la forma como se traslada su producto a los municipios productores están contemplados en el Decreto 2173 de 1992.

En 1994 fue expedida la Ley 141, también llamada la Ley de Regalías, en la que se fijan las tarifas de regalías para todos los

minerales e hidrocarburos producidos en el país, su forma de liquidación, recaudo, distribución entre las entidades territoriales productoras, y creó el Fondo Nacional de Regalías. Sobre el tema objeto de este documento, dice:

Ley 141 de 1994

Art. 13. Generalidad de las regalías. Toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado genera regalías en favor de éste, sin perjuicio de cualquier otra contraprestación que se pacte por parte de los titulares de aportes mineros.

No obstante, se trata de una norma que desarrolla los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional en materia de regalías y su distribución, no dice nada sobre las contraprestaciones por la explotación de Recursos Naturales no Renovables en yacimientos privados.

Ley 488 de 1998

Esta ley “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales” establece el impuesto a la explotación del oro, plata y platino en los Reconocimientos de Propiedad Privada.

Impuesto a la explotación de oro, plata y platino

Artículo 152. La explotación de los recursos naturales no renovables, a saber, oro, plata y platino de propiedad de la Nación generarán una regalía y en las minas de reconocimiento de propiedad privada un impuesto, los cuales se liquidarán sobre los precios internacionales que certifique en moneda legal el Banco de la República con las tarifas que se señalan a continuación. En ambos casos, el impuesto y

la regalía se destinarán con exclusividad para los municipios productores.

Oro y plata 4% (regalía o impuesto)

Platino 4% (regalía o impuesto)

Los aspectos relacionados con la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencias del impuesto y demás aspectos tributarios, continuarán rigiéndose por la Ley 366 de 1997.

PARÁGRAFO. Las regalías mínimas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, distintas del oro, plata y el platino, continuarán rigiéndose por la Ley 141 de 1994.

La Ley 141 de 1994 fue derogada por la Ley 756 de 2002, conocida también como la Ley de Regalías, pero en ella no fueron modificadas las tarifas de las regalías mineras.

Ausencia de reglamentación. De la Ley 685 de 2001-Plan Nacional de Desarrollo (PND)

En el año 2001, el gobierno nacional expidió la Ley 685 de 2001 –Código de Minas– e incorpora una norma que es fundamental en la discusión actual y es que los minerales explotados en los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP) debían también pagar regalías. El artículo 227 señala:

Aspectos económicos y tributarios

Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos,

calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0,4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia.

Cuatro meses después de que el entonces presidente Andrés Pastrana y su ministro de Minas Fabio Valencia Cossio sancionaran el Código de Minas, este último expidió el primer Decreto que reglamentaba el segundo inciso del artículo 227.

Decreto 2353 de 2001

Artículo tercero. Obligación de declarar. Toda persona natural o jurídica propietaria privada del subsuelo, está obligada a presentar ante MINERCOL LTDA., conforme a los formularios de declaración de que trata el artículo cuarto de este Decreto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre calendario, una declaración de producción de los minerales objeto del reconocimiento, indicando la jurisdicción municipal de donde se extrajo el mineral y liquidando el gravamen de que trata el inciso segundo del artículo 227 del Código de Minas de acuerdo con la producción declarada.

PARÁGRAFO: Para la respectiva declaración el propietario privado del subsuelo tendrá en cuenta el precio del mineral fijado cada año por la Unidad de Planeación MINERO Energética – UPME del Ministerio de Minas y Energía en un por-

centaje del 0,4% sobre la producción obtenida al borde o en boca de minas.

El Ministerio de Minas había tomado entonces la decisión de establecer una regalía en el límite más bajo ordenado por el Código de Minas para las explotaciones de recursos naturales no renovables en RPP. Esta tarifa era ostensiblemente inferior a las establecidas en la Ley 756 de 2002 para los RNNR de propiedad del Estado.

Este Decreto fue enmendado posteriormente mediante el Decreto 136 de 2002, precisando que el precio para calcular la regalía no era el fijado cada año por la UPME, sino el vigente al momento de la liquidación de las regalías.

Decreto 136 de enero de 2002 – Por el cual modifica el Decreto 2353 de 2001.

Artículo primero. Modificar el Parágrafo del artículo tercero del Decreto 2353 de 2001, el cual quedará así: “Para la respectiva declaración, el propietario privado del subsuelo tendrá en cuenta el precio del mineral fijado por la UPME que se encuentra vigente al momento de la liquidación y pago de la obligación, en un porcentaje del 0,4% sobre la producción obtenida al borde o en la boca de mina”.

En este caso, el Decreto llevaba la firma de la entonces ministra Luisa Fernanda Lafaurie.

Corte Constitucional, Sentencia C-669 de 2002

Varios ciudadanos demandaron los artículos 227 y 228 del Código de Minas, alegando el desconocimiento de principios de equidad, unidad de materia y la vulneración de nueve artículos de la Carta

Política. La Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció en agosto del 2002 mediante Sentencia que dice:

Lo que genera la regalía es la explotación misma del recurso y no la propiedad sobre el mismo, y de otra que regalía y tributos bien pueden coexistir en este campo, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad a que aluden esas decisiones, por lo que será al Legislador, en el marco de su potestad de configuración y en consideración a la política que más convenga en su entender a los intereses del Estado a quien corresponderá establecer o no junto con la regalía, que siempre deberá cobrarse, cargas tributarias sobre la misma explotación.

En consecuencia, la Corte declaró “Exequible el inciso final del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, **bajo el entendido** de que tratándose de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0,4% y hasta el máximo previsto por la Ley en materia de regalías para cada especie de recursos”. Significaba que, de acuerdo con varios parámetros objetivos, como los impactos ambientales y sociales, el Ministerio de Minas y Energía podía imponer regalías hasta un límite máximo de regalías fijadas por la Ley 756 de 2002.

La Sentencia de la Corte se fundamenta en:

- Como regla general, los RNNR son propiedad del Estado y por tanto la explotación de los RNNR en los RPP no enerva su potestad para regular la explotación de esos recursos y de exigir el pago de regalías por dicha explotación.
- El artículo 360 de la CP no distingue la explotación de los RNNR cuya propiedad sea estatal o de particulares, por tanto, las regalías constituyen una contraprestación por la explotación de los recursos, más allá de quien tenga la titularidad.
- Establecer una regalía del 0,4% para los RPP implica un monto ostensiblemente menor a la explotación de los RNNR de propiedad del Estado, y desconocer el fundamento mismo del cobro de las regalías por la explotación de los RNNR.
- Para fijar el monto de las regalías de los RPP, el Estado deberá tener en cuenta criterios objetivos tales como las condiciones de explotación de estos, los costos en que el propietario de los recursos incurre, el deterioro ambiental que dicha explotación genere, el impacto social que la misma produzca, o la carga tributaria que sobre la misma explotación exista, entre otras consideraciones.
- La Corte señaló que no existe incompatibilidad entre el pago de impuestos y regalías; rescata la función ecológica de la propiedad privada y lo resalta mucho más cuando se trata de la explotación de los RNNR,
- Y declara exequible el inciso segundo del artículo 227 “bajo el entendido que tratándose de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0,4% y hasta el máximo previsto por la Ley en materia de regalías para cada especie de recursos”.

¿Vicio de procedimiento?

El fallo de la Corte incluyó en la Sentencia un tema de enorme trascendencia relacionado con los reparos de la Procuraduría General de la Nación respecto a los vicios de trámite del inciso materia de estudio. Dice:

Frente al inciso final del artículo 227 acusado, [la PGN] solicita que “en ejercicio del control de constitucionalidad integral”, se declare su inexequibilidad por vicios de forma, dado que en su concepto dicho inciso fue introducido por la Comi-

sión accidental de mediación establecida para conciliar los textos votados por las plenarias de Cámara y Senado.

Agrega que la jurisprudencia de la Corte ha hecho énfasis en la prohibición a dichas comisiones de introducir en el cuerpo de la ley un asunto nuevo que no llegó a ser objeto de discusión y aprobación en los debates de las Cámaras.

Indagaciones propias del autor no han permitido corroborar la existencia de una comunicación de la Procuraduría General de la Nación a la Presidencia del Congreso pidiendo explicación sobre la inclusión irregular del inciso del artículo 227 de Ley 685 de 2001. El inciso no habría sido discutido en las cámaras, dado que, aparentemente, fue introducido irregularmente a última hora por la comisión accidental nombrada para conciliar los textos de Cámara y Senado. Tampoco se ha podido corroborar un pronunciamiento del Congreso de la República sobre este tema.

Cuatro años después del pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre el caso de las regalías en Reconocimientos de Propiedad Privada, el Ministerio de Minas y Energía expidió nuevamente un Decreto que reglamenta el inciso del artículo 227 del Código de Minas, esta vez firmado por el entonces ministro Luis Ernesto Mejía.

Decreto 1631 de 2006

El soporte del Decreto 1631 de 2006 fue un estudio elaborado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), denominado “Estudio de Caracterización de los Títulos de Reconocimiento de la Propiedad Privada”, el cual se concentra en el impacto de las regalías sobre los resultados económicos de las compañías

mineras y no en determinar los impactos ambientales y sociales de sus operaciones mineras que, de acuerdo con la Corte Constitucional, debían ser la base de las regalías.

Considerandos del Decreto:

- Que la explotación de metales preciosos por parte de los propietarios privados de minas paga impuestos y regalías por disposición del artículo 152 de la Ley 488 de 1998, razón por la cual debe preservarse el equilibrio económico de estas explotaciones, entre otras consideraciones.
- Que la UPME había elaborado para la época los estudios técnico-económicos que permitían fijar el porcentaje de regalías a ser pagadas por los titulares de los RPP, de los cuales existían cincuenta y cinco RPP vigentes, inscritos en el Registro Minero Nacional, entre ellos tres que corresponden a explotación de carbón y cincuenta y dos a metales preciosos.
- Que para los metales preciosos aplica un impuesto para las explotaciones de los títulos RPP del 4% que, en principio, pone en igualdad de condiciones a estos titulares con los demás productores, al imponérseles además regalías de 0,4%. En esos términos, la UPME sugiere que las regalías a pagar en estos RPP sean del 0,4%.
- Que los RPP de carbón número 434 y 031, por presentar unos niveles de producción mínimo, al establecer un porcentaje del pago de regalías mayor al 0,4% no generaría un mayor impacto en la economía de la Nación y por el contrario puede ser significativo para los costos de producción de las empresas, presentando un perjuicio económico para las mismas.
- Que para el RPP número 011 (La Comunidad, Guajira), una regalía igual o

superior a 0,4% equivale a una porción de los ingresos mayor al 5%, que es el porcentaje que pagan las explotaciones mineras de carbón de propiedad del Estado, por lo que al establecer un porcentaje de regalías superior al 0,4% haría que esa explotación minera se encontrara en desventaja económica frente a otras similares de propiedad del Estado.

- Que, sin embargo, el artículo 16 de la Ley 756 de 2002 establece un porcentaje diferenciado para el pago de regalías de carbón en términos de producción: del 5% para producciones menores a tres millones de toneladas y del 10% para producciones mayores a tres millones de toneladas. Consecuente con lo anterior, no resulta procedente mantener una regalía del 0,4% para todas las explotaciones de carbón con producciones superiores a tres millones de toneladas.

Resuelve:

Artículo 4. Modifica el párrafo 3 del decreto 2353 de 2001, modificado por el artículo 1 del Decreto 136 de 2002, el cual quedará así:

- **Artículo 1°.** La explotación de metales preciosos (oro, plata y platino) por parte de los titulares de reconocimiento de propiedad privada inscritos en el Registro Minero Nacional, pagarán el 0,4% de regalías sobre el valor de la producción calculado o medido en boca o borde de mina.
- **Artículo 2°.** Para las explotaciones de los Reconocimientos de Propiedad Privada de carbón RPP números 031, 434 y 011, con una producción inferior a tres millones de toneladas, pagarán el 0,4% de regalías sobre el valor de la producción calculado o medido en boca o borde de mina.
- **Artículo 3°.** Para las explotaciones de los Reconocimientos de Propiedad Privada de Carbón RPP números 031, 434

y 011, con una producción mayor a tres millones de toneladas, pagarán el 0,6% de regalías sobre el valor de la producción calculado o medido en boca o borde de mina.

- [...]

Como se observa, excepto elevar las regalías para las explotaciones superiores a tres millones de toneladas de carbón del 0,4% a 0,6%, y de especificar los RPP de carbón a los cuales se les aplicaría unas regalías del 0,4%, no hay ninguna otra diferencia con respecto a los decretos 2353/2001 y 136/2002. Aunque la Corte Constitucional no se pronunció sobre estos Decretos, al estudiar el artículo 227 de la Ley 685 de 2002 había ya establecido unos parámetros. Este Decreto fue demandado ante el Consejo de Estado.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo (marzo 1 de 2011)

El 8 de junio del 2007, Carlos Eduardo Naranjo instaura una acción de nulidad contra el Decreto 1631 de 2006 del Ministerio de Minas y Energía, alegando que “reprodujo el contenido de las normas declaradas inexequibles y desconoció el artículo 243 de la CP”: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

El demandante puso de presente que la sentencia C-669 de 2002 de la Corte Constitucional (CC) había declarado la exequibilidad condicionada del inciso final del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, y que al hacerlo determinó que tratándose de propietarios privados del subsuelo debían

pagar no menos del 0,4% y hasta el máximo previsto por la ley de regalías, esto es, el 10%.

Agregó que, según la CC, la reducción del cobro de la regalía a dicho porcentaje mínimo implicaría no solo el cobro de un monto ostensiblemente menor por concepto de regalías que se cobra por la explotación de los RNNR de propiedad del Estado, sino que se desconocería el fundamento mismo del cobro de regalías de los RNNR, que es la compensación que debe reconocérsele a la sociedad por el efecto ambiental generado por las actividades mineras.

Alega que también se desconoció el artículo 58 de la CP y el artículo 158 del CCA. Dice que el Ministerio de Minas y Energía hizo caso omiso de lo ordenado por la Corte Constitucional, que cumplió su obligación solo de manera formal, y que la UPME, al hacer el estudio para reglamentar este artículo, no tuvo en cuenta los impactos ambientales y sociales de las explotaciones en los RPP.

El fallo del Consejo de Estado señala que el artículo 360 Constitucional no hace distinción alguna en relación con la propiedad de los RNNR y que por eso señala, sin ambages, que siempre su explotación causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. En este caso, la regalía se genera por el hecho de la explotación misma del recurso. Y declara nuevamente la nulidad de los artículos 1, 2 y 3 del decreto 1631 de 2006.

En el 2014, en respuesta a un Derecho de Petición presentado al MME³¹ por el autor de este documento, la Viceministra María Isabel Ulloa dijo:

Se han adelantado múltiples reuniones de trabajo con la participación de directivos y funcionarios del MME, Agencia Nacional de Minería y de la UPME con el fin de encontrar desde el punto de vista técnico, económico y jurídico la alternativa de solución que permita reglamentar el artículo 227 de la Ley 685 de 2001, acorde a los fallos en mención (Corte Constitucional y Consejo de Estado), surgiendo dos propuestas de proyecto de decreto sobre las cuales, finalmente, no hubo consenso.

En el 2016, en respuesta a un Derecho de Petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas al Ministerio de Minas solicitando información sobre la reglamentación del artículo 227 del Código de Minas, la autoridad minera respondió: “A la fecha no se ha expedido el nuevo acto administrativo que reglamenta en inciso segundo del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, debido a la complejidad del tema y a las distintas acciones que se han tenido que surtir para dar cumplimiento a los lineamientos fijados por la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia C-669 de 2002 y en el fallo proferido por el Consejo de Estado de fecha 27 de octubre de 2005”.

En el 2017, la Comisión Colombiana de Juristas y el autor de este artículo presentamos ante el Tribunal Superior de Cundinamarca un Mecanismo de control protección de los Derechos e Intereses Colectivos contra el Ministerio de Minas y

31 Derecho de Petición MME. Radicado 2015042482 del 25/06/2015

Energía, la Agencia Nacional de Minería y la empresa Mineros S.A. por violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa y el principio de eficiencia. Fue aceptado, pero a la fecha no tiene respuesta.

En suma, hasta diciembre del 2018 el artículo no había sido reglamentado y lo que más preocupaba era la enorme deuda que se iba acumulando año tras año debido a la diferencia entre las regalías de las compañías con Reconocimientos de Propiedad Privada (0,4%), y las que pudiese reglamentar el Ministerio de Minas y Energía, que, por disposición de la Corte Constitucional, podrían llegar al 6% para oro y al 10% para carbón.

Plan Nacional de Desarrollo – Un regalo de Iván Duque a las grandes mineras del oro y carbón

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, artículo 178 – Monto de Regalías para Reconocimientos de Propiedad Privada, trató de ponerle fin a dieciocho años de negligencia e incapacidad de la autoridad minera para fijar las tarifas de regalías en línea con lo establecido por las altas Cortes, y por supuesto, las definió manteniendo un privilegio inexplicable a grandes compañías mineras que son titulares de dichos reconocimientos (Ver cuadro 4).

Artículo 330 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022.

Cuadro 4. Monto de regalías para Reconocimientos de Propiedad Privada

Mineral y Tipo de Minería	Regalías de la Ley 756/2002	Regalías en el Plan Nacional de Desarrollo
Carbón a cielo abierto con producción igual o mayor a 3 millones de toneladas de carbón	10%	3,27% (*)
Carbón a cielo abierto con producción menor a 3 millones de toneladas	5%	1,64%
Oro y plata veta	4%	0,4%
Oro y plata aluvión	6%	2,0%
Platino	5%	1,0%

(*) La regalía de 3,27% para explotaciones de carbón superiores a tres millones de toneladas, la Ley del Plan prevé un periodo de transición de tres años para “permitir un aumento escalonado y progresivo”. Decreto 1423 de 2019.

Las conclusiones más importantes que se pueden extraer del cuadro 4 son las siguientes:

- Las tarifas de las regalías para los RPP son ostensiblemente inferiores a las tarifas generales de las regalías establecidas en la Ley 756 de 2002.
- Las tarifas de las regalías para los RPP ignoran lo que las Altas Cortes han señalado al respecto, y es que las tarifas deben ser iguales, sin que ellas dependan de quien detente la propiedad. El hecho generador de las regalías es la extracción de los recursos naturales no

renovables (artículo 360 de la Constitución Nacional) y no de la naturaleza del propietario.

- Para las explotaciones de carbón de menos de tres millones de toneladas, la tarifa de las regalías en los RPP fue fijada en 1,64%, frente al 5% de la tarifa general. ¿Quién se favorece? Los dueños de la mina La Comunidad, aparentemente familias pudientes de La Guajira y Magdalena.
- La tarifa de la regalía para oro y plata de aluvión en RPP fue fijada en 2%, un monto mínimo comparada con la tarifa general del 6%. ¿A quién beneficia? a la empresa Mineros S.A., cuyos principales accionistas son el grupo Colpatria, AVAL y la canadiense ScotiaBank.
- La tarifa del oro y la plata de veta fue fijada en 0,4%, porcentaje mínimo comparado con el 4% de la tarifa general. ¿A quién beneficia? A la firma Gran Colombia Gold, propiedad de algunos de los antiguos dueños de Pacific Rubiales, en sus minas de Remedios y Segovia (Antigua Frontino Gold Mines), y en Marmato, Caldas.

Se trata de una norma que favorece con nombre propio a grandes empresas mineras nacionales y extranjeras, y que genera un enorme detrimento patrimonial, pues estas empresas mineras pagan regalías muy inferiores a lo que establece la Ley 756. Con el pasar de los años y sin que la autoridad minera lo hubiese reglamentado, estas compañías se han enriquecido con recursos que han debido ir al Fondo de Regalías o al Sistema General de Regalías.

Con la definición de las tarifas de las regalías a la explotación de oro, plata y platino, el Gobierno del presidente Iván Duque dejó sin efecto la posibilidad de cobrar el diferencial de las tarifas, cuyo monto será

calculado más adelante, sino que “legalizó” la política de continuar entregando la riqueza mineral del país a bajo costo a las empresas mineras, nacionales e internacionales. Pero el “regalito” a estas empresas iba más allá.

En el proyecto de la ley del Plan presentado por el ejecutivo al Congreso de la República se propuso además la eliminación del impuesto al oro y al platino, establecido en el artículo 231 del Decreto 2655 de 1988, cuyo recaudo se gira directamente a las entidades territoriales de donde se extraen estos recursos. Afortunadamente, este “regalito” no fue aprobado en el Congreso.

Defensores de oficio de Mineros S.A. han señalado en diversas ocasiones que no es constitucional ni legal que a una empresa extractivista se le cobren simultáneamente regalías e impuestos.

Este argumento fue aclarado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-669 de 2002 cuando señaló:

La regalía es la explotación misma del recurso y no la propiedad sobre el mismo, y de otra que regalía y tributos bien pueden coexistir en este campo, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad a que aluden esas decisiones, por lo que será al Legislador, en el marco de su potestad de configuración y en consideración a la política que más convenga en su entender a los intereses del Estado a quien corresponderá establecer o no junto con la regalía, que siempre deberá cobrarse, cargas tributarias sobre la misma explotación.

A continuación veremos el estado de los RPP en Colombia, empresa por empresa, pero haciendo énfasis en la compañía Mineros S.A.

La Comunidad – Cerrejón

Sobre este Reconocimiento de Propiedad Privada es poco lo que se conoce, pero se sabe que, por su nombre, La Comunidad, es un área en el departamento de La Guajira, de propiedad de numerosas familias, especialmente de Santa Marta,

y en cuyo subsuelo se encuentra un importante yacimiento de carbón, actualmente explotada la compañía Carbones del Cerrejón (CDC) Limited (la misma que explota los grandes yacimientos carboníferos de El Cerrejón), y la compañía Empresa Carbones Colombianos del Cerrejón.

Extracción de carbón en el RPP-011 la comunidad – Guajira

Año	Carbones del Cerrejón CDC		Carbones Colombianos del Cerrejón	
	Extracción (T)	Regalías (\$)	Extracción (T)	Regalías
2010	6.861.960	3.643.498	514	104.920
2011	7.236.127	4.761.078	2.539	756.362
2012	7.516.538	4.877.689	770	332.805
2013	7.483.265	3.866.734	578	180.687
2014	6.996.238	3.264.580	708	222.842
2015	4.947.613	2.194.792	718	2.877.469
2016	5.484.462	2.373.643	1.814	6.923.553
2017	5.199.532	3.218.033	2.206	931.708
2018	4.620.182	3.667.759	1.047	460.668
2019	2.113.458	1.751.014	169	968.966

Fuente: Agencia Nacional de Minería ANM

En este caso también se observa un enorme detrimento patrimonial como consecuencia de la negligencia de la autoridad minera en reglamentar las tarifas por la explotación de carbón a las tasas generales establecidas en

la Ley 756 de 2002 (artículo 16), y no a los fracasados intentos de la autoridad minera de fijar las regalías a los valores mínimos establecidos en el artículo 227 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas.

Tarifas de las regalías para la explotación de carbón

Volumen de explotación	Ley 756 de 2002	Decreto 1632 de 2006	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
Menos de 3 M/T	5%	0,4%	1,64%
Más de 3 M/T	10%	0,6%	3,27% (*)

En el periodo 2006 a 2019, las empresas mineras pagaron las regalías fijadas por el Decreto 1632 de 2006, un porcentaje pírrico e insignificante que no compensa la disminución del patrimonio natural de los colombianos, ni los daños ambientales y sociales causados por años de explotación en el departamento de La Guajira. Las tarifas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque, aunque superiores a las del 2006, son ostensiblemente inferiores a las tarifas generales y constituyen un inexplicable regalo para La Comunidad, un grupo de prestantes familias de Barranquilla y Santa Marta.

Otras entidades o compañías que explotan carbón en Reconocimientos de Propiedad Privada son EPM de Medellín (Amaga – Antioquia), y Agrícola Forestal y de Inversiones La Colina Ltda (Guatavita – Cundinamarca).

Gran Colombia Gold

Empresa de propiedad de algunos de los propietarios de la compañía Pacific Rubiales, y que actualmente posee los intereses de las minas de la extinta Frontino Gold Mines, ubicada en los municipios de Remedios y Segovia (Antioquia), y en la mina de oro de Marmato (Caldas).

Otras compañías que explotan oro en reconocimientos de propiedad privada en el país son: Zandor Capital S.A. Colombia (RPP 140011), Four Points Mining SAS (R 120011), Minera Croesus SAS (RPP-357), Compañía Minera de Amalfi (R 14011), World Mining Corporation (R 220C11), Emijom SAS (R57011C1), y Concreto y Asfaltos SA (R50011).

Mineros S.A.

Se trata de una de las compañías mineras más antiguas e importantes en el sector extractivo del oro en Colombia, y que gradualmente fue concentrando los Reconocimientos de Propiedad Privada para la explotación aurífera en el departamento de Antioquia.

Mediante Resolución 002274 del 8 de julio de 1974, el Ministerio de Minas y Energía reconoció la existencia y dominio de veintinueve Reconocimientos de Propiedad Privada en cabeza de la compañía Mineros S.A. ubicados a lo largo de 36.000 hectáreas en los municipios de Nechí, El Bagre, Zaragoza y Caucasia³².

Mediante Escritura Pública 1895 del 18 de julio de 2014, Notaría diecisiete del Círculo de Medellín, Mineros S.A. logró crear un “solo globo de terreno que conservará el nombre de la actual mina Ciénaga Grande.

En un acto público en Caucasia en el 2015, un funcionario de Corantioquia señaló en un auditorio de unas ciento veinte personas que Mineros S.A. había englobado todos sus RPP, pero que en algunos de ellos no había iniciado actividades de exploración y explotación. Eso significa que

32 Derechos Humanos, Minería y Ordenamiento Territorial en Antioquia. María Soledad Betancur. Informe de Derechos Humanos 2015. Instituto Popular de Capacitación. Antioquia.

de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 20 de 1969, antes mencionada, esos RPP debieron ser devueltos o revertidos a la Nación y no podían englobarse.

El hecho de que Mineros S.A. tenía RPP donde nunca había desarrollado actividades mineras fue confirmado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) en un documento elaborado en el 2012 titulado “Estudio para determinar la metodología y los porcentajes de liquidación de las regalías de los títulos de Reconocimiento de Propiedad Privada”, elaborado junto con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Facultad de Minas. Dice el documento mencionado:

De los treinta y ocho (38) RPP activos, veintinueve (29) pertenecen a la misma compañía Mineros S.A.,... Diecisiete (17) se encuentran inactivos sin desarrollar actividad minera alguna en ninguna de las etapas (exploración, construcción y montaje, explotación, cierre técnico de trabajos mineros), de los cuales nueve (9) tienen causal justificativa para su inactividad, aprobada por la autoridad minera mediante acto administrativo de suspensión temporal de actividades.

Significa que al menos ocho (8) RPP de la compañía Mineros S.A. han debido devolverse a la autoridad minera en virtud de lo establecido en la Ley 20 de 1960, pero la irregularidad mayor fue haber autorizado su englobe o integración bajo el expediente #55-101 de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, cuando la inactividad en ocho de ellos era del conocimiento de la autoridad minera a través de la UPME³³.

Sobre este tema no hay información y le corresponde aclararla al Ministerio de

Minas y Energía o en su defecto a la autoridad delegada Gobierno de Antioquia / Secretaría de Minas. No es claro que la unificación de áreas haya sido una función delegada a la Secretaría de Minas de Antioquia, de acuerdo con las Resoluciones 217 de abril de 2013, 229 de abril de 2014 y 210 de abril de 2015, y es un tema grave, pues al englobar los RPP, se legitimaron áreas donde no hubo labores de exploración y explotación, que han debido revertir a la Nación.

Reorganización del grupo económico Mineros S.A.

La reorganización del grupo empresarial Mineros S.A. y el proceso de internacionalización iniciado años atrás avanzaron simultáneamente con la unificación de los 29 RPP y ahora se remata con definición de las privilegiadas tarifas de las regalías en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022³⁴.

Sobre la reconfiguración del grupo empresarial Mineros S.A., en un estudio contratado con la compañía Rock Solid Resources (RPA) se define su nueva organización que incluye a Mineros S.A. como

33 Estudio para determinar la metodología y los porcentajes de liquidación de regalías de los títulos de reconocimiento de propiedad privada. Contrato de consultoría #19547-003-2010. UPME y Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín.

34 El artículo 330 de la Ley del PND fue reglamentando mediante Decreto número 1423 de agosto de 2019.

el holding de este y la creación de varias subsidiarias, así:

- **Mineros Aluvial.** Encargada de las operaciones de minería aluvial y propietaria de las plantas de generación hidroeléctrica Providencia I y Providencia II, de importante crecimiento por la venta de energía en los últimos años.
- **Operadora Minera S.A.S.** Encargada de las operaciones de minería subterránea en la mina La Ye. Mineros S.A. anunció que había aceptado una oferta vinculante de la firma Para Resources Inc., para la venta del 100% de las acciones de la Operadora Minera S.A.S., y uno de sus títulos mineros GJJ101 de su proyecto en Nechí, Antioquia.
- **HEMCO Nicaragua.** Subsidiaria que opera las minas donde Mineros S.A. tiene participación en Nicaragua en una alianza estratégica con la firma Royal Road.
- **Negocios Agroforestales S.A.S.** Antes llamada Exploradora Minera S.A.S. y responsable de la siembra de caucho desde el 2004 en más de 1.000 hectáreas en el departamento de Antioquia. Incluye la producción de madera.
- **Compañía Minera Ataco S.A.S.** Encargada de la operación de una mina de oro en ese municipio del departamento de Tolima.
- También reporta la creación de las subsidiarias Mineros Chile SPA y Mineros Atacama para sus operaciones internacionales.
- **Minas Argentinas S.A.,** operadora de la mina Gualcamayo en Argentina.

El 23 de diciembre del 2019, Mineros S.A. anunció la firma de una carta de intención con la compañía Royal Road Minerals (RRM) para la explotación de varias

concesiones mineras en Colombia. RRM es el operador mediante una alianza estratégica con Mineros S.A. de una mina de su propiedad en Nicaragua.

Propiedad accionaria del Holding Mineros S.A.

En el cuadro 5, obtenido directamente de la página web de Mineros S.A., se observa la lista de los principales accionistas del Holding. Veamos los más importantes.

En el año 2011, Colpatria anunció una alianza estratégica de largo plazo con la multinacional Scotiabank, una de las principales instituciones financieras de los Estados Unidos y el banco más internacional de Canadá. Un reporte de ese año de la Superintendencia de Bancos de Panamá señala: “The Bank Of Nova Scotia y Banco Colpatria Multibanca Colpatria S.A., han presentado respectivamente solicitud de autorización para el traspaso del 51% de las acciones de Banco Colpatria Multibanca Colpatria S.A. a The Bank Of Nova Scotia”.

Agrega que las firmas Banco Colpatria Multibanca Colpatria S.A., Vince Business Corp y Vince II Business Corp son todas propiedad de Mercantil Colpatria S.A., y que de acuerdo con el contrato de compra-venta de acciones Mercantil Colpatria y Vince Business se venderán de manera indirecta el 51% de las acciones a ScotiaBank. De esta forma se perfeccionó la alianza entre el grupo Colpatria y ScotiaBank, los dos más importantes accionistas del Holding Mineros S.A. (Ver cuadro 6).

Cuadro 6. Informe de los 25 principales accionistas. Fecha de corte: febrero 28 de 2018

Cuenta	Id	Tipo id	Nombre	Acciones	% de participación
1846253	NIT	9006620391	Banderato Corp	46,325,781	17.70%
1205269	NIT	9003583118	Vince Business Corp	31,744,486	12.13%
212	NIT	8903006536	Corporación Financiera Colombiana S.A.	22,350,263	8.54%
134507	NIT	8909420760	Inversiones Maga S.A.	15,101,579	5.77%
1449	NIT	8002279406	Fondo de Pensiones Obligatorias Colfondos Moderado	9,762,339	3.73%
421806	NIT	8909170425	Negocios y Representaciones S.A.S.	9,073,129	3.47%
1924	NIT	8600638101	Vázquez Merchan y CIA S C A	8,550,676	3.27%
1448	NIT	8002248088	Fondo de Pensiones Obligatorias Porvenir Moderado	8,394,769	3.21%
2105818	NIT	9011228577	Inversiones Monreale SAS	6,389,712	2.44%
1202978	NIT	9001740739	Compañía de Inversiones Colpatria S.A.	5,107,676	1.95%
501373	CC	19066990	Mejía Hernández Eduardo	3,900,000	1.49%
10798	CC	35455108	Mejía Hernández Olga	3,712,682	1.42%
2105732	NIT	9011239895	Inversiones Paestum SAS	3,194,855	1.22%
22053	CC	80503304	Moreno Echavarría Alfonso	3,194,855	1.22%
19119	NIT	8909108443	Fundación Sofía Pérez de Soto	3,104,000	1.19%
504554	CC	41591906	Mejía Hernández Julia Elvira	2,915,982	1.11%
346859	CC	17170745	Mejía Hernández Alberto	2,835,004	1.08%
18282	NIT	8909020706	C.I.J. Gutiérrez y CIA. S.A.	2,471,079	0.94%
47212	NIT	8909209659	A. Escobar Restrepo y CIA S.C.A.	2,413,748	0.92%
45731	NIT	8300347234	Mercantil Colpatria S.A.	2,370,244	0.91%
1432486	NIT	8002010313	Promotora Escobar Gutiérrez y CIA S en C	2,153,939	0.82%
145533	NIT	8110200591	Mónica Escobar y CIA S en C	1,534,955	0.59%
538792	NIT	9000106354	L.E. Escobar y CIAS S.C.A.	1,510,379	0.58%
25553	CC	17000984	Urrutia Montoya Miguel	1,290,551	0.49%
692550	NIT	9001276279	JMRV & CIA Sociedad en Comandita por Acciones	1,250,000	0.48%
			Otros 1,555 Accionistas	61,034,719	23.32%
				261,687,402	100.00%

Fuente: Página web Mineros S.A.

Colpatria, perteneciente a la familia Pacheco, participa en el Holding a través de la firma Banderato Corp. En el año 2013, mediante Resolución 1380, la Superintendencia Financiera de Colombia aprobó la escisión de tres de sus compañías, Seguros Colpatria S.A., Seguros de Vida Colpatria S.A. y Capitalizadora Colpatria S.A., las cuales dieron origen a las sociedades

Barlie Global Inc y Banderato Corp, constituidas bajo las leyes de la República de Panamá.

Banderato Corp es la principal accionista del holding del Grupo empresarial Mineros S.A., seguida de Vince Business Corp, que también pertenece a la alianza Colpatria-Scotiabank.

Sigue la Corporación Financiera Colombiana, firma perteneciente al Grupo AVAL, de propiedad del multimillonario Luis Carlos Sarmiento Angulo.

Inversiones MAGA S.A. corresponde a una firma domiciliada en Envigado, Antioquia. Le sigue el Fondo de Pensiones Obligatorias Colfondos Moderado, en el cual el principal accionista es ScotiaBank (Bank of Nova Scotia) con el 51% de las acciones ordinarias desde el 2012.

Bolsa de Valores de Toronto

Parte también del proceso de internacionalización de Mineros S.A. es su decisión de listar sus acciones en la Bolsa de Valores de Toronto, Canadá. Para ello, fue importante obtener la certificación de Recursos y Reservas, según las cuales ascienden a 7,7 millones de onzas equivalentes, lo cual, según la misma compañía, duplicó la base minera respecto al reporte de 2016.

Un comunicado de la compañía de mayo 17 del 2019 señala que desde el año anterior ha venido trabajando en la tarea de listar sus acciones en una bolsa de valores como Toronto Stock Exchange (TSE).

La deuda social de Mineros S.A.

La negligencia de la autoridad minera nacional en reglamentar el inciso segundo del artículo 227 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas–, que tiene que ver con las regalías que debe pagar la explotación de minerales en los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP), llevó a que el país perdiera miles de millones de pesos que bien podrían haber sido utilizados en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población que

habita en inmediaciones de estas explotaciones en los departamentos de Guajira y Antioquia.

Los fallidos intentos por reglamentar las regalías de los RPP, el silencio guardado durante más de dieciocho años, y ahora las mínimas regalías aprobadas en el Plan de Desarrollo del presidente Iván Duque permitieron a las empresas, especialmente a Mineros S.A., el mayor productor de oro del país, ahorrar millonarios recursos por explotación de unos bienes públicos, bienes que pertenecen a todos los colombianos.

A este detrimento del patrimonio público debe sumarse el hecho de que la unificación de los RPP de Mineros S.A. fue aprobado de manera irregular, desconociendo las normas aplicables, lo que le permitirá a la compañía, y a sus socios extranjeros ahora, continuar explotando el oro, causando graves daños ambientales, a bajo costo. Adicionalmente, debemos recordarlo, las normas tributarias permiten a estas empresas deducir las regalías del impuesto de renta, lo que significa que extraen el oro sin ninguna compensación para el Estado, propietario de esos recursos no renovables en nombre de cuarenta y ocho millones de colombianos.

El Consejo de Estado ordenó anular el concepto 015766 del 17 de marzo de 2005, expedido por la Oficina Jurídico de la DIAN que autorizaba a las empresas extractivistas a deducir las regalías de su impuesto de renta. El Consejo determinó en Sentencia del 12 de octubre de 2017 que las regalías no son un costo, sino una compensación como señala el artículo 360 de la Carta Política, y que por tanto no podían continuar deduciéndose. Sin

embargo, la DIAN no ha hecho nada para cumplir con esa decisión judicial. Significa que en el caso de MINEROS S.A, no solo paga una regalía insignificante por el oro que extrae, sino que lo que paga lo recupera por la vía tributaria.

El siguiente ejercicio busca establecer cuál fue el monto de lo dejado de pagar por Mineros S.A. si la autoridad minera hubiese fijado unas regalías similares a las tarifas generales establecidas en la Ley 756 de 2002, tal como lo ordenaron las Altas Cortes.

En otras palabras, cuánto ahorraron las compañías mineras y cuánto perdimos los colombianos al haberse permitido a Mineros S.A. pagar regalías al 0,4% y no al 4% por la explotación de oro de veta y del 2% y no del 6% para oro de aluvión.

Las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM) indican que Mineros S.A. explotó y pagó regalías en las siguientes proporciones. Recordemos que Mineros S.A., explota oro en los RPP, pero también tiene contratos de concesión firmados con la autoridad minera. (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. Mineros S.A. Explotación de oro y regalías pagadas – 2005 – 2019

	Volumen (gramos)	Tarifa de regalías	Regalías pagadas (\$)
Explotación en RPPs	34'383.872	0,4%	10.954'140.165
Contratos de Concesión	7'010.964	6%	19.913'443.041
Explotación Total	41'394.836		30. 867'583.206

Fuente: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Una forma sencilla de calcular cuánto dejó de pagar MINEROS S.A., o cuánto perdimos los colombianos por la negligencia de la autoridad minera es calculando la regalía implícita, es decir, cuanto pagó la compañía por cada gramo de oro explotado en sus contratos de concesión y cuánto pago por el oro explotado en los Reconocimientos de Propiedad Privada (RPP) durante el periodo 2005 a 2019 (sept). (Ver cuadro 8)

Cuadro 8.

	Regalías por gramo de oro (\$)	Porcentaje de producción
RPP	318,58	83
Contratos de Concesión	2.840,33	17
		100

Fuente: Cálculos del autor basado en la información de la ANM

El 83% del oro extraído por MINEROS S.A. proviene de sus Reconocimientos de Propiedad Privada, en tanto que solo el 17% del oro reportado es extraído de los contratos de concesión. En otras palabras, el mayor productor de oro del país paga unas regalías insignificantes para la Nación.

La compañía pagó en promedio durante el periodo de estudio una regalía equivalente a \$318 pesos por cada gramo de oro extraído de los RPP y \$2.840 pesos por cada gramo extraído de los contratos de concesión. Se deriva de ello, que por cada gramo de oro extraído en los RPP dejó de pagar \$2.522 pesos en promedio.

Las cifras detalladas año por año se podrán ver al final de este documento, pero lo que la compañía ahorró, o lo que los colombianos perdimos, se resume en el Cuadro N. 9

Cuadro 9. Regalías no cobradas a Mineros S.A. en el periodo 2005 - 2019

Regalías	Valores (\$)
Deuda Social a valor presente (2019)	127.929'953.817

MINEROS S.A., debe a los colombianos la suma de ciento veinte y siete mil novecientos veinte y nueve millones, novecientos cincuenta y tres mil, ochocientos diez y siete pesos, por concepto de regalías dejadas de cobrar gracias a la negligencia de la autoridad minera que no reglamentó entre 2005 y 2019 (sept), las tarifas de las regalías del oro extraído en los Reconocimientos de Propiedad Privada de acuerdo con los lineamientos ordenados por las Altas Cortes Colombianas.

Anotaciones finales:

- Detentar la propiedad del suelo y del subsuelo es para las empresas un privilegio que rompe con la regla general según la cual el Estado es el dueño del subsuelo; pero ese privilegio a favor de particulares se potencia no solamente porque el subsuelo alberga ricos yacimientos mineros que se explotan en condiciones económicas lesivas para los colombiano porque el Estado perpetuó a través de la legislación unas contraprestaciones económicas ridículas comparadas con las tarifas de regalías que aplican para la explotación de los RNNR.
- Colombia no se beneficia de la explotación del oro. Contrariamente a la narrativa de las empresas, los gremios y la autoridad minera, los mayores explotadores de la riqueza aurífera lo hacen en condiciones de privilegio y que no compensan los daños ambientales y sociales que esa actividad genera.
- La decisión del Estado, en contravía de lo señalado por el Consejo de Estado sobre las regalías en los RPPs, y la integración irregular de los RPP, reflejan el favorecimiento de poderosos intereses, que se valen a su vez de ellos para emprender nuevos negocios, esta vez de la mano de multinacionales de los sectores de minas y financieros.
- Si esos recursos no cobrados hubiesen ingresado a la Nación como compensación por la explotación de sus recursos naturales no renovables, se habrían podido invertir en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vecinas a las explotaciones mineras.
- Lamentablemente, la orientación general de la política minera y la vocación de la autoridad minera es la de favorecer los grandes intereses de las compañías nacionales y extranjeras del sector extractivo colombiano. Si persistieran las dudas sobre la veracidad de esta afirmación, los invito a leer nuevamente este documento.

Producción y regalías oro - Mineros S.A.

Año	Producción de oro (Gramos)	Regalías oro (\$)	Regalía Implícita	Regalías dejadas de pagar por gramo	Regalías dejadas de pagar por producción anual	Inflación	Regalías pendientes acumuladas	Regalías pendientes reales
2005	RPP	425,907	46,241,520	108.57	1,472	626,851,819	1.049	657,254,132
	Concesión	826,998	1,306,968,059	1,580.38				
2006	RPP	960,624	144,204,697	150.12	2,000	1,921,193,364	1.045	2,578,447,496
	Concesión	982,354	2,112,118,838	2,150.06				
2007	RPP	1,338,486	198,956,844	148.64	2,086	2,792,202,776	1.057	5,486,164,720
	Concesión	583,846	1,304,740,266	2,234.73				
2008	RPP	2,182,070	377,309,211	172.91	2,454	5,355,645,115	1.077	11,153,972,608
	Concesión	326,621	858,131,625	2,627.30				
2009	RPP	2,380,031	504,191,489	211.84	2,799	6,661,521,794	1.02	18,671,004,100
	Concesión	224,473	675,835,381	3,010.76				
2010	RPP	2,029,910	475,865,016	234.43	3,141	6,376,921,450	1.032	25,421,345,633
	Concesión	545,590	1,841,860,855	3,375.91				
2011	RPP	2,949,166	870,818,619	295.28	2,645	7,801,399,484	1.037	34,028,601,773
	Concesión	559,810	1,646,158,411	2,940.57				
2012	RPP	3,248,786	1,005,237,252	309.42	2,802	9,102,328,240	1.024	44,400,196,860
	Concesión	432,529	1,345,676,568	3,111.18				
2013	RPP	3,178,877	880,821,095	277.09	2,511	7,983,326,210	1.019	53,466,887,873
	Concesión	197,974	552,041,082	2,788.45				
2014	RPP	3,128,928	799,608,823	255.55	2,299	7,194,281,255	1.037	61,698,426,753
	Concesión	530,389	1,355,055,586	2,554.83				
2015	RPP	3,003,903	959,698,773	319.48	2,880	8,651,841,566	1.068	72,608,430,738
	Concesión	302,219	967,005,296	3,199.68				
2016	RPP	2,946,258	1,154,477,927	391.85	3,518	10,365,652,696	1.058	87,889,674,195
	Concesión	319,523	1,249,363,327	3,910.09				
2017	RPP	2,852,051	1,079,295,317	378.43	3,411	9,727,546,413	1.041	102,670,876,874
	Concesión	351,471	1,331,775,438	3,789.15				
2018	RPP	2,527,673	969,430,150	383.53	3,452	8,725,924,749	1.032	115,596,040,488
	Concesión	504,488	1,935,056,553	3,835.68				
2019*	RPP	1,231,202	1,487,983,432	1,208.56	3,228	3,974,589,063	1.038	123,246,583,638
	Concesión	322,679	1,431,655,756	4,436.78				

* sept

Erradicando la confianza

La implementación del PNIS en Tarazá y Cáceres

Por:
Observatorio de Derechos Humanos y Paz³⁵

Introducción

Mediante el “Comunicado conjunto núm. 36”, las delegaciones del Gobierno y las Farc informaron a la opinión pública el 16 de mayo del 2014 que habían logrado un acuerdo en torno al cuarto punto de las negociaciones: “Solución al problema de drogas ilícitas”. Esta se estructuró sobre (a) sustitución de cultivos, (b) programa de prevención del consumo y (c) solución al fenómeno de producción y comercialización. En el Comunicado se destacó, además, que la persistencia de los cultivos de uso ilícito estaba relacionada con la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional, así como con la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. En el marco de dicho comunicado, la solución planteada por ambas delegaciones adquiere el nombre de Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Desde un principio, esta solución se consideró un capítulo especial de la Reforma Rural Integral (RRI), punto uno del *Acuerdo de paz*. Por lo que, a diferencia de anteriores intentos e iniciativas, se buscó con ella la generación de condiciones materiales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito, en

35 Elaborado por Nathaly Tobar Guerrero, Coordinadora, y Andrés Soto, Investigador. Este documento es una síntesis del informe “Sustituyendo el Acuerdo, Erradicando la Confianza. La implementación del PNIS en el Bajo Cauca”.

particular para las comunidades en condiciones de pobreza que derivan su sustento de estos. Además, preponderó una solución sostenible y definitiva a esta problemática, lo que incluía a la vez otras problemáticas sociales y económicas que se le asociaban en los territorios. El PNIS contribuiría, en lo fundamental, a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resultaran de la implementación de la RRI.

Sin embargo, la territorialización del PNIS ha tenido muchos obstáculos. Iniciaron durante el gobierno de Juan Manuel Santos y se intensificó durante el gobierno de Iván Duque, hasta el punto de que hoy ya no hay inscripción de nuevas familias y ha habido la expulsión de una parte de ellas. El programa está definitivamente suspendido. Mientras en el gobierno anterior hubo un cumplimiento parcial, en el gobierno actual ha habido una serie de modificaciones que han comprometido seriamente la implementación del cuarto punto del *Acuerdo final*. En las políticas *Ruta futuro* y *Paz con legalidad* están las bases y lineamientos de dichas modificaciones, que se pueden interpretar como un marco para acabar poco a poco con el PNIS en los territorios.

En ese orden de ideas, en el presente texto tenemos como fin mostrar el estado actual del PNIS en el Bajo Cauca, más concretamente en Tarazá y Cáceres. Para cumplir con dicho fin, en la primera parte –después de una breve caracterización de la subregión– presentamos las normas que le dan fundamento jurídico al Programa Nacional de Sustitución. Esto nos llevará a un cuestionamiento de ciertos aspectos de las políticas *Ruta futuro* y *Paz con legalidad*. Luego, a través de un

enfoque cuantitativo, mostramos el estado actual del programa a nivel nacional, departamental y municipal. En un último apartado daremos cuenta del estado actual del PNIS en Tarazá y Cáceres, apoyándonos y sintetizando testimonios de líderes del programa de sustitución en estos municipios. Nos centramos allí en las dificultades derivadas de las modificaciones del programa.

Bajo Cauca: breve contexto del territorio de la implementación

El Bajo Cauca es una de las nueve subregiones en las que se divide el departamento de Antioquia. Ubicada al nororiente de este, limita al norte y al occidente con el departamento de Córdoba, al oriente con el departamento de Bolívar y al sur con las subregiones Norte y Nordeste. Su jurisdicción comprende los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza, que suman una extensión de 8.485 km² y la ubican como la tercera subregión más grande después de Urabá y el Nordeste (al representar el 13,5% del área total del Departamento). Geográficamente, se ubica en la cordillera Central de Colombia, entre las serranías de Ayapel y San Lucas. Está situada, además, sobre las cuencas de los ríos Cauca y Nechí, arterias fluviales que la recorren y articulan en cuanto territorio³⁶.

36 Información tomada de: Cámara de Comercio de Medellín (2019, p. 4); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011, pp. 19-20); Comfenalco Antioquia (2018, p. 3).

Por sus características geográficas, el Bajo Cauca ha sido una subregión propicia para el influjo del negocio del narcotráfico (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, pp. 19-20). La distancia de sus municipios a grandes polos urbanos y los problemas de conectividad de la mayoría de ellos han contribuido a su vez a la expansión de ese negocio, que coexiste con grandes extensiones de latifundio ganadero y con las actividades propias de minería (PNUD, 2011, pp. 19-20). Asimismo, es un corredor importante para la comercialización de la coca por tener una posición geoestratégica “con salida al mar y articulación al mercado internacional, con conexión a la costa norte y al centro del departamento de Antioquia” (PNUD, 2011, p. 19).

Por otra parte, su cercanía al Urabá la ha convertido en un territorio apetecido para la siembra de cultivos de uso ilícito, puesto que el golfo de la subregión bananera de Antioquia es enclave para la comercialización hacia el exterior del mercado de las drogas. Su ubicación permite además la movilidad hacia la frontera oriental de Venezuela, una de las principales rutas comerciales del narcotráfico (Ramírez, 2019, § 2). Fuera de eso, las favorables condiciones topográficas de la subregión la han hecho idónea para la proliferación de las plantaciones de coca y las actividades ilícitas derivadas de estas.

La ubicación geoestratégica del Bajo Cauca ha sido igualmente decisiva para el posicionamiento de grupos guerrilleros, grupos paramilitares y bandas criminales “por constituirse en un eje entre el oriente y occidente” (PNUD, 2011, pp. 24-25) y por las características previas ya aludidas. La presencia allí de estos grupos y

su relación demostrada con el negocio del narcotráfico han cambiado las dinámicas de los conflictos sociales, económicos, políticos y ambientales en sus seis municipios, además de darles mayor complejidad a sus problemas agrarios y territoriales. Por este y otros motivos, el Bajo Cauca es actualmente la subregión más pobre de Antioquia y, en la historia contemporánea, una de las más violentas (Ramírez, 2019, § 1).

Creación del PNIS: el Decreto Ley 896 de 2017

El Decreto Ley 896 de 2017 creó el *Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito* (PNIS), con el fin de facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del apartado 4.1 del *Acuerdo final*³⁷. Por una parte, conforme a lo pactado en las negociaciones de paz, este reconoce las afectaciones que el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas han tenido en las *regiones y comunidades* del país signadas por la pobreza y el abandono; y puntualiza, a

37 Estuvo a cargo de la *Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos*, adscrita a la *Alta consejería presidencial para el postconflicto*, del *Departamento administrativo de la presidencia de la República*. Esta dirección desarrolló, tal como se deja saber en el artículo 1, las funciones relacionadas con el *Programa* en coordinación con las autoridades del orden nacional y territorial, además de la participación de las comunidades en los términos establecidos por este Decreto Ley. Sin embargo, tras la modificación de la estructura del *Departamento administrativo* mediante el Decreto 179 de 2019, el Gobierno de Duque dejaría el PNIS en manos de la *Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación*, eliminaría la *Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos* y cambiaría el nombre a la *Alta consejería* (que ya no sería más ni alta ni para el posconflicto).

renglón seguido, que dicha problemática ha incidido también en la profundización de la marginalidad, inequidad, violencia y falta de desarrollo de aquellas. Por otra parte, considera que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales (relacionadas con esta) han impactado fuertemente las poblaciones rurales y urbanas colombianas, lo que ha afectado el goce y ejercicio de los derechos y las libertades de una gran parte de ellas. Trata, en pocas palabras, el problema de las drogas ilícitas en Colombia³⁸ como un problema del orden económico y social, por lo que plantea la necesidad de implementar planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo para *solucionarlo* en buena medida.

Esta solución, circunscrita a los objetivos y principios que se establecieron en el *Acuerdo final* (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 169-172), hilvanaba en

su justificación aspectos tan importantes como: (a) la generación de condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos de uso ilícito³⁹; (b) la provisión de condiciones de seguridad para las comunidades que realicen sustitución voluntaria; (c) el desarrollo de nueva institucionalidad; (d) la construcción conjunta entre comunidades y autoridades mediante la planeación participativa; y (e) el compromiso de la propia comunidad de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria (Decreto Ley 896, 2017, pp. 2-3). Pero las acciones por parte del actual Gobierno Nacional y, en lo regional, de la saliente Gobernación de Antioquia terminarían tergiversando y modificando estos aspectos, y gran parte de lo consignado en el punto cuatro del *Acuerdo final*, contribuyendo así a la implementación parcial del PNIS y a la afectación de su carácter especial dentro de la RRI.

38 La legislación sobre este tema es muy amplia en el país. Inicia en 1973 con el decreto 1206, por el cual se crea el Concejo Nacional de Estupeficientes (CNE). Este nace para dar cumplimiento a los compromisos contraídos en el contexto internacional y, en adición, con el objetivo de formular políticas públicas, planes y programas en materia de lucha contra la producción, el comercio y uso de drogas. Posteriormente, se expide la ley 30 de 1986, que adopta el Estatuto Nacional de Estupeficientes. Con esta ley, entre otras cuestiones, se tipificaron como delito ciertas actividades relacionadas con el cultivo, la conservación, la producción, el transporte y destinación de bienes inmuebles para la producción de drogas que provocaran estados de dependencia. Ya en la década de los noventa, sale a la luz pública la Resolución núm. 001 de 1994, mediante la cual se reglamenta el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PECIG). Previamente, en 1988, el CNE había puesto en marcha un “macroplán” para hacer frente al problema de las drogas, macroplán en el que se autorizaba la aspersión aérea con glifosato, a cargo del PECIG. Este programa fue precisado con la Ley 99 de 1993, con la que se exigía la expedición de licencias ambientales a las actividades de aspersión con glifosato. En la primera y segunda década del siglo XXI, se aprueban el CONPES 3669 de 2010 sobre la política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial; la Ley 1753 de 2015, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; la Resolución núm. 0006 de 2015, mediante la cual se suspende la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea; la Resolución núm. 3080 de 2016, por la cual se adopta la estrategia de lucha contra el narcotráfico – Sector Defensa; la Resolución núm. 09 de 2016, por la cual se autoriza el programa de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante aspersión terrestre con glifosato; la legislación creada con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También son de consideración las políticas Ruta Futuro y Paz con Legalidad.

39 *Bienestar y buen vivir* es uno de los principios del punto uno del *Acuerdo final*, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*. En este apartado se dice sobre este: “El objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades” (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, p. 36).

La administración de Iván Duque lo haría fundamentalmente con sus políticas *Ruta futuro*, *Paz con legalidad* y *Política de seguridad y defensa*. Aunque de manera no tan explícita, también es oportuno mencionar el *Plan de acción inmediata* (PAO) y la *Operación Aquiles* (en lo departamental), dado que su ejecución ha trastocado componentes estructurales del programa como la seguridad en los territorios y la protección de los liderazgos en las comunidades donde ellos habitan⁴⁰. Basta, por el momento, con recordar que un número considerable de líderes silenciados con la muerte y la amenaza han estado relacionados con procesos de sustitución voluntaria.

Fuera de eso, en el *Acuerdo final* se definió entre los fundamentos del PNIS que este –en cuanto solución al problema de drogas enmarcada en la RRI– respondería a las necesidades particulares de los territorios y generaría oportunidades para que las personas se desvincularan finalmente de los cultivos de uso ilícito, apoyándose para ello en la generación de condiciones de bienestar y buen vivir. En este orden de ideas, se concretó que el nuevo programa de sustitución se complementaría e integraría por tanto con “los planes y programas acordados en el marco de la RRI”, entre los que los *Programas de desarrollo con enfoque territorial* (PDET) desempeñarían un papel estructural según fueran los casos (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 173-174). Además, se detalló que este promovería la sustitución voluntaria mediante “el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (...) con la participación directa de las comunidades involucradas” (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 173-174). Este estrecho vínculo entre el PNIS y la RRI,

es decir, la dependencia del cuarto punto del *Acuerdo final* con el primero, evitaba en gran medida que el propio PNIS se quedara en una especie de erradicación voluntaria, a través de la cual se comprometía la economía y seguridad de muchas familias campesinas cultivadoras de coca.

“Ruta Futuro” y “Paz con legalidad”: marco para sustituir el Acuerdo

A diferencia de lo concretado en el cuarto punto del *Acuerdo final*, los programas de sustitución voluntaria son considerados por el actual gobierno como la última opción para intervenir efectivamente el problema de las drogas ilícitas (Gobierno de Colombia, 2018b, p. 43). En su lugar, en un contexto donde han aumentado las áreas plantadas de coca, se propone un retorno prioritario a la erradicación forzada y a las aspersiones aéreas con glifosato (Forero, 2019). Así lo reafirmó el para ese momento recién elegido ministro de defensa, Guillermo Botero, en una entrevista radial: “Se acabará la erradicación voluntaria y se volverá obligatoria. Eso es ya un cambio en la estrategia. Las fumigaciones seguramente tendrán que

40 En otro espacio se ahondará en la *Política de seguridad y defensa*, el *Plan de acción inmediata* y la *Operación Aquiles* y su relación y consecuencia no solo con el programa de sustitución, sino también con el *Acuerdo de paz* en general. Constituirá un documento independiente que puede ser visto como complemento del informe citado en la nota 1. Por el momento, solo se profundizará en *Paz con legalidad* y *Ruta futuro* en clave del PNIS.

hacerse [...]. Nos dedicaremos con tesón a la erradicación de los cultivos ilícitos” (López, 2018). La decisión del Gobierno de Duque ha sido, por tanto, preponderar por la erradicación forzada y la aspersión aérea con glifosato, en detrimento del programa de sustitución voluntaria.

El fundamento de la decisión anterior puede rastrearse inicialmente hasta la política “integral” *Ruta futuro*, creada en el 2018 para enfrentar el problema de las drogas en Colombia. En la introducción de su documento se justifica su existencia con el hecho de que “a la fecha el país no cuenta con una política antidroga que permita enfrentar esta grave problemática”, precisando además que su formulación se hizo a partir del “reconocimiento del problema de las drogas en sus diferentes manifestaciones, así como del análisis de las estrategias y programas desarrollados en el país, de acuerdo con la información y la evidencia disponible” (Gobierno de Colombia, 2018b, p. 5). No obstante, como se permite saber en *Paz con legalidad*, dicho reconocimiento fue la justificación para cierto desconocimiento del PNIS y sus avances en los territorios donde se está implementando, a pesar de que se hablara de un diagnóstico y una cuantificación del programa para hacer una proyección realista de cómo se puede cumplir y cuándo (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 23). A partir de la política *Ruta futuro* se inicia un proceso de sustitución del PNIS, con consecuencias serias para las familias inscritas en este y los territorios donde ellas habitan.

El primer indicador de esta sustitución se evidencia en el hecho de que la noción de *bienestar y buen vivir* –estructural para lo consignado en el primer y cuarto punto

del *Acuerdo final*– desaparece completamente en la política *Ruta futuro y Paz con legalidad*, al igual que en todos los discursos y las demás políticas del actual gobierno. Se prefiere hablar más bien en esa política de la construcción de legalidad y la aceleración del desarrollo como medios para la superación de las problemáticas y para la creación de oportunidades, en clave de la transformación del territorio y la transición del control militar y político al institucional (Gobierno de Colombia, 2018b, p. 6). En esa misma ruta, se alude solo una vez a los desarrollos alternativos, aunque se hace en una lógica de vinculación y no de construcción participativa, y dentro de una estrategia de reducción de cultivos ilícitos mediante la “erradicación voluntaria” por parte de individuos y comunidades (Gobierno de Colombia, 2018b, p. 43). En cuanto a la noción de bienestar, es importante anotar que pierde su carácter comunitario, es reducida en gran medida a lo individual y delimitada al problema del consumo (Gobierno de Colombia, 2018b, pp. 8, 16 y 66).

El segundo indicador se observa en la intención implícita de reducir el papel activo y protagónico de las comunidades a su mínima expresión, el cual fue reconocido en el *Acuerdo final* y enrutado mediante la planeación participativa y la concertación previa con ellas (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 175-176). Aunque se mencionen en la política *Ruta futuro y Paz con legalidad*, su posición allí es preponderantemente asistencial; son asumidas dentro de un proceso de transición hacia la “licitud” y de estabilización del territorio, a la espera de que el Estado llegue con su oferta institucional una

vez logradas las condiciones necesarias de seguridad. No son extrañas, de este modo, en el marco de esta política, las palabras del hoy exministro de defensa Botero: “[...] estamos entrando con todas las entidades de asistencia social a los sitios donde estamos inundados de coca. La reunión de hoy [...] está acompañada por actores que tienen que ver con el asistencialismo social del Estado. Uno tiene que llegar [acompañado] prácticamente con esas instituciones para poder hacer su trabajo” (López, 2018). Las comunidades son dislocadas así del lugar y papel que se les había atribuido en el PNIS y en el *Acuerdo final*.

El tercer indicador en esta línea interpretativa se ve en la pérdida de una parte de la institucionalidad creada para el funcionamiento del PNIS, lo que a la vez afecta la construcción participativa y el desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 177-181). En la reestructuración del *Departamento administrativo de la presidencia de la República* se eliminó la *Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos* y el PNIS pasó directamente a ser un asunto del consejero presidencial para la estabilización y la consolidación. Adicional a ello, en el documento de la “política pública” *Paz con legalidad* se definió que la *Agencia para la renovación del territorio* (ART)⁴¹ absorbería el PNIS y todas sus actividades, de tal manera que esta tenga la capacidad para ejecutar pequeñas obras de infraestructura en apoyo al programa (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 6). En consecuencia, se determina que se trasladaría a la ART la operación y ejecución de la sustitución voluntaria de

cultivos ilícitos, las cuales estuvieron antes en manos de la *Dirección* y ahora en las de la *Consejería* (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 6).

Para llevar a cabo este traslado, el Presidente requerirá, como ya se ha evidenciado en otra parte, “de facultades extraordinarias que le permitan modificar el Decreto Ley con el que terminará el Programa” (Garzón, Gélvez, & Bernal, 2019, p. 16). Si bien las limitaciones de personal y los problemas de articulación en los territorios son evidentes, hasta el punto de que los equipos regionales del PNIS no cuentan con las capacidades para desarrollar los distintos componentes de este, el traslado del programa a la ART puede significar el desbordamiento de esta en el momento que empiece a asumir los compromisos adquiridos y pendientes con las comunidades (Garzón et al., 2019, p. 16). Esta propuesta resulta ser en todo caso ineficaz comparada con una implementación plena del PNIS.

Pero esta transformación institucional y operacional no termina allí. Bajo el criterio de que el PNIS se articulará a las transformaciones estructurales de la sociedad rural –mediante (a) la política definida

41 Creada con el Decreto 2366 del 2015 con el objetivo de “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”.

por el *Ministerio de agricultura* para el desarrollo del campo y (b) los PDET en los términos dados en *Paz con legalidad*–, se establece una articulación entre la oferta de la *Agencia de desarrollo rural* (ADR) y la asistencia técnica que les brinda el PNIS a las familias cultivadoras, para que en dos años se tengan las condiciones iniciales para el tránsito a la economía legal (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 23). Esta articulación institucional ha presentado, como lo mostró la *Fundación ideas para la paz* (FIP) en uno de sus informes sobre el PNIS, “dificultades para que el Estado logre articular sus distintos esfuerzos en el territorio”, dado que las “agencias no han respondido a una misma priorización y secuencia”, y tampoco son evidentes las acciones que conduzcan a dicha articulación (Garzón et al., 2019, p. 16).

El cuarto indicador está en la noción de licitud. En el *Acuerdo final*, el elemento de trato penal diferencial reflejaba una ruta para la transición de personas campesinas que estaban penalizadas por su relación con los cultivos de uso ilícito y la producción de drogas. Igualmente, el punto uno y cuatro del *Acuerdo final* conformaban una hoja de ruta para que las personas en territorios con coca hicieran una transición, no solo a la así llamada licitud del gobierno actual, sino también a procesos neurálgicos como la formalización de la propiedad y la generación de todas las condiciones para el desarrollo de proyectos productivos. No obstante, en *Ruta futuro y Paz con legalidad* no se definen líneas de intervención tan claras como las planteadas en el *Acuerdo final* en torno a la formalización de la propiedad y al proceso de legalidad en los municipios

con problemas de drogas. En su lugar, a través de la noción de licitud, se habla en estas dos políticas de transformación del territorio y el paso del control militar y policial al control institucional, sin que delinee nítidamente una intervención estructural en clave social de los factores históricos y espaciales que permiten la persistencia de actividades ilícitas. La licitud es una forma institucional para consolidar una mayor presencia en los territorios de la fuerza pública.

El último indicador de relevancia es la exacerbación en ambas políticas de la dimensión asistencial presente en el cuarto punto del *Acuerdo final*. Es inevitable que una política pública o programa de transformación social contenga un componente asistencial. Pero no se justifica que un programa importante como el PNIS sea reducido a una operatividad y asistencialidad. A través de los lineamientos de *Ruta futuro y Paz con legalidad* se busca mantener operativamente el programa nacional de sustitución, cumplir con los pagos pendientes y sustituirlo a futuro con otro programa más afín a una política pública vertical, mientras se conserva una postura punitiva contra los cultivos de uso ilícito. Colombia ha tenido seis periodos presidenciales bajo el enfoque de desarrollos alternativos para la sustitución de cultivos de uso ilícito (Camargo et al., 2017, p. 9). Ya se cuenta con la experiencia institucional para intervenir las problemáticas afines a estos. No es posible entonces que se vuelva a una especie de enfoque asistencial vertical y a una noción de desarrollo que subordina y desconoce el papel activo y fundamental de las comunidades en los territorios.

Existen otros indicadores e indicios que permiten ver cómo el gobierno actual está volviendo a los viejos enfoques de lo que ha sido la política estatal contra los cultivos de uso ilícito; en especial, de aquel que tuvo lugar durante la primera década del siglo XXI, de manera que se podría estar hablando en este tema de una seguridad democrática 2.0. Entre las diferencias que se pueden establecer con el pasado y el ahora está la del lenguaje, pues en el enfoque actual prepondera un discurso empresarial. Además, son frecuentes el uso de muletillas provenientes del mundo de las ONG, social y alternativo, aunque son etiquetas carentes de un contenido que permita vislumbrar transformaciones y avances socialmente significativos en torno a la problemática de los cultivos de uso ilícito.

Estado actual del PNIS: cifras nacionales, departamentales y municipales

Actualmente, el PNIS está suspendido en todo el país. Desde agosto del 2018 no se ha realizado inscripción de nuevas familias. El objetivo del actual gobierno era que él fuera absorbido por la *Agencia de renovación del territorio* (ART), bajo el argumento de que opera como un programa aislado y que ha hecho promesas sin capacidad de cumplir (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 23). Y, en efecto, así sucedió. Ha dejado igualmente de ser considerado un capítulo especial de la

Reformar rural integral (RRI), para concebirse ahora como un programa de transición (Gobierno de Colombia, 2018a, p. 23). El núcleo de su institucionalidad fue eliminado y sus diferentes instancias, “simplificadas”. No en vano, como previamente se dijo, posterior al inicio del nuevo gobierno, la *Dirección de sustitución de cultivos ilícitos* fue suprimida y la administración del programa asumida por la *Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación*. Poco tiempo después, los cambios en el programa se sintieron en los territorios.

Hay 90.097 familias inscritas en el PNIS a la fecha, ubicadas en catorce departamentos y cincuenta y seis municipios (ver cuadro 9). Entre ellas se cuentan las 21.437 que posteriormente fueron incluidas en la hoja de ruta del programa. Durante el gobierno de Santos fueron 130.000 las que firmaron acuerdos colectivos. Pero tras un proceso de revisión de las vinculaciones, 13.351 familias fueron suspendidas durante el gobierno de Duque. El programa vinculó aproximadamente 3.000 de ellas con predios en Parques Nacionales Naturales, sin definir hasta el momento las alternativas económicas que se pueden desarrollar en estos (Garzón et al., 2019, p. 9). Después de los primeros diez meses de los cambios en el programa, muchas familias comenzaron a manifestar inconformismo por la “nueva” forma de implementación (Lopera, 2019). Hoy, esta inconformidad se ha mantenido y profundizado.

Cuadro 9. Estado actual del PNIS en cifras

Municipio	Familias	%	aai-1 ⁴²	% aai-1	aai-2 ⁴³	% aai-2	aai-3 ⁴⁴	% aai-3	ati ⁴⁵	% ati	asa ⁴⁶	% asa
Putumayo	20.331	20,52%	13.944	68,58%	10.228	50,31%	1.753	8,62%	14.622	71,92%	4.663	22,94%
Nariño	17.235	17,39%	15.237	88,41%	1.811	10,51%	4.870	28,26%	11.384	66,05%	6.540	37,95%
Caquetá	12.951	13,07%	9.167	70,78%	3.732	28,82%	202	1,56%	7.748	59,83%	4.323	33,38%
Antioquia	11.777	11,88%	8.788	74,62%	6.307	53,55%	386	3,28%	7.446	63,22%	5.464	46,40%
Meta	9.702	9,79%	6.587	67,89%	5.738	59,14%	304	3,13%	6.631	68,35%	1.639	16,89%
Guaviare	7.251	7,32%	4.922	67,88%	4.490	61,92%	111	1,53%	5.305	73,16%	5.058	69,76%
Córdoba	5.996	6,05%	4.959	82,71%	2.438	40,66%	57	0,95%	2.469	41,18%	2.437	40,64%
Cauca	5.685	5,74%	2.921	51,38%	1.016	17,87%	30	0,53%	1.270	22,34%	534	9,39%
N. de Santander	3.000	3,03%	1.474	49,13%	531	17,70%	1	0,03%	553	18,43%	553	18,43%
Bolívar	2.754	2,78%	2.595	94,23%	445	16,16%	1.150	41,76%	1.751	63,58%	1.749	63,51%
V. del Cauca	1.066	1,08%	831	77,95%	797	74,77%	3	0,28%	850	79,74%	830	77,86%
Vichada	826	0,83%	684	82,81%	625	75,67%	11	1,33%	433	52,42%	322	38,98%
Arauca	496	0,50%	360	72,58%	349	70,36%	4	0,81%	361	72,78%	361	72,78%
Guainía	27	0,03%	19	70,37%	18	66,67%	-	-	19	70,37%	19	70,37%
Total	99.097	100%	72.488	73,15%	38.525	38,88%	8.882	8,96%	60.842	61,40%	34.492	34,81%

Fuente: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Datos a octubre de 2019 mediante radicado núm. ext19-00108886

En total son 67.234 cultivadores, 15.006 no cultivadores y 16.860 recolectores quienes hacen parte del programa. Hasta abril del 2019, solo el 10% de los recolectores se habían beneficiado del plan de atención diseñado para esta población (Garzón et al., 2019, p. 9). Con ellos se había asumido el compromiso de un pago mensual durante el primer año por ayuda en trabajos comunitarios. Pero dado que no se definió específicamente una ruta metodológica en este caso, desde hace casi dos años no se tiene claro qué hacer con los campesinos dedicados solo a la recolección de la hoja (Vélez, 2018). Algunos, argumentando que no se les ha pagado, pese a haber firmado los acuerdos de sustitución, han migrado a otras zonas del país para continuar con su actividad (Vélez, 2018). Si ha existido un

grado de incumplimiento con las familias en general, con los recolectores este ha sido mucho mayor.

Desde la implementación del programa, 53.328 familias han arrancado sus plantaciones de coca. Así, se han erradicado hasta octubre de este año 40.270 hectáreas de manera voluntaria, las cuales han sido

42 Familias que han recibido al menos un pago por concepto de Asistencia Técnica Alimentaria.

43 Familias que han recibido los seis ciclos de pago por concepto de Asistencia Técnica Alimentaria.

44 Familias que recibieron el quinto ciclo de pagos y que recibirán el sexto y último ciclo de pago.

45 Familias que cuentan con el servicio de Asistencia Técnica Integral.

46 Familias que han recibido entregas por conceptos de Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria.

verificadas por la UNODC. Adicionalmente, con la asistencia de la fuerza pública, se han erradicado otras 5.374 hectáreas en zonas donde se concentra el 66% de los cultivos de coca del país. En el marco del PNIS se han erradicado un total de 45.644 hectáreas, con un 94% de cumplimiento por parte de las familias y con un nivel de resiembra que es del 0,5% (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2019, p. 1). Entre agosto del 2018 y octubre del 2019 –gobierno de Iván Duque– han sido erradicadas 14.052 hectáreas, periodo en el que tampoco ha habido inscripción de nuevas familias.

Del total de familias, como se observa en el cuadro 9, el 73,15% de ellas han recibido al menos un pago por concepto de *Asistencia técnica alimentaria*, el 8,96% han recibido cinco pagos y están a la espera del último, y solo el 38,88% han recibido los seis pagos. Es importante recordar que esta asistencia ha consistido en la entrega de una remuneración económica por concepto de adelantar actividades de apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos, adecuación y preparación de tierras para siembras legales, y trabajos de interés comunitario (UNODC, 2019, p. 42); corresponde a un valor total de doce millones de pesos por familia, que se debían entregar durante el primer año en seis pagos de dos millones de pesos (UNODC, 2019, p. 42). Tanto en el gobierno de Santos como en el de Duque se incumplió con estos pagos.

Por otra parte, el 61,4% de las familias cuentan con *Asistencia técnica integral* y una tercera parte, el 34,81%, han recibido entregas por conceptos de *Autosostenimiento y seguridad alimentaria*. La asistencia técnica integral se ha concebido “como un servicio, adelantado por un equipo profesional y técnico, enfocado a acompañar

a las familias en la implementación y/o fortalecimiento de sus actividades productivas lícitas [...]” (UNODC, 2019, p. 45). En cuanto al tema de autosostenimiento se ha pensado desde la implementación del componente de Huerta Casera (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2017, pp. 181-185) y “como las acciones orientadas a generar las condiciones enfocadas a lograr la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismo en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas [...]” (UNODC, 2019, p. 45). Ambos compromisos no iniciaron en los tiempos establecidos y, durante el último año han sido intermitentes en ciertas zonas (Asociación de Campesinos del Bajo Cauca –ASOCBAC–, 2019a).

Por su parte, en Antioquia hay inscritas 11.777 familias, que representan el 11,88% del total nacional. Están ubicadas en los municipios de Anorí, Briceño, Ituango, Cáceres y Tarazá. De estas, el 74,62% han recibido al menos un pago por concepto de *Asistencia técnica alimentaria*, el 3,28% han recibido cinco pagos por el mismo concepto y el 53,55% han recibido los seis pagos. Adicionalmente, el 63,22% han recibido *Asistencia técnica integral* y el 46,4% han recibido entregas por concepto de *Autosostenimiento y seguridad alimentaria*. En el departamento, como en el país, la asistencia técnica no ha culminado con ninguna de las familias y tampoco se ha iniciado con las demás actividades agendadas.

En Briceño tuvo lugar uno de los pilotos del programa. Poco antes del fin del mandato de Santos, 1.540 familias habían levantado 547 hectáreas de hoja de coca en este municipio (Gobierno de Colombia, 2018c). Para esa misma época, en Tarazá, 930 familias habían levantado

364 hectáreas, mientras que en Cáceres, 1.140 habían levantado 513 hectáreas: 252 por parte de los campesinos y 261 por parte de la fuerza pública (Gobierno de Colombia, 2018c). Durante poco más de un año, en Antioquia los campesinos inscritos para ese momento en el PNIS habían levantado más de 2.300 hectáreas de coca (Gobierno de Colombia, 2018c).

Ahora bien, de acuerdo con ASOCBAC (2019b, pp. 2-3), en Tarazá hay inscritas 4.113 familias en el PNIS, que corresponden al 34,92% del censo en Antioquia. Entre ellas, 2.930 (71,23%) son cultivadores, 320 (7,78%) son no cultivadores y 863 son recolectores (16,6%). De estos, 311 están validados por las *Asambleas comunitarias*, pero hasta el momento no han recibido ningún tipo de contratación; en tanto que 552 de ellos no cuentan con validación. Del total, tienen *Asistencia técnica* 2.068 familias (50,27%), es decir, la mitad de ellas. En cambio, no cuentan con esta asistencia 1.182 familias (28,73%), entre las cuales 208 presentan novedades por cartografía social y 25 están sin acompañamiento en la verificación por la UNODC. Según el último informe de esta entidad (UNODC, 2019, p. 4), a junio del 2019, 1.499 (36,45%) familias habían

recibido la totalidad de los pagos, 2.168 (52,71%) todavía estaban en la implementación de la *Asistencia técnica integral*, y 2.034 (49,45%) también estaban en la implementación de proyectos de seguridad alimentaria.

Gracias a la información presentada por la UNODC (ver cuadro 10), y según datos suministrados por las comunidades (Entrevistas, 2019), se sabe que en Cáceres hay 1.671 familias inscritas en el PNIS, que representan el 21,22% del total de inscripciones en Antioquia. Entre estas, son cultivadores 1.172 (70,13%), no cultivadores, 292 (17,47%) y recolectores, 207 (12,39%). Estos últimos son llamados gestores comunitarios, de los cuales 193 han recibido pagos por apoyo, aunque en este punto hay divergencias entre los testimonios, dado que para algunas personas los recolectores no han sido contratados siguiendo los lineamientos del cuarto punto del *Acuerdo de paz* (Entrevistas, 2019). Del total, hay 1.336 titulares activos, 61 titulares suspendidos y 88 titulares retirados por al menos uno de los siguientes motivos: SISBEN, predios, incumplimientos según visitas de la UNODC, régimen contributivo e inasistencia a las visitas de *Asistencia técnica integral*.

Cuadro 10. Lista de vinculados al PNIS en Antioquia, por municipio

Municipio	Cultivador	No cultivador	Recolector	Total municipio
Anorí	1.569	514	391	2.474
Briceño	1534	731	452	2.717
Cáceres	1.172	292	207	1.671
Ituango	657	36	102	795
Tarazá	2.942	313	865	4.120
Total Antioquia	7.874	1.886	2.017	11.777

Nota: Los valores presentados por ASOCBAC varían un poco con respecto a los presentados por la UNODC. Fuente: UNODC, 2019, p. 27.

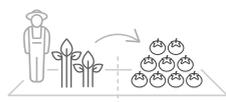
En el último informe de la UNODC, para junio del 2019, en Cáceres, 1.271 (76,06%) familias habían recibido la totalidad de los pagos, 1.538 (92,04%) todavía estaban en la implementación de la *Asistencia técnica integral*, y 1.382 (82,7%) estaban asimismo en la implementación de proyectos de seguridad alimentaria (UNODC, 2019, pp. 4, 19 y 21). El operador local para el funcionamiento de la *Asistencia técnica integral* y de los proyectos de seguridad alimentaria en Cáceres es APROACA (Asociación de productores agropecuarios y cacaocultores del municipio de Cáceres), mientras que en Tarazá es ACATA (Asociación de cacaoteros de Tarazá). Ambos operadores locales se han visto también afectados por los atrasos del gobierno nacional en la implementación del programa.

En Antioquia, en las zonas de influencia del PNIS, se ha tenido entre el 98 y 99 por ciento de cumplimiento frente a línea base, para un total de 4.519 hectáreas erradicadas (UNODC, 2019, p. 32). En Tarazá este cumplimiento ha sido del 99%, con 1.657 hectáreas, en tanto que en Cáceres del 98%, con 925 hectáreas. La UNODC ha caracterizado en el primer municipio 2.510 hectáreas y en el segundo 1.083, por lo que se puede hablar de un altísimo grado de cumplimiento por parte de las familias. En ambos municipios el tema de los recolectores sigue siendo preocupante, pues, según UNODC (2019, p. 24), solo 179 de ellos en Cáceres han sido vinculados.

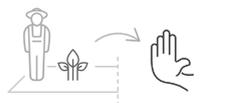
La implementación del PNIS en Cáceres y Tarazá

Los medios han registrado ampliamente los atrasos y cumplimientos parciales del PNIS en los municipios donde se está llevando a cabo, así como sus más notorias consecuencias en el bienestar de los “beneficiados” por él. Según los testimonios, el programa se vio fuertemente impactado por los cambios hechos a su “ruta metodológica” (Entrevistas, 2019). Del mismo modo, con su reestructuración –en la que el programa se vio detenido durante casi diez meses, hasta que se trasladó a la ART y pudo reiniciarse–, la confianza de las personas se vio lesionada y, como era de esperarse, los reclamos por parte de ellas no se hicieron esperar. En todo caso, el PNIS se ha caracterizado por su susceptibilidad a problemáticas propias de territorios con presencia de cultivos de coca y grupos armados ilegales, en particular de aquellos relacionados con el acceso a la tierra (ver ilustración 7), lo que ha repercutido seriamente en las expectativas y pactos hechos con los campesinos y las campesinas que decidieron sustituir sus cultivos de uso ilícito. La territorialización de PNIS, que puede leerse en términos de un componente importante de la construcción de paz territorial, se ha caracterizado por la parcialidad y lentitud en su implementación.

Ilustración 7. Escala de vulnerabilidad en el acceso a la tierra en zonas de sustitución de cultivos de coca



1 CULTIVADORES DE COCA CON UN PROMEDIO DE 3-5 HECTÁREAS, CON LAS CUALES PODRÍAN COMENZAR UN PROYECTO PRODUCTIVO.



2 CULTIVADORES DE COCA CON MENOS DE UNA HECTÁREA, INSUFICIENTES PARA COMENZAR CON UN PROYECTO PRODUCTIVO. LA EXTENSIÓN PROMEDIO EN LOS TERRITORIOS ES DE 0.8 HA.



3 CULTIVADORES QUE SE ENCONTRABAN EN ARRIENDO, EN UNA RELACIÓN QUE DEPENDÍA DE LA COCA (EL PAGO ERA EL EQUIVALENTE A UN PORCENTAJE DE LA PRODUCCIÓN, UN VALOR DIFÍCILMENTE EQUIPARABLE A UN CULTIVO LÍCITO). LA FIP CONSTATÓ EN VISITAS A TERRENO QUE ESTOS CONTRATOS FUERON TERMINADOS UNA VEZ SE ERRADICÓ VOLUNTARIAMENTE LA COCA.



4 RECOLECTORES DE COCA, SIN TIERRA, DEPENDIENTES DE LA ECONOMÍA ILEGAL.

Fuente: Garzón y Álvarez, 2017, p. 33

Dificultades con el PNIS

Las dificultades en la implementación iniciaron desde el momento que se intentaron hacer las inscripciones en El Doce y Barro Blanco. Las personas en estos dos corregimientos, además de vivir problemas de orden público, se sintieron atemorizadas para inscribirse después de circular –a modo de rumor– amenazas contra quienes lo hicieran. “Algunas personas decían que aquel que se acogiera al programa de sustitución, el primer pago no le iba alcanzar ni para el cajón, ni para el entierro”, recordó un campesino (Entrevistas, 2019). Este hecho generó miedo en las familias para ir a la cabecera municipal e inscribirse en el programa. Tras indagar por los responsables de dichas palabras, otro campesino afirmó: “Al parecer se trata de grandes cocaleros. Recordemos que el programa es para el pequeño cultivador y no para el grande. En un principio, era pequeño cultivador quien tuviera menos de diez hectáreas, luego pasó a ser tres, y, finalmente, quedó en tres hectáreas y

medias” (Entrevistas, 2019). La situación, incluso, llegó a agravarse más en El Doce, puesto que,

[...] se presentó una discordia en el corregimiento de El Doce. Esta se dio por desinformación. Siempre hacemos críticas, a veces hasta peligrosas. Había un formato de inscripción en el programa de sustitución. Y nosotros pedimos acceso a la información de esos formatos. Nos respondieron que no se podía dar acceso porque eran datos exclusivamente manejados por la entidad. No obstante, cuando fueron a hacer las inscripciones en El Doce, ya los grupos al margen de la ley tenían esos formatos. De manera que no entendíamos en qué radicaba el carácter privado de aquellos.

En consecuencia, la gente comienza a decir que la estábamos engañando y que si firmaban se comprometían a arrancar. Era un poco de información la que estaba circulando. No faltaba el que estuviera desinformado y afirmara que en realidad no sabía lo que estaba firmando. Cuando se estaba en esa discusión, el cura de El Doce hizo una intervención en la que

más o menos dijo: “Así las personas se acojan o no, es una política de Estado y les van a arrancar los cultivos. Si se acogen al programa ustedes mismo son los que van a arrancar y si no se acogen les van a venir a arrancar de todas maneras. Eso es una política de gobierno, así que yo les aconsejo que se acojan al programa”. Esas fueron las palabras que más o menos dijo el cura de El Doce, quien ya fue cambiado. (Entrevistas, 2019)

Sobre la problemática de El Doce y la inscripción de familias, un líder recordaba en mes de abril del 2019:

Las primeras inscripciones se hicieron en el corregimiento de El Doce. Ese día hubo misa y el cura me dijo que me subiera al púlpito a explicar a la gente por qué no se podían inscribir. Yo me subí al púlpito y dije que esto es voluntario, cada cuál verá, van a llegar unos pagos, pero de todos modos la coca la van a arrancar, y me bajé, cogí una moto y me fui para Tarazá, con mucho susto. (Ramírez, 2019).

Sin embargo, esta situación de las inscripciones había sido evidenciada en septiembre del 2017 por entidades que ya le hacían seguimiento a la implementación del cuarto punto del Acuerdo final. En efecto,

En Tarazá (Antioquia), la última semana de septiembre, funcionarios del PNIS que se encontraban realizando inscripciones individuales en el corregimiento El Doce se vieron obligados a suspender sus labores porque miembros del Clan del Golfo les dieron la orden de abandonar la zona. Esta facción también tiene presencia en los corregimientos de Barro Blanco y Puerto Valdivia del municipio de Valdivia y más recientemente en los corregimientos de La Caucana, El Guaimaro y Puerto Antioquia, donde operaba un grupo conocido como “Caparrapos”. Este grupo, además, prohibió a las comunidades

de Tarazá participar en el PNIS. Allí fue asesinado Miguel Pérez, integrante de la Asociación Campesina del Bajo Cauca, quien impulsaba la sustitución de cultivos ilícitos en esta zona. (Garzón y Álvarez, 2017, p. 31).

ASOCBAC, en uno de sus comunicados públicos, clasificó estos hechos como la manifestación de fronteras invisibles en los territorios y, reiterando lo anteriormente dicho, afirmó: “En El Doce y Barro Blanco tuvieron que hacerse la firma individual en la cabecera municipal debido a que los funcionarios no sentían las garantías para realizar la inscripción en dichos corregimientos”; para concluir que a pesar de la comunidad desplazarse a la cabecera municipal, se mantuvo “aún con los mismos riesgos, por lo que una gran mayoría de familias no se inscribieron” (Asocbac, 2019c). Estas “fronteras invisibles”, materializadas mediante la amenaza y el amedrentamiento dificultaron y han limitado la implementación del PNIS en el Bajo Cauca. En adición a esto,

[...] hubo familias que no pudieron asistir ni a las asambleas comunitarias ni a los talleres de cartografía social, a las reuniones con la UNODC, porque les daba miedo el tema de las fronteras invisibles. Personas de Barro Blanco no bajaban a Tarazá porque sentían temor. En las veredas, para ir a las asambleas comunitarias, algunas tenían que caminar entre tres y cinco horas hasta el punto estratégico. Pero con todo lo que se estaba viviendo, la gente le daba miedo moverse. Por eso, se quedaron 208 familias sin cartografía social, que actualmente está suspendida y prácticamente excluida del programa. (Entrevistas, 2019)

Otra de las dificultades se dio con la “contingencia” del proyecto Hidroitungo.

Esta causó que “los funcionarios de la UNODC no estuvieran en los territorios, [lo que] conllevó a un atraso del programa y, desde los campesinos, a crear estrategias para buscarle una salida a la dificultad y cumplir con este”; estrategias precisamente en la “construcción de la cartografía social en la fase dos y verificación de levantamiento de cultivo de la fase dos” (Asocbac, 2019c).

Después de fuertes discusiones, porque algunas reuniones del espacio de participación con el Gobierno no se pudieron hacer en el municipio de Tarazá, exigimos unas reuniones con este en Medellín y otras en Yarumal. Acordamos llevarlas a cabo, aunque no en los puntos acordados, sino en un punto estratégico donde las comunidades llegarían. Lo hicimos con el fin de buscar mecanismos para avanzar con el programa.

Fue por ello por lo que la cartografía social fue realizada en la cabecera municipal. Sacar cierta cantidad de gente para hacer cartografía social en el municipio de Tarazá, sabiendo que es un mapeo donde cada uno ubica la vereda y el predio en el que tiene el cultivo para que luego la UNODC fuera a verificar, era algo que tenía un costo y no había el recurso para mover a esa cantidad de personas. Acordamos por ello que se hacían unas asambleas comunitarias en las veredas, de las que saldría un mapa borrador con los cultivos ubicados, para que luego una delegación entre seis y ocho personas terminara de hacer el mapa –el levantamiento– con la UNODC. En el caso de que las personas no pudieran llegar a las asambleas comunitarias, harían esto el día de la cartografía social con la UNODC en el municipio. (Entrevistas, 2019)

La realización de la cartografía fue precisamente una dificultad adicional. Varios testimonios la han referenciado a lo largo

de este apartado, pero en relación con otros hechos. Igualmente, hubo inconvenientes el día destinado para ella, cuya consecuencia más seria consistió en la no inscripción de centenares de familias. Así:

[...] Cuando hicimos la cartografía social se quedaron otras 208 familias sin incluir. Esta cartografía, que desde un principio era para hacerla en las veredas, no pudo hacerse por problemas de orden público, además de la contingencia de Hidroituango. Trasladamos el ejercicio al casco urbano.

Sin embargo, ese día se presentó la captura de un líder. La policía lo capturó porque tenía un proceso judicial pendiente, aunque ya se le había dado la libertad. El abogado no le había hecho, por así decirlo, cancelar el documento para que quedara libre. Fue por eso capturado. Creo que eso fue por “hacernos la maldad” porque a él lo pudieron haber dejado libre. Le insistimos a la policía que nos hacíamos cargo de él y que, después de hacer nuestro trabajo, en la tarde lo presentábamos. Con eso nos dañaron el trabajo y nos quedó mucha gente sin la cartografía. Tres días antes, por temores de que lo iban a matar, otro líder se había ido, lo que contribuyó a que quedara por fuera mucha gente del sector de Barro Blanco. En total fueron más de seiscientas familias que no se inscribieron en el programa. (Entrevistas, 2019)

Una dificultad adicional se presentó con el levantamiento de los cultivos. Por problemas de seguridad y orden, la fuerza pública se encargó en determinadas zonas de arrancarles los cultivos a ciertas familias. No obstante, cuando la UNODC pudo hacer la verificación, estos fueron declarados “levantamiento parcial”, al encontrarse en ellos plantas de coca. Este hecho generó la posibilidad de que estas familias

fueran expulsadas del programa. En palabra de uno de los líderes:

[...] por los mismos comentarios que escuchaban –esos de que quien levantara cultivos de coca no le alcanzaría ni para el entierro–, a algunas familias la fuerza pública les arrancó, les hizo el levantamiento de cultivos. El problema se dio cuando la UNODC entró a verificar porque encontró plantas sembradas y clasificó como levantamiento parcial. Hoy, estas familias están a punto de ser excluidas del programa por esa situación. La fuerza pública, en vez de hacerles un favor, les hizo un perjuicio. Si no les hubieran arrancado de esa manera, ahí tendría el cultivo que les daba la comida. (Entrevistas, 2019)

La “situación del SISBEN” fue otra de las dificultades identificadas por las comunidades. Uno de los requerimientos establecidos por el *Fondo Colombia en paz* para fiscalizar la entrega de los recursos de asistencia alimentaria era la verificación del SISBEN (Garzón et al., 2019, p. 20). Sin embargo, con ello no se tuvo en cuenta el hecho de que municipios como Cáceres y Tarazá llevan aproximadamente quince años sin una actualización del SISBEN.

[...] A nosotros nunca nos habían pedido el SISBEN individualizado. Aunque para ingresar al programa, sí nos lo pidieron. Muchas personas aún aparecían viviendo con el núcleo familiar de cuando era niño, con el de la madre y el padre. Pero ya estaban grandes y tenían su propia familia. Eran muy pocas las personas que estaban individualizadas, de manera que eso se convirtió en un problema. Surgieron a partir de ese momento muchas dificultades. Incluso hoy aún tenemos problemas por eso. (Entrevistas, 2019)

Entre las estrategias desarrolladas por las personas que buscaron acogerse al PNIS

estuvo la de solicitar una actualización del SISBEN. Sin embargo, la situación de orden público volvió a ser un obstáculo para actualizar la base de datos de este.

El programa de sustitución era por familia y hacía aproximadamente quince años que no se hacía una actualización de la base de datos del SISBEN. Existían familias cuyos jóvenes ya eran personas adultas y tenían esposa e hijos, pero aparecían todavía en la misma ficha del SISBEN del papá y la mamá. Tocó pedir un proceso de actualización de la ficha del SISBEN para poder solucionar la situación.

También hay personas víctimas de eso por el tema de las fronteras invisibles y los problemas de orden público. Los funcionarios no pudieron entrar a los territorios a hacer esta actualización de las fichas. Lo hicieron cuando pudieron entrar. Ahí estaba el problema. Los funcionarios del SISBEN sí entraron a determinados lugares, pero no desarrollaron el trabajo como debía ser: ir de casa en casa. A veces llegaban a la caseta de la vereda y tomaban los datos allí. A muchas personas les dificultó ir y cumplir con el encuentro. (Entrevistas, 2019)

En esta dificultad, además de surgir nuevamente la pérdida de confianza del campesino en el gobierno, se aúna la situación de la gente que no tenía tierra, pero sí cultivos de coca y eran de municipios diferentes a Cáceres y Tarazá.

[...] Eso se convirtió en un obstáculo, porque se decía que se pertenecía a un mismo núcleo familiar. Explicamos varias veces la situación. Aun así, insistían en la desvinculación inmediata. Si el gobierno como tal quería que el campesino cambiara, no hubiera puesto esos obstáculos. Las personas con el tiempo irían al SISBEN y dirían cuál era su núcleo familiar. El gobierno tenía la facultad de hacerlo, pero pusieron al campesino a perder su tiempo.

También tuvimos problemas con ciertos cultivos de coca en los que la gente era ambulante, como en la minería. Había gente que no era de los territorios y tampoco lo eran algunos cultivadores. Por decirlo así, una persona aparecía como perteneciente a Córdoba y no tenía SISBEN del municipio. Nos aparecía gente del Sinú, Tierra Alta, de casi todos los municipios de Córdoba. Eso era un problema porque no pertenecían al SISBEN del municipio. Sumado a ello, muchas personas se encontraban sin SISBEN porque ni en Antioquia ni en Córdoba aparecían; se habían hecho borrar y habían quedado fuera del sistema. (Entrevista, 2019)

Finalmente, otra limitación consistió en la injerencia de los grupos criminales. La existencia en los territorios PNIS del accionar de estos, a través de sus disputas *históricas* por el control de los cultivos de uso ilícito y por las rentas de la economía de la droga, no solo influyó en la socialización e implementación del programa, sino también en la vida y seguridad de las personas que se acogieron al programa. La extorsión, el asesinato, la amenaza y el desplazamiento de personas pertenecientes al PNIS son la peor manifestación de esto último. Sobre una de las caras de esta injerencia, precisamente en El Doce, uno de los líderes recordaba:

Ellos lo que pedían era más socialización. Nada raro. Se pensaba que la socialización era solo para las comunidades que se habían acogido al programa, pero resultó que también había que socializarlo a los grupos criminales. Ellos eran los que estaban pidiendo socialización y no las comunidades. En cambio, las comunidades pedían inscripción y no más socialización porque sabían qué era el programa y habían participado en la construcción y socialización del programa. (Entrevistas, 2019)

Todas estas dificultades contribuyeron a atrasos durante la implementación del PNIS. Las personas más perjudicadas con ello fueron los campesinos y las campesinas que se acogieron a él. Aun así, entre este campesinado perseveró un ambiente de esfuerzo colectivo comunitario por el cumplimiento del programa, lo que se ve reflejado en el porcentaje de cumplimiento. Actualmente este se mantiene, con ciertos costos sociales. Ante la falta de constancia en los pagos, además de problemas de seguridad y bienestar en los territorios, familias han pedido traslado o han decidido desplazarse de las zonas. A ellas no se les ha definido su estatus o estado actual dentro del programa de sustitución. Esta situación es consecuencia de las modificaciones a las que se vio sometido el PNIS durante su ejecución en los territorios.

Implementación y modificaciones al PNIS

La explicación de las diferentes fases del Programan nacional de sustitución, conocida por algunos líderes –con sus modificaciones– como “ruta metodológica”, estuvo a cargo de la ANZORC en Tarazá y de la ASOCOMUNAL en Cáceres. Esta socialización fue concretamente llevada a cabo por líderes y lideresas cuyo trabajo no se circunscribió solo a estas dos organizaciones, aunque contaban con cierto grado de representatividad entre estas, el suficiente para articular los procesos organizativos locales con los regionales y nacionales (ASOCBAC, ASOCURN, COCCAM). Desde sus liderazgos, algunas personas manifestaron su inconformidad con las modificaciones que se realizaron a dicha “ruta metodológica”, dada a conocer inicialmente en

las asambleas comunitarias. Esta serie de cambios hicieron parte de las interpretaciones que el gobierno de Duque tuvo de los diferentes puntos del *Acuerdo final*, explicitadas en sus políticas *Ruta futuro y Paz con legalidad*.

Los cambios en la “Ruta Metodológica”, de sus dinámicas, llevaron a que los campesinos y campesinas sintieran un incumplimiento amplio del programa durante el 2019. “Si uno se sale de la ruta metodológica, un proceso se empieza a desgastar”, afirmó un líder, quien, además, relacionó el cambio del programa con el cambio del gobierno y su posición frente al *Acuerdo final*: “Cuando el gobierno Duque llegó, hubo un atraso de seis meses mientras se hacía el empalme. El objetivo de este gobierno con el acuerdo es hacerlo trizas. Siempre ha buscado la forma de acabar con él”, para luego concluir que “[el gobierno] trató de tumbar el PNIS durante el empalme, pero no pudo y le tocó darle continuidad. Y es ahí donde empieza la crisis y a ejercerse desconfianza en los territorios. Fueron seis meses sin información, seis meses sin pagos, seis meses sin saber del proceso. Eso genera dudas” (Entrevistas, 2019). Uno de los mayores errores que se cometieron con la implementación del PNIS, por tanto, consistió en la parálisis que el gobierno de Duque hizo del programa durante más de seis meses. Este hecho generó un estado de desinformación que impactó directamente al campesinado inscrito y no inscrito al PNIS y su confianza.

Con respecto a los componentes territoriales del PNIS, puede decirse que las asambleas comunitarias se dieron en Tarazá, aunque no en Cáceres. Previamente se aludió a ello de manera implícita en el

apartado dedicado a testimoniar el proceso de socialización del programa. Pero, retomando las palabras de un líder al respecto, se puntualiza: “Las asambleas comunitarias se dieron. Pero en Cáceres aprovecharon el vacío organizativo. Allí no se dieron porque no había organización. En Tarazá se hicieron asambleas comunitarias en La Caucana, El Guáimaro, Puerto Antioquia, El Doce y Barro Blanco” (Entrevistas, 2019). Si se considera que, en un sentido concreto, las asambleas comunitarias debían darse por el simple hecho de cómo estaba estructurado el PNIS en el cuarto punto del acuerdo y reglamentado en el decreto Ley 896, se obtiene la no implementación en Cáceres de un aspecto tan fundamental como este, lo que constituye un incumplimiento de la “ruta metodológica” planteada en el programa.

Hasta la fecha, se han implementado la *Asistencia técnica alimentaria* (ATA), la *Asistencia técnica integral* (ATI) y los planes de *Seguridad alimentaria*, con avances asincrónicos por familia y territorio. No han tenido lugar las otras fases del PNIS. Asimismo, en palabras de líderes y lideresas, los *Planes de atención inmediata* (PAI) fueron implementados en Tarazá y Cáceres. No obstante, así como hubo y hay inconformidades con el progreso en general del PNIS, sobre estos planes también se manifestó:

Se dio el PAI [...]. Usted arrancaba el cultivo y por eso le daban dos millones de pesos. En eso consistía. Usted compraba comida mientras iba mejorando la finca. ¿Cuál fue la dificultad con el PAI? Hubo también incumplimiento, tanto del *Acuerdo de paz* como del decreto 660, que tiene que ver con el tema de seguridad.

Igualmente hubo un incumplimiento del artículo dos de la Constitución Política, que tiene que ver con el tema de convivencia y permanencia en el territorio.

Pero ni en Tarazá ni en Cáceres hubo permanencia. Las personas no pudieron permanecer en los territorios por problemas del orden público. Muchas familias han sido desplazadas; no han tenido tranquilidad para trabajar. Por lo que esos recursos que les daban para mejorar y trabajar en sus fincas, para impulsar y transformar su territorio, les tocó usarlos para otra cosa. (Entrevistas, 2019)

Refiriéndose de una manera mucho más concreta sobre la ejecución de los PAI en Tarazá y Cáceres, uno de los líderes afirmaba: “[se] empezaron a incumplir desde un principio. Los PAI se iniciaron a cumplir muy a destiempo. Hubo pagos iniciales que se demoraron hasta tres o cuatro meses”. Una situación similar observó la misma persona sobre la *Asistencia técnica*:

El acompañamiento técnico se fue recibiendo prácticamente desde los últimos pagos en adelante [sic]. Este debía ser desde el segundo pago. Por eso decíamos que el programa tal como está en el papel es “una belleza”. Con eso sobrevive una persona, pero tiene que ser implementado tal como está planteado: que después de los seis pagos siga el millón ochocientos, de ahí los nueve millones de pesos y luego los diez. Eso está bien. Las personas con los dos millones de pesos van levantando lo productivo para irse sosteniendo. Nosotros vimos que con los pagos que nos daban podíamos salir adelante. Todavía hoy las personas que estuvimos en ese trabajo tenemos la experiencia para contarla, puesto que no hemos dejado terminar el capital con el que empezamos a trabajar después de los primeros pagos.

Sin embargo, muchas personas no tenían esa facilidad, pues no tenían la finca para hacer su trabajadero. ¿Qué se les decía a las personas? “Con esos dos millones de pesos compren dos hectáreas de tierra”. ¿Qué va a hacer un campesino con dos hectáreas de tierra? Tampoco estaba estipulado que con ese dinero comprara tierra. Si fuera así, le habríamos tenido que decir eso a las personas cuando estábamos socializando el programa; decirles: “Con esos dos millones de pesos ustedes van a comprar finca”. Pero ya nosotros no podíamos salir con un cuento de esos. (Entrevistas, 2019)

Aunque, con base en otro testimonio, se obtiene un panorama complementario de la implementación del programa, con cifras concretas en Tarazá que coincide en gran medida con la información presentada por la UNODC en su último informe:

A 1.400 familias se les ha pagado el PAI (o ATA) en sus seis fases, de las más de 3.000 que hay en Tarazá. Con el tema de recolectores todavía no hay una entidad que los contrate por falta de recursos. Es una falencia que ha habido con los recolectores. Después de dos años, todavía ellos siguen esperando que se les cumpla. Pero eso no va a suceder. Hay ocho meses de *Asistencia técnica* [ATI]. Hubo un primer memorando para esta, que se basaba en hacer el levantamiento y la línea base de qué quería cultivar cada familia. Se hizo un estudio previo para ello. Luego hubo un segundo memorando, que era por cuatro meses, y para empezar con la entrega de insumos y materiales. Pero se terminó haciendo lo que se hizo en el primer memorando. Entonces ya hay ahí una crisis.

Ahora están entregando los materiales de la seguridad alimentaria. Van aproximadamente en un 20% en proyectos de asistencia alimentaria. Pero están emba-

lados [o se han complicado]. Ya se les terminó el memorando y ya no tienen personal para entregar esos materiales. Está teniendo dificultades la entidad contratante de los promotores encargados de prestar la *Asistencia técnica*.

Por otra parte, los proyectos de ciclo corto y largo no se desarrollaron, o hasta el día de hoy no se han empezado a desarrollar. Para agilizar el proceso van a hacer los proyectos de ciclo corto y largo en un solo paquete de 19 millones de pesos, con el fin de que cada familia invierta la plata como quiera. Pero ese dinero no es dado en efectivo, sino en especies. Con ello se salen de la ruta metodológica. No se está cumpliendo con el programa de sustitución. Ese es hoy en día el PNIS. (Entrevistas, 2019)

A este panorama de la implementación del PNIS se le suma el hecho de las novedades y, en consecuencia, de la posible expulsión de ciertas familias, lo que genera sus consecuencias en los territorios. No en vano,

Existe la posibilidad de que 411 familias sean excluidas del programa de sustitución. Puede haber más; puede haber 600 o 700 familias que están en el tema de novedades. Nosotros hicimos unas aclaraciones de novedades, donde se pudo haber hecho algo, aunque todavía no nos han dado información de qué familias pudieron pasar las pruebas y las novedades.

Sin embargo, tenemos casi la certeza de que 208 familias están a punto de ser excluidas por el tema de la cartografía social, otras tantas por levantamiento parcial y otras 45 que ya sí están excluidas porque les llegó la notificación. Eso suma 411 familias. No estoy contando las que están en el SISBEN, régimen contributivo y otros tipos de novedades que pueden ser solucionadas. (Entrevistas, 2019)

Ahora bien, después de los pagos del PAI, “hubo visitas de técnicos para hablar del desembolso del millón ochocientos, relacionados con la seguridad alimentaria” (Entrevistas, 2019). Y en noviembre del 2019, según algunos líderes, iniciaron los desembolsos relacionados con los proyectos productivos.

Recientemente, desembolsaron lo que tiene que ver con lo de ferretería. No ha empezado aún lo relacionado con animales, peces, chiqueros y galpones. Por ahí nos dejaron semillas de cilantro, cebolla y de otras cosas para una huerta de hortalizas. Pero cualquiera en el campo puede tener eso, sin contar que estos territorios no son aptos para sembrar cilantro y cebolla. Volvemos al mismo problema, al mismo cuento: era lo que nosotros decíamos que producían nuestros campos, no lo que ellos decían y creían. No supieron cómo era el plan de intervención. Lo hicieron a su modo y acomodo, bajo el afán de que tenían que salir de eso. (Entrevistas, 2019)

No obstante, el desembolso y la entrega de los elementos de ferretería fueron muy cuestionados por los campesinos. En Cáceres, estos manifestaron que aquellos eran de una pésima calidad (Entrevistas, 2019). Específicamente, se trató de la entrega de unas hojas de zinc cuya calidad, además de ser regular o mala, no se correspondía con el precio por el cual se estaban entregando. Esto derivó en una serie de reclamos que terminaron con la recuperación de veintisiete millones de pesos que se reinvirtieron en otros insumos (Entrevistas, 2019). También generó que los mismos campesinos exigieran la eliminación de los operadores e intermediarios, para que en su lugar se implementara una “tarjeta agropecuaria”. Con ella, los campesinos comprarían directamente

los insumos e implementos en el casco urbano, a su acomodo y necesidades. No obstante, la idea quedó planteada y fue dada a conocer, sin haber recibido respuesta hasta la fecha. La forma como los contratistas están operando en el programa ha provocado aún más desconfianza en los y las campesinas.

Fuera de eso, con los proyectos productivos también estaban planteados los centros de acopio. Pero si los primeros no habían sido puestos en marcha, los segundos mucho menos. Esto fue interpretado nuevamente por varios campesinos como un incumplimiento del cuarto punto del acuerdo (Entrevistas, 2019); mientras tanto, otros se focalizaron adicionalmente en la necesidad de un “comercio justo” en los municipios y la entrega de los animales, dado que las experiencias previas con el comercio de la carne de estos (en el caso del subsiguiente testimonio, de pollo) no habían sido muy exitosas. En este sentido y énfasis:

En Tarazá y Cáceres la condición era que con el segundo pago se empezaban a desembolsar los proyectos productivos. Pero fueron desembolsando todo el subsidio que había, que eran los doce millones de pesos. Apenas es la hora que han iniciado a entregar lo del millón ochocientos, pero en ferretería. Todavía no se han entregado las gallinas, los pollos y los cerdos⁴⁷.

Nosotros le dijimos a un funcionario o ingeniero: “¿Cómo sé que después de ocho o nueve meses, que llevamos de recibir el último pago, vamos a recibir lo de ferretería? Le vamos a echar yucas y plátanos a una pala. Necesitamos los animales”. Ojalá hubieran llegado. Muchos con esa platica organizaron los corrales y demás: chiqueros, galpones y peceras (...). Se quedaron esperando.

Aun así, hemos visto que sin los centros de acopio eso no tiene futuro. En estos municipios [Cáceres y Tarazá], con la violencia que hay, nos ponemos todos a cultivar pollo y se pierde. Una vez tuvimos pollos, pero se perdieron muchos. Los que no fuimos capaces de comernos tuvimos que regalárselos a los vecinos. No éramos capaces de sostenerlos. Tuvimos pollos de hasta diez y doce libras. Los regalamos, no había de otra [...]. No nos daba.

Eso es una dificultad: los centros de acopio, además de que hoy no hay un control al comercio en los dos municipios. A ellos llegan personas de cualquier parte; vienen y tumban el producto del campesino, porque no es capaz de competir con precio. Así, sobre el pollo que nosotros producíamos nos decían que ya el pollo estaba comprado de uno que se traía en camiones, por lo que el pollo que traíamos de la finca se nos quedaba. Han sido mucho los problemas para salir adelante. (Entrevistas, 2019)

Un elemento adicional que se tuvo en cuenta con los dos anteriores fue el de la construcción de vías de comunicación

47 Estos animales se empezarían a entregar en noviembre. No obstante, los campesinos y campesinas harían fundamentalmente los siguientes cuestionamientos: (a) los animales venían de otra parte del país y no eran animales de la región; (b) en consecuencia, muchos morían por el cambio de clima y las condiciones en que habían sido transportados; (c) los animales no eran de calidad, muchos presentaban atraso en su crecimiento y no cumplían las expectativas de quienes los recibían; (d) los insumos alimentarios que se entregaban eran de una calidad tal que muchos animales no los consumían (Entrevistas, 2019).

para las zonas alejadas. “[...] Si nos arreglan las vías, podemos trabajar en esos territorios; de lo contrario, no”, sentenció un campesino, mientras otro complementaba: “[...] en las zonas donde las personas trabajan, son entre nueve y diez horas para salir en bestia [caballo]. Si es en moto, es por una trocha que ellas mismas hicieron. Nos están cobrando por sacar una carga de yuca entre 60 y 70 mil pesos. Eso no nos da” (Entrevistas, 2019). En efecto, el flete para transportar los productos campesinos supera el valor de estos en muchos territorios, dadas las distancias de los centros urbanos, las deterioradas condiciones de las vías y, en algunos casos, la ausencia de estas. En ese sentido, desde los testimonios se da cuenta así de la pertinencia y significación del componente sobre infraestructura rápida plasmado en el quinto elemento del PNIS (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2017, pp. 181-185). La precariedad en vías de comunicación e infraestructura constituye una de las problemáticas más urgente a intervenir para que cualquier programa de sustitución tenga éxito en los municipios del Bajo Cauca.

Por otro lado, hubo reuniones para los PISDA y los PDET con la ANT. Sin embargo, sobre el papel de la ANT, algunos líderes y algunas lideresas hicieron sus cuestionamientos (Entrevistas, 2019). De acuerdo con los testimonios, la inyección de recursos a este ente estatal fue desproporcionada para el poco trabajo que evidenció en el territorio, toda vez que ya se había adelantado una buena parte de las labores mediante los liderazgos comunitarios (Entrevistas, 2019). Sintetizando muy bien lo dicho, la voz del siguiente campesino:

A la Agencia [Nacional] de Tierras –y eso ha sido una discusión que hemos tenido entre nosotros– se le inyectó una cantidad considerable de dinero en los municipios. Pero si evaluamos, la ANT no ha hecho nada. El trabajo lo hicieron los líderes y no se ganaron tan siquiera para tomarse una gaseosa. Porque ellos [los líderes] fueron quienes elaboraron unos croquis [cartografía social], mientras los funcionarios podían ir a los territorios y hacer un barrido predial. Pues su argumento era que por la contingencia de Hidroituango no pudieron ir, aunque eso solo fue en la ribera del río Cauca. ¿Entonces se iban a inundar todos los territorios? ¿Entonces nosotros no teníamos peligros? Eso era lo que nosotros reclamábamos. Con esa plata que se invirtió en la ANT no se hizo nada. [En cambio, los líderes que han dado la pelea, han hecho] el trabajo y campo no han tenido derecho a que el gobierno les devuelva algo, ni siquiera por el trabajo social que hicieron. Todo es dado al funcionario que tan solo viene a recoger el trabajo en una oficina ya listo, ya hecho. (Entrevistas, 2019)

“El vencimiento del contrato con la UNODC” (Entrevistas, 2019) fue otro problema identificado durante la ejecución del PNIS. Como lo explicaron algunos líderes, en Antioquia se contrató un personal por dos años para la verificación y seguimiento del programa: tiempo inicialmente estipulado para su desarrollo. El contrato con la UNODC –aseguran los líderes– terminó en el mes de septiembre del 2019, de manera que el personal destinado para el PNIS quedó desempleado. “Supuestamente están siendo contratados por otra entidad, pero todavía no ha habido solución” (Entrevistas, 2019), precisaron. Hasta noviembre del 2019, los líderes y lideresas no tenían claro el desenlace de dicha

coyuntura. Incluso, derivado de ello, “ha habido desinformación y muchas otras cosas que han generado crisis en el programa. Hay personas que ya no creen en eso [en el PNIS]” (Entrevistas, 2019).

Finalmente, es importante volver a resaltar el alto descontento que en la actualidad han mostrado los campesinos con el PNIS. El 2019 se convirtió en el año en el que, al menos en el Bajo Cauca, los campesinos y campesinas perdieron la confianza en el programa y en la manera como lo está ejecutando el actual gobierno.

Desde comienzos de este año se ha visto el total incumplimiento del PNIS. Empezaron a pagarle a una gente, con un primer pago que fue en Barro Blanco. Nos dijeron que a los sesenta días debíamos tener erradicado todo. A los seis meses nos vinieron a dar el segundo pago. Finalmente hicieron un tercer pago, pero van tres meses sin saberse si se va a pagar. Dicen que hay una plata para hacer un pago, aunque no se ha dicho para cuánto. Estuvimos en Medellín y nos dijeron que había más de 360 millones para un pago, pero este no se ha hecho. Ahí tenemos [esperando] a las personas y ellas nos dicen que los engañamos, que ellos arrancaron por nosotros. Eso nos dicen las personas. El PNIS engañó a la gente que voluntariamente arrancó. (Entrevistas, 2019)

Este descontento se manifestó incluso desde el comienzo del programa, cuando, sin llegar el primer pago, se pusieron en marcha operativos de erradicación forzosa en zonas donde supuestamente se habían firmado acuerdos colectivos.

Nosotros, en reunión con funcionarios en Medellín, les decíamos: “¿Por qué están erradicando? La gente firmó y todavía no les ha llegado el primer pago”. Pero

argumentaban que ellos estaban en una vereda de Cáceres que no había entrado en el programa por la desconfianza en el gobierno. Yo, sobre eso, les decía que también estaban en veredas de Tarazá donde la gente había entrado al programa. Extraño, porque las veredas donde no se habían hecho acuerdos, habían quedado quietecitas. Las personas decían que habían firmado para que les erradicaran. (Entrevistas, 2019)

En esa misma dirección, también el siguiente testimonio, donde se observa una fuerte preocupación por el tema de erradicación:

[...] Si el gobierno quiere acabar con los cultivos de uso ilícito, no entendemos por qué pone tantos problemas. Sabía que no había trabajo y que las personas buscarían cómo sobrevivir. Las personas que lograron ingresar al programa, que fueron pocas, y las que quedaron por fuera vieron cómo empezaron a erradicar desde un principio. Hubo territorios que quedaron prácticamente limpios, como las veredas de Quebraditas (Tarazá), Doradas (Nechí), Doradas Abajo y Tórtolas (Nechí). A muchos les incumplieron desde el principio. (Entrevistas, 2019)

Este aspecto y los demás de la implementación del programa evidencian, en términos generales, las dificultades que ha tenido la territorialización del PNIS en el Bajo Cauca.

Conclusión

Las acciones del actual gobierno permiten hablar de un cambio de la sustitución por la erradicación. El estancamiento del PNIS está signado por un contexto en el que durante el 2013 hasta el 2018 han aumentado las hectáreas de coca y en el que hay un discurso favorable por la

erradicación forzada y la aspersión aérea, concretamente desde que inició el periodo presidencial de Duque. Esta transición ha contribuido a un deterioro de las condiciones de seguridad y buen vivir de las personas en los territorios con cultivos de uso ilícito.

Es un error la modificación de la ruta metodológica y de las diferentes instancias del PNIS que el actual gobierno ha realizado a través de sus políticas y reestructuraciones. A diferencia de los anteriores programas de sustitución, el PNIS contó con una significativa participación de las comunidades impactadas en los territorios por cultivos de uso ilícito, de tal manera que realizaron aportes y ajustes a los elementos del programa y a la ruta metodológica trazada para este.

En ese sentido, se trata de un programa que responde en mayor medida a las necesidades y exigencias de las comunidades en los territorios y no tanto a exigencias externas de erradicación y reducción en cuanto tal de cultivos ilícitos. La modificación de la ruta metodológica y las instancias que conforman el PNIS trastoca las necesidades y exigencias de las comunidades, su cumplimiento y credibilidad en los programas de sustitución del gobierno. Hacerle modificaciones al programa es incumplirles a las personas suscritas en este.

A ello se le suman las dificultades que las personas inscritas en él han tenido en los territorios, causadas en gran medida por la manera como se operativizó, ejecutó y socializó el programa, así como por factores relacionados con el orden público, la seguridad y la presencia permanente de

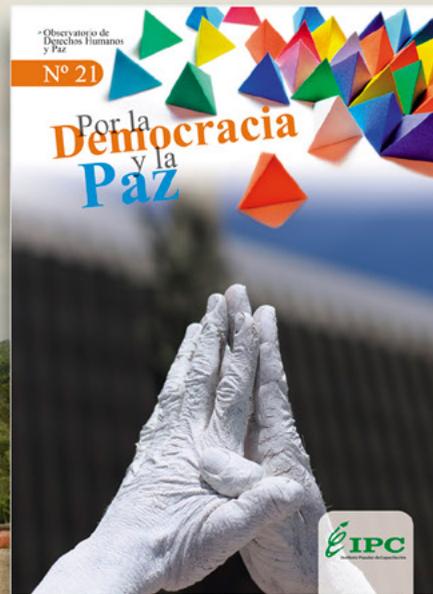
grupos al margen de la ley. La complejidad del programa, derivada de la problemática compleja que buscaba intervenir y solucionar, implicaba una aplicación rigurosa de su “ruta metodológica”, tanto en su dimensión temporal como operativa. Las estrategias asumidas por el actual gobierno, que consistieron en una especie de corporativización, en clave del simple y llano cumplimiento del decreto Ley 896 y la jurisprudencia relacionada, generó una precarización del PNIS allí donde fue territorializado y puesto en marcha. Decisiones políticas de turno hicieron entrar socialmente en crisis el programa de sustitución.

Referencias

- Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (2019a, 16 abril). En el Bajo Cauca antioqueño exigen se implemente plan de sustitución de cultivos. Antioquia: Prensa Rural. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article24238>
- Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (2019b, 27 septiembre). Comunicado Público sobre el PNIS. Antioquia: Prensa Rural.
- Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (2019c). Comunicado Público. Antioquia.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2019). Perfil socioeconómico de las subregiones de Antioquia: Bajo Cauca. Medellín.
- Camargo, J., Salazar, W., Rodríguez, L., Vega, A., Galindo, M., Moreno, W., & González, R. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Bogotá. Recuperado de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- Comfenalco Antioquia (2018). Dinámicas Laborales: Bajo Cauca. Medellín.

- Forero, S. (2019, 16 febrero). Prioridad del Gobierno Duque: más erradicación, menos sustitución de cultivos de coca. Recuperado de <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/prioridad-del-gobierno-duque-mas-erradicacion-menos-sustitucion-de-cultivos-de-coca-articulo-857647>
- Garzón, C. & Álvarez, E. (2017). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Bogotá. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a0c456a3dd37.pdf>
- Garzón, C., Gélvez, J., & Bernal, L. (2019). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos?: Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso. Bogotá.
- Gobierno de Colombia (2018a). Paz con Legalidad. Bogotá.
- Gobierno de Colombia (2018b). Ruta Futuro: política integral para frenar el problema de las drogas. Bogotá. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/6182/Ruta-Futuro>
- Gobierno de Colombia (2018c, 8 junio). Campesinos de Antioquia honran su palabra: han levantado más de 2.300 hectáreas de coca. Colombia: Gobierno de Colombia. Recuperado de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/20180608-campesinos-de-antioquia-honran-su-palabra-han-levantado-mas-de-2300-hectareas-de-coca.aspx>
- Gobierno de Colombia y Farc-EP (2017). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: Gobierno de Colombia - Farc-EP (24 de noviembre de 2016) (1ª. ed.). Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Lopera, S. (2019, 31 octubre). Los coletazos de la sustitución de Duque llegan a Antioquia. Antioquia: La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-paisa/los-coletazos-sustitucion-duque-llegan-antioquia-71863>
- López, S. (2018, 9 agosto). Guillermo Botero: se acaba erradicación voluntaria y se vuelve obligatoria. Colombia: La Fm. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/colombia/guillermo-botero-se-acaba-erradicacion-voluntaria-y-se-vuelve-obligatoria>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019). Informe Núm. 18: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Regiones en conflicto: Comprender para transformar (Bajo Cauca, Huila, Meta, Montes de María y Nariño). Bogotá.
- Ramírez, B. (2019, 24 abril). En Tarazá se cansaron de las promesas del Estado. Antioquia: Verdad Abierta. Recuperado de <https://verdadabierta.com/taraza-se-cansaron-las-promesas-del-estado/>
- Vélez, J. (2018, 29 enero). Los recolectores, el cabo suelto de la sustitución. Colombia: La Silla Vacía. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-sur/los-recolectores-el-cabo-suelto-de-la-sustitucion-64394>

Otras publicaciones:



"Esta publicación fue realizada por el Observatorio de Derechos Humanos y Paz del Instituto Popular de Capacitación"