



GDIAM

GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

PROPUESTAS PARA UNA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE LA MINERÍA EN

ANTIOQUIA



EXPERIENCIA TERRITORIAL CAPÍTULO ANTIOQUIA

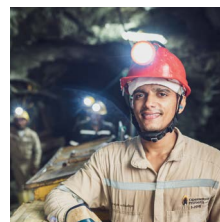


Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**UNIVERSIDAD
EAFIT®**
GERENCIA TERRITORIAL

PROPUESTAS PARA UNA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE LA MINERÍA EN **ANTIOQUIA**

EXPERIENCIA TERRITORIAL CAPÍTULO ANTIOQUIA



GDIAM

GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL GDIAM

Claudia Jiménez Jaramillo
Laura Camila Galvis
Lilian Lucena

Directora Ejecutiva del GDIAM
Asesora de la Dirección Ejecutiva del GDIAM
Asistente de la Dirección Ejecutiva del GDIAM

GERENCIA TERRITORIAL DEL GDIAM*

Adolfo Eslava
Sergio Valencia

Gerente Territorial
Asistente de la Gerencia Territorial

**La Gerencia Territorial contó con el apoyo de un equipo de asistentes de investigación conformado por la economista Estefanía García, las politólogas Luisa González y Andrea Echavarría y el comunicador Juan Camilo Valencia.*

MIEMBROS DEL GDIAM TERRITORIAL

Rafael Aubad
Santiago Cardona
Martha Liliana Cuesta
Carolina Flórez
Carlos Franco
Franchesca Gallón
Laura Granada
Javier Genaro Gutiérrez

María José Mejía
Francisco Montoya
Jorge León Pérez

Marcin Piersiak
Juliana Posada
Juan Camilo Quintero
Rafael Roldán
Edwin Simigui

Fernando Valencia
Alexander Zuluaga

Ex presidente de Proantioquia
Vicepresidente de Mineros S.A.
Líder Afro del municipio de El Bagre, Antioquia
Representante de Andes Resource, Pacifico Minerals, Four Points y Concreto.
Vicepresidente de Sostenibilidad de Continental Gold
Líder Afro y Representante del Consejo Comunitario el Retiro / Zaragoza, Antioquia
Jefe de Gestión Social de Mineros S.A.
Director del Centro de Pensamiento de la Universidad Escuela de Ingenieros de Antioquia - EIA
Gerente de Gold Mining
Director Regional / Jaime Arteaga y Asociados – JA&A
Director del Centro de Pensamiento sobre la Responsabilidad y Sostenibilidad en la Industria Minera de la Universidad Nacional de Colombia
Subdirector de la Alianza por la Minería Responsable (ARM).
Representante de la Pequeña Minería - Mina la Gabriela – Tarazá, Antioquia
Gerente de Asuntos Corporativos de Anglo Gold Ashanti.
Presidente de la Asociación de Profesionales del Sector Minero de Colombia - AIMC
Gobernador EMBERÁ,
Representante de la ASOMINSOC
Asociación de Mineras Indígenas Occidente. Frontino, Antioquia
Director de Conciudadanía
Alcalde de Támesis, Antioquia

índice

Introducción	6
1. Breve contexto de la minería en Antioquia: siglos XVIII y XIX	8
2. Caracterización minera en el departamento de Antioquia	12
2.1. Títulos mineros en Antioquia	12
2.2. Contribución de la minería antioqueña	13
2.3. Regalías	14
2.4. Exportaciones	15
2.5. Registro Único de Comercializadores de Minerales	15
2.6. Áreas de Reserva Especial	15
2.7. Zonas mineras de comunidades étnicas	16
2.8. Índice de Fatalidad Minera	16
2.9. Títulos mineros que se superponen en cobertura ambiental excluible en Antioquia	17
2.10. Títulos mineros vigentes que se superponen en resguardos indígenas y en tierras de comunidades negras en Antioquia	18
2.11. Zonas mineras de comunidades indígenas y zonas mineras de comunidades negras	19
3. Recuento preliminar sobre consultas populares y movilización social de las actividades del sector minero en Antioquia	20
4. Consideraciones subjetivas vs. datos oficiales de la minería en Antioquia	24
5. Minería y desarrollo: análisis de indicadores municipales	26
6. Mapa de actores	32
6.1. Análisis de resultados	34
7. Minería, actores y relaciones en el territorio	36
7.1. Análisis hemerográfico	38
7.2. Hallazgos de la revisión hemerográfica	39
7.2.1. Relaciones en materia de ordenamiento territorial	39
7.2.2. Relaciones entre la actividad económica, la cultura ancestral y la protección ambiental	41
7.2.3. Impactos ambientales negativos	42
7.2.4. Actividad minera vs otras actividades económicas	42
7.2.5. Consensos	43
8. Consensos y propuestas para una visión compartida de la minería en Antioquia	46
8.1. Ordenamiento territorial	49
8.2. Extracción ilícita de minerales	49
8.3. Informalidad	50
8.4. Institucionalidad	50
Referencias	52

Comprender contrastes para construir acuerdos

La cuestión minera en Antioquia es un terreno de contrastes: riqueza y pobreza, legalidad e ilegalidad, modernidad y artesanal, entre muchos otros. Por esa razón, es necesaria la búsqueda de criterios de respuestas en cuanto a la pregunta por el lugar que debe ocupar la minería en el desarrollo sostenible del departamento. Y no hay otro camino que la conversación para conocer vivencias, perspectivas y narrativas de los diversos actores involucrados.

Este texto tiene el propósito de sintetizar las principales discusiones del primer capítulo territorial de Grupo de Diálogo Minero –GDIAM–, llevado a cabo en Antioquia. Para ello, se exponen de manera breve las generalidades de la caracterización del departamento con el fin de establecer los elementos de conocimiento común sobre los cuales se genera el debate alrededor de los potenciales y matices que la actividad minera trae consigo par el territorio Antioqueño.

Es importante recordar que el GDIAM tiene vocación de incidencia en las políticas públicas, así como en las prácticas empresariales y sociales de las comunidades organizadas, para que en Colombia se desarrolle una minería incluyente, resiliente y competitiva. Por esa razón, el capítulo territorial en Antioquia puede complementarse con los consensos logrados por el GDIAM nacional, los hallazgos teóricos y metodológicos que se han venido obteniendo desde las investigaciones de la Universidad EAFIT, en particular, la apuesta por el diálogo multiactor se puede acompañar con los protocolos deliberativos que se han liderado desde la Escuela de Humanidades. Igualmente, este ejercicio territorial debe nutrirse de los diferentes aportes de los miembros del Grupo Territorial que lo componen.

La deliberación constructiva y propositiva que brinde protagonismo a los argumentos científicos y a la diversidad de los actores se puede enriquecer con el encuadre de los protocolos deliberativos que, en esencia, destacan tres momentos de la conversación: apertura, argumentación y cierre, lo cual es com-



patible con los pilares del modelo de diálogo GDIAM de insumos, búsqueda de acuerdos y generación de documentos con los consensos, respectivamente. En resumen, se reconoce la posibilidad de diálogo entre actores diversos, pero es necesario contar con un derrotero que organice la conversación y permita construir convergencias.

Para dar cuenta de la especificidad del ejercicio territorial, es necesario definir con claridad los tres momentos del diálogo con el fin de acercarse a vivencias, relatos y visiones de los actores. En sintonía con el propósito de incidencia en políticas, aquí se propone considerar las etapas del diálogo minero considerando varios momentos. Primero, el conocimiento conjunto de las situaciones virtuosas y problemáticas de la actividad minera en el departamento. Segundo, las discusiones informadas a partir de los argumentos que exponen los participantes y, tercero, la construcción de un compromiso colectivo alrededor de la visión compartida y colegiada.

Cada una de las etapas requiere de sesiones que posibiliten argumentación y acuerdo. Por ejemplo, conviene indagar por las prioridades de la minería antioqueña, estudios o informes disponibles y propuestas de trabajo conjunto, de tal manera que el ejercicio de resolución argumentada de problemas cuente con detonante, información y pacto de solución.

Cabe destacar que los procesos de decisiones públicas están hechos de palabras y acciones, el protocolo deliberativo aquí descrito permite construir un nosotros y por tanto dotar de sentido y contenido las políticas públicas. Al final, argumentos, pactos y actos son los tres elementos necesarios de la política pública entendida como acción colectiva basada en la confianza. En este caso concreto, el GDIAM hace posible la conversación informada, el acuerdo respetuoso de la diferencia y las recomendaciones oportunas y pertinentes de política pública y de comportamiento empresarial y social.

01. Breve contexto de la minería en Antioquia:

↑ Siglos XVIII y XIX. Tras vestigios dorados



Antioquia ha sido desde la época colonial hasta hoy, el departamento más importante en temas de minería aurífera (Reyes, 2011) (Uribe y Álvarez, 1998). En su historia, la región ha enfrentado históricamente distintas problemáticas en este tema, las cuales deben ser reconocidas con el fin de identificar posibles retos actuales y elementos comunes que contribuyan al mejoramiento y desarrollo de la actividad minera en el presente. A continuación, se dará cuenta de cuatro factores recurrentes en la literatura revisada sobre la historia del departamento en materia de minería: el pasado de los encadenamientos productivos, un referente cultural en relación con lo primero, la transformación económica desde finales del siglo XVIII y, finalmente, el tema de la incapacidad estatal para regular y controlar la actividad en los territorios y sus consecuencias.

La Antioquia correspondiente a la segunda mitad del siglo XVIII y, en especial, a la del siglo XIX, ha sido descrita por historiadores, sociólogos, economistas y politólogos, como el epicentro del progreso y del desarrollo económico y empresarial del territorio colombiano (Ballesteros, 2009). El importante papel que jugó la región en materia de comercio exterior, desarrollo tecnológico y bancario, reconfiguración de las estructuras sociales y culturales, y desarrollo de una clase burguesa local, fue fundamental para el proceso de industrialización, (Romero, 2008), dirigido específicamente por la minería aurífera de carácter aluvial, la cual permitió también el desarrollo de otras actividades complementarias como por ejemplo la agricultura y la ganadería.

No en vano, la minería de oro en Antioquia fue la principal actividad económica y la base social durante los siglos XVIII y XIX. En el primero, la región estaba inmersa en una decadencia preocupante alimentada por una pésima administración y una mala organización social; Antioquia, como lo expresa Tulio Ospina (1900), se hallaba sumida en la pobreza, la miseria y el hambre, sumando a esta crisis un descuido absoluto de la agricultura. Adicionalmente, la producción minera decaía drásticamente y los recursos tecnológicos y la mano de obra se volvieron insuficientes para satisfacer las demandas sociales.

Es importante resaltar, obedeciendo al componente de encadenamientos productivos, que la mano de obra fue en un principio sustentada por los indígenas, para los cuales la minería era una actividad complementaria en relación con la agricultura. Sin embargo, con la extracción del oro este se volvió una fuente para el intercambio entre indios y blancos, sustituyendo a la agricultura como medio de subsistencia y desarrollando relaciones comerciales (Uribe y Álvarez, 1998, pp. 9-10). Dadas las pésimas condiciones laborales, los indios sufrieron tal exterminio que fue preciso que los africanos esclavos suplieran su oficio y se sirvieran de su técnica. El oro se convirtió, entonces, en el medio de subsistencia por excelencia de los negros, quienes por lo general trabajaban de manera independiente como mazamorreros¹. Bajo estas circunstancias, las inversiones en la producción minera por parte de los blancos y la contratación de negros hicieron que aquel –el blanco– se comprometiera “en una nueva relación económica con indios y negros; [...] [que] se establece por encima de las consideraciones étnicas dominantes² en el resto del virreinato” (Uribe y Álvarez, 1998, p. 21), dando pie al surgimiento de pequeñas empresas mineras y a mineros independientes³.

En este contexto, Uribe y Álvarez (1998) resaltan el hecho de que la relación de los mineros con respecto a la agricultura y a la ganadería fue solo como sustento para las minas, es decir, más que una actividad productiva fue un complemento. Esto no significa que dichas actividades fueran insignificantes para los mineros y el desarrollo de la región, sino que las condiciones geográficas, territoriales y culturales crearon un contraste entre los dos tipos de actividades: la minería como actividad productiva por excelencia y, la agricultura y ganadería como extensión y sustento de ella, otorgando forma y sentido a lo que se entiende como encadenamientos productivos.

Este desinterés puede explicarse a partir del referente cultural existente, el cual hace referencia al hecho de que la minería propicia y reproduce costumbres distintas en determinada sociedad. La actividad minera, a diferencia de la agrícola, no representa “un negocio de tardíos rendimientos, no llama la atención de gentes acostumbradas a recoger en la tarde el producto de las labores del día sin necesidad de realizarlo” (Uribe y Álvarez, 1998, p. 25). En estos contextos mineros era preferible pagar con el oro el precio de los alimentos, los vestidos y las bebidas⁴.

1 Se le denominó mazamorrero a un “personaje seminómada, a menudo negro o mulato y acostumbrado al clima de los valles calientes. Trabajaba independiente extrayendo el oro con una batea en los ríos del norte y del oriente durante la estación seca, cuando podía llegar hasta los depósitos auríferos en las arenas de los ríos. A veces el mazamorrero combinaba la minería con labores agrícolas” (Brew, 1977, p. 50).

2 Estas se basaban en relaciones desiguales y, en palabras de Uribe (1885), se sustentaban en la base de la servidumbre. A partir de estos cambios, las relaciones empiezan vincularse por medio de redes de amistad y compañerismo y, además, se produce una relación económica de igualdad entre las partes que no existía en el ámbito político (pp. 465-466).

3 Estas nuevas formas de minería se caracterizaban por una transformación en la división del trabajo. En la pequeña minería se difumina la diferenciación entre las labores del propietario y las del trabajador. Los obstáculos económicos por los que atravesaba la gran empresa y las nuevas relaciones entre negros y blancos la reemplazan por la pequeña minería y de los mineros independientes. Estos, a su vez, se benefician en mayor grado del trabajo libre y propio (Uribe y Álvarez, 1998, pp. 23-24) y se reducen los costos en materia de infraestructura, operación, mantenimiento, movilidad y disminución de la mano de obra esclava a partir de las nuevas formas de producción (pp. 28-29).

4 Las funciones que la ciencia económica le asigna al dinero -medio de cambio, unidad de cuenta y depósito de valor (Sachs y Larraín, 2013), ya habían sido reconocidas por los mineros antioqueños desde sus inicios.



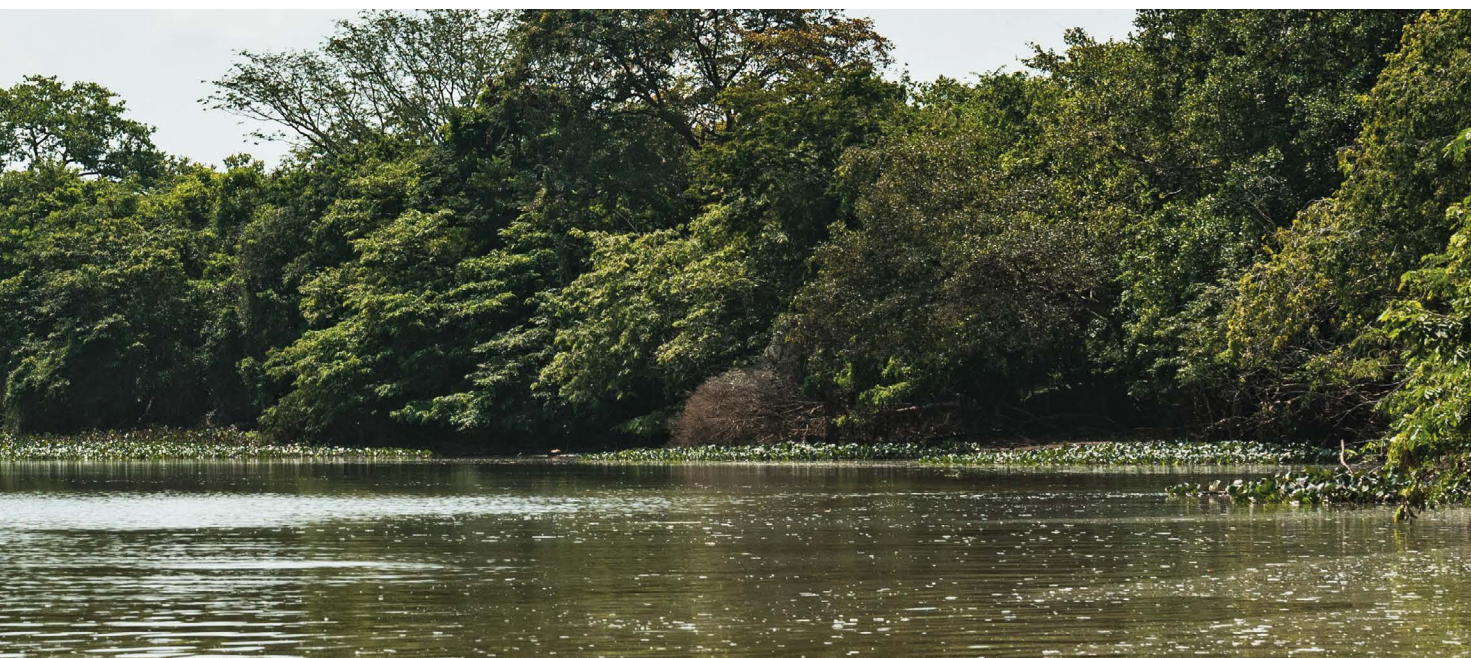
Siguiendo con el tercer componente, a finales del siglo XVIII se suscitó una transformación económica a cargo de Juan Antonio Mon y Velarde, personaje excepcional en la reconstrucción político-administrativa de Antioquia. Este reformador, después de afirmar las condiciones miserables de la región, “formuló con precisión un proyecto social en el que la población, en su mayoría nómada y díscola de mazamorreros, se debía asentar en colonias agrícolas; se propuso promover la ganadería y la diversificación de cultivos” (Reyes, 2011). Mon y Velarde encaminó su labor hacia lo institucional, político, administrativo y legislativo. Además, transformó una zona minera en una de pequeños campesinos, hecho fundamental para la segunda mitad del siglo XIX.

Ahora bien, en relación con el último elemento, la minería aurífera como factor de desarrollo e industrialización de Antioquia, ésta ha presentado históricamente varias problemáticas en materia de cultura de ilegalidad y de contrabando, las cuales se reforzaron a causa de una incapacidad estatal y un desconocimiento de las nuevas relaciones y estructuras sociales que se estaban gestando de manera particular en la región. La independencia del Estado en el siglo XIX no fue un factor que ayudara a solucionar este conflicto, por el contrario, fue promovido a partir de la incapacidad estatal y el desconocimiento del territorio. Esto se reforzó con la implementación de políticas proteccionistas, prohibitivas y arancelarias, las cuales fueron tomadas como injustas por parte de los mineros, cuyo medio de resistencia fue el contrabando⁵.

Esta articulación de actores y de redes comerciales ilícitas, internas y externas, escaparon al control institucional del Estado colombiano, el cual adoptó una legislación basada en la prohibición ignorando las causas primarias del contrabando, el cual puede explicarse, según los autores, “a partir de la poca rentabilidad que representaba para sus comerciantes seguir reglas establecidas por el gobierno” (2004, p. 73), por ejemplo, los impuestos restaban casi el 13% del metal extraído, implicando esto una mayor pérdida en comparación con las ganancias del contrabando.

Dicho esto, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza los criterios utilizados para describir el pasado de la minería en el departamento, como lente de perspectiva y prospectiva del ejercicio minero en Antioquia (ver Tabla 1. Factores históricos en la minería).

5 En el cual, según Laurent, Ochoa y Urbano (2004): “[...] participan agentes que conocen y hacen parte del marco legal y a partir de este realizan operaciones, contactos, advertencias entre unos y otros. Por medio de esta interacción, las entidades legales e ilegales aprenden de ellas mismas y van creando un *modus operandi* que les permite desenvolverse eficientemente en un contexto inestable y poco predecible.” (p. 72).



En conclusión, aunque la minería aurífera fue la actividad por excelencia que posibilitó el proceso de industrialización antioqueño, no estuvo libre de problemáticas y tensiones a lo largo de su desarrollo. Las soluciones adoptadas giraron en torno a la aplicación de leyes e impuestos que dejaban por fuera de su consideración las necesidades de los actores y las particularidades sociales, culturales y territoriales. Además, esta aproximación contextual permite contrastar el papel de otras actividades complementarias, como la agricultura y la ganadería, con el desarrollo de la minería. Asimismo permite cuestionar, siguiendo el rastro de la historia, la incapacidad estatal como un factor que facilitó el surgimiento de grupos y actores que se sirvieron del contrabando para enriquecerse. Cada uno de esos antecedentes permite analizar en la actualidad el papel que juegan el Estado, las instituciones públicas y privadas, y los actores sociales respecto a esta actividad, posibilitando el contraste de situaciones, acciones y actores del pasado en relación con los elementos y las condiciones actuales de una actividad que representa gran importancia para el desarrollo del departamento de Antioquia.

Tabla 1. FACTORES HISTÓRICOS EN LA MINERÍA

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Referente cultural	La minería aurífera como factor generador y reproductor de una cultura específica.
Encadenamientos productivos	La agricultura y la ganadería como elementos complementarios para el desarrollo de la minería.
Transformación y mestizaje económico	Reformas institucionales y económicas para el fortalecimiento de la región; las relaciones sociales antes basadas en la etnia se basan ahora en el comercio.
Incapacidad estatal	Debilidad e insuficiencia del Estado y de sus políticas generando el surgimiento de redes de contrabando.

Fuente: adaptación libre con base en Uribe y Álvarez (1998); (Reyes, 2011); Laurent, Ochoa y Urbano (2004)

02. Caracterización minera en el departamento de Antioquia



Sin dejar a un lado la historia, el apartado que se presenta a continuación tiene como propósito sintetizar aspectos generales que ofrecen un diagnóstico parcial de la minería como actividad económica en el departamento de Antioquia. Dicho balance marca un punto de partida hacia la caracterización general que, se espera, sea insumo fundamental para la construcción de una visión compartida de desarrollo con enfoque regional, que reconozca la minería como un dinamizador para el desarrollo territorial e integral del departamento. Sea de paso dicho, que este compendio de información, hace parte de la agenda temática desarrollada en las sesiones territoriales del Grupo de Diálogo sobre la Minería en Colombia (GDIAM) –capítulo Antioquia–, razón por la cual recoge los principales aportes de los miembros que conforman el espacio de diálogo.

2.1. Títulos mineros en Antioquia

El departamento de Antioquia se encuentra ubicado al noroeste del país y cuenta con una superficie total de 6'361.200 ha, de las cuales se han otorgado títulos mineros sobre un área de influencia de aproximadamente 1'077.587 ha, lo que representa alrededor de un 17% del departamento. Esto equivale a un total de 1.329 títulos mineros concedidos por las diferentes autoridades competentes (ver Tabla 2. Títulos mineros en Antioquia).

Tabla 2. TÍTULOS MINEROS EN ANTIOQUIA

TÍTULOS MINEROS	ÁREA TERRITORIAL	SUPERPOSICIÓN DEL DEPARTAMENTO
1.329	1'077.587 ha	17%

Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

Tabla 3. DISTRIBUCIÓN DE TÍTULOS POR ETAPA EN ANTIOQUIA

EXPLORACIÓN	CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	EXPLOTACIÓN
2,6%	0,1%	97,3%

Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

De los títulos en Antioquia registrados por la Agencia Nacional Minera (en adelante ANM), se tiene que el 2,6% obedecen a una etapa de exploración técnica, 0,1% se encuentran adelantando labores de construcción y montaje, y 97,3% cumplen su periodo de explotación⁶ (ver Tabla 3. Distribución de títulos por etapa⁷). No obstante, lo anterior no significa que la totalidad del área —1'077.587— esté siendo explotada.

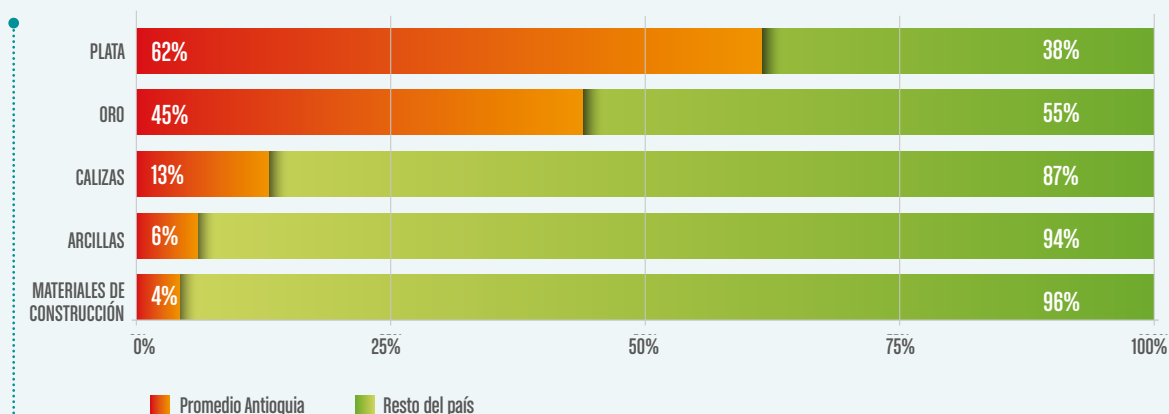
Cabe señalar que para la etapa de prospección no se necesita un título minero, sin embargo “ (...) Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad particular, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor o administrador, directamente o a través del alcalde. Cuando haya de efectuarse en bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto—ley 2324 de 1984 y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, se requerirá su concepto técnico favorable” (Código de Minas Ley 685 del 2001, capítulo IV, artículo 39).

Valga la pena aclarar, que Antioquia es el único departamento que conserva la delegación de la Autoridad Minera Nacional en cabeza de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

2.2. Contribución de la minería antioqueña

El territorio antioqueño registra una considerable presencia de dos de los más importantes minerales, a saber, oro y plata. Durante los últimos años (2012–2018) la contribución de la minería antioqueña respecto a la producción total del país, se manifiesta de la siguiente manera (ver Gráfico 1. Contribución de Antioquia al total nacional).

Gráfico 1. CONTRIBUCIÓN DE ANTIOQUIA AL TOTAL NACIONAL

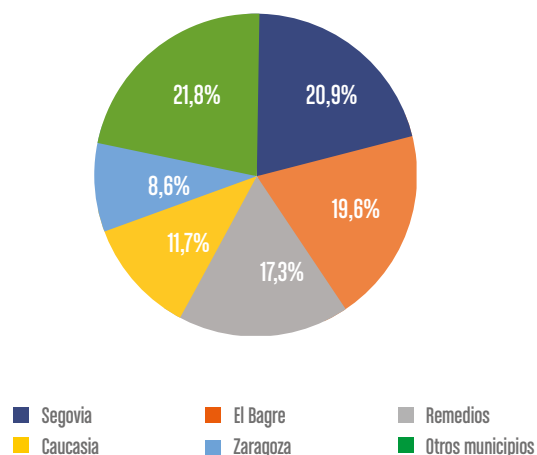


Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

⁶ Para determinar con certeza la cantidad de hectáreas que ocupan los títulos en explotación, es necesario establecer cuántas hectáreas corresponden a cada título y su respectiva modalidad, información que no se encuentra publicada en documentos oficiales—públicos.

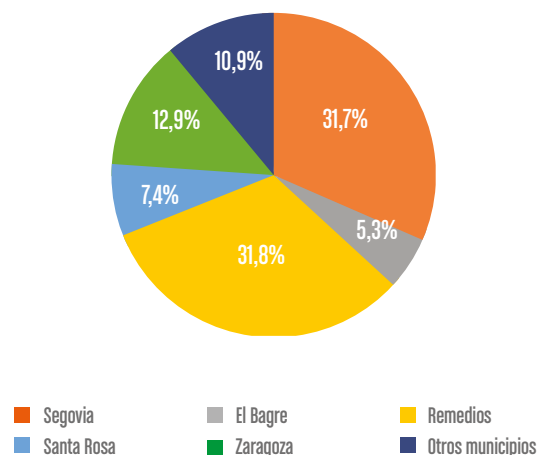
⁷ Vale la pena advertir que la transición entre etapas supone un cambio automático.

Gráfico 2. PRINCIPALES MUNICIPIOS PRODUCTORES DE ORO EN ANTIOQUIA



Fuente: elaboración propia con base en SIMCO (2017)

Gráfico 3. PRINCIPALES MUNICIPIOS PRODUCTORES DE PLATA EN ANTIOQUIA



Fuente: elaboración propia con base en SIMCO (2017)

Es importante resaltar el precio de mercado que ostentan los principales minerales que, como se observa en el Gráfico 1, hacen de Antioquia un productor importante en la economía nacional. Según el Banco de la República⁸ (2018), el gramo fino de oro se compra por 121.948 COP, mientras que la plata, en esa misma proporción, alcanza un valor de 1.288 COP. Dicho esto, los Gráficos 2 (Principales municipios productores de oro en Antioquia) y 3 (Principales productores de plata en Antioquia) indican la cuota de participación municipal al total de la producción del departamento.

Con un total del 20,9 % del total de la producción, Segovia, ubicado en la subregión Nordeste del departamento de Antioquia, se convierte en el municipio de mayor extracción aurífera, seguido de cerca por el municipio de El Bagre (19,6%) perteneciente a la subregión del Bajo Cauca. En un tercer renglón aparece el municipio de Remedios con un total del 17,3%. Por último, resalta Caucasia (11,7%) y Zaragoza (8,6%). Esto, permite afirmar que Bajo Cauca se constituye como la subregión con mayor tradición minero-aurífera en el departamento.

En términos de la producción de plata, el municipio de mayor contribución es Remedios con un 31,8% el cual se ubica en la subregión Nordeste, seguido muy de cerca por Segovia con 31,7% y Zaragoza con un 12,9%. Dentro de los demás productores principales se resalta la participación de Santa Rosa con un 7,4% en el año 2017, municipio de la subregión Norte del departamento.

2.3. Regalías

Indudablemente la alta estimación en el precio del oro implica concentrar el análisis en minería aurífera. De ahí que, en materia de regalías causadas y transferidas al Sistema General de Regalías (SGR), el departamento de Antioquia ha generado durante los últimos años ingresos importantes (ver Tabla 4. Regalías Antioquia). Cabe advertir que estos recursos corresponden, atendiendo a criterios tipológicos, a un 98,3% de oro y plata, y un 1,7% de otros minerales (ANM, 2018).

Tabla 4. REGALÍAS ANTIOQUIA (cifras en millones)

2016	2017	2018*
\$75.730	\$50.218	\$25.188

(*) Primer semestre del año.

Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

8 Precios a 1 de febrero de 2019.

2.4. Exportaciones

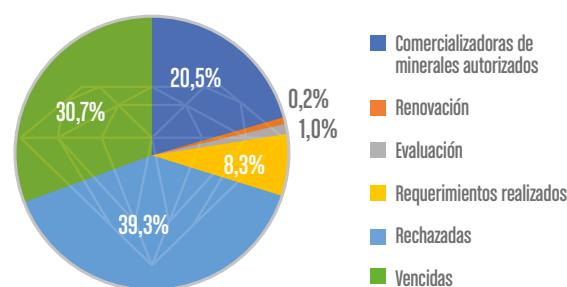
Respecto a las exportaciones de oro, según datos de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, las mismas son el rubro más importante, ya que “representan 27% del total del departamento. Así sin considerar oro, las ventas al exterior de la industria concentran aproximadamente 42,2% y las de agricultura 30,8%” (Cámara de Comercio de Medellín, 2019, p. 19). No obstante, agrega la misma fuente, “el oro y la industria –en general– han perdido participación, en vista de que para 2014 aportaban 31,8% y 44,8%, mientras que la agricultura ha ganado peso” (Cámara de Comercio de Medellín, 2019, p. 19).

Ahora bien, de acuerdo con las cifras de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2019) basadas en los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el promedio del valor de las exportaciones de oro del departamento entre 2014 y 2018 es de 1.177'000.000 USD. Por otro lado, el DANE reporta el valor de las exportaciones nacionales de Oro no monetario dentro de sus estadísticas de comercio internacional, y se encuentra que el promedio de este valor para los últimos cinco años en Colombia es de 1.492'018.000 USD (cálculos propios con base en DANE, 2018). Así, se tiene que, en promedio, Antioquia contribuye con el 78,86% del valor de las exportaciones de oro del país.

2.5. Registro Único de Comercializadores de Minerales

En términos de control y con el propósito de ofrecer algún grado de transparencia y trazabilidad a personas naturales y jurídicas que se desempeñan como comercializadores de minerales, El Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM⁹), indica que, de las 3.050 solicitudes de inscripción en el departamento para los años 2017 y 2018, el 39,3% fueron rechazadas por alguna decisión de fondo. Asimismo, el 30,7% de ellas se encontraron vencidas, mientras que sólo el 20,5% de la admisión fue autorizado (ver Gráfico 4. RUCOM en Antioquia).

Gráfico 4. RUCOM EN ANTIOQUIA



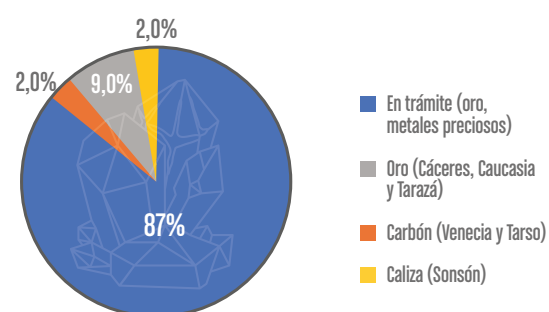
Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

2.6. Áreas de Reserva Especial

De otro lado, frente al tema de Áreas de Reserva Especial (ARE¹⁰), de un total de 45 solicitudes en el departamento, el 13% figuran como declaradas para la extracción de oro, carbón y caliza, mientras que el porcentaje restante se encuentra en trámite y corresponde a la extracción de oro y metales preciosos (ver Gráfico 5. Áreas de Reserva Especial).

Sin embargo, es necesario aclarar que no se tiene información acerca de cuán representativa es la extensión de las áreas declaradas y en trámite.

Gráfico 5. ÁREAS DE RESERVA ESPECIAL



Fuente: elaboración propia con base en ANM (2018)

9 RUCOM es una medida de control, soportada por una herramienta tecnológica que permite certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan minerales en el territorio nacional, con el propósito de dar mayor transparencia a la actividad comercializadora de minerales en Colombia.

El RUCOM es administrado por la Agencia Nacional de Minería y a través de la plataforma tecnológica mencionada, permite a los interesados solicitar la inscripción al RUCOM en línea, obtener el certificado de acreditación y una vez evaluada la solicitud presentada, permite consultar los resultados.

10 La ARE es un área declarada por la ANM en favor de una comunidad minera, en un área libre en donde existan explotaciones tradicionales de la minería informal, cuya concesión solamente se otorgará a la misma comunidad que haya ejercido la actividad minera tradicional, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes (Ley 685 de 2001, art. 31, modificado por el artículo 147 del Decreto 019 de 2012) (ANM, 2018b)

2.7. Zonas mineras de comunidades étnicas

Entre tanto, las zonas mineras declaradas para comunidades negras¹¹ e indígenas¹² se relacionan de la siguiente manera (ver Tabla 5. Zonas de comunidades étnicas). Los municipios donde se ubican las comunidades indígenas son Valparaíso (con presencia de la comunidad indígena Emberá Chamí), Chigorodó (donde reposa el Resguardo Yaberaradó) y Frontino (donde reside la comunidad indígena Chaquenoda Embera Katio). De igual manera, las zonas mineras de comunidades negras se ubican en los municipios de Anorí, Amalfi y Zaragoza.

Tabla 5. ZONAS MINERAS DE COMUNIDADES ÉTNICAS

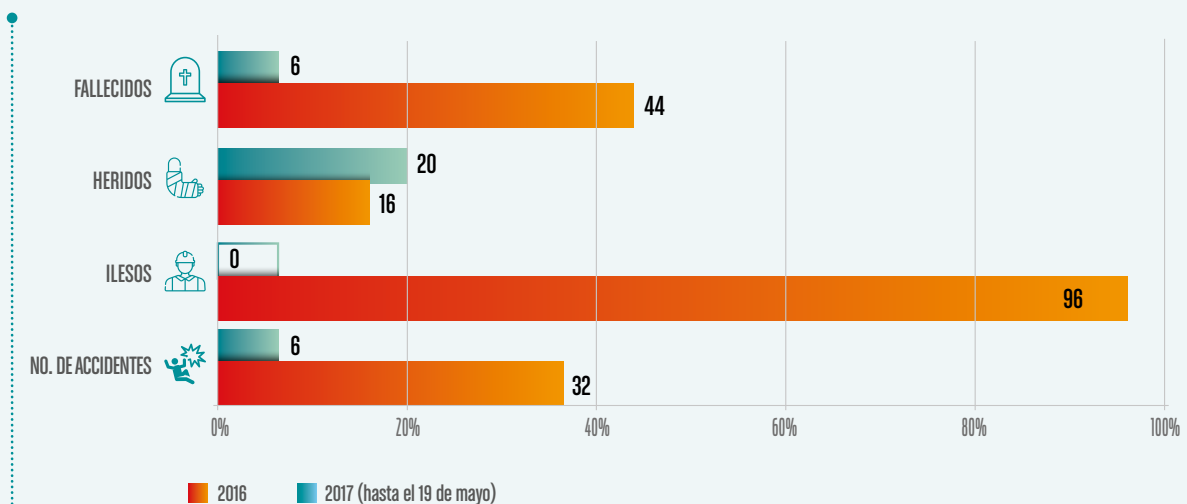
TIPO DE COMUNIDAD	DECLARADA	EN TRÁMITE
Comunidades negras	3	1
Comunidades indígenas	3	2

Fuente: elaboración propia con base en ANM (2017)

2.8. Índice de Fatalidad Minera

Por su parte, la información disponible para el Índice de Fatalidad Minera (IFM), que da cuenta del número de accidentes mineros en los años 2016 y 2017 en Antioquia, así como la cantidad de ilesos, heridos y fallecidos por esta causa se relaciona en el Gráfico 6 (Índice de Fatalidad Minera). En vista de esto, se tiene que el 70% de los accidentes han sido por causa de la extracción ilícita de minerales subterránea de carbón y oro, especialmente en Angelópolis, Buriticá, Segovia, Remedios, Tarazá y Nechí.

Gráfico 6. ÍNDICE DE FATALIDAD MINERA



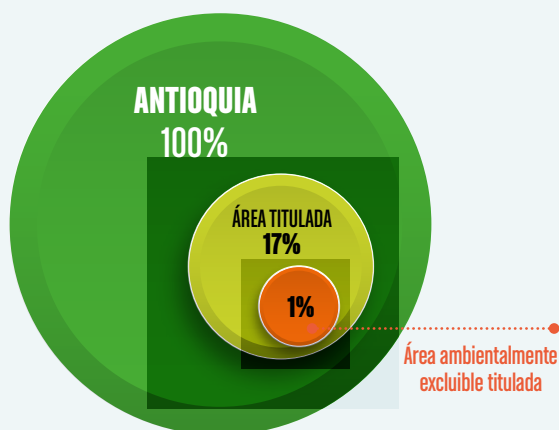
Fuente: elaboración propia con base en ANM (2017)

11 Las zonas mineras de comunidades negras: dentro de los terrenos baldíos ribereños, adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales, y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas. Dentro de estas zonas la autoridad concedente a solicitud de la autoridad comunitaria otorgará concesión como titular a la aludida comunidad y no a sus integrantes individualmente considerados.

12 Las zonas mineras de comunidades indígenas: la autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del capítulo XIV de la Ley 685 del 2001, sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios.



Gráfico 7. SUPERPOSICIÓN DEL ÁREA TITULADA



Fuente: elaboración propia con base en ANM, 2019a

2.9. Títulos mineros que se superponen en cobertura ambiental excluyente en Antioquia

El área territorial del departamento de Antioquia es de 6'361.200 ha, de las cuales se han otorgado títulos mineros en aproximadamente 1'077.587 ha, lo que representa alrededor de un 17% del área del departamento. En este sentido, 72.099 ha (6,7%¹³) del total del área titulada corresponden a una superficie de cobertura ambiental excluyente, valor que representa el 1% del total del área del departamento (ver Gráfico 7. Superposición del área titulada). El 97,9% de los títulos¹⁴ se encuentra actualmente en ejecución, mientras que el 2,1% está suspendido (ANM, 2019a).

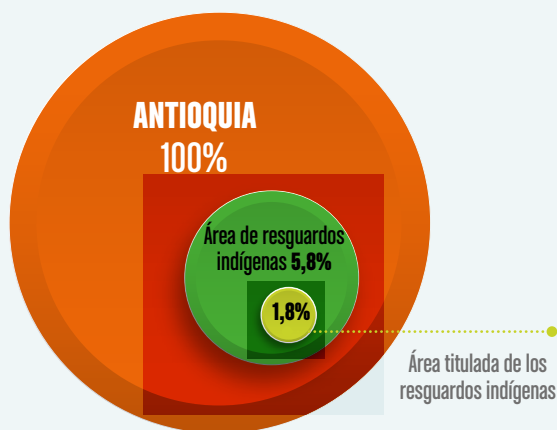
En jurisdicción del departamento de Antioquia se encuentran presentes 10 Parques Nacionales Naturales (PNN), 33 Parques Naturales Regionales (PNR), 15 Reservas Forestales Protectoras (RFP) y 18 Zonas de Páramo (ZP), que evidencian la presencia de ecosistemas estratégicos en la zona (ver Anexo 1. Zonas de protección ambiental departamento de Antioquia); y con los cuales se localizan superpuestos 142 títulos mineros vigentes en ejecución (para minerales como el oro, níquel, arcilla, arenas y gravas, manganeso, plata, platino y materiales de construcción) donde el porcentaje de superposición del título vs la cobertura ambiental excluyente, varía entre el 0,1% para algunos casos y en otros con hasta el 100% de superposición (ver Anexo 2. Títulos mineros vigentes que se superponen en cobertura ambiental excluyente). Lo que evidencia la falta de coordinación entre las instituciones responsables del otorgamiento de títulos mineros y las instituciones encargadas de la protección ambiental, vacíos legislativos e inseguridad jurídica en la materia y, producto de esto, tensiones territoriales frente al uso y aprovechamiento de los recursos naturales en estos ecosistemas, entendiendo que existe un marco jurídico regulatorio que excluye estas áreas ambientalmente sensibles de la actividad minero energética¹⁵.

¹³ Porcentaje que resulta de la división entre la superficie de cobertura ambiental excluyente titulada (72.099 ha) y el total del área titulada (1.077.587). Lo anterior, tiene la pretensión de demostrar que existe titulación minera en áreas ambientales que son excluyentes.

¹⁴ En modalidad: autorización temporal, contrato de concesión, licencia de exploración, licencia de explotación, permiso y reconocimiento de propiedad.

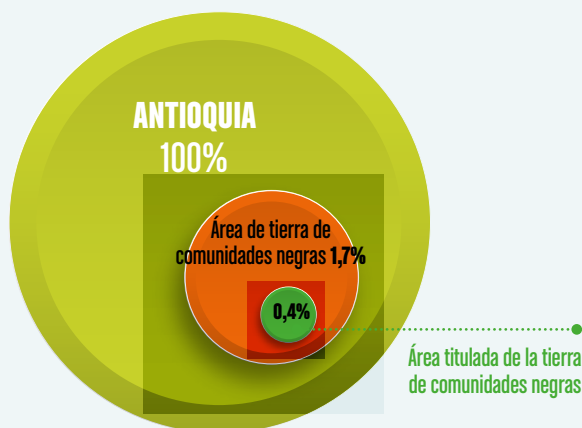
¹⁵ Disposiciones jurídicas que se dictaminan en el Código de Minas capítulo III. *Zonas reservadas, excluidas y restringidas*, artículos 31 a 35 que determinan, entre otras cosas, las delimitaciones, restricciones y condiciones para efectuar trabajos y obras de explotación de minas en zonas protegidas por un interés ecológico, arqueológico, étnico, histórico y cultural.

Gráfico 8. ÁREA TITULADA DE LOS RESGUARDOS INDÍGENAS



Fuente: elaboración propia con base en ANM, 2019b.

Gráfico 9. ÁREA TITULADA DE COMUNIDADES NEGRAS



Fuente: elaboración propia con base en ANM, 2019b.

A pesar de la vigente legislación que ampara zonas de protección y exclusión para fines de exploración y explotación de minerales y de hidrocarburos, el porcentaje de la zona excluible de los PNN que está titulada es del 5,3%, mientras que de los PNR es del 6,0%. Frente a las reservas, se tiene que el porcentaje excluible actualmente en titulación de las RFP nacionales es del 9,4% y de las RFP regionales corresponde a 22,7%. Finalmente, el porcentaje de la zona excluible titulada de las ZP es de 14,9%, entre tanto, el porcentaje de la zona excluible titulada de las Zonas de Protección y Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables es de aproximadamente un 56,2%.

Frente al tema de la titulación en áreas de cobertura ambiental excluible en Antioquia, existe información proporcionada por la ANM (ver Anexo 2. Títulos mineros vigentes que se superponen en cobertura ambiental excluible) acerca de quiénes poseen la titularidad de estos, así como la fecha de inicio y terminación de los mismos. Sin embargo, no es posible determinar con certeza el recurso aurífero¹⁶ en una sola categoría en tanto la sistematización para dicho mineral se construyó agrupando el oro con otros minerales.

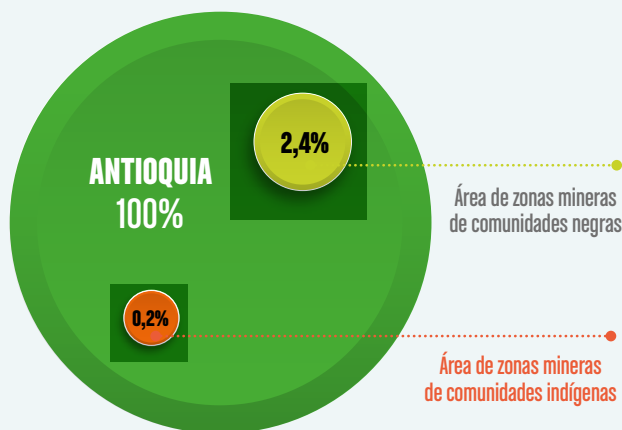
2.10. Títulos mineros vigentes que se superponen en resguardos indígenas y en tierras de comunidades negras en Antioquia

Retomando del total de hectáreas que pertenecen al departamento de Antioquia (6'361.200), la ANM (2019b) estima que 368.389 ha (5,8%) pertenecen a resguardos indígenas. Del total de hectáreas con dichos resguardos, el 30,6% cuenta con un título minero, valor que representa el 1,8% del total del área del departamento (ver Gráfico 8. Área titulada de los resguardos indígenas). En virtud de lo anterior, el 95,7% se encuentra en contrato de concesión y el 4,3% en exploración. Ahora bien, del total de títulos que se superponen en resguardos indígenas para Antioquia (139 en total), el 79,9% se encuentra en ejecución, mientras que el 19,4% aparece suspendido y el 0,7% está reactivado (ANM, 2019b).

Tomando como base el total de hectáreas que pertenecen al departamento de Antioquia (6'361.200), la ANM (2019b) calcula que 111.175 ha (1,7%) pertenecen a tierras de comunidades negras. En este sentido, se tiene que,

¹⁶ Si bien se registra la presencia de oro (por sí solo), la sistematización también incluyó referencias del oro veta, minerales de oro y platino, y sus concentrados, oro/plata, metales preciosos y sus concentrados, mineral de cobre/plata, zinc, oro/platino, asociados oro/plata y oro aluvión, lo cual dificultó que se hiciera un análisis general del mineral.

Gráfico 10. ÁREA DE ZONAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y ZONAS DE COMUNIDADES NEGRAS



Fuente: elaboración propia con base en ANM, 2019c.



del total de tierras de comunidades negras, el 22,9% está titulado, valor que representa el 0,4% del total del área del departamento (ver Gráfico 9. Área titulada de comunidades negras). En virtud de lo anterior, el 93,2% de estos títulos está en contrato de concesión, el 4,5% en licencia de exploración y el 2,3% posee una licencia de exploración / contrato de concesión (L 685). Finalmente se tiene que de los 44 títulos vigentes en tierra de comunidades negras, el 79,5% se encuentra en ejecución y el 20,5% aparece suspendido.

De igual forma, no es posible determinar con certeza el recurso aurífero en una sola categoría en tanto la sistematización para dicho mineral que posee la ANM se construyó agrupando el oro con otros minerales.

La anterior descripción permite establecer un diagnóstico preliminar que debe enviar señales de alerta a instituciones como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y a las corporaciones autónomas regionales que, dada su misión, deben velar para que los proyectos, obras y demás actividades sujetas a determinado licenciamiento cumplan con la normatividad ambiental vigente. Asimismo, el llamado también aplica para la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que se le dé prioridad a la ordenación de las tierras que pertenecen a las comunidades étnicas.

2.11. Zonas mineras de comunidades indígenas y zonas mineras de comunidades negras

Actualmente el departamento de Antioquia cuenta con 13.940 ha que corresponden a zonas mineras de comunidades indígenas (ZMCI), es decir, 1,3% del área titulada en Antioquia, valor que corresponde al 0,2% del área del departamento (ver Gráfico 10. Área de zonas de comunidades indígenas y zonas de comunidades negras). Estas pertenecen a ZMCI Emberá Chamí La María, ZMCI Polines, ZMCI Chaquenoda, ZMCI La Cristalina, ZMCI Yaberaradó (ANM, 2019c).

Por otro lado, las zonas mineras de comunidades negras (ZMCN) en Antioquia corresponden a 157.868 ha, que representan el 14,6% del área titulada en el departamento, valor que constituye el 2,4% del área del departamento (ver Gráfico 10. Área de zonas de comunidades indígenas y zonas de comunidades negras) y pertenecen ZMCN Cocomacia, ZMCN El Aguacate y ZMCN Porce Medio (ANM, 2019c).

No es posible determinar con certeza el tipo de mineral presente en dichas zonas, toda vez que la sistematización ofrecida carece de dicha información.

03. Recuento preliminar sobre consultas populares y movilización social



Según los Artículos 103 a 105 de la Constitución Política de Colombia, la consulta popular¹⁷ representa uno de los mecanismos de participación¹⁸ que tienen las comunidades para manifestarse sobre todos aquellos asuntos de interés que, en cada uno de los niveles territoriales, resultan ser determinantes del destino colectivo de sus territorios (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). En este sentido, el procedimiento y los efectos que se derivan de la voluntad general de todos aquellos que están implicados en una decisión, se describen a detalle en los artículos 8 y 50 a 57 de la Ley 134 de 1994, *por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*.

Es importante diferenciar la consulta popular de la consulta previa y, esta última, del derecho a la participación ciudadana, entendiendo que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas y es aplicable en situaciones específicas relacionadas a tomas de decisiones en medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera

¹⁷ Entendida como: “una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto.” (Ley 134, 1994).

¹⁸ Junto con el voto, el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato.

proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Como se mencionó anteriormente, la consulta popular es una facultad que pueden promover los gobiernos territoriales¹⁹ para someter a consideración de la población de su jurisdicción determinada decisión, cuyos efectos pueden incidir o no en el bienestar general de los habitantes. Entre tanto, la consulta previa²⁰ este derecho fundamental se circunscribe exclusivamente a las comunidades étnicas, en el momento –previo– de tomar “medidas (legislativas o administrativas) o cuando se van a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica” (Universidad del Rosario, s.f). A este respecto, el Convenio 169 de la OIT, señala que los gobiernos deberán “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” (OIT, art. 6), con el propósito de llegar a un acuerdo que lleve a feliz término las medidas a implementar en los territorios.

Finalmente, el derecho a la participación ciudadana, como por ejemplo, cuando un proceso de licenciamiento ambiental se solicita y la autoridad competente acepta la necesidad de adelantar una audiencia pública ambiental (APA), consiste en una garantía que protege a todos los tipos de comunidades (Corte Constitucional, Sala Octava, T-361 de 2017) sin importar la identificación racial, étnica, social, política o cultural de determinado grupo de referencia que apele al derecho²¹ y que sienta afectadas sus condiciones de vida.

Si se analizan los efectos de la participación ciudadana a la luz de las dinámicas que agrupa el sector minero, hay que dar cuenta –someramente– del debate jurídico que se gesta entre quienes argumentan que la minería es una actividad de interés público y nacional. Eso significa que las determinaciones que lo atañen son competencia del Estado y sus entes nacionales²²; y quienes sostienen que la última palabra reside en los gobiernos locales y los actores sociales que convergen alrededor del hecho²³ (Dietz, 2018). Al respecto, se evidencia, entonces, un problema jurídico que refleja, entre otras cosas, un conflicto de competencias que se dilucidan en la Sentencia SU 095 de 2018, respecto de cuatro hechos concretos, a saber, “(i) los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial, (ii) la propiedad del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables; (iii) los mecanismos de participación ciudadana, específicamente, la consulta popular y los procesos de participación del sector minero energético” (Corte Constitucional, Sala Plena, SU 095 de 2018).

Según la Sentencia SU 095 de 2018, conviene resaltar que, en vigencia de la actual carta política, la posesión del subsuelo y de los recursos no renovables son del Estado y, por tanto, trasciende los intereses regionales y municipales. Sin embargo, advierten las Sentencias C 123 de 2014 (Corte Constitucional, Sala Plena, C 123 de 2014) y C 389 de 2016 (Corte Constitucional, Sala Plena, C – 393 de 2016) que resulta necesario armonizar las

19 Al respecto la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU 095 de 2018, ha indicado que este mecanismo aplica siempre y cuando se refiera a temas cuya competencia refiera exclusivamente a su respectivo nivel territorial. En esa medida, “no será posible que mediante consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente, no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.” (Corte Constitucional, Sala Plena, C – 150 de 2015).

20 Cuyos requisitos para su realización podrán ser profundizados en la Sentencia SU – 039 de 1997 (Corte Constitucional, Sala Plena, SU – 039 de 2017) que establece, entre otras cosas, el debido proceso para la adopción de esta medida.

21 Particularmente, en los Artículos 2, 79 y 330 de la Constitución Política de Colombia.

22 Invocando, entre otros, el principio unitario que se estipula en el Artículo 5 del Código de Minas que establece que la propiedad de los recursos mineros sin distinción de clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, lo cual se impone a intereses regionales y municipales.

23 Acudiendo al principio de autonomía territorial u otros mecanismos que tienen por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resultan ser vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos en materia minera, para así incorporar de manera concertada con las autoridades locales y las comunidades dicho componente en los instrumentos de ordenamiento territorial, en atención a los principios de coordinación y concurrencia. En todo caso, la Corte Constitucional dictaminó en la **sentencia unificada del año 2018** que las consultas populares no podrán fungir como el mecanismo idóneo jurídicamente para impedir la realización de actividades extractivas. No obstante, es necesario desarrollar las herramientas legislativas necesarias que permitan un grado de participación adecuado de las autoridades políticas locales de las comunidades en las decisiones que los afectan en torno al desarrollo y al ordenamiento minero.

Pese a esto, la discrepancia entre unos y otros provoca un conflicto de intereses que redundará en una amplia gama de estrategias y repertorios orientados a la movilización social, sobre todo, frente a temas relacionados con el ordenamiento territorial, los procesos que se destinan para el uso del suelo y del subsuelo, y las implicaciones que se derivan de otras actividades económicas (Dietz, 2018). Por este motivo, vale la pena recordar que, desde su expresión más general, la resistencia se expresa de múltiples formas provocadas ante hechos concretos y circunstanciales presentados ante determinada situación (Esquirol, 2015), razón por la cual, lejos de pretender estigmatizar iniciativas como la movilización social, interesa, especialmente, entender las motivaciones de los protagonistas.

En este sentido, el Grupo de Diálogo Minero – GDIAM en su ejercicio nacional, considera que:

- La consulta popular debería ser el mecanismo de última instancia para tomar decisiones sobre la ejecución de proyectos extractivos en el territorio, una vez se hayan intentado acuerdos mediante otros mecanismos de participación y no haya sido posible concretar dichos consensos. Pero, además, en caso de que dicho mecanismo sea utilizado, deberá garantizarse que esté basado en suficiente información y en procesos de deliberación ciudadana, de manera que la decisión de quienes participan en la consulta se base en el conocimiento sobre los proyectos en cuestión, sus consecuencias y las vías para prevenir, mitigar, corregir o compensar los potenciales efectos negativos de su ejecución (2018, p.35).





Se argumenta, además, que las consultas populares no tienen el peso jurídico necesario para hacer efectivos los fines que pretenden las comunidades al reclamarlas. En este sentido, la fuerza vinculante desde lo técnico y lo jurídico se expresa directamente desde los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), toda vez que representan el mecanismo idóneo para imponer restricciones y exclusiones taxativas sobre la vocación de los territorios.

Según el GDIAM Nacional, antes de hacer uso de este mecanismo de participación ciudadana, sería necesario acudir a otras formas de diálogo territorial, mediante instrumentos creados para tal fin –inexistentes hoy día– que permitan construir consensos entre los actores interesados. En tal sentido, el GDIAM señala que es necesario diseñar, promover y facilitar el uso de espacios y mecanismos de diálogo y concertación oportunos e incluyentes, por medio de los

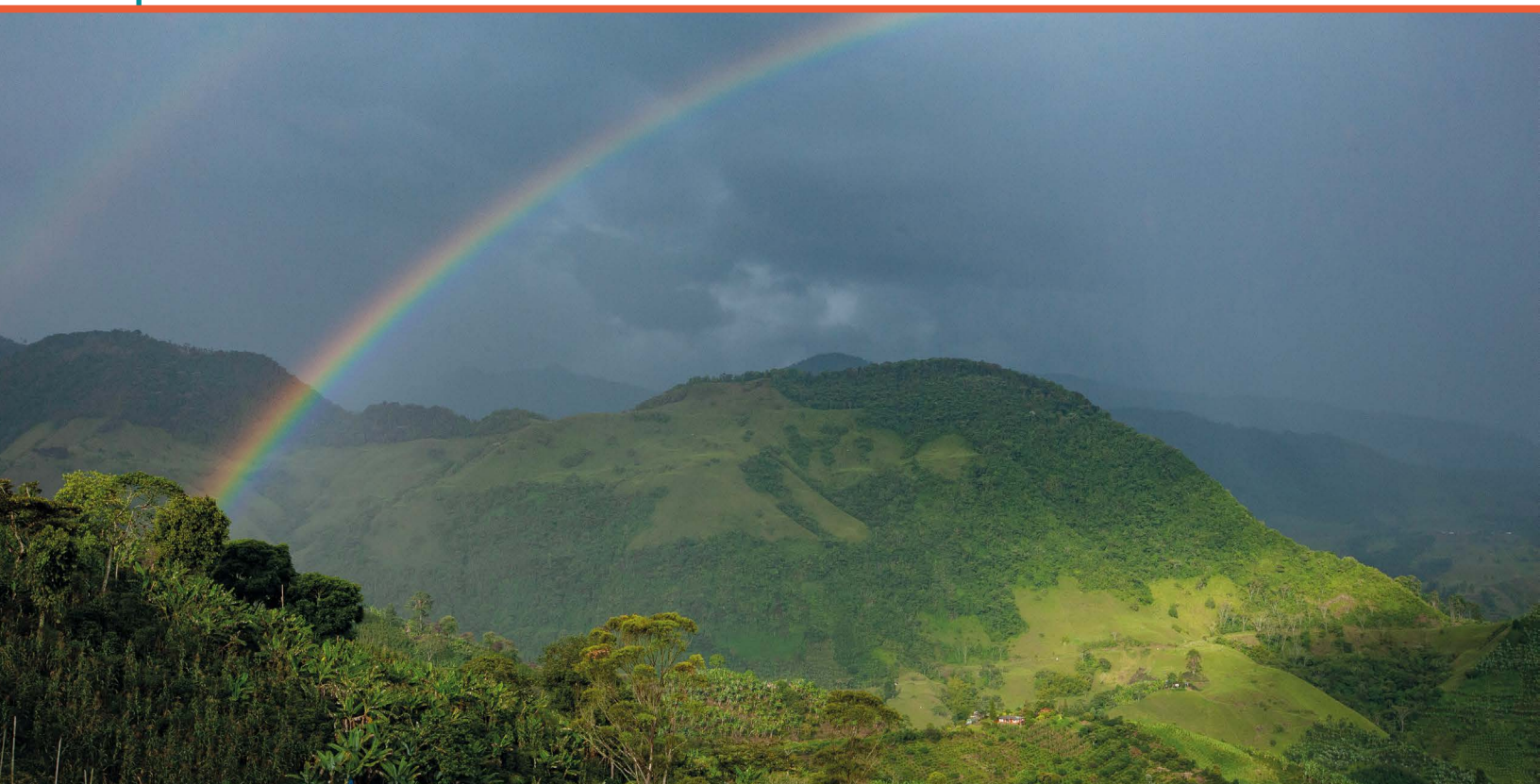
cuales las comunidades, las organizaciones y sus líderes, las autoridades públicas y los actores privados, puedan conjugar sus distintas visiones en un debate abierto que conduzca a la construcción de visiones compartidas de territorio y de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, de manera que este último genere beneficios de todo orden (económico, social, ambiental, de paz y de convivencia) para el territorio y sus habitantes.

Aterrizando al departamento de Antioquia, el Servicio Geológico Colombiano en asocio con el Ministerio de Minas y Energía (2017), georreferenció los dos territorios donde se producen alertas que dan cuenta del deseo de instaurar consultas populares en relación con actividades del sector minero-energético. El primero de ellos, en **Yondó** –localizado en la Subregión del Magdalena Medio– y, el segundo, en el municipio de **Girardota** –ubicado en la Subregión del Valle de Aburrá– (ver Anexo 3. Estado de consultas populares y acuerdos municipales de actividades del sector minero-energético en Antioquia).

Por otro lado, para los municipios de Pueblo Rico y Concordia –localizados en la Subregión Suroeste–, y Necoclí –de la Subregión Urabá–, existen consultas populares en proceso desde el 13 de junio de 2017 que tienen que ver directamente con el asunto minero en estos territorios (ver Anexo 3. Estado de consultas populares y acuerdos municipales de actividades del sector minero-energético en Antioquia).



04. Consideraciones subjetivas vs. datos oficiales de la minería en Antioquia



Existe una brecha entre la percepción de las personas sobre los temas evaluados en el informe Brújula Minera, presentado en la segunda sesión territorial de la experiencia Antioquia²⁴ (ver anexo 4. Análisis de la percepción en torno al informe de población general y municipios mineros) y los datos oficiales calculados por las autoridades competentes frente a los mismos. Sin demeritar el valor de ambos datos y resaltando su complementariedad, a continuación, se exponen cuatro temas claves en los que existen marcadas diferencias, a saber, (i) la contribución del sector minero al crecimiento nacional, (ii) la contribución del sector minero al crecimiento regional, (iii) la generación de empleo y (iv) el uso del agua en la actividad extractiva.

En primera instancia, frente a la pregunta sobre cuál es el sector que más contribuye al crecimiento del país, el 25% de los municipios mineros antioqueños considera que la actividad minera es el sector protagonista. De la misma forma, el 54% de estos considera que este sector es el que más contribuye al crecimiento de la región. Por otro lado, de acuerdo con los datos proporcionados por el DANE (2018), la contribución de la explotación de minas y canteras al PIB nacional es de 4,9%, con una variación negativa en su contribución frente al año 2017. El sector agrícola aporta el 6,2% al PIB, manufactura el 12% y comercio, reparación, restaurantes y hoteles contribuye con un 17,1% al total, siendo este último el sector con mayor participación, excluyendo la extracción de petróleo y gas.

24 Llevada a cabo el viernes 15 de marzo.

En segundo orden, el estudio de la contribución de las ramas de la economía al PIB antioqueño, según el DANE (2016), el sector que más contribuye a este rubro es el de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas (21,3%), seguido por comercio, reparación, restaurantes y hoteles (13,9%). Por su parte, las cifras para minería y agricultura son de 2% y 6,2%, respectivamente, y su participación ha disminuido paulatinamente en el periodo 2008-2016.

Frente al mercado laboral –tercer ítem de análisis–, se tiene que, para el primer trimestre de 2018, según la ANDI, la minería solo contribuyó en un 0,9% al total de ocupados. El sector agropecuario, por otro lado, representa al 17,1% y la rama de comercio, hoteles y restaurantes ocupa el 27,5% de los empleados formales. En este tema, el 6% de los encuestados para la Brújula Minera en el país, responde que la minería es el mayor generador de empleo y el 54% de los municipios mineros antioqueños también lo considera así.

Finalmente, la pregunta sobre cuál es el sector que utiliza más agua, el 22% de los encuestados en el país contesta “minería”, mientras que en Antioquia esta percepción es más alta, toda vez que el 43% de los municipios mineros antioqueños responde de la misma forma. Frente a esto, el Estudio Nacional del Agua 2018 muestra que, si bien Antioquia es el departamento con la mayor demanda de agua del país (11,3%) –seguido de Huila (9,5%) y Santander (7,8%)–, el uso de este recurso en la minería es inferior al 5% del total demandado en el departamento. Los sectores que más usan agua son los que corresponden al del hidrógeno (30% aproximadamente) y al agrícola (18% aproximadamente) (IDEAM, 2018).

A partir de los datos presentados, se resalta la existencia de una brecha entre los resultados de la encuesta Brújula Minera y los datos oficiales reportados en algunos temas que conciernen a la minería. Ambos son relevantes, pues si bien las cifras son diferentes, tanto la percepción como el cálculo objetivo, se deben leer de forma complementaria ya que son la base para la toma de decisiones de la comunidad, el gobierno y las empresas.



PERCEPCIÓN DE LA MINERÍA EN ANTIOQUIA POR BRÚJULA MINERA

Para la Brújula Minera es fundamental entender la manera cómo la población en general percibe el aporte de la minería. Aunque la contribución de la minería al PIB nacional y departamental es inferior a la de otros sectores, el 25% y 54% de los encuestados en los municipios mineros antioqueños la consideran el sector que más contribuye al crecimiento del país y de la región respectivamente. Esta percepción es mayor en Antioquia que en el resto del país (con la única excepción de la región Cesar-Guajira), indicio del aprecio que se tiene por esta actividad en los municipios mineros del departamento. Aunque la pregunta de la encuesta se refiere al aporte al país y la región, indudablemente los encuestados se pronuncian teniendo presente el lugar en el que residen y extrapolando su situación al ámbito nacional o regional; es decir, esta percepción es en primer lugar indicio del lugar que la actividad minera ocupa en el desarrollo local. Hay que tener en cuenta, además, que la contribución al crecimiento del país (y de la región) va más allá del aporte al PIB.

Este mismo razonamiento se aplica a la percepción sobre la generación de empleo: el 54% de los encuestados en los municipios mineros de Antioquia señalan la minería como el sector que genera más empleo. Aunque según la ANDI a nivel nacional la minería contribuye con menos del 1% del total de empleos, en los municipios mineros la situación es muy distinta: en Buriticá, por ejemplo, alrededor de la tercera parte de las personas en edad de trabajar están vinculadas (como empleados o contratistas) al proyecto de Continental Gold. En este tema también la percepción de los municipios mineros de Antioquia es más alta que en la mayor parte del país (superados sólo por la región Cesar-Guajira).

Más allá de la extrapolación de la situación local al ámbito nacional o regional, puede ser razonable reconocer que –tal vez por razones históricas y culturales– en Antioquia puede haber una mayor afinidad con la minería que en otras regiones del país (aun reconociendo la oposición vehemente en algunas zonas del departamento).

Un dato interesante es el relacionado con el consumo de agua: el 43% de los encuestados en los municipios mineros de Antioquia (por encima del resto del país) cree que la minería es el sector económico que utiliza más agua. Llama la atención que, a pesar de esa percepción, el 66% considera que la minería es positiva para su municipio (parecería que la percepción de los impactos positivos superara la preocupación por el consumo de agua). Por otra parte, es una percepción muy distante de la realidad, lo que representa un desafío para la comunicación de las empresas y las autoridades mineras.

05. Minería y desarrollo:

↑ análisis de indicadores municipales



Los mayores productores de oro en Colombia, de acuerdo a las cifras reportadas por la ANM (2018), son municipios antioqueños. En el departamento, como se ha mencionado antes, se tiene que Segovia, El Bagre, Remedios, Caucasia y Zaragoza, producen formalmente el 78% del oro antioqueño (ver Tabla 6. Producción de oro por municipio en Antioquia).

A pesar del panorama positivo en términos de producción, existe una preocupación constante alrededor del desarrollo económico en los territorios mineros debido a la conocida *maldición de los recursos* (Rudas y Espitia, 2013). Esto, hace alusión a las consecuencias que genera la explotación intensiva de recursos naturales pues, para algunos, envuelve una alta concentración del capital, un aumento de conflictos internos por la disputa de las rentas generadas, y una alta dificultad de convertir la riqueza del sector primario en la reducción de pobreza debido a la debilidad de las instituciones en las regiones (Rudas y Espitia, 2013).

Tabla 6. PRODUCCIÓN DE ORO POR MUNICIPIO EN ANTIOQUIA (%)

Segovia	20,90%
El Bagre	19,60%
Remedios	17,30%
Caucasia	11,70%
Zaragoza	8,60%
OTROS MUNICIPIOS	21,80%

Fuente: elaboración propia con base en ANM, 2018

La anterior descripción, genera la necesidad de analizar si la alta producción del mineral aurífero presenta una relación con el desarrollo de estos municipios antioqueños. Esto último, no con el objetivo de establecer una causalidad, pero sí con el de encontrar coincidencias que den cuenta de las condiciones de los mismos y de las oportunidades que se pueden generar a partir de ello. Con este punto de partida, a continuación se realiza una recopilación de los principales indicadores de desarrollo municipal para los cinco territorios señalados (ver Tabla 7).

Tabla 7. PRINCIPALES INDICADORES DE DESARROLLO MUNICIPAL

MUNICIPIO	SUBREGIÓN	CATEGORÍA MUNICIPAL	POBLACIÓN	POBLACIÓN URBANA	POBLACIÓN RURAL	POBLACIÓN ÉTNICA	NÚMERO DE RESGUARDOS INDÍGENAS EN EL TERRITORIO
Segovia	Nordeste	6	42.222	79,19%	20,81%	20,62%	1
El Bagre	Bajo Cauca	5	50.863	51,46%	48,54%	22,61%	1
Remedios	Nordeste	6	32.057	36,70%	63,30%	21,54%	0
Caucasia	Bajo Cauca	5	123.304	83,33%	16,67%	10,96%	0
Zaragoza	Bajo Cauca	6	32.265	45,29%	54,71%	44,74%	1

Fuente: elaboración propia con base en las proyecciones del DANE, 2019

En primer lugar, se hace necesario mencionar la pertinencia e importancia de estos municipios en las subregiones del: Nordeste y Bajo Cauca. Estos, se encuentran en las categorías 5 y 6 que dan cuenta de una población de un tamaño similar y de ingresos corrientes de libre destinación en un mismo rango²⁵. Además, se resalta que la distribución poblacional entre el área urbana y rural es diferente para todos, por ejemplo, Remedios tiene la menor concentración urbana con un 36,70% y Caucasia, que presenta la mayor concentración, tiene 83,33% de la población en la zona urbana.

Todos los municipios presentan una gran concentración de población étnica, siendo Zaragoza el municipio con una cifra mayor (44,74%). Sumado a esto, hay presencia de resguardos indígenas en tres de los cinco municipios, a saber, Segovia, El Bagre y Zaragoza.

En segunda instancia, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²⁶, que tiene como objetivo determinar el porcentaje de personas que no tienen sus necesidades básicas cubiertas, es alto para todos los municipios. Además, es mucho mayor al total departamental y nacional. Se resalta, además, que el municipio con un porcentaje de NBI mayor es Zaragoza, seguido por Caucasia y El Bagre, todos pertenecientes a la subregión del Bajo Cauca (ver Tabla 8. Proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas).

Tabla 8. PROPORCIÓN DE PERSONAS CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

MUNICIPIO	CABECERA MUNICIPAL	RESTO DEL MUNICIPIO	TOTAL
Segovia	35,52%	66,54%	41,37%
El Bagre	40,41%	71,33%	50,75%
Remedios	36,99%	54,51%	47,56%
Caucasia	48,55%	70,84%	52,41%
Zaragoza	45,74%	82,69%	64,30%
Total Antioquia	15,90%	47,48%	22,96%
Total Colombia	19,66%	53,51%	27,78%

Fuente: elaboración propia con base en DANE, 2012

25 Quinta categoría: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica grado seis.

Sexta categoría: población igual o inferior a diez mil (10.000), ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica grado siete (Contaduría General de la Nación, 2019).

26 Medición del porcentaje de personas con viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2012).

Tabla 9. IGA ALCALDÍAS

MUNICIPIO	
Segovia	57,14
El Bagre	65,73
Remedios	65,95
Caucasia	76,10
Zaragoza	55,93
Promedio departamental de alcaldías	67,60
Promedio nacional de alcaldías	64,37

Fuente: elaboración propia con base en Procuraduría General de la Nación, 2016

Por otro lado, en términos de la gestión administrativa municipal, se tiene que el Índice de Gobierno Abierto²⁷ está por encima de una calificación de 50 para todos los municipios señalados (siendo o la calificación menor y 100 el puntaje máximo satisfactorio de reporte y cumplimiento en la gestión pública local) (Procuraduría General de la Nación, 2016). A pesar de esto, solo Caucasia se encuentra por encima del promedio departamental. El Bagre, Segovia y Remedios, se encuentran entre el promedio nacional y departamental. Zaragoza, por otro lado, se encuentra bajo el promedio nacional en esta medición (ver Tabla 9. IGA Alcaldías).

Continuando con la descripción de los principales indicadores municipales, los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) en estos municipios mineros, representan máximo un 6,28% de sus ingresos totales. Es decir, sus ingresos no dependen en alta magnitud de este tipo de transferencias. Sumado a lo anterior, el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR)²⁸ es “Medio” para el caso de Caucasia y Remedios, “Bajo” para El Bagre e “Insuficiente” para Zaragoza y Segovia (DNP, 2018) (ver Tabla 10. Ingresos y distribución SGR).

Ahora bien, frente al dinero del Sistema General de Participaciones (SGP), que representa un alto porcentaje de los ingresos en los municipios de Colombia, se tiene que, el promedio del porcentaje de ingresos para el periodo 2014-2018, se destina principalmente al rubro de salud. Por otro lado, a los rubros de resguardos indígenas y alimentación escolar se les asigna el menor porcentaje de ingresos del SGP. Cabe resaltar, además, que estos recursos no se ejecutan en su totalidad. A pesar de esto, la ejecución presenta un comportamiento similar al del promedio de Antioquia (DNP, 2018) (ver Tabla 11. Distribución de recursos del SGP).

Tabla 11. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SGP

SGP % 2014-2018	SEGOVIA	EL BAGRE	REMEDIOS	CAUCASIA	ZARAGOZA
Educación	8,39%	10,02%	9,66%	9,80%	11,52%
Salud	56,97%	63,93%	53,2%	62,93%	53,07%
Agua Potable	13,33%	10,00%	11,77%	11,98%	11,58%
Propósito general	19,62%	14,04%	23,45%	13,28%	20,26%
Alimentación escolar	1,42%	1,89%	1,91%	2,01%	2,33%
Resguardos indígenas	0,26%	0,12%	0,00%	0,00%	1,24%



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2018

27 A través del cual la Procuraduría monitorea el cumplimiento de las normas relacionadas con la gestión pública territorial.

28 Este índice mide la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos del SGR en gestión administrativa y gestión del desempeño de los proyectos.

Respecto a la descripción de los ingresos y la ejecución de los mismos en estos municipios, a continuación se presenta el Indicador de Desempeño Fiscal. A través de este, el DNP mide la gestión fiscal territorial y asigna una calificación a cada municipio que va desde “Deterioro” (calificación menor a 40), hasta “Solvente” (calificación mayor a 80). Se tiene entonces que, para el 2017, Segovia y el Bagre –los mayores productores de oro–, se encontraban en el rango “Vulnerable”, mientras que los demás municipios productores se encontraban en la calificación de “Sostenible” (ver Tabla 12. Indicador de Desempeño Fiscal).

Una de las críticas que se realiza a la minería frente a la *maldición de los recursos* es la acumulación de capital en una sola rama de la economía: la extractiva. Como solución a esto, se plantea la necesidad de generar encadenamientos productivos en los territorios mineros, para aumentar así la generación de empleo y la repartición de la renta generada en un porcentaje mayor de la población (Rudas y Espitia, 2013). Con esta motivación, el porcentaje de valor agregado municipal por rama de actividad económica evidencia que la explotación de minas y canteras es el principal renglón económico en estos, con casi el 50% de la concentración, seguido por los establecimientos financieros y las actividades de servicios sociales, comunales y personales. Se destaca, también, cómo los rubros de industria manufacturera y, agricultura y ganadería, son aquellos donde se genera un menor porcentaje de valor agregado (ver Tabla 13. Porcentaje de valor agregado municipal por rama de actividad económica).

Tabla 12. INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL

MUNICIPIO	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL
Segovia	64
El Bagre	64
Remedios	71,6
Caucasia	75,8
Zaragoza	71,7
Departamental	69,7

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2017

Tabla 13. PORCENTAJE DE VALOR AGREGADO MUNICIPAL POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

PORCENTAJE DEL VALOR AGREGADO MUNICIPAL POR ACTIVIDAD ECONÓMICA	SEGOVIA	EL BAGRE	REMEDIOS	CAUCASIA	ZARAGOZA
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,31	3,40	10,52	5,00	6,33
Explotación de minas y canteras	37,33	49,78	33,15	44,00	45,78
Industria manufacturera	0,56	0,18	0,30	0,48	0,21
Electricidad, gas y agua	4,28	2,23	3,14	4,89	2,86
Construcción	7,96	6,38	8,49	12,15	6,89
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	10,00	6,99	5,43	20,31	5,34
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,13	7,37	9,64	12,46	7,72
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	16,25	12,55	15,58	23,57	13,78
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	12,18	11,13	13,75	16,74	11,07

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2015

Continuando con la descripción de las medidas de desarrollo, en la cobertura educativa, el panorama es diferente al descrito en la ejecución de recursos. La cobertura neta total, hasta la educación media, es mayor al 80% para todos los municipios, dando cuenta de una buena gestión en este sentido (ver Tabla 14. Cobertura neta educativa).

En cuanto al aseguramiento, el porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado es mayor al 60% en todos los municipios. En el régimen contributivo, de acuerdo a las cifras del DNP (2017), solo se encuentra un promedio del 21% de la población. Esto último puede dar cuenta de la informalidad laboral en estos municipios (ver Tabla 15. Porcentaje de afiliación por régimen).

Tabla 14. COBERTURA NETA EDUCATIVA

MUNICIPIO	COBERTURA NETA EDUCATIVA
Segovia	81,23%
El Bagre	110,11%
Remedios	93,22%
Caucasia	77,55%
Zaragoza	101,58%

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2017

Tabla 15. PORCENTAJE DE AFILIACIÓN POR RÉGIMEN

MUNICIPIO	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	RÉGIMEN SUBSIDIADO	RÉGIMENES ESPECIALES
Segovia	37,23%	61,43%	1,34%
El Bagre	16,26%	82,44%	1,30%
Remedios	18%	80,14%	1,86%
Caucasia	26,70%	71,5%	1,81%
Zaragoza	8,59%	89,77%	1,64%

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2017

En este sentido, la tasa de mortalidad por cada cien mil habitantes –donde no se incluyen los homicidios–, es inferior al promedio departamental para todos los municipios. Esta tasa, que mientras más baja es, da cuenta de la esperanza de vida de un territorio, es menor para Cauca y Zaragoza, y mayor para el municipio de Segovia (ver Tabla 16. Tasa de mortalidad).

Para sintetizar las características de desarrollo, se presenta la medición de desempeño municipal para el año 2017 (ver Tabla 17), a través de la cual el DNP pretende cuantificar la gestión y la consecución de los resultados de desarrollo en las entidades territoriales, teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los mismos (DNP, 2017).

Si bien los municipios no comparten el mismo grupo de capacidades iniciales –lo que hace que los indicadores de gestión y resultados no sean comparables entre los cinco principales productores–, la posición nacional asignada es baja para todos, es decir, se encuentran en la mitad inferior del ranking. A pesar de esto, las posiciones favorecen a El Bagre y Zaragoza, mientras que Cauca y Segovia se encuentran en las posiciones inferiores.

Para finalizar, considerando que en estos municipios debería existir una muestra diferenciable de desarrollo gracias a la distribución de regalías (Rudas y Espitia, 2013) –que por más de 15 años solo se destinó hacia los territorios de explotación minera–, se concluye que no existe un panorama de crecimiento y desarrollo privilegiado en los mismos. Como se dijo anteriormente, existen condiciones comunes dentro de estos territorios, esto es, NBI superiores a las del promedio departamental y nacional, indicadores de desempeño fiscal y municipal con tendencias similares y una ausencia en la generación de encadenamientos productivos.



Tabla 16. TASA DE MORTALIDAD

MUNICIPIO	TASA DE MORTALIDAD X CADA 100 MIL HABITANTES
Segovia	4,79
El Bagre	4,65
Remedios	4,01
Caucasia	3,28
Zaragoza	3,21
Antioquia	4,80
Colombia	4,58

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2016

Tabla 17. MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL

MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL	SEGOVIA	EL BAGRE	REMEDIOS	CAUCASIA	ZARAGOZA
Gestión	34,78	49,24	38,46	36,45	46,69
Resultados	62,24	71,05	65,86	66,76	63,94
Índice final de desempeño municipal	34,59	49,47	38,71	36,21	47,13
Posición nacional	1028	522	947	1003	635
Grupo de capacidades iniciales	Nivel Medio Alto	Nivel Medio	Nivel Medio Alto	Nivel Alto	Nivel Medio

Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2017

Aun así, más que preguntarse el porqué de dichas condiciones buscando una causalidad entre la actividad extractiva y las condiciones de desarrollo, se hace necesario preguntarse qué se puede hacer con dicha situación. Teniendo estos indicadores como punto de partida, ¿qué estrategias se pueden tomar para mejorar la ejecución de los recursos y destinarlos a la atención de las necesidades de los habitantes de los municipios?

En la literatura revisada se han resaltado las condiciones para que la minería genere procesos que favorezcan a la población perteneciente a entornos extractivos. Entre otras, se resaltan las siguientes: el fortalecimiento de las instituciones (Cárdenas y Reina, 2008); el seguimiento riguroso de las leyes ambientales; el retorno proporcionado a las comunidades de las rentas que se pagan al gobierno central; la promoción del bienestar en las comunidades que, más allá de un modelo asistencial, se base en un modelo orientado a la formación del capital humano y la producción (Rudas y Espitia, 2013).

Así pues, concibiendo espacios convergentes entre actividad extractiva, sostenibilidad ambiental e inclusión social, se aprovecharían los ingresos de esta actividad generadora de ingresos, divisas y empleo (Acosta, 2018). De esta forma, no se plantearía un escenario de maldición de los recursos para elegir entre minería o desarrollo sino que, por el contrario, se hablaría de minería que tiene como consecuencia el desarrollo.



PARA TENER PRESENTE...

La minería ha sido importante en el crecimiento económico de Antioquia. A principios del siglo XIX no solo ayudó a los comerciantes a diversificar sus inversiones para la creación de nuevas empresas, sino que se fue consolidando como una actividad económica en varias regiones del departamento. Incluso hoy, es un renglón económico fundamental, generador de regalías y con un alto impacto en el tejido institucional del territorio.

Sin embargo, producto de las externalidades propias del sector extractivo, la actividad minera ha generado una conflictividad que no se ha sabido encauzar hacia un diálogo abierto y colectivo sobre el sector. La polarización en torno a la minería es producto de la ausencia de dicho diálogo y de la imposibilidad de crear ejemplos y escenarios claros de una narrativa empresarial sobre la minería como una actividad que puede ser sostenible y de bajo impacto. Una minería con planes de restauración ecológica y paisajística, mitigación de los impactos en el recurso hídrico, estrategias de compensación social y económica, e información técnica de acceso público.

Por ello, es necesario que, en la tarea de construir una visión compartida sobre la minería, exista un diálogo amplio y sincero, basado en la evidencia, en estudios rigurosos y en una gestión empresarial sostenible y responsable, que convoque a la masa crítica, genere toma informada de decisiones y permita consolidar una gobernanza colaborativa a su alrededor. Esto, sin duda, impactará los procesos de gestión y planeación del territorio que deben dar pie a que la actividad minera sea factor esencial del desarrollo y la gestión sostenible de nuestros recursos naturales.

06. Mapa de actores



La técnica del mapeo de actores (The World Bank, 2003) se vincula con la teoría de las *redes sociales* Tapella (2007), de manera que es posible identificar, según sea la posición que los distintos actores ocupan en dichas redes, *valores, creencias y comportamientos* en un contexto de mutuo relacionamiento. Esta aproximación permite, de un lado, examinar, contrastar y priorizar la percepción que tiene determinado grupo u organización (para este caso el GDIAM – Experiencia Territorial Antioquia) respecto de la misión y gestión de un conjunto de actores involucrados de una u otra manera en el objeto de interés (esto es, el asunto minero en Antioquia). De otro lado, dicho mapeo hace posible explorar cuáles son los intereses, interacciones e incidencia de los actores que obtienen mayor relevancia, entendiendo que estos últimos son fundamentales para la promoción de alianzas estratégicas y la toma de decisiones compartida que se traza la organización que opta por esta metodología.

En virtud de lo anterior, fue necesario identificar aquellas categorías que representan los sectores más relevantes para el sector minero en Antioquia. Así, se definieron once categorías de actores, a saber, academia, actores ilegales, alcaldías, autoridades ambientales, compañías mineras, comunidades étnicas, concejos, Ejército Nacional, Gobernación de Antioquia, gobierno nacional y organizaciones sociales. A continuación, se presenta la herramienta valorativa que fue utilizada y se exponen los resultados obtenidos, tanto de las variables individuales, como del mapa de actores, haciendo uso de la combinación de los criterios seleccionados (influencia y confianza).

Con el ánimo de jerarquizar los niveles de influencia y confianza, se pidió a los miembros del GDIAM – ETA que diligenciaran el instrumento de calificación (ver Tabla 18) mediante el siguiente ejemplo:

Califique de uno a seis (donde uno es poco y seis es mucho) los niveles de **influencia** y de **confianza** que los siguientes actores tienen sobre la visión compartida de desarrollo en torno a la minería en Antioquia.

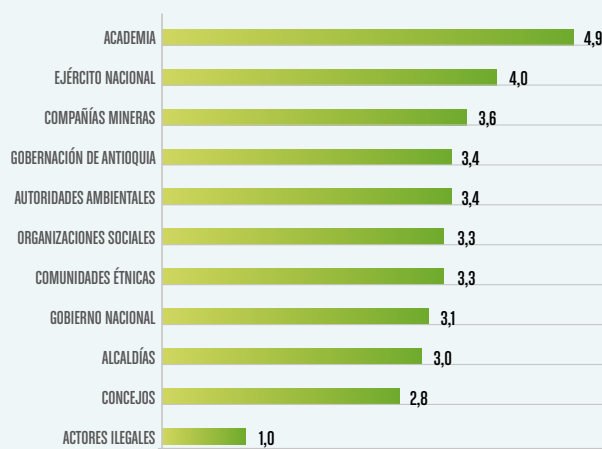
Fuente: elaboración propia

Tabla 18. INSTRUMENTO DE CALIFICACIÓN

ACTORES	NIVEL DE INFLUENCIA	NIVEL DE CONFIANZA
Academia		
Actores ilegales		
Alcaldías		
Autoridades ambientales		
Compañías mineras		
Comunidades étnicas		
Concejos		
Ejército Nacional		
Gobernación de Antioquia		
Gobierno nacional		
Organizaciones sociales		

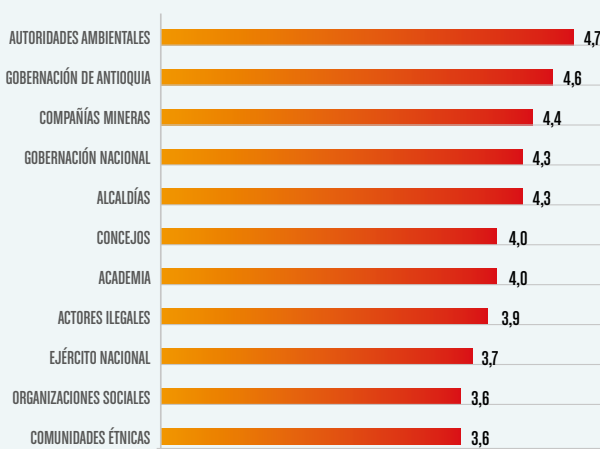
Los gráficos 11. Confianza y 12. Influencia, permiten examinar la calificación promedio que le fue asignada a cada una de las categorías de actores. Según la metodología propuesta, (Eslava, et al., 2012), (Arango y Gallego, 2014), (Silva, 2017) los resultados se pueden interpretar como un *orden de magnitud* que refleja, entre otras cosas, la estimación y disposición al trabajo colectivo para el desarrollo de una visión compartida de desarrollo en torno a la minería.

Gráfico 11. CONFIANZA



Fuente: elaboración propia

Gráfico 12. INFLUENCIA



Fuente: elaboración propia

6.1. Análisis de resultados

Luego de sistematizar la información obtenida, se evidencia que la academia (4,9), el Ejército Nacional (4,0) y las compañías mineras (3,6) obtuvieron las mayores calificaciones atendiendo al criterio de confianza (ver Gráfico 11. Confianza). Por su parte, las autoridades ambientales (4,7), la Gobernación de Antioquia (4,6) y las compañías mineras (4,5) consiguieron las mayores posiciones de privilegio en términos de influencia (ver Gráfico 12. Influencia). Lo anterior, sugiere que, para ambos casos –influencia y confianza– la percepción favorece la relación que se gesta entre las instituciones del Estado y el mercado, las primeras representadas en el Ejército Nacional, las autoridades ambientales y la Gobernación de Antioquia, mientras las segundas, en función del mercado, se ilustran a través de las compañías mineras.

Asimismo, llama la atención el rezago que se evidencia en términos de influencia de las organizaciones sociales (3,6) y las comunidades étnicas (3,6), ambas indispensables dentro de los procesos de relacionamiento, responsabilidad social y sostenibilidad (en distintos ámbitos) de los proyectos mineros en el territorio. Este aspecto, supone un reto en términos de construcción de confianza e influencia que el GDIAM se debe dar en la tarea de visibilizar y potenciar, toda vez que agrupa en la mesa de diálogo de la ETA a los representantes de la triada Estado, mercado y comunidad, razón por la cual, “el desarrollo territorial con identidad” (Flores, 2007) aparece como la prioridad en la agenda inmediata a desarrollar y como derrotero de recomendaciones que en el corto, mediano y largo plazo supone la instancia de las empresas mineras en los territorios productivos.

En razón de lo expuesto se refuerza la presencia de los representantes de las comunidades étnicas en la mesa de diálogo del GDIAM – ETA, y se rescatan iniciativas que se plantearon, avalaron y asistieron²⁹ en torno al acompañamiento técnico y diferenciado que deberían tener las comunidades en general (étnicas en particular) para la formulación de proyectos productivos que les permitan clasificar ante el Sistema General de Regalías y, con ello, percibir recursos de esta índole. Esto, con el debido seguimiento y veeduría por parte de terceros para la ejecución provechosa y transparente de dichos recursos.

Asimismo, se resalta la mínima calificación que obtuvieron los actores ilegales (1,0), aspecto que va en concordancia con la intención de combatir la extracción ilícita de minerales, capacitar y reglamentar a la fuerza pública para intervenir en actividades subterráneas y crear un capítulo dedicado exclusivamente a la comercialización y trazabilidad del oro, en tanto el problema resulta mutable y se diversifica. Por ello, la falta de debida diligencia en la comercialización y trazabilidad del oro representa la génesis de las rentas ilegales obtenidas por organizaciones criminales; realidad que, junto con la falta de una institucionalidad sólida y eficiente y la informalidad, establece uno de los ejes de mayor prioridad para el GDIAM territorial.

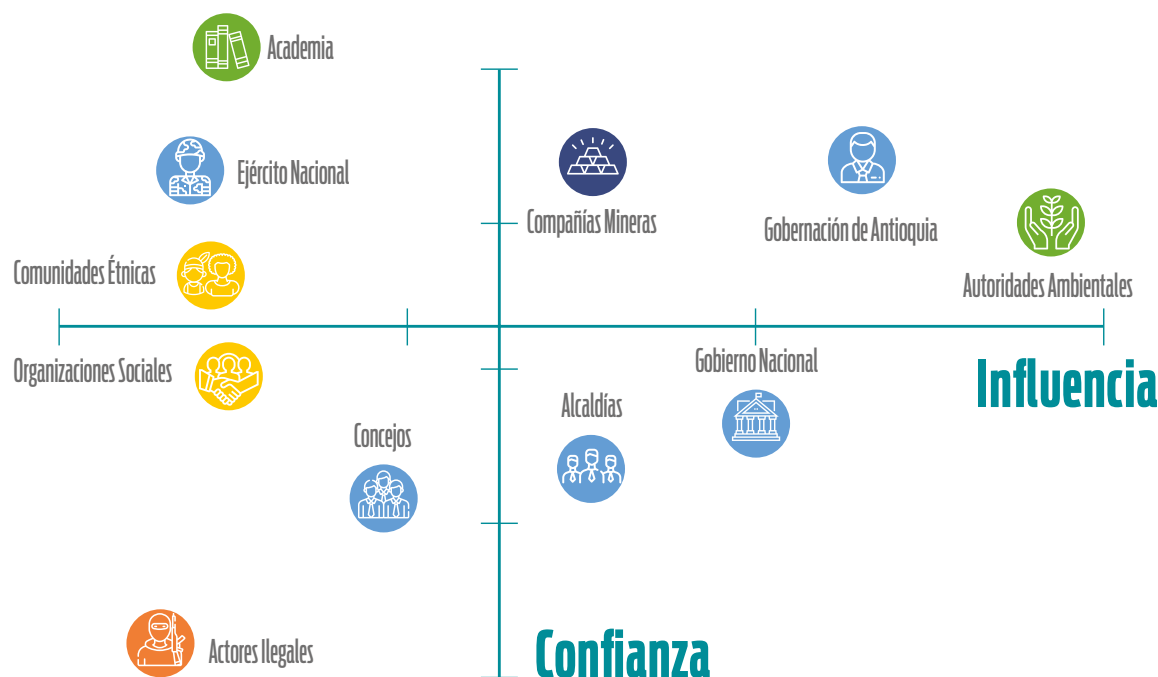


Interpretación

El Gráfico 13. Influencia y Confianza, ejemplifica la distribución de las diferentes categorías de actores según los cuadrantes descritos. Según los autores (Eslava, et al., 2012), (Arango y Gallego, 2014) y (Silva, 2017), graficar los resultados estadísticos cumple un propósito central del proceso como es la identificación de los actores que cuentan con los recursos necesarios para traducir los consensos, acuerdos y compromisos del GDIAM – ETA en acciones concretas.

²⁹ En tanto se ofreció una sesión de acompañamiento personalizado para los étnicos de la ETA que abordó, entre otras cosas, la planificación del territorio en función de la presencia de los recursos naturales, los diversos modelos de ordenamiento territorial y la pertinencia, transparencia y resultados de los instrumentos de participación que dispone el Estado (consultas populares y consultas previas).

Gráfico 13. INFLUENCIA Y CONFIANZA



Fuente: elaboración propia

El proyecto realizado entre la Universidad EAFIT y el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM), permite establecer conexiones entre temas cruciales para la construcción de una visión compartida de desarrollo que mire a la minería como su eje de incidencia. Estos son: ordenamiento territorial, la extracción ilícita de minerales, la informalidad y la institucionalidad.

Como ya se ha afirmado antes –guardando toda proporción temática– (Eslava, et al., 2012) para el abordaje de estos asuntos se necesita un “engranaje triple A compuesto por *agenda*, *actores* y *acciones*” (ver Gráfico 14). Tal propósito se determina en función del lugar que ocupan los actores en virtud del diálogo y la deliberación, de manera que se factible convertir los acuerdos logrados en decisiones y acciones concretas hacia una visión compartida de desarrollo de la minería en Antioquia. En síntesis, “concertar una agenda garantiza pertinencia, la inclusión de los actores imprime legitimidad y las acciones ofrecen evidencia y voluntad” (Eslava, et al., 2012).

Gráfico 14. AGENDA, ACTORES Y ACCIONES



Fuente: elaboración propia con base en Eslava, et al., 2012)

07. Minería, actores, tensiones y relaciones ↑ en el territorio



Para analizar los retos y las oportunidades propias de la actividad minera, es necesario tener una perspectiva que facilite la construcción de escenarios de gobernanza. La minería es una actividad extractiva con externalidades positivas y negativas en los territorios. Dichos impactos son, en muchos casos, detonantes; o coadyuvantes de problemas preexistentes o de potencialidades desconocidas en muchas zonas del país.

Desafortunadamente, el sector rural ha sido históricamente escenario de acción de actores criminales, quienes han logrado controlar el territorio e imponer límites a las comunidades. Adicionalmente hay una distribución desigual de los bienes públicos y proyectos productivos y sociales frente a las zonas urbanas. Este confinamiento y la ausencia de Estado en territorios alejados, en los que a menudo se encuentra también la riqueza del subsuelo, ha hecho que algunas empresas deban satisfacer las demandas ciudadanas, campesinas o étnicas. En algunas regiones del país, los actores ilegales aprovechan la facilidad para la extracción de minerales y la distancia de grandes centros urbanos para determinar bajo qué parámetros será el acceso, explotación, comercialización y distribución de ingresos y rentas provenientes de los recursos naturales.

No obstante lo anterior, también hay ejemplos de un balance neto positivo, económico, social y ambientalmente, en territorios en los cuales se ha desarrollado un círculo virtuoso a partir de la presencia de empresas mineras

que realizan una minería moderna, incluyente y sostenible, en armonía con las particularidades del territorio y no en contra de éste o de sus comunidades.

En este contexto, se observan, entonces, cuatro tipos de situaciones que implican retos y oportunidades relacionadas con: la planeación del ordenamiento territorial –entendido como el suelo y el potencial minero que involucra el subsuelo–; las relaciones entre la actividad minera y la cultura de conservación de territorios ancestrales o protegidos ambientalmente; la relación entre minería y la otras actividades económicas que se desarrollan en el territorio; y posibles alianzas económico-sociales que permiten progreso y mejoramiento de la calidad de vida en algunas regiones del país (ver Tabla 19. Tipología de relaciones en los territorios).

Tabla 19. TIPOLOGÍA DE RELACIONES EN EL TERRITORIO

TIPO DE RELACIÓN	DESCRIPCIÓN
Ordenamiento territorial	Competencia por el control del territorio y descoordinación de las instituciones estatales para hacerlo efectivo.
Actividad económica y cultura ambiental y ancestral	Las zonas de producción minera a menudo se encuentran en territorios ambientalmente sensibles o en territorios étnicos.
Actividad minera vs otras actividades económicas	Existe la percepción de que la minería limita el uso del suelo y del subsuelo en el territorio en el que se realiza, por lo que otras actividades económicas quedarían relegadas a un segundo plano.

Fuente: adaptación libre del GDIAM “Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia” (2016)

En primera instancia, la falta de control formal del Estado ha sido sustituido por actores armados ilegales en algunos de los territorios con gran potencial para la minería. La respuesta frente a las alteraciones del orden público y frente a las demandas sociales tampoco ha sido efectiva por la descoordinación e ineficiencia para la gestión regional. En segundo lugar, la concesión de títulos a terceros para la exploración o explotación minera en territorios ancestrales impacta a las comunidades que dependen de su territorio como un aspecto constitutivo de su identidad.

Por último, existe la percepción que la minería compite con otras actividades económicas dentro de las zonas rurales, especialmente con la agricultura. Esta última es determinante para el uso del suelo y del agua, impone una serie de limitaciones y obligaciones a la propiedad para que la explotación minera sea funcional.

Sin embargo, el proceso productivo de la minería, no significa necesariamente conflicto. En realidad, estos dependen de la manera cómo se vinculan los actores que explotan el recurso en el territorio. Ciertamente son evidentes las tensiones que pueden existir, pero no son de menor importancia todos los micro-acuerdos que se dan alrededor de la minería en los territorios para lograr efectivamente la obtención de la renta minera. La minería es una actividad productiva constituida por contrastes que involucran los intereses de las grandes empresas nacionales e internacionales, los mineros como actores, las instituciones estatales, y las comunidades que habitan los territorios. Una minería regulada, supervisada y bien realizada, permite alianzas económicas, culturales y sociales que juegan a favor del progreso de las comunidades.

Ahora bien, Antioquia se ha consolidado históricamente como uno de los departamentos con mayor potencial minero. En este sentido, resulta lógico que se encuentre inmerso en muchas de las dinámicas de la producción minera que se mencionaron anteriormente. Sin embargo, no fue posible acceder a datos oficiales acerca de la relación que tiene la minería y la generación o profundización de problemas en los territorios. Menos complicado fue cuantificar los efectos positivos, en términos de progreso, desarrollo de encadenamientos productivos, inclusión social y respeto de la legalidad, que la actividad minera ha desencadenado en algunas partes del país.



PARA TENER PRESENTE...

La Empresa Minera Continental Gold, llevó a cabo un riguroso proceso de ajuste de disparidades para establecer un sistema de gestión ambiental y social integrado y enfocado en el riesgo, y alineado con estándares sobre sostenibilidad ampliamente aceptados a nivel internacional.

- La Junta aprobó una política de sostenibilidad corporativa, y se lanzó una estrategia de implementación con base en cinco pilares: apuntar a elevados estándares operativos, apoyar el desarrollo de nuestros recursos humanos, gestionar los impactos en la comunidad y apoyar el desarrollo local, el medioambiente y el fortalecimiento de las instituciones.
- La publicación de una Guía de sostenibilidad para los contratistas para así asegurar la conducta adecuada y maximizar los beneficios a la comunidad durante la fase de construcción del proyecto Buriticá.
- El desarrollo de acuerdos de conservación ambiental con 110 familias para proteger más de 832 hectáreas que cubren estanques existentes.
- Organización de 17 reuniones comunitarias “Diálogos con Continental” en Buriticá y publicación de material impreso para informar mejor sobre el progreso de la construcción del proyecto Buriticá

y para escuchar, de primera mano, las opiniones y expectativas de la comunidad.

- Responder a las necesidades del proyecto, aumento de la fuerza laboral en 65% y, en asociación con SENA (el Servicio Nacional de Capacitación de Colombia), creando un centro de capacitación en Buriticá. Entrenamos a 120 aprendices locales en minería subterránea y aumentamos las contrataciones locales en 47.2%.
- Apoyo continuo al proceso de formalización de minería a pequeña escala (Formalización 2.0) al ayudar a establecer diversos procedimientos y controles enfocados en el cumplimiento en las áreas de salud y seguridad, medioambiente y planificación minera. Hacia el final de 2017, se habían creado alrededor de 280 empleos locales.
- Se benefició a más de 960 miembros de la comunidad y a 45 empresas locales y provinciales a través de nuestros programas de inversión social y cadena de suministro minera.
- Se continuó promoviendo Siembra Futuro, un programa que apoya el desarrollo agrícola en el Occidente antioqueño por medio del uso de las mejores prácticas agrícolas para ayudar a desarrollar una actividad económica sostenible en la región, mientras se protege al medioambiente.

7.1. Análisis hemerográfico

Para realizar un análisis que brinde luces sobre la causalidad, conexidad y tendencias que se observan en el departamento de Antioquia alrededor de la explotación minera, se abordó cualitativamente el contexto de los territorios antioqueños frente a la minería. Para ello, se identificaron los tres tipos de relación social previamente establecidos, a través de la metodología histórica-documental del subtipo *hemerográfica* con un marcado enfoque cualitativo, con el propósito de observar empíricamente el comportamiento de las comunidades, administraciones municipales y departamentales, gobierno nacional, medios de comunicación y empresas vinculadas a la actividad minera. Lo anterior, además de evidenciar las problemáticas en sí mismas da la posibilidad de ubicarlas geográficamente y de dilucidar puntos de tensión o de oportunidad, actores involucrados, posibles salidas al conflicto, entre otros. Además esto facilita el análisis respecto a la institucionalidad, informalidad e ilegalidad, desde las realidades territoriales, los cuales son aspectos estrechamente vinculados con la producción aurífera en el departamento de Antioquia.



Tabla 20. PROCESO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Fecha y lugar de recolección de datos	Durante los meses de marzo y abril de 2019. La información estuvo disponible en la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz.
Fecha de análisis de los datos por parte de los investigadores	Durante el mes de mayo de 2019.
Diario seleccionado	El Colombiano.
Formato de disponibilidad	El periódico estuvo disponible físicamente y se reforzó la búsqueda a través de la página web del mismo.
Periodo analizado	Los años 2016 a 2019 (actualidad)
Foco de análisis	1. General: se estudiaron las noticias relacionadas con la producción aurífera en Antioquia, se clasificaron según tipo de conflicto. 2. Específica: análisis de cada noticia, actores implicados, aseveraciones discursivas y ubicación geográfica.

Fuente: elaboración propia

En virtud de lo anterior, el proceso de recolección de datos realizado se describe en la siguiente tabla (ver Tabla 20. Proceso de recolección de datos). Por su parte, el criterio por el cual se seleccionó al periódico El Colombiano, obedece a su posicionamiento como el principal diario regional de Antioquia, lo que significa una mayor difusión y cubrimiento noticioso en todos los municipios del departamento (Semana, 2012). Asimismo, se elige como periodo de tiempo para el análisis comentado entre los años 2016 y 2019, pues se apuesta por un análisis actual de las actividades atinentes a la minería aurífera en el departamento.

7.2. Hallazgos de la revisión hemerográfica

La base de datos hemerográfica (ver Anexo 5) contiene un total de 102 hechos conflictivos, 85,2% corresponden a tensiones de ordenamiento territorial, 0,98% a intereses económicos frente a intereses ancestrales y 4,90% a la minería frente a otras actividades económicas. Mientras se clasificaban las situaciones de tensión, se evidenció la necesidad de considerar una cuarta categoría no prevista anteriormente la cual se denominó *impacto ambiental negativo*, que representa un 8,82% del total de casos registrados.

7.2.1. Relaciones en materia de ordenamiento territorial

La categoría que más tensión presenta frente a la dinámica minera en el departamento, es la relacionada con el **ordenamiento territorial**. Esta se refiere, por un lado, a las situaciones en las cuales se realizan capturas, investigaciones de carácter criminal y disciplinario, destrucción de maquinaria e insumos (especialmente explosivos) destinados para actividades de minería. Por otro, a querellas entre entes de planeación y gestión del ordenamiento territorial como alcaldías, concejos municipales, secretarías departamentales, tribunales administrativos del departamento, ministerios de nivel nacional, corporaciones autónomas ambientales, entre otros. Asimismo, se incluyen las tensiones entre las administraciones municipales, las empresas mineras y la población civil.

Los retos respecto al orden público están en gran parte mediados por la presencia activa de Grupos Armados Organizados (GAO) tales como el Clan del Golfo y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC, quienes se lucran extorsionando a las grandes empresas y a pequeños mineros,



también miembros de estas organizaciones realizan directamente actividades de explotación y comercialización aurífera. Según Rubén Darío Gómez Cano, Secretario de la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol), las disposiciones legales impuestas por el Gobierno Nacional muchas veces resultan contraproducentes en los territorios de explotación aurífera, refiriéndose concretamente al Decreto 1421 de 2016 (El Colombiano, septiembre 19 de 2016) asegura que se desconoce la realidad territorial y medidas como el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), incentiva en ocasiones, que los GAO comiencen a controlar con mayor facilidad el quehacer de los mineros informales, socavando su estabilidad y propiciando una simbiosis entre la **ilegalidad** y la **informalidad**.

El Ejército, la Fiscalía, la Policía Nacional y unidades especiales que se van modificando constantemente, tienen como propósito combatir la ilegalidad en las actividades de extracción de minerales³⁰, buscando mantener el orden en los territorios. Al respecto, varias peticiones hechas por las grandes empresas buscan que el Gobierno Nacional y local dirijan sus esfuerzos a hacer presencia de las fuerzas armadas en las zonas de explotación minera. No obstante, los hechos registrados por la prensa evidencian que en ocasiones las autoridades se encuentran implicadas en actos ilegales, dificultando así la estabilidad y legalidad de los territorios.

Por otro lado, las dificultades en el control del ordenamiento territorial representan retos para las administraciones públicas, las empresas y las comunidades. En primera instancia, se observa que no se han establecido claramente las competencias de cada entidad territorial con respecto a la prohibición de la actividad minera en los territorios. Como ejemplo, se toma el Acuerdo 008 del 26 de agosto de 2017 expedido por el Concejo del municipio de Urrao en el que se prohíbe la minería apelando a la conservación de sus fuentes hídricas, a la riqueza natural y al deseo de la comunidad de dedicarse a actividades económicas como la agricultura y la ganadería. Tres meses después, el Secretario General del departamento de Antioquia demandó la validez del acuerdo ante el Tribunal Administrativo Departamental, aseverando que el Concejo Municipal no tiene ninguna competencia para establecer los usos del subsuelo, por lo cual se ha extralimitado e incumplido normas constitucionales. Así, la Sala Sexta del Tribunal señaló la invalidez del acuerdo. El Concejo Municipal se pronunció y mencionó que el Tribunal desconoce la Sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional en la que se indica que los entes territoriales pueden prohibir la minería al regular los usos del suelo y la defensa del patrimonio ecológico (El Colombiano, noviembre 24 de 2017).

En segunda instancia, las disputas jurisdiccionales y de competencias legales entre los entes territoriales entorpecen las actividades económicas de las empresas, quienes solicitan a los tribunales, al Congreso y a las autoridades administrativas que garanticen la seguridad jurídica de su actividad. Finalmente, las comunidades exponen que existe gran desacuerdo entre las disposiciones del orden nacional y las realidades territoriales y que el recrudecimiento de las condiciones de informalidad y su relacionamiento con la ilegalidad va de la mano con un abandono por parte del Estado en temas de orden público y en la limitación de las actividades

30 Actualmente existe la Fuerza de Despliegue contra las Amenazas Transnacionales (FUDAT)



de los mineros a través de regulaciones indistintas que buscan la formalización vía impuestos, cumplimiento de requisitos inalcanzables para los pequeños y sin mayores garantías.

7.2.2. Relaciones entre la actividad económica, la cultura ancestral y la protección ambiental

Tal y cómo lo enuncia el GDIAM nacional en su publicación del 2016³¹, la relación entre la actividad minera y las comunidades étnicas es histórica e inevitable, por ello, el GDIAM parte de la premisa de que la minería debe desarrollarse de manera armónica con el territorio y con las culturas con que convive. Por ello, las comunidades aledañas a la minería son actores determinantes para su desarrollo. Esto adquiere particular relevancia en los territorios donde habitan comunidades étnicas, para las cuales el territorio constituye una garantía esencial de existencia y de pervivencia física y cultural de sus dinámicas ancestrales.

Avanzar en la armonización de las relaciones entre minería y comunidades étnicas requiere impulsar dos tipos de diálogo intercultural:

- Uno de carácter nacional y general alrededor de principios y postulados de política pública sobre la minería deseable.
- El otro, referido a proyectos específicos en territorios determinados, para los cuales existe la consulta libre, previa e informada (y en determinadas ocasiones el consentimiento libre, previo e informado), y la participación ciudadana en los diferentes ámbitos en que dichos territorios puedan verse afectados por la actividad minera (o ser impactados por esta).

Para que estos diálogos conduzcan a resultados positivos, es necesario contar con las instituciones, capacidades y recursos para realizarlos. La primera condición para ello es conocer con claridad los derechos que tienen las partes sobre el territorio y las reglas que norman su comportamiento; esto es, un ordenamiento del territorio nacional. También es importante enfatizar que este esfuerzo es responsabilidad del Estado como su deber inalienable e indelegable, pero también supone un compromiso real de todas las partes interesadas.

En Antioquia, la categoría con menor incidencia y recurrencia de tensiones (solo se presentó un hecho) fue en la que se contraponen los **intereses económicos frente a los intereses ancestrales**. En esta el Pueblo indígena Gunadule que habita el resguardo Caimán del municipio de Necoclí le manifestó al gobernador del departamento Luis Pérez Gutiérrez que en su territorio se vienen presentando detonaciones para la explotación minera, por lo cual se solicita revisar las licencias y concesiones cercanas a su resguardo (El Colombiano, febrero 21 de 2017). En este caso no se hizo el debido procedimiento de consulta previa, libre e informada, según lo dispuesto en la ley. Esta omisión podría significar la suspensión o revocatoria de la licencia de la empresa, pues los territorios ancestrales son administrados por sus comunidades y allí radica su autoridad.

31 "Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia" Capítulo: Minería, territorio y comunidades étnicas", página 33. (2016).

7.2.3. Impactos ambientales negativos

Por otro lado, es cierto que la actividad minera, como tantas otras, conlleva **impactos ambientales negativos** que no están asociados necesariamente a los territorios étnicos. Lo anterior, teniendo en cuenta que las actividades mineras que se desarrollan sin controles técnicos pueden afectar las fuentes hídricas de los municipios. En este sentido, la mayoría de casos registrados aluden a que el uso de mercurio es el principal responsable de contaminar las aguas³². Estos impactos negativos son consecuencia, principalmente, de la **explotación minera informal y de la extracción ilícita de minerales**, que no cuenta con regulaciones de las externalidades que pueden causar. Sin embargo, un estudio realizado entre 2017 y 2018 por la Facultad de Minas de la Universidad Nacional, asegura que hay un número importante de áreas mineras en estado de abandono en las cuales no se efectuaron los protocolos de cierre que garantizan que no habrá afectación de los ecosistemas. Varias de estas zonas fueron usadas en proyectos con títulos. La Secretaría de Minas de Antioquia informa que en el Código de Minas no hay instrumentos jurídicos que permitan exigir al titular minero que realice un cierre técnico adecuado. Finalmente, se asegura que la autoridad minera (Secretaría de Minas) y ambiental (Cornare y Corantioquia) no tienen sistemas de información articulados, lo cual dificulta el seguimiento y control precisos, por lo menos, a las minas tituladas.

7.2.4. Actividad minera vs otras actividades económicas

Existe la percepción que la actividad minera es incompatible con otras actividades económicas que se desarrollen en los territorios rurales. Primero por el fenómeno conocido como la “Enfermedad Holandesa”, fenómeno económico ocasionado por el ingreso inusitado de divisas generalmente asociado a la explotación de recursos naturales que recrea una especialización en un sector en detrimento de otras dinámicas productivas y comerciales. Y segundo, por su impacto ambiental.

Se debe reconocer que este riesgo es real, como también lo son los “antídotos” que la economía ha establecido para mitigarlo. Con razón, en algún momento los operadores turísticos de Santafé de Antioquia constataron con preocupación, la falta de empleados para la hostelería, pues estos prefirieron trabajar en las actividades mineras que se desarrollaron en la zona, mejores pagas, así fueran informales o, incluso, vinculadas a la criminalidad. Sólo una alianza entre ambos sectores económicos permitirá formar a las comunidades del departamento para que presten sus servicios a ambos sectores o, incluso, contar con proyectos del sector de la restauración para satisfacer las necesidades de la empresa minera y de sus colaboradores.

En el departamento de Antioquia se han presentado prohibiciones a la minería a través de acuerdos de los respectivos Concejos Municipales, con el propósito de evitar la degradación ambiental de sus municipios y proteger la herencia agrícola o ganadera de los mismos. Jericó, Urrao, Tarso, Betulia, Concordia, Caicedo, Támesis, Titiribí y Jardín son los municipios que han expedido acuerdos para materializar la prohibición de minería de metales. A pesar de los esfuerzos de los municipios para determinar qué actividades económicas se podrían realizar o no en sus territorios, los acuerdos del Concejo no garantizan que no se realizará producción minera en la zona, ya que el Tribunal Administrativo de Antioquia persiste en declarar la invalidez de los mismos argumentando la extralimitación de competencias.

Resulta imprescindible superar las problemáticas jurídicas respecto a las competencias territoriales mencionadas, ya que incluso la Corte Constitucional en la sentencia SU095 de 2018 manifestó que ni siquiera las consultas populares podrían limitar los proyectos extractivos. Esto, debido a que el subsuelo debe ser administrado por el Gobierno Nacional, el cual debe –no obstante– coordinar y concertar con las autoridades locales involucradas.

³² Se han encontrado peces envenenados por esta sustancia y desabastecimiento de agua potable en los municipios por constante presencia de sustancias tóxicas. Además, se registra que en año 2016, según datos del Departamento Nacional de Planeación, Antioquia fue el departamento con el mayor número de casos de personas intoxicadas por mercurio.

Al contrario, hizo parte de nuestro GDIAM territorial, una apicultora perteneciente a una familia minera del municipio de Taraza. Esta experiencia, demostró la gran oportunidad que significa, que con la renta minera legal, se financien otras actividades pecuarias también legales, y permita diversificar las fuentes de ingreso de una familia que vive en el territorio.



PARA TENER PRESENTE...

La Mina La Gabriela es una empresa familiar y se encuentra ubicada en el municipio de Tarazá, con trabajos desde el año de 1994 y con título minero desde el 2011. La minería ha permitido generar otras actividades económicas que buscan trabajar de forma amigable con el medio ambiente y mitigar aquellos impactos que se puedan dar al desarrollar la explotación del mineral.

En el 2007 se inició con la siembra cacao (*Theobroma cacao L.*) que actualmente está en producción. Años después se dio la siembra del caucho (*Hevea brasiliensis*), es un cultivo de largo plazo y por eso en el momento se están iniciando las actividades de “rayado”. Estos cultivos

generan empleo y hacen parte del componente ambiental de la mina.

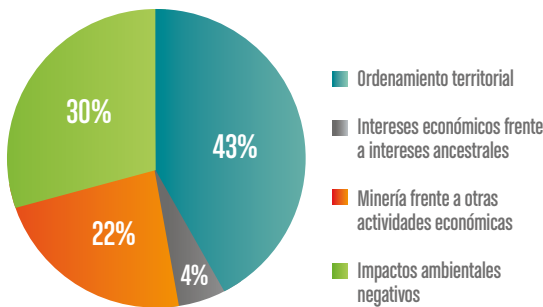
En el año 2012 se iniciaron trabajos para desarrollar la actividad apícola y se creó la alternativa de rescatar las abejas en aquellos lugares donde se presentaban y generaban un riesgo para las personas o animales. Su existencia es de gran importancia y por eso actualmente se continúan realizando los trabajos de rescate. De igual forma, se desarrollo la piscicultura inicialmente para la alimentación de las personas que integran la empresa minera; actualmente también se implementa la pesca para vender en el municipio cercano y generar renta.

7.2.5. Consensos

Los hallazgos que deja el análisis cualitativo de la revisión de prensa están en consonancia con la percepción de los miembros del GDIAM en su Experiencia Territorial Antioquia. Esto, en cuanto que la planeación del territorio es el principal elemento a considerar para disminuir las tensiones y aprovechar las sinergias en las áreas rurales con vocación y/o potencial minero en el departamento, seguido de la gestión del riesgo medioambiental, del relacionamiento de la minería con otras actividades económicas y por último del relacionamiento de las empresas del sector con las culturas ancestrales (Ver Gráfico 15. Frecuencia de los tipos de tensiones y relaciones en el territorio).

En otras palabras, las tensiones más recurrentes son las relacionadas con el ordenamiento territorial identificadas en tres subcategorías descritas en la siguiente tabla (ver Tabla 21. Relación de la actividad minera y el ordenamiento territorial y las tres íes).

Gráfico 15. FRECUENCIA DE LOS TIPOS DE CONFLICTO



Fuente: elaboración propia

Tabla 21. RELACIÓN ENTRE TENSIONES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LAS TRES ÍES

SUBCATEGORÍAS	Íes
Orden público y seguridad	Ilegalidad
Organización administrativa del régimen colombiano	Institucionalidad
Desacuerdo entre comunidad civil, Estado y empresa	Informalidad

Fuente: elaboración propia

La informalidad en la actividad minera persiste, debido a la poca comprensión que se tiene desde la institucionalidad de dicha actividad artesanal y/o a pequeña escala. Un ejemplo de esto se evidencia en el uso indistinto de los términos de la minería (informal, ilegal y criminal) y de los actores (informales, ilegales y criminales), por parte de organismos estatales y por representantes de la sociedad civil, el sector e privado e, incluso, la academia. Igualmente, se considera que para comenzar un proceso incluyente de formalización que no vaya en contravía de los intereses de las grandes empresas, el Estado y los pequeños mineros es necesaria una regulación diferenciada que tenga en cuenta las capacidades reales de los pequeños mineros, sus necesidades y su entorno, para ello se propone regular a partir de la tipología de la minería que tiene establecida el GDIAM.³³

También es necesario un proceso que aclare y defina la distribución de competencias entre los entes territoriales y el Estado central sobre el uso del suelo y subsuelo y si efectivamente los municipios, sea mediante acuerdo de los respectivos concejos o consultas populares, pueden aprobar, limitar o prohibir los proyectos extractivos, entre estos los mineros. La Corte Constitucional ha emitido fallos en los que asegura que los municipios no tienen la potestad para prohibir la minería, el Consejo de Estado, por el contrario, considera que los entes territoriales sí pueden decidir y prohibir frente al tema. El Congreso tiene ahora la tarea (plazo máximo hasta octubre de 2020) de legislar frente a este desacuerdo institucional. Esta situación podría impactar negativamente la economía del país, pues la inestabilidad jurídica, el abuso de las consultas y por ende los retrasos en la expedición de las licencias ambientales o en el inicio de los proyectos, generarían incertidumbre a las empresas e inversionistas que quieren invertir su capital en el país.

Si bien se observa la persistencia de las consultas populares para detener la minería, se han logrado concertaciones en gran parte del territorio nacional para desarrollar actividades extractivas (El Colombiano, julio 18 de 2017). Esto demuestra que el instrumento de las audiencias públicas ciudadanas³⁴ puede ser de gran

33 De acuerdo con el Decreto 1666/2016, la actividad minera se clasifica como de subsistencia, de pequeña, mediana y gran escala. Los tamaños se dan en función de la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para todo el ciclo de vida de minas industriales, que incluye las etapas de: prospección y exploración, construcción y montaje, y explotación. También se usan otros parámetros como la extensión del título minero y los volúmenes de producción anuales para seis grupos de minerales principales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales y piedras preciosos y semipreciosas.

- El GDIAM propone la siguiente tipología básica de la minería, que permite diseñar instrumentos y políticas públicas diferenciadas por tipo de minería según su estatus jurídico. La tipología propuesta cruza las escalas establecidas en el Decreto 1666/16 sobre clasificación de la minería en Colombia con 5 grandes tipos de minería que requieren de una gestión diferenciada (ancestral y artesanal, formal, informal, ilegal y criminal). La propuesta del GDIAM en suma propone lo siguiente:
- La minería de subsistencia se da en la minería ancestral y artesanal, y puede ser formal o informal, pero nunca ilegal. Puede ser víctima de la minería criminal, especialmente a causa de su vulnerabilidad frente a los actores armados ilegales en los territorios.
- La minería informal existe en las escalas de subsistencia y pequeña escala. Se considera informal porque, aunque tenga vocación de formalización, puede demostrar que no ha logrado regularizarse y formalizarse por factores ajenos a su voluntad.
- La minería ilegal se puede dar en pequeña, mediana y gran minería. Se denomina ilegal cuando, teniendo opciones de hacerlo, el minero elige mantenerse en la informalidad.
- No debe denominarse informal a un minero mediano que opera con inversiones de capital importantes, al menos que pueda demostrar que a pesar de sus esfuerzos y por razones ajenas a su voluntad, no ha podido regularizarse.
- Se considera que un mediano minero al no regularizar su situación, está ejerciendo la minería ilegal, sin que ello lo clasifique automáticamente como criminal.
- La minería que hemos definido como minería criminal se da únicamente a mediana y gran escala. Se configura como criminal cuando en su financiamiento, operación y/o comercialización participan grupos criminales. En zonas bajo el control de estos grupos, es frecuente que los mineros formales e informales de todas las escalas estén sometidos a la extorsión y que las redes de suministro sean controladas por redes criminales. Ello los hace víctimas de la minería criminal, pero nunca aliados. Esta distinción es importante para fines de manejo y política.

En el ámbito de las relaciones entre minería formal de todas las escalas, se presentan procesos de simbiosis que ofrecen importantes rutas para promover una minería incluyente, mediante contratos y colaboración entre titulares y mineros en proceso de formalización, los cuales deben darse en un contexto de transparencia y equidad.

34 El Gobierno nacional, por medio de la ANM, ha promovido la realización de audiencias públicas ciudadanas (APC) con participación de terceros como parte del procedimiento para otorgar contratos de concesión minera.

“De acuerdo con los lineamientos de las sentencias de la Corte Constitucional, además de la concertación con los Alcaldes y luego de evaluados los elementos técnicos, económicos y jurídicos, la Agencia debe realizar una Audiencia de Participación Ciudadana, en la que se presentan todos los proyectos mineros que fueron evaluados como viables para el municipio, y quienes se inscriban para intervenir, pueden expresar sus inquietudes, preguntas, comentarios sobre dichas propuestas, etc. Esta audiencia tiene por objeto que la comunidad se entere quiénes van a llegar a desarrollar proyectos mineros, que actividades van a desarrollar, así como los posibles impactos de los proyectos exploratorios, y se habla de exploratorios, toda vez que en esta etapa no se sabe si todos los proyectos van a llegar a la etapa de explotación.” Agencias Nacional de Minería. (Ver Anexo # 6 sobre las audiencias públicas realizadas por la ANM).

ayuda para entender las implicaciones negativas o positivas de la industria minera, tanto por parte de las comunidades y administraciones territoriales, como por las empresas y el Gobierno Nacional. Así la concertación sería resultado de un proceso participativo que enriquezca la toma de decisiones.

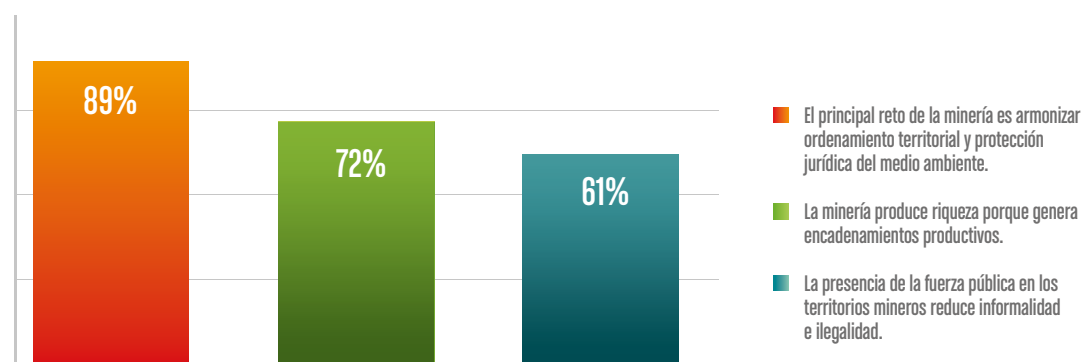
Reconociendo que la minería es uno de los grandes motores de desarrollo del país, es pertinente entender la manera cómo se ha relacionado esta actividad con los territorios, las poblaciones y sus realidades. Más concretamente, el carácter de informalidad de la minería de oro principalmente ha sido dejado de lado por la estatalidad según aseguran muchos de los representantes de la minería informal y de subsistencia (Conal-minercol, Mesa Minera de Segovia y Remedios, entre otros) y más allá de fortalecer y propiciar condiciones para la formalización de los mineros a través de trabajo articulado con las empresas, se expiden instrumentos legales que limitan cada vez más el trabajo de los mineros (Decreto 2133 de 2016, Decreto 1421 de 2016, suspensión del Decreto 933 de 2013) lo que hace que algunos recurran a organizaciones criminales que cuentan con insumos para el proceso productivo (explosivos, retroexcavadoras, mercurio, etc.) y que a la postre no limitan la cantidad de oro que podría comercializarse diariamente.

Por otra parte, los asistentes del GDIAM – ETA afirmaron estar de acuerdo con que el principal reto de la minería es armonizar la planeación del ordenamiento territorial con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de actividades económicas legales en los territorios, lo cual es un tema que requiere especial atención y gestión por parte de las autoridades locales y nacionales. Por otro lado, las creencias de que la minería produce riqueza al generar encadenamientos productivos y que la presencia de la fuerza pública en los territorios mineros reduce la informalidad y la ilegalidad (Ver Gráfico 16. ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?), generan menos acuerdo, según los hallazgos empíricos anteriormente mencionados.

Conforme con lo acordado en las sesiones del GDIAM en su Experiencia Territorial Antioquia, resultan pertinentes las alianzas público privadas que puedan fortalecer la institucionalidad local y la gobernanza en los territorios para financiar proyectos de formalización, asistencia y pedagogía.

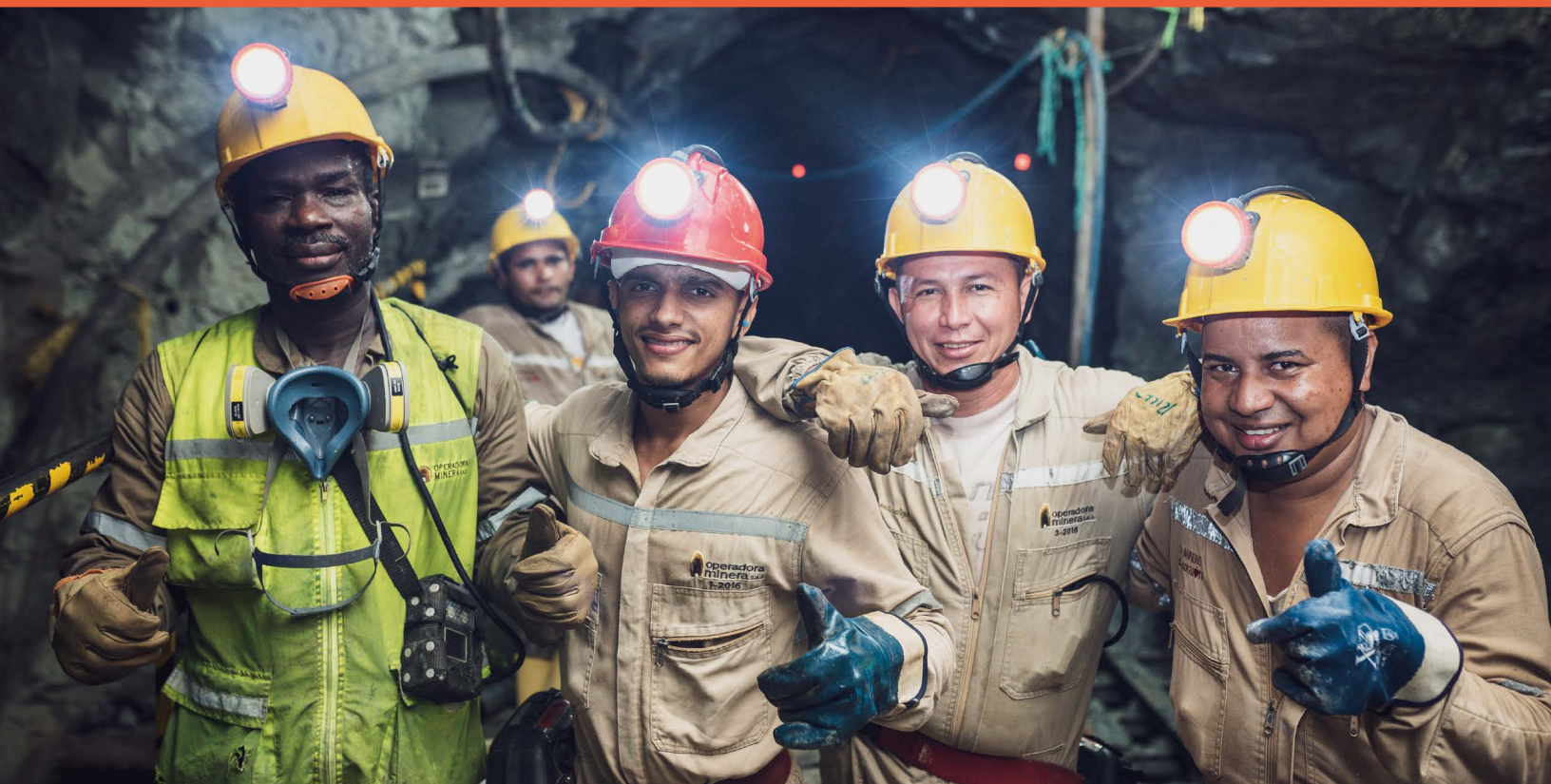
En síntesis se observa un contexto lleno de contrastes y retos que reclaman urgentemente una mirada incluyente y conciliadora, en la que puedan ponerse en evidencia los intereses de las grandes empresas, del Gobierno Nacional, de los gobiernos locales, de la comunidad, de los mineros y de la academia, para que a través del diálogo y la concertación, se mejore la manera como se ha relacionado la actividad minera con el territorio y la población. De esta manera la minería formal podrá seguir siendo una opción viable, responsable y efectiva para el desarrollo de Antioquia y del país.

Gráfico 16. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO ESTÁ USTED CON LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES?
(% TTB: De acuerdo + Totalmente de acuerdo)



Fuente: elaboración propia

08. Consensos y propuestas para una visión compartida de la minería en Antioquia



La apuesta por el diálogo multiactor, enriquecida con el encuadre metodológico logrado a través de uso del protocolo deliberativo, estipularon las pautas de recolección de información y exposición del GDIAM territorial. Los insumos presentados sesión tras sesión hicieron posible una conversación informada buscando el consenso, que incorporó recomendaciones de política pública, buenas prácticas en el ámbito empresarial y el conocimiento y la experiencia proporcionada por parte de las comunidades étnicas vinculadas al ejercicio.

Cabe recordar que esta indagación no parte desde cero, razón por la cual, la historia de la minería en el departamento ocupa un capítulo especial en este documento³⁵. Esto, bajo la premisa de tener un lente de perspectiva para construir prospectiva, de tal manera que sea posible repasar algunos antecedentes³⁶ y demarcar los retos y las posibles rutas de acción para contribuir desde lo teórico y lo empírico con el desarrollo práctico del sector minero.

Se llevó a cabo una deliberación constructiva y propositiva que brindó protagonismo a los argumentos cien-

35 Apartado 1. Breve contexto de la minería en Antioquia: siglos XVIII y XIX.

36 El pasado de los encadenamientos productivos, un referente cultural en relación con lo primero, la transformación económica desde finales del siglo XVIII y, finalmente, el tema de la incapacidad estatal y sus consecuencias.

tíficos de la mano de diferentes expertos³⁷ invitados, como filtro para que una pluralidad de voces estableciera sus puntos de vista alrededor de las pautas de conversación del protocolo deliberativo, a saber: caracterización, construcción conjunta de la agenda prioritaria, conocimiento compartido y compromiso colectivo (ver Gráfico 17. Protocolo deliberativo).

Para dar cumplimiento a la primera etapa, se realizó un ejercicio de priorización temática alrededor de aquellas situaciones problemáticas y virtuosas de la actividad minera en el departamento, el cual indagó la percepción que tienen los miembros de la Experiencia Territorial del GDIAM a este respecto. A continuación, se observan los resultados obtenidos (ver Tabla 22. Resultados de la priorización temática).

Gráfico 17. PROTOCOLO DELIBERATIVO



Fuente: elaboración propia

Tabla 22. RESULTADOS PRIORIZACIÓN TEMÁTICA

PROBLEMÁTICAS PRIORIZADAS	FACTORES DE DESARROLLO MINERO	¿CONSIDERA LA MINERÍA POSITIVA PARA ANTIOQUIA?
1. Delincuencia (62%)	1. Encadenamientos productivos (73%)	Sí: 100%
2. Extracción ilícita de minerales (46%)	2. Sostenibilidad ambiental (55%)	
3. Poca presencia del Estado (46%)	3. Formalización (55%)	
4. Desigualdad (31%)	4. Trabajo con comunidades (45%)	

Fuente: Elaboración propia con base en la primera sesión territorial (1 de febrero/2019)

La delincuencia, la extracción ilícita de minerales, la poca presencia del Estado y la desigualdad, respectivamente, fueron seleccionados como los principales aspectos nocivos. Por su parte, los encadenamientos productivos, la sostenibilidad ambiental, la formalización y el trabajo con comunidades se convirtieron en los factores de desarrollo más importantes por considerar y destacar. No sobra advertir que la totalidad de los asistentes al espacio consideran la minería como una actividad positiva para el departamento de Antioquia, manifestación de agrado que hizo posible que, posteriormente, el **conocimiento compartido** y el **compromiso colectivo** ideara alternativas de solución para los retos priorizados.

Una vez acotada la agenda prioritaria, el paso a seguir fue estimular el **conocimiento** y la experiencia de los presentes para comprender las características, relaciones e intereses de la minería en Antioquia en función de los he-

37 Representantes del Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la UNIMIL – DICAR de la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Minería – ANM, la Secretaría de Minas de Antioquia, quienes estuvieron como expertos en distintas sesiones territoriales.

chos seleccionados, pero también de diversas inquietudes que fueron surgiendo a medida que se desarrollaban las sesiones de trabajo, como por ejemplo, la contribución del sector minero al crecimiento nacional y regional, la cantidad de empleo que este genera y la relación existente o no entre la actividad minera formal y la pobreza en los territorios de mayor explotación aurífera³⁸.

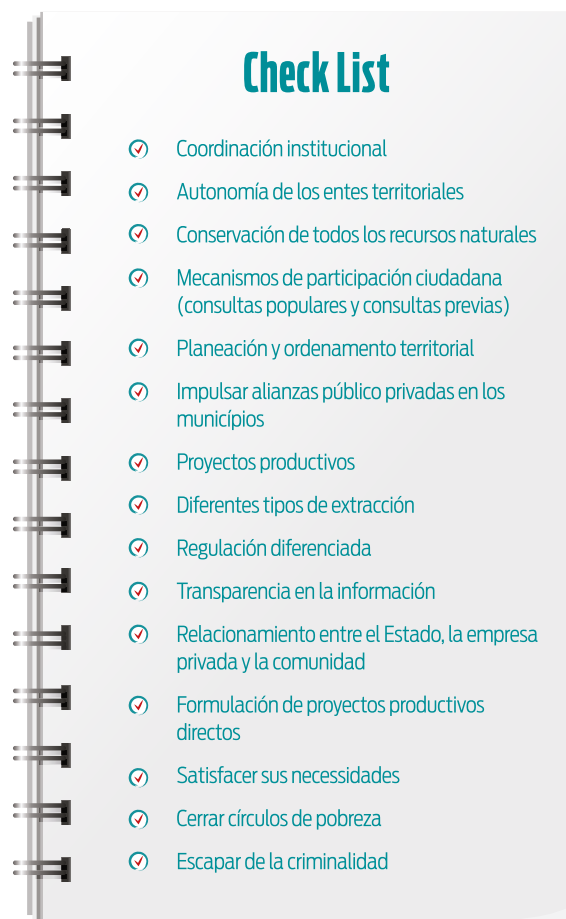
Dicho rastreo permitió que se trajeran a colación distintos preceptos legales y fallos jurisprudenciales³⁹ con relación a las tensiones existentes por el uso del suelo y el subsuelo, los límites a la autonomía de los entes territoriales, los fallos en materia de coordinación y concurrencia institucional, la conservación de todos los recursos naturales y los alcances que tienen los diversos mecanismos de participación ciudadana (consultas populares y consultas previas). Asimismo, se acordó centrar la atención en temas de planeación y ordenamiento territorial e impulsar alianzas público privadas en los municipios como un mecanismo eficiente para financiar proyectos productivos como condición para alcanzar desarrollo. De igual forma, se hicieron precisiones para distinguir los diferentes tipos de extracción y con ello, propender por una regulación diferenciada y en esa medida legítima. Entre otras cosas, se enfatizó en la necesidad de que exista transparencia en la información para un adecuado relacionamiento entre el Estado, la empresa privada y la **comunidad**, así como que se acompañe –metodológica y técnicamente– a esta última en la formulación de proyectos productivos que no solo les permitan satisfacer sus necesidades, sino también cerrar círculos generalizados de pobreza. Por tanto, cada proposición representa algunos de los lineamientos que suponen cursos de acción y que se sintetizan en la ilustración que se presenta a continuación (ver Gráfico 18. Conocimiento compartido).

De manera transversal fueron incorporados tres elementos de análisis que, por su naturaleza, interacción e incidencia, requieren el desarrollo de estrategias de carácter integral que contribuyan al fortalecimiento o conjuración de los efectos priorizados, esto es, **la institucionalidad, la informalidad y la ilegalidad**, como marco de comprensión e intervención. Dicho esto, a continuación se hace una descripción de los consensos alcanzados para el abordaje de las mismas.

La generación de consensos y acuerdos también trajo consigo el establecimiento de algunos **compromisos colectivos** en busca de la consolidación de una visión compartida de desarrollo con enfoque regional. Al respecto, es necesario advertir que, si bien se focaliza el análisis en las subregiones del Bajo Cauca y el Nordeste, en atención a la producción aurífera que ambas representan, la subregión del Suroeste, en especial, la provincia de Cartama, se presenta como una ventana de oportunidad en torno al desarrollo, la inversión, la sostenibilidad y la participación de la ciudadanía, respecto al aprovechamiento de los recursos naturales.

Gráfico 18.

CONOCIMIENTO COMPARTIDO



Fuente: elaboración propia

³⁸ Temas que son abordados en los capítulos 4 y 5 del presente documento.

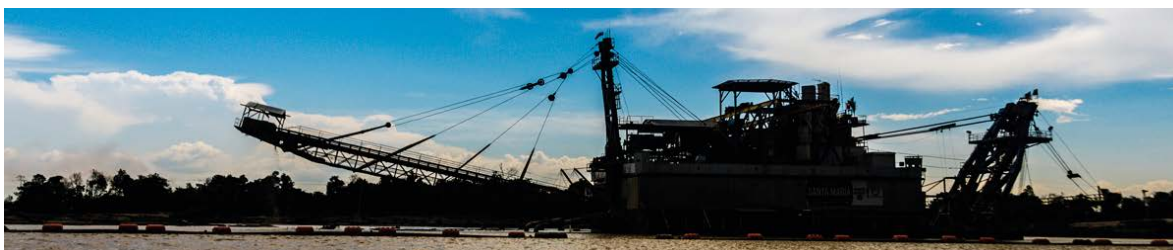
³⁹ Ley 1454 de 2011 (Ley orgánica de ordenamiento territorial), Artículos 103 a 105 de la Constitución Política (consulta popular), Artículos 8 y 50 a 57 de la Ley 134 de 1994 (mecanismos de participación ciudadana), Sentencia SU 095 de 2018 (sobre el principio de autonomía territorial, exploración y explotación de recursos naturales), entre otras.

Es también fundamental profundizar en los retos que, desde la medición arrojan las cifras del departamento en materia de minería, mucho más si se tiene como causal que la informalidad y la ilegalidad son factores que demandan la articulación y coordinación entre distintas instituciones del Estado. Con esto en mente, a continuación, se presentan algunas de las propuestas planteadas por el GDIAM – ETA para hacer de la minería un dinamizador de desarrollo territorial e integral en el departamento de Antioquia.

8.1. Ordenamiento territorial

El **ordenamiento y planeación del territorio**, el cual incluye el suelo y el subsuelo, son las condiciones para alcanzar el desarrollo. En tal sentido, es necesario armonizar la planeación territorial con los instrumentos de desarrollo propios de las comunidades étnicas⁴⁰, como lo son los planes de vida y los planes de etnodesarrollo.

- En virtud de lo anterior, los instrumentos de planeación territorial deben ir en sintonía con la vocación social, económica y medio ambiental de los territorios.
- Para lograr lo anterior, se sugiere la creación de un estructurador de proyectos para los municipios que permita el fortalecimiento de la institucionalidad local.
- También es necesario implementar en el departamento instrumentos técnicos de planeación con enfoque regional, como el portal estadístico del DNP TerriData, el catastro multipropósito, entre otros.
- Para tales efectos, el GDIAM – ETA propone que la provincia de Cartama sea prioritaria para un contrato plan en productividad y competitividad, sin excluir actividades económicas legales y teniendo en cuenta la participación ciudadana.
- De igual forma se proponen otros dos pilotos para ser prioritarios de estas figuras de asociatividad territorial en los municipios que componen el Bajo Cauca y Nordeste del departamento.
- Así mismo, se propone vincular la promoción de espacios de articulación bajo la figura de asociatividad supramunicipal o funcional para alcanzar una visión sostenible de desarrollo subregional (funcional).



8.2. Extracción ilícita de minerales (EIM)

En relación con la extracción ilícita de minerales, es necesario reconocer que existe la criminalidad y a partir de ello, se deben desarrollar estrategias de carácter integral que permitan combatirla legítimamente. La realidad, es que existe ausencia en la información disponible, subregistro, dificultades en materia de medición y análisis. También, hay límites con respecto a las capacidades y competencias de las instituciones del Estado, vacíos jurídicos de cara a la configuración y tipificación de un delito y aun no se logra entender plenamente la mutabilidad y diversificación de la EIM como renta ilegal. En este sentido, el el GDIAM – ETA propone:

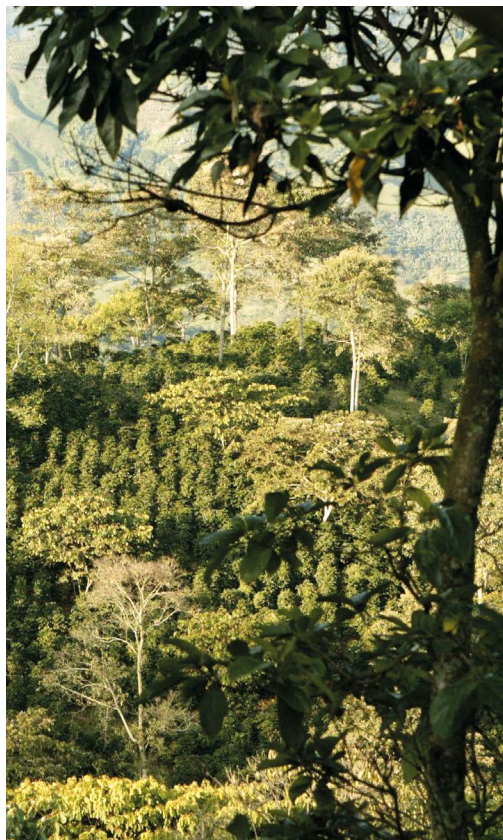
- Crear mecanismos adecuados para controlar la comercialización y la trazabilidad del origen del oro.
- Capacitar y reglamentar a la fuerza pública para intervenir contra las actividades ilegales subterráneas.
- Cuantificar y monitorear el alcance de las EIM (semejante a los cultivos ilícitos).

⁴⁰ Cabe señalar que la propuesta por compatibilizar la planeación territorial con los instrumentos de desarrollo, no se limita exclusivamente a las comunidades étnicas, sino también a los planes de manejo ambiental, los planes de ordenación y manejo de cuentas hidrográficas (POMCAS), entre otros.

8.3. Informalidad

Por otra parte, en términos de informalidad, se propone:

- Establecer y aplicar una regulación diferenciada que no atente contra la tradición cultural que supone el ejercicio minero y evite la arbitrariedad con los pequeños mineros. Lo anterior supone identificar la condición y vocación de la actividad minera en el departamento, comprender la trazabilidad del mineral y combatir su disposición como renta ilegal.
- Establecer una tipología minera⁴¹ para buscar una regulación diferenciada.
- Consolidar la minería formal, por medio de tecnología, innovación y seguridad, como elementos diferenciadores que reduzcan los incentivos de la criminalidad.
- Buscar alianzas en las regiones para consolidar proyectos productivos y encadenamientos productivos.
- No reducir la formalización a labores estrictamente mineras, sino vincular a la población local a otras actividades que alimenten la cadena y buscar convergencias entre la gran y la pequeña minería.



8.4. Institucionalidad

Finalmente, se concuerda con que es necesario brindar un acompañamiento especializado, diferenciado y permanente de las instituciones públicas y privadas con la comunidades en general (étnicas en particular) para acceder a los recursos públicos del Sistema General de Participación y del Sistema General de Regalías.

Lo anterior supone definir un mecanismo para que las comunidades estructuren proyectos sólidos, que les permitan clasificar en el sistema para recibir recursos de regalías. Para hacer esto posible, es preciso identificar y conjurar fallas administrativas (burocráticas), regulatorias, de incapacidad y de comunicación interinstitucional para verificar la naturaleza de los mineros. En virtud de lo anterior, el GDIAM – ETA propone:

- Crear un OCAD único y exclusivo para las comunidades étnicas.
- Promover un piloto departamental que permita desarrollar un sistema para acompañar y capacitar a las comunidades étnicas para la elaboración –diferenciada y prioritaria– de proyectos productivos.
- Impulsar alianzas público–privadas para acceder a los recursos públicos del SGP y de Regalías.
- Establecer instrumentos de seguimiento y veeduría para la ejecución de los recursos de regalías.
- Reglamentar e instrumentalizar el mecanismo de Obras por Regalías de manera prioritaria en el departamento.
- Aterrizar el estándar EITI en Antioquia.
- Crear un sistema de información integrado del departamento en materia minera.
- Adoptar un instrumento que permita hacer un seguimiento permanente, riguroso y focalizado para el manejo de regalías, una suerte de “Regalías ¿Cómo Vamos Antioquia?”.

41 Que bien puede ser la tipología minera que establece el GDIAM nacional.

índice de tablas

Tabla 1. Factores históricos en la minería	11
Tabla 2. Títulos mineros en Antioquia	13
Tabla 3. Distribución de títulos por etapa en Antioquia	13
Tabla 4. Regalías Antioquia	14
Tabla 5. Zonas mineras de comunidades étnicas	16
Tabla 6. Producción de oro por municipio en Antioquia	26
Tabla 7. Principales indicadores de desarrollo municipal	27
Tabla 8. Proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas	27
Tabla 9. IGA Alcaldías	28
Tabla 10. Ingresos y distribución SGR	28
Tabla 11. Distribución de recursos del SGP	28
Tabla 12. Indicador de Desempeño Fiscal	29
Tabla 13. Porcentaje de valor agregado municipal por rama de actividad económica	29
Tabla 14. Cobertura neta educativa	30
Tabla 15. Porcentaje de afiliación por régimen	30
Tabla 16. Tasa de mortalidad	30
Tabla 17. Medición de desempeño municipal	31
Tabla 18. Instrumento de calificación	33
Tabla 19. Tipología de relaciones en el territorio	37
Tabla 20. Proceso de recolección de datos	39
Tabla 21. Relación entre tensiones de ordenamiento territorial y las tres íes	43
Tabla 22. Resultados priorización temática	47

índice de gráficos

Gráfico 1. Contribución de Antioquia al total nacional	13
Gráfico 2. Principales municipios productores de oro en Antioquia	14
Gráfico 3. Principales municipios productores de plata en Antioquia	14
Gráfico 4. RUCOM en Antioquia	15
Gráfico 5. Áreas de Reserva Especial	15
Gráfico 6. Índice de Fatalidad Minera	16
Gráfico 7. Superposición del área titulada	17
Gráfico 8. Área titulada de los resguardos indígenas	18
Gráfico 9. Área titulada de comunidades negras	18
Gráfico 10. Área de zonas de comunidades indígenas y zonas de comunidades negras	19
Gráfico 11. Confianza	33
Gráfico 12. Influencia	33
Gráfico 13. Influencia y confianza	35
Gráfico 14. Agenda, actores y acciones	35
Gráfico 15. Frecuencia de los tipos de conflicto	43
Gráfico 16. ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?	45
Gráfico 17. Protocolo deliberativo	47
Gráfico 18. Conocimiento compartido	48

referencias

- Acosta, A. (2018). Balance y perspectivas de la industria extractiva. Recuperado de: <https://bit.ly/2VXfl5x>
- Agencia Nacional de Minería (2019a). *Titulos mineros vigentes que se superponen en cobertura ambiental excluible*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Agencia Nacional de Minería (2019b). *Titulos mineros vigentes que se superponen en resguardos indígenas y en tierras de comunidades negras*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Agencia Nacional de Minería (2019c). *Zonas mineras de comunidades indígenas y en tierras de comunidades negras*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Agencia Nacional Minera (2017). *Caracterización de la actividad minera departamental. Departamento de Antioquia*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Agencia Nacional Minera (2018a). *Coyuntura Minera Regional – Antioquia*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Agencia Nacional Minera (2018b). *Áreas de Reserva Especial*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Anuario Estadístico de Antioquia. (2016). Resguardos indígenas de Antioquia. Recuperado de: <https://bit.ly/2l8UZ4f>
- Arango, C. y Gallego, L. (2014). Mapa de actores. En: J, Giraldo, A. Rendón, & G. Duncan (Eds.), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín* (págs. 169 - 190). Medellín: EAFIT.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). (2018). *Informe de coyuntura económica*. Documento oficial. Bogotá: Colombia.
- Ballesteros, C. A. (2009). Las otras colonizaciones en Antioquia. El caso del nordeste antioqueño, 1824–1886. *Historia y sociedad*, (16), 23 - 48.
- Banco de la República (2018). Departamento técnico industrial de la Subgerencia Industrial y de Tesorería del Banco de la República. Recuperado de: <https://bit.ly/2SkanTt>
- Brew, R. (1977). *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Brújula Minera (2018). *Informe de población general y municipios mineros*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Cámara de Comercio de Medellín (2019). *Desempeño economía de Antioquia – 2018*. Documento oficial. Medellín: Colombia.
- Cárdenas, M. y Reina, M. (2008). *La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Bogotá: Cuadernos Fedesarrollo (25).
- Congreso de la República de Colombia (31 de mayo de 1994). Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. DO. 41.373.
- Congreso de la República de Colombia (agosto 15 de 2001). Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. DO. 44.545.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 103. 2da Ed. Legis.
- Contaduría General de la Nación. (2019). Categorización de departamentos, distritos y municipios. Recuperado de: <https://bit.ly/1naWNN>
- Corte Constitucional, Sala Octava (30 de mayo de 2017), Sentencia T – 361 de 2017 [M.P. Alberto Rojas Ríos].
- Corte Constitucional, Sala Plena (11 de octubre de 2018) Sentencia SU – 095 de 2018 [M.P. Cristina Pardo Schlesinger].
- Corte Constitucional, Sala Plena (27 de julio de 2016), Sentencia C – 389 de 2016 [M.P. María Victoria Calle Correa].
- Corte Constitucional, Sala Plena (3 de febrero de 1997) Sentencia SU – 039 de 1997 [M.P. Antonio Barrera Carbonell].
- Corte Constitucional, Sala Plena (5 de marzo de 2014), Sentencia C – 123 de 2014 [M.P. Alberto Rojas Ríos].
- Corte Constitucional, Sala Plena (8 de abril de 2015), Sentencia C – 150 de 2015 [M.P. Mauricio González Cuervo].
- Decreto N° 1421. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá D.C. Colombia. 1 de septiembre de 2016.
- Decreto N° 2133. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá D.C. Colombia. 22 de diciembre de 2016.

- Decreto N° 933. Ministerio de Minas y Energía. Bogotá D.C. Colombia. 9 de mayo de 2013.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2016). *Producto Interno Bruto por ramas de actividad*. Documento oficial. Bogotá: Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Producto Interno Bruto. Enfoque de la producción a precios constantes*. Documento oficial. Bogotá: Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Colombia, exportaciones totales, según grupos de productos OMC a partir de la agregación CUCI*. Documento oficial. Bogotá: Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Recuperado de: <https://bit.ly/2oClthK>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Proyecciones de Población. Recuperado de: <https://bit.ly/2oQlXfU>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Economía. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Tasa de Mortalidad. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Aseguramiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Educación. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Desempeño Fiscal. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Medición de Desempeño Municipal. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Terridata - Segovia, El Bagre, Remedios, Cauca, Zaragoza – Finanzas Públicas. Recuperado de: <https://bit.ly/2EyurDS>
- Dietz, K. (2018). Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. *El caso de La Colosa, Colombia Internacional* (93): 93–117. DOI: <https://bit.ly/2FyTYCn>
- Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Eslava, A. Gallego, L. Fernández, D., Arango C., Rey, M., & Silva, S. (2012). Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín. En: J. Rosado, & L. Tobón (Eds.), *Medellín construye trabajos decentes* (págs. 135 - 198). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Esquirol, José María. (2015). La resistencia íntima. *Ensayo de una filosofía de la proximidad*. Barcelona: Acantilado.
- Flores, M. (2007). *La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible*. Revista Ópera (7), 35 - 54. Universidad Externado de Colombia, Bogotá – Colombia.
- Garay, L., Cabrera, M., Espitia, J., Fierro, J., Negrete, R., Pardo, L., Rudas, G. y Vargas, F. (2013). *Minería en Colombia. Contraloría General de la República*. Disponible en: <https://bit.ly/2lg2Dx2>
- GDIAM (2018) Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia, edición 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/2PK6Nxu>
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2018). Reporte de Avance del Estudio Nacional de Agua. Recuperado de: <https://bit.ly/2OJDU3R>

-
- Insuasty, A., Grisales, D. y Gutiérrez, E. (2013). Conflictos asociados a la gran minería en Antioquia. *El Ágora U.S.B.*, 13(2), 371 - 397. Recuperado de: <https://bit.ly/2EegUtm>
- Laurent, M., Ochoa, A. y Urbano, D. (2004). Aproximaciones teóricas al contrabando: el caso del oro antioqueño durante la primera mitad del siglo XIX. *Revista de Estudios Sociales*, (17), 69 - 78.
- Massé, F. y Munévar, J. (2017) Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana: Perspectivas Generales. en: OCDE, Conducta Empresarial Responsable. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y6eTHI>
- Olivares, J. L. y Manrique, J. J. (2017). Análisis y consolidación de cifras. Ministerio de minas y Energía. Recuperado de: <https://bit.ly/1UDR3dt>
- Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169).
- Ortiz, J y Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional* (93): 17 - 63.
- Ospina, T. (1900). *El oidor Mon y Velarde regenerador de Antioquia*. (Tesis de maestría). Medellín, Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2016). Índice de Gobierno Abierto – IGA. Recuperado de: <https://bit.ly/2mH5S4E>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2019). Consultas populares: mecanismo de participación creado por la Ley 134 de 1994. Recuperado de: <https://bit.ly/2HUujFX>
- Revista Semana. 2 de junio de 2012. El Colombiano cumple 100 años porque logró identificarse con Antioquia. Revista Semana. Disponible en: <https://bit.ly/2x8Kw3P>
- Reyes, A. C. (01 de agosto de 2011). Minería: trabajo de muchos, riqueza de pocos. Agencia de Noticias UN. Recuperado de: <https://bit.ly/2S4AQ29>
- Romero, A. (2013). La minería y la industrialización del país. Una mirada desde Antioquia. Disponible en: <https://bit.ly/2kfkghu>
- Rudas, G. y Espitia, J. E. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En Luis Jorge Garay Salamanca (Coord.), *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp. 27 - 76), Bogotá: Contraloría General de la República.
- Sachs, J y F. Larraín (2013). *Macroeconomía en la Economía Global*. México: Pearson.
- Sentencia SU 095. Corte Constitucional de Colombia. Bogotá D.C. 11 de octubre de 2018.
- Sentencia T-445. Corte Constitucional de Colombia. Bogotá D.C. 12 de octubre de 2016
- Silva, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como la herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas, *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1 (1), 68 - 83.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- The World Bank (2003). *Social Analysis Sourcebook: incorporating Social Dimensions into Bank – Supported Projects*. Social Development Department: Washington D.C.
- Unidad de Restitución de Tierras y Agencia Nacional de Minería (2015). Cartilla Minería. Preguntas Frecuentes. Disponible en: <https://bit.ly/2N2UQQx>
- Universidad del Rosario (s.f). ¿Qué es la consulta previa? Recuperado de: <https://bit.ly/1H6NhAZ>
- Uribe Ángel, M. (1885). *Geografía general y compendio histórico del Estado de Antioquia en Colombia*. Paris: Imprenta de Víctor Goupy y Jourdan.
- Uribe de H, M. T. & Álvarez, J. M. (1998). *Raíces del poder regional: el caso antioqueño*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Villa, V & Franco, G. (2013). Diagnóstico minero y económico del departamento de Antioquia. *Boletín de Ciencias de la Tierra*, 0(33), 125 - 134.

PROPUESTAS PARA UNA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE LA MINERÍA EN ANTIOQUIA

COORDINACIÓN EJECUTIVA

LAURA CAMILA GALVIS
LILIAN LUCENA

DISEÑO EDITORIAL

STUDIOVISUAL.CO

DIRECTOR EDITORIAL

CAMILO JARAMILLO RENGIFO

DISEÑO Y ARMADA DIGITAL

JOLLY ALEXANDRA CARVAJAL

EDICIÓN

LAPIZLAZULI

FOTOGRAFÍA

MINEROS S.A.

(PÁGINAS: 10, 12, 22, 28, 30, 40, 41, 46, 49, PORTADA, CONTRAPORTADA)

PATRICIA RINCÓN MAUTNER

(PÁGINAS: 19, 20, 24, 34, 36, 50)

LAURA GUTIÉRREZ ARDILA

(PÁGINAS: 17, 39)

SHUTTERSTOCK

(PÁGINAS: 3, 8, 32, PORTADA, CONTRAPORTADA)

PIXABAY

(PÁGINAS: 7, 12, 26)

PREPrensa E IMPRESIÓN

LA IMPRENTA EDITORES SA

IMPRESO EN COLOMBIA

PRINTED IN COLOMBIA

ISBN

978-958-52458-0-8

PRIMERA EDICIÓN, OCTUBRE DE 2019

BOGOTÁ D.C.

© TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. ESTA PUBLICACIÓN NO PUEDE SER REPRODUCIDA NI EN SU TODO NI EN SUS PARTES, NI REGISTRADA EN O TRASMITIDA POR UN SISTEMA DE RECUPERACIÓN DE INFORMACIÓN, EN NINGUNA FORMA NI POR NINGÚN MEDIO MECÁNICO, FOTOQUÍMICO, ELECTRÓNICO, MAGNÉTICO, ELECTRO-ÓPTICO, POR FOTOCOPIA O CUALQUIER OTRO, SIN EL PERMISO ESCRITO.



GDIAM

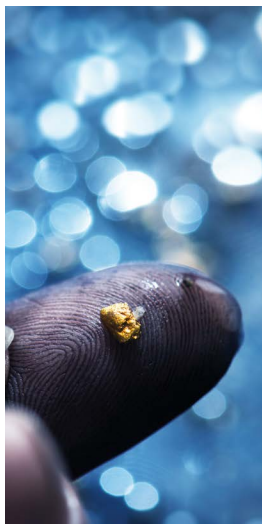
GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

CARRERA 10 # 97A-13 TORRE B, OFICINA 201 • TEL: 6421289 • BOGOTÁ, COLOMBIA

WWW.GDIAM.ORG



GDIAM GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA



Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

UNIVERSIDAD
EAFIT
GERENCIA TERRITORIAL

ISBN: 978-958-52458-0-8

