

# REGLAS, ACCIÓN COLECTIVA Y MINERÍA AURÍFERA EN EL MUNICIPIO DE SEGOVIA, ANTIOQUIA\*

Andrés Felipe Jiménez Vargas\*\*

María Adelaida Calle Villegas\*\*\*

## Resumen

Este artículo presenta un estudio sobre el problema de la acción colectiva derivada de la incompatibilidad entre las reglas formales e informales en el municipio de Segovia, evidenciando la baja presencia institucional, la informalidad y la extracción ilícita de oro presentes en este territorio. De igual forma, el texto establece que es determinante lograr entender las dinámicas y los arreglos institucionales que se dan alrededor de la producción y comercialización aurífera, para detonar procesos de decisiones colectivas pertinentes que tengan en cuenta el complejo contexto que allí se da, de tal manera que no sean irruptoras de los acuerdos y consensos legítimos que ya funcionan dentro de este municipio y que puedan generar resultados benéficos para las partes.

**Palabras clave:** minería, acción colectiva, análisis institucional, políticas públicas.

---

\* Trabajo investigativo para optar por el título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Esta indagación se aloja en la investigación “Propuesta para una visión compartida sobre la minería en Antioquia”, iniciativa cofinanciada por Corporación Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia – CGDIAM y elaborado mediante la modalidad de Capstone Project. El trabajo de grado se desarrolló bajo la asesoría de Adolfo Eslava, Profesor Titular de la Universidad EAFIT.

\*\* Abogado de la Universidad EAFIT y Especialista en Derecho Público de la Universidad EAFIT.

\*\*\* Abogada de la Universidad EAFIT y Especialista en Derecho Urbano de la Universidad EAFIT.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el incremento en el otorgamiento de títulos mineros en el país ha generado un aumento en la actividad extractivista, esto obedece a que ha sido una constante de los gobiernos la promoción de la explotación de recursos naturales no renovables sobre otro tipo de actividades productivas; inclusive sobre los derechos fundamentales de los colombianos. La minería en el país produce efectos a nivel ambiental y social, ya que estas actividades se desarrollan en zonas de conservación ambiental como: nacimientos de agua, selvas, humedales y ríos, afectando no sólo los ecosistemas estratégicos, sino también generando graves impactos en áreas urbanas, lo que tiene una incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes, forjando así una serie de conflictos a nivel social, económico, ambiental y cultural en varias regiones del país. (**Garay**, 2013).

El contexto de la minería aurífera en el territorio nacional se caracteriza por la baja institucionalidad, presencia de grupos armados al margen de la ley, debilidad en las relaciones entre Estado, mercado y la comunidad, lo que implica la prevalencia de la desconfianza y las dificultades para ejercer la acción colectiva por parte de la comunidad (**Eslava; Zapata**, 2014). A lo anterior, se suma la convergencia entre reglas institucionales formales e informales, las cuales son determinantes en las relaciones comportamentales que se producen entre los diferentes actores que tienen incidencia en la actividad minera.

El departamento de Antioquia es un caso llamativo de estudio, ya que, de conformidad con la Agencia Nacional de Minería, es el departamento que cuenta con la mayor producción de oro en el país (44%), cuyas principales subregiones productoras son las del Nordeste y Bajo Cauca, con los municipios de: Segovia, El Bagre, Remedios, Caucasia y Zaragoza (ANM, 2018). Para el presente artículo se tomará como objeto de estudio el municipio de Segovia, ya que es un territorio que tiene dentro de su actividad económica la producción aurífera, la cual representa el 37,3% de su economía<sup>1</sup>, ubicándose como su principal actividad económica. Este municipio cuenta con un contexto social complejo, pues ha sido una región

---

<sup>1</sup> Datos disponibles en: <https://terridata.dnp.gov.co/#!/perfiles/05736/12>.

azotada por el conflicto y la violencia derivada de los grupos al margen de la ley como la insurgencia del ELN, los grupos Paramilitares como el Clan Úsuga o del Golfo y el Ejército Nacional, quienes se disputan el control social, económico y político; siendo la población civil de la zona, la más afectada (**Corporación Cahucopana, 2017**).

El contexto minero en Segovia, también puede catalogarse como un escenario complejo, debido a la multiplicidad de actores e intereses que allí convergen, como lo es la empresa minera representada por la multinacional Gran Colombia Gold, la comunidad representada por mineros ancestrales e informales, los grupos al margen de la ley y la precaria presencia estatal, así como las políticas de gobierno que generan choques y conflictos entre estos actores que tienen incidencia en la explotación minera de este municipio, por un lado el inconformismo de los mineros informales con la compañía canadiense y el Gobierno nacional; de otro, la difícil situación de orden público que genera los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados ilegales que se disputan el control territorial y las rentas derivadas de la extorsión de la pequeña minería (**ONU Mujeres, 2016**).

La producción aurífera genera efectos directos en el contexto social y político del territorio intervenido. La minería es una actividad que suele fomentar la creación de arreglos institucionales de carácter informal que tienen incidencia en el comportamiento de los diferentes actores, creando una atmósfera para el surgimiento de incentivos que en ocasiones pueden ser adversos o benéficos para una comunidad (**Silva, 2017**).

Así las cosas, es determinante lograr entender las dinámicas y los arreglos institucionales que se dan alrededor de la producción y comercialización aurífera minera en el Municipio de Segovia, para detonar procesos de decisiones colectivas pertinentes que tengan en cuenta el complejo contexto que allí se da, de tal manera que no sean irruptoras de los acuerdos y consensos legítimos que ya funcionan dentro de este territorio y que generan resultados benéficos para las partes.

## **MARCO TEÓRICO**

Para el presente estudio se utiliza el enfoque institucional para analizar del efecto de las reglas formales e informales en el ejercicio de la acción colectiva derivada de la producción aurífera

en el municipio de Segovia durante los últimos cinco años. Aquí se establecen los criterios teóricos que ayudan a determinar la ruta para el mencionado análisis.

Una política pública es “*un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias al ámbito de intervención en cuestión)*” (Subirats, 2008, pág.113), en este mismo sentido, Eslava define este concepto de la siguiente manera: “*una política pública es un conjunto de ideas y hechos, comprende momentos previos de iniciativas, momentos decisivos y momentos posteriores de actuación; no atiende todas las reivindicaciones sociales pues dado el contexto de recursos escasos se priorizan situaciones socialmente problemáticas*” (Eslava, 2014, pág 21).

Tomando como partida el ciclo de políticas públicas desarrolladas por Subirats, el presente análisis se centra en la fase de *inclusión en la agenda* de las políticas públicas, el problema de la incompatibilidad de las reglas formales e informales alrededor de la acción colectiva en torno a la explotación aurífera durante los últimos cinco años, en el municipio de Segovia. La fase de inclusión en la agenda consiste en una priorización de un determinado problema por parte de los actores políticos decisivos, sobre otro tipo de demandas de grupos sociales o de problemas asociados al servicio público; de tal manera que dichos actores lo incluyen en su propia agenda para la toma de decisiones (Subirats, 2008). El concepto de las reglas institucionales cobra relevancia dentro de la categoría anterior, debido a que en cada una de las etapas de una política pública se produce una serie de interacciones que se encuentran regidas por reglas institucionales, los actores intervinientes recurren a estas con el fin de garantizarse una posición relevante en la toma de decisiones (Subirats, 2008).

### **Reglas Institucionales**

North sostiene que las instituciones *son las reglas de juego en una sociedad*, en otras palabras, *son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana* (North, 2010); dichas reglas se subclasifican en formales e informales. Las reglas formales son las leyes, reglamentos, resoluciones, actos administrativos; emanados de una autoridad

estatal, quien es la encargada de su cumplimiento (**Ostrom; Ahn, 2003**). Las reglas informales provienen de la información que se transmiten los diferentes actores de la sociedad, es lo que se conoce como cultura (**North, 2010**).

Subirats establece que el análisis de las políticas públicas se encuentra compuesto por las relaciones entre tres elementos: actores, recursos e instituciones (**Subirats, 2008**). Como se menciona anteriormente, el presente estudio se realiza desde la perspectiva de las instituciones, las cuales se entienden como reglas institucionales, este autor hace uso de los postulados de Ostrom para definir las de la siguiente manera: “(...) las reglas institucionales se definen operacionalmente como las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros.”. Se hace uso de esta clasificación, porque es necesario abordar el problema no sólo desde las reglas institucionales dadas por el Estado, sino también por los demás actores como la comunidad, grupos criminales y empresas mineras, ya que la producción aurífera genera efectos directos en el contexto social y político del territorio intervenido. La minería es una actividad que suele fomentar la creación de arreglos institucionales de carácter informal que tienen incidencia en el comportamiento de los diferentes actores, creando una atmósfera para el surgimiento de incentivos que en ocasiones pueden ser adversos o benéficos para una comunidad (**Silva, 2017**). Lo anterior, con el fin de preguntar de qué forma las diversas instituciones presentes en este territorio, influyen en el ejercicio de la acción colectiva relacionada a los problemas derivados de la producción aurífera en Segovia.

Bajo esta misma línea, Acemoglu y Robinson (2012) proponen el concepto de las instituciones económicas, las cuales están determinadas por las decisiones tomadas por una colectividad en materia económica. El anterior concepto es conflictivo, ya que es posible que existan dos grupos con intereses económicos contrapuestos, por ende, cada uno buscará la prevalencia de su propia institución económica; en estos casos la institución que está llamada a prevalecer es la de aquel grupo que posee un mayor poder político (**Acemoglu, 2005**). En este orden de ideas, existe una relación directa entre las instituciones políticas y las instituciones económicas, donde las primeras le dan legitimidad a las segundas, es decir, sin

instituciones políticas no sería posible la existencia de instituciones económicas. Los mencionados autores, subclasifican las instituciones políticas y económicas, en instituciones de carácter extractivo e inclusivo<sup>2</sup>. Las instituciones económicas extractivas son aquellas que tienen como fin la obtención de beneficios y riqueza de una parte de la sociedad, en beneficio de un subsector diferente, es decir, buscan el beneficio de una élite reducida y no de la generalidad de la sociedad (Acemoglu; Robinson, 2012). Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en un determinado grupo, imponiendo límites reducidos al ejercicio de este (Acemoglu; Robinson, 2012).

En el contexto minero es posible identificar dos clases de instituciones económicas, una que se encuentra amparada bajo el marco de la legalidad que es otorgada por las leyes y normas que regulan el ejercicio minero y la otra que se ejerce en contravía del mencionado marco. En algunas ocasiones los actores detrás de cada una de ellas no siempre son los mismos, es posible que en pos del ejercicio de una institución económica que se encuentre por fuera del marco de legalidad esté un actor estatal. En este mismo sentido, el ejercicio de la minería aurífera en el municipio de Segovia puede catalogarse como una institución económica extractiva, en la cual una vez es otorgado un título minero, la que obtiene la mayor riqueza es la empresa minera, quien se beneficia del trabajo realizado por los mineros, que en su gran mayoría son habitantes del lugar donde realiza su operación de extracción.

En consecuencia, el choque entre ambas instituciones y el total desconocimiento de los arreglos que se generan entre sus diferentes actores produce conflicto, el cual se tiende a ejemplificar a través de la acción colectiva.

### **Acción Colectiva**

*“El reconocimiento del papel del capital social en la resolución de problemas de acción colectiva tiene implicaciones importantes tanto para la teoría de la acción colectiva, como para las políticas públicas. El modelo tradicional de la acción colectiva supone la existencia de individuos atomizados que buscan metas egoístas de corto plazo que llevan a cada*

---

<sup>2</sup> Para el caso de estudio sólo se considera relevante la explicación de las instituciones de carácter extractivo, pues el contexto minero supone la configuración de estas.

*individuo a no colaborar en un grado eficientemente integral con los proyectos colectivos.”* (Ostrom; Ahn, 2003, pág 163).

Elinor Ostrom realiza una ampliación de la visión tradicional de capital social localizando de manera explícita este concepto en el marco de la acción colectiva, aborda problemas importantes de políticas públicas desde la perspectiva de capital social como aspecto determinante para la resolución de problemas de acción colectiva, a través de las formas de normas compartidas y reglas de uso. Ostrom establece que las reglas de uso y los patrones de comportamiento son formas de capital social, a través de las cuales se pueden construir arreglos institucionales para resolver problemas relacionados con recursos de un acervo común. (Ostrom; Ahn, 2003)

Teniendo en cuenta lo anterior, Elinor Ostrom sostiene que, dentro del gobierno de los recursos de uso común, los individuos son capaces de resolver problemas de gestión de estos bienes mediante la organización propia, las comunidades tienen la capacidad de organizarse y autorregularse generando mejores resultados que los mecanismos propios del Estado, *conduciendo así a prácticas exitosas de acción colectiva auto organizada.* (Eslava; Zapata, 2014).

Para la noción de acción colectiva se recurre a la definición empleada por Mauricio García Villegas, *“La acción colectiva se ha definido como la movilización de un grupo de personas entorno a una identidad común, un interés y una situación de desigualdad, subordinación o carencia de condiciones – materiales o simbólicas- determinadas por el momento histórico y social en el cual tienen lugar.”* (García, 2005, pág 11).

Este autor plantea un tipo de acción colectiva, denominada contestataria, la cual puede ubicarse desde dos extremos, el primero desde una posición favorable al Estado o al derecho, donde la oposición de los actores sociales se da a partir de normas, decisiones o regulaciones estatales; el segundo se ubica desde una posición desfavorable al Estado, donde los actores optan por una vía ajena a la institucional (García, 2005).

Juanita Villaveces Niño hace referencia a los postulados de Carlos Eduardo Maldonado<sup>3</sup>, sobre el origen político de la teoría de acción colectiva para distinguir entre las acciones que se definen en función de los bienes públicos y los bienes comunes, lo que es necesario para entender las posibilidades, los límites y las acciones de la sociedad civil. El desarrollo de esta visión política de la acción colectiva lleva a plantear dos formas en las cuales se puede expresar: la primera, es la acción colectiva reactiva la cual se basa en la necesidad de actuar para superar necesidades comunes, es reactiva respecto a las decisiones que afectan los intereses de la sociedad, este tipo de acción dura hasta que se resuelva el problema por el cual se lucha, sin embargo, puede verse afectada por la influencia de actores externos. La segunda es la acción colectiva efectiva, la cual se caracteriza por ser una auténtica decisión y ejercicio que se establece a partir de los propios intereses colectivos, no reaccionando a situaciones externas (**Villaveces, 2009**).

En este sentido, la elección de la inclusión *en la agenda* de las políticas públicas el problema de la incompatibilidad de las reglas formales e informales alrededor de la acción colectiva entorno a la explotación aurífera en el Municipio de Segovia, toma relevancia, ya que para los hacedores de políticas públicas debe ser determinante entender las dinámicas y el contexto de las zonas extractivas, para poder diseñar intervenciones públicas que no solo tengan en cuenta los arreglos institucionales que se dan entre los diferentes actores que tienen incidencia en la exploración y explotación aurífera, sino que propendan por minimizar los efectos contraproducentes de la actividad económica en esta región, que no genere irrupciones en los acuerdos y consensos que se encuentran cobijados por la ley que ya funcionan en este territorio. Es por esto por lo que las políticas públicas dirigidas a la producción y comercialización auríferas en territorios con contextos sociales complejos tienen el reto de generar nuevas formas y alternativas de solución de los conflictos, las cuales deben partir de la coordinación y articulación de los diferentes actores que tienen incidencia, para lograr acuerdos que generen nuevos desarrollos colectivos en torno a un acervo común. (**Eslava; Ramírez 2014**).

---

<sup>3</sup> Maldonado, Carlos Eduardo. (2000). *Sociedad civil. Racionalidad colectiva y acción colectiva*, Bogotá, Universidad Libre.



Es así como como las categorías analíticas mencionadas anteriormente, se relacionan entre sí, pues en los contextos mineros, suelen existir choques y conflictos entre los diferentes actores, cuya generalidad se encuentra representada por la pugna de instituciones promovidas por cada uno de los actores, de esta lucha saldrá como vencedor aquel grupo que posea un mayor poder político; lo que se traduce en una imposición de unas reglas de juego que regirán las relaciones sociales de una colectividad. Precisamente, dicha imposición es lo que genera el llamado por el reconocimiento de los derechos de un determinado grupo, expresándose a través de la acción colectiva. No se puede dejar a un lado la relevancia de la complejidad del contexto del caso de estudio, pues detrás del ejercicio de la acción colectiva llevada a cabo por la comunidad, se encuentra una mano invisible, representada por los grupos al margen de la ley.

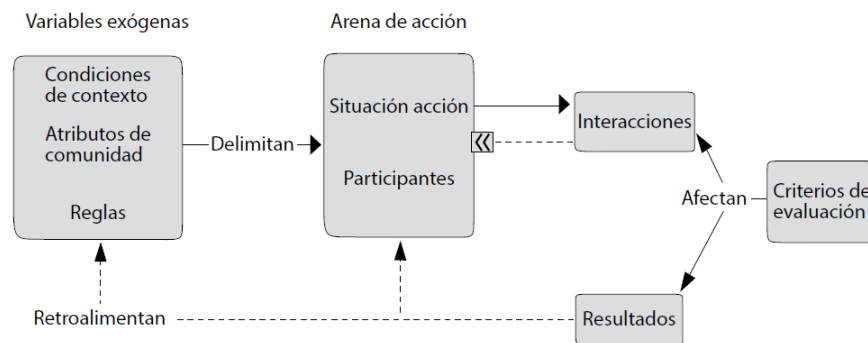
Detrás del ejercicio de la acción colectiva ejercida por parte de los habitantes del territorio no sólo se encuentra un clamor por sus derechos. Dicha situación tiene un trasfondo, en el cual se puede identificar un divorcio entre reglas formales e informales. De un lado se encuentran las reglas informales representadas por el ejercicio de la minería ancestral e informal, por los acuerdos que se dan entre los diferentes actores que intervienen en la explotación aurífera, en contrapartida, se encuentran las reglas formales, representadas por las reglas formales, ejercidas por la empresa minera y el Estado; cuyo veedor es este último. Por lo anterior, se pretende analizar qué tipo de acciones colectivas se ejercen por la comunidad segoviana, en relación a la incompatibilidad entre los arreglos formales e informales.

## **MARCO METODOLÓGICO**

La inclusión de esta problemática socialmente reconocida dentro de la agenda de las Políticas Públicas se complementa con el Análisis Institucional y de Desarrollo propuesto por Elinor Ostrom, *“para los hacedores de políticas y académicos interesados en cuestiones relacionadas con la forma en que los diferentes sistemas de gobernanza permiten a las personas resolver los problemas democráticamente modificando las normas en distintos niveles, el marco del AID ayuda a organizar las capacidades de diagnóstico, análisis y prescriptivas”* (Ostrom, 2005, pág 29).

El AID es una herramienta que busca determinar el objeto de estudio, *el orden en los criterios de análisis y la acumulación de conocimiento útil y pertinente* en un contexto determinado, tomando como punto de partida las instituciones que junto con el contexto generan incentivos para el comportamiento social, el cual se evidencia a través de la llamada arena de acción, donde se generan las interacciones entre los participantes que buscan generar resultados de manera colectiva. Así pues, el AID es un método que ayuda al analista de políticas públicas a organizar las tareas y sintetizar las técnicas especializadas que se tienen disponibles. (Eslava; Giraldo, 2014).

DIAGRAMA 1. Análisis institucional y de desarrollo (IAD) de Elinor Ostrom



Fuente: (Eslava, 2016)

El presente trabajo se desarrolla bajo el enfoque del AID, por lo cual se describe el problema de la acción colectiva derivada de las reglas formales e informales en la actividad aurífera en el municipio de Segovia, teniendo en cuenta los siguientes elementos: variables exógenas y arena de acción, actores, interacciones y criterios de evaluación. Este análisis utiliza un método de recolección cualitativo de información, haciendo uso de aproximaciones cualitativas a partir de la revisión de fuentes primarias como indicadores técnicos, entrevista semi-estructuradas, rastreo noticioso; y fuentes secundarias para la estructuración del marco teórico.

En relación con las entrevistas, es importante hacer referencia que se realizaron a tres actores que tienen incidencia en la minería de municipio de Segovia para conocer la visión de cada

uno de ellos y de esta manera realizar una triangulación de la información. Las entrevistas comprenden la siguiente estructura basada en los tres componentes o categorías analíticas: percepción del contexto, arreglos instituciones, movilizaciones de la comunidad y recomendaciones (ver Anexo 1).

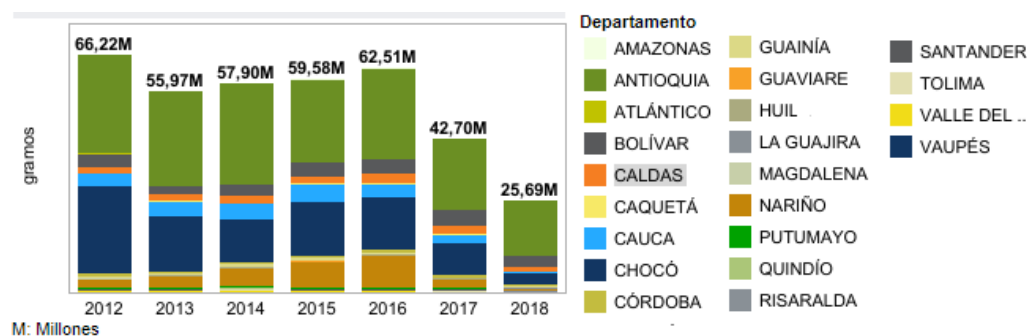
## **VARIABLES EXÓGENAS**

### **Contexto**

En los últimos años el incremento en el otorgamiento de títulos mineros en el país ha generado un aumento en la actividad extractivista, esto obedece a que ha sido una constante de los gobiernos la promoción de la explotación de recursos naturales no renovables sobre otro tipo de actividades productivas. En el periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez se formuló la política “Colombia un País y Minero”, luego en la presidencia de Juan Manuel Santos se definió la locomotora minera como uno de los elementos que iba a impulsar el desarrollo del país. (Correa, Silva, Zapata; 2014).

### **Producción de Oro**

En los años 2008 - 2009 se da el aumento del precio internacional del oro generado por el crecimiento de los mercados de países como China e India y la crisis financiera internacional, soportada en la incertidumbre económica, por las deudas de la política monetaria americana y la deuda pública europea, razones por las cuales a partir de estos años la producción de oro nacional tuvo unos incrementos históricos, llegando a producir 52,8 toneladas y en el año 2012, alcanzó un pico de 66,2 toneladas, siendo a la fecha Antioquia uno de los departamentos que cuenta con mayor producción de oro del país . (Correa, Silva, Zapata; 2014).

**Figura 1. Producción de Oro por Departamentos desde el año 2012**

Fuente: SIMCO (2019).

El municipio de Segovia se encuentra ubicado en el Departamento de Antioquia, en la Subregión del Nordeste, cuenta con una población de 42.222 habitantes, una extensión de 1.246 km<sup>2</sup>, es un municipio de categoría cinco en el que sus principales actividades económicas son: la minería con un porcentaje del 37,33, luego están los establecimientos financieros, seguros y otros servicios con 16,25%, las actividades de servicios sociales y personales 12,18% y el comercio, reparación, restaurantes y hoteles el 10%, dejando en evidencia la gran dependencia que tiene este municipio de las actividades extractivas<sup>4</sup>.

**Figura 2 Actividad Económica Municipio de Segovia**

ECONOMÍA DEL MUNICIPIO DE SEGOVIA 2016	
ACTIVIDAD	PORCENTAJE
Explotación de minas y canteras	37,33%
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	16,25%
Las actividades de servicios sociales y personales	12,18%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	10%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,13%
Construcción	7,96%
Suministro de electricidad, gas y agua	4,28%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,31%
Industria manufactura	0,56%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos disponibles en TerriData App.

<sup>4</sup> Datos disponibles en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/05736>

De acuerdo con el censo realizado por el Departamento Nacional Estadística (DANE) en el año 2005, Segovia es un municipio que tiene el 63% en cobertura de acueducto y 46,3% en alcantarillado, así como un déficit de vivienda representado en el 61,7%, lo que indica que existe un alto porcentaje de necesidades habitacionales insatisfechas. En cuanto a la educación del municipio, se encuentra que Segovia cuenta con una cobertura del 81,2%, donde la educación primaria representa el 83,89% y la secundaria el 63,2%, sin embargo, se encuentran niveles bajos en educación media con un 23,45%<sup>5</sup>.

**Figura 3 Cobertura de Servicios Públicos, Vivienda y Educación**

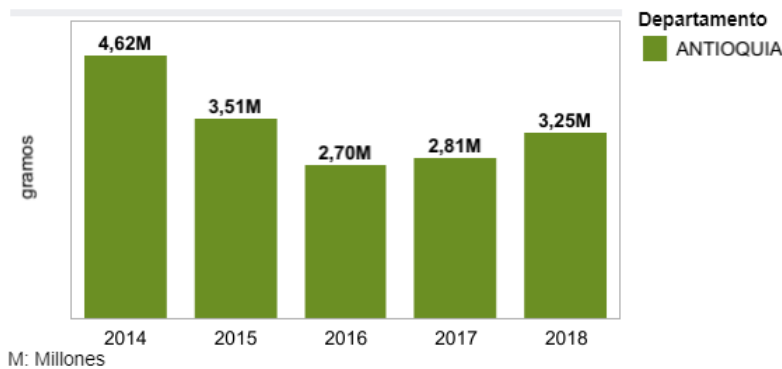
SERVICIOS PÚBLICOS, VIVIENDA Y EDUCACIÓN		
	SEGOVIA	ANTIOQUIA
Cobertura acueducto	63%	86,80%
Cobertura alcantarillado	46,30%	81,20%
Déficit de vivienda	62%	19,9
Cobertura educación	81,20%	86%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos disponibles en TerriData App y DANE.

En relación con la producción minera, Segovia ha producido alrededor de 17 millones de gramos de oro en los últimos cinco años, siendo este uno de los principales municipios auríferos del país, el cual cuenta con el proyecto de explotación de la compañía canadiense Gran Colombia Gold como uno de los más importantes de Colombia. (ANM, 2018).

**Figura 4. Producción de Oro en Segovia desde el año 2014**

<sup>5</sup> Datos disponibles en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/05736>



Fuente: SIMCO (2019).

#### Figura 4 Entrevistas Contexto Minero

“Segovia es un municipio con unos niveles de explotación minera muy altos, es un proceso ancestral de muchísimos años, que determina la cultura, la economía, la legalidad, la presencia de grupos al margen de la ley y todos los contextos que encierra la minería. Eso hace que Segovia sea un municipio con altos ingresos, pero con muchísimos problemas sociales. Allí conviven la Gran Colombia Gold, antes la Frontino Gold Mines, junto con otras explotaciones medianas y pequeñas, unas legales y otras informales. Lo cual hace muy difícil el control ambiental, administrativo y minero.” (Entrevista Senador de la República (11/05/2019).

“Segovia es un caso particular, casi único en el país. Por dos razones, la primera es porque un 90% de la población depende directamente de la minería, y lo otro por tener un RPP, un registro probado a perpetuidad otorgado a una empresa. EL RPP tiene alrededor de 2.800 hectáreas, en este espacio es donde se ha desempeñado la minería tradicionalmente en Segovia desde hace 50 años. Otro hecho es la venta de la Frontino Gold Mines a la GCG, la gente lo tomó mal. Generó un conflicto entre empresa y comunidad.” (Entrevista Funcionario de la Alcaldía de Segovia 16/05/2019).

“En el contexto de Segovia, la minería ha sido un trabajo bien remunerado, en este momento está un poco flojo porque las minas están bajas de valores. Lo que es con las empresas, si las pagan más o menos bien. Sin embargo, no contamos con el apoyo del Estado, antes ellos quieren acabarnos, acabar la pequeña minería y aun que de alguna

manera la pequeña minería si tiene sus riegos bastantes fuertes, pero es el único ingreso que tenemos acá en el pueblo, la mayoría de las personas acá vivimos de eso, es la única fuente de empleo, pero el Estado ha tenido muchas ganas de acabar con la pequeña minería para dejar las multinacionales aquí trabajando y sacarnos a nosotros de aquí, de nuestra casa, donde nos criamos y hemos vivido toda la vida.” (Entrevista Minero de Segovia 16/05/2019). Por temas de corrupción acá en el pueblo, de eso no puedo hablar mucho porque de igual manera son cosas muy delicadas.” (Entrevista Minero de Segovia 16/05/2019).

### **La llegada de las Multinacionales**

Segovia ha sido históricamente un territorio minero, desde 1825 llegaron las primeras compañías mineras a Colombia, entre ellas la empresa Frontino y Bolivia Gold Mines la cual se instaló en el municipio de Segovia, obteniendo por parte del Gobierno Nacional una concesión de explotación a perpetuidad.

A comienzos del siglo XX, la Frontino y Bolivia Gold Mines entra en una crisis económica teniendo que vender sus activos a la compañía norteamericana International Mining Corporation, quien llegó a este territorio con una nueva forma de gerenciar y relacionarse con los trabajadores, razón por la cual las relaciones entre estos se convirtieron en serias batallas sindicales, que sumado con la aparición de guerrillas como las de las FARC y el ELN en la región, el desplome del precio del oro en el mercado y el costo las exigencias de los trabajadores, hacen que la Frontino Gold Mines se declare en liquidación, decidiendo firmar un concordato el cual brindaba la posibilidad de una cesión de los bienes de la compañía con preferencia a los trabajadores, luego al Gobierno Nacional y por último a los particulares (**Colombia Informa**, 2015).

En el año 2004 se inicia el proceso de liquidación y venta de la Frontino Gold Mines, culminado en el año 2010 donde se venden los activos de la compañía a la empresa Canadiense Medoro Resources ahora Gran Colombia Gold, acción que fue altamente cuestionada debido a la legalidad de la decisión, teniendo como precedente el concordato ya mencionado. (**ONU Mujeres**, 2016). Desde entonces, la comunidad segoviana siente

desconfianza por la institucionalidad, *“pues para el imaginario colectivo el Estado es un deudor de los trabajadores mineros y las familias que hacían parte de esta explotación manifestándolo a través de las protestas y otros elementos que tiene la comunidad, generando desde entonces una total desconfianza por las acciones de la institucionalidad”* (Entrevista Senador de la Republica 11/05/2019).

### **Informalidad**

Colombia es un país en el que las actividades extractivas de recursos naturales son altamente regladas, para ello la legislación minera establece tres tipos de explotación, la primera es la legal, se realiza a través de los contratos de concesión o títulos mineros, los cuales otorgan el derecho exclusivo y excluyente para explotar los recursos en un determinado lugar. La segunda tipología es la informal, el ordenamiento jurídico reconoce que es aquella minería que utiliza técnicas que no requieren ayuda mecánica y explotación a pequeña escala, tradicional, local y de subsistencia. Por último, se encuentra la minería ilegal entendida como aquella que no cumple con los requisitos formales establecidos por la ley o que no se encuentre entre las anteriormente mencionadas, previendo sanciones de tipo penal para quienes practiquen esta forma de explotación (Giraldo, Muñoz; 2012).

Sin embargo, aunque el sistema jurídico colombiano establece una multiplicidad de normas que regulan la minería en el país, en cuanto a las actividades extractivas se puede evidenciar una incapacidad por parte del Estado en la vigilancia y control efectivo de estas, la debilidad de las instituciones, los fenómenos asociados a la inseguridad, la desconfianza institucional, la precaria presencia estatal y los costos de formalización, hacen que la minería sea una práctica habitual en Colombia a costos realmente bajos, razón por la cual para los pequeños y medianos mineros la formalización de sus prácticas no es un escenario atractivo, evidenciando que la producción aurífera informal puede generar incentivos perversos como prácticas corruptas o ilegales (Correa, Silva, Zapata; 2014).

### **Violencia y Conflicto Armado**

Segovia ha sido un territorio asediado por el conflicto armado desde los años 70 con el surgimiento de las guerrillas de las FARC y el ELN, pues es una región que es atractiva



debido a la diversidad de los recursos naturales que allí existen y como estos pueden generar una ventaja para las rentas de los grupos al margen de la ley, así como la baja presencia institucional de la zona, generando altos índices de violencia como homicidios, desplazamientos forzosos, extorsiones y rentas criminales por la disputa del control territorial del municipio, no solo por parte de estas guerrillas, sino también por las Bandas Emergentes Criminales, BACRIM (Correa, Silva, Zapata; 2014).

**Figura 5. Índices de Violencia**

Conflicto Armado			
Indicador	Segovia	Colombia	Periodo
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	92,2	24,8	2017
Número acumulado de personas desplazadas expulsadas	15.938	7.905.837	1984-2017
Número acumulado de personas desplazadas recibidas	4.821	7.201.252	1984-2017

Segovia es un municipio que tiene una situación de orden público compleja, pues con el incremento del precio del oro en el mercado internacional, la actividad extractivista se ha convertido en el “nuevo combustible para la guerra, como un desatador de las confrontaciones de los grupos al margen de ley por el control territorial de este municipio”. (Caracol Radio; 2013). Respecto a esto, el informe de derechos humanos de Segovia y Remedios realizado por la Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño, para el año 2017 en Segovia hacen presencia insurgencias de las FARC a través de los frentes 4 y 36; y del ELN con el Frente José Antonio Galán. Grupos paramilitares encabezados por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, Nuevas Generación, Héroes del Nordeste y recientemente los Caparrapos, encontrando en la producción y comercialización auríferas una nueva forma de financiación diferente a la del narcotráfico, siendo la población civil la más afectada. (Corporación Cahuacopana; 2017).

Sin embargo, los enfrentamientos entre estos grupos no son las únicas afectaciones que producen en la comunidad segoviana, pues los grupos ilegales cobran extorsiones a las personas que se dedican a la actividad extractivista y quienes no acaten estas imposiciones saben que su vida corre peligro, siendo estos grupos unos determinadores en los comportamientos de las personas que se dedican a actividades mineras. Un ejemplo de esto, es

el plan pistola ejercido por el grupo paramilitar Gaitanistas en contra de los trabajadores del Grupo Damasa, empresa que es responsable de la explotación de tres minas de este municipio, la cual se negó a pagar la extorsión que esta banda criminal pretendía imponerles, razón por la cual asesinan a dos trabajadores y atacan uno de los sitios de trabajo de la empresa. Situaciones como estas, hacen que el pago de vacunas se vuelva algo tan común que los mineros asumen la extorsión como un costo de operación. (**Verdad Abierta**; 20115).

### **Figura 6. Entrevistas Contexto Minero**

“Acá hay una inseguridad muy grande, porque los criminales junto con las multinacionales nos están acabando, aunque ellos a los pequeños mineros, los que somos como corteros o trabajadores no nos vacunan, pero a los dueños de minas y microempresas sí, pero como uno no tiene sociedades sobre minas. Por ejemplo, yo llego a un lugar ahí trabajo un tiempo y luego me voy a otro, digamos como un asalariado y por eso no me extorsionan.” (Entrevista Minero de Segovia 16/05/2019).

“Lamentablemente detrás de la minería en Segovia hay unos grupos armados ilegales que están detrás del transporte, la alimentación, la venta de insumos necesarios para la explotación, se dan unos comercios ilegales que están en manos de grupos armados organizados como los Caparrapos y el Clan del Golfo. (Entrevista Senador de la República, 11/05/2019).

## **Reglas formales e Informales**

### **Formales**

Como se mencionó en apartes anteriores, las instituciones se subclasifican en formales e informales. Las reglas formales, en su mayoría provienen de una autoridad estatal, adoptan múltiples formas como decretos, leyes, reglamentos, resoluciones, actos administrativos, sentencias (jurisprudencia), entre otros. Para el caso de estudio la categoría de reglas formales se torna relevante, debido a que la actividad aurífera es altamente reglada, esto ha generado una serie de conflictos sociales, pues la normatividad que regula la materia no es convergente con las prácticas ancestrales para la explotación del mineral, produciendo en la población del municipio de Segovia un malestar generalizado frente al Estado y sus instituciones.

Como reglas formales se han identificado las siguientes: Constitución Política de 1991, Ley 599 del 2000, “por medio de la cual se expide el Código Penal”, Ley 685 de 2001, “por medio de la cual se expide el Código de Minas”, Acto Legislativo 05 de 2011, “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, Decreto 2637 de 2012, “por medio del cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011”, Decreto 705 de 2013, “por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2637 de 2012”, Decreto 1102 de 2017, “por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con la Comercialización de Minerales”.

### **Informales**

La regulación a la explotación y producción de minerales es una respuesta del aparato estatal a una serie de dinámicas que giran en torno a la actividad extractivista, dichas dinámicas se pueden entender como reglas o acuerdos informales producidos por los diferentes actores que intervienen en este proceso, las cuales son producto de una reacción tardía por parte del Estado, lo que ha dado pie para que otros agentes sociales establezcan sus propias reglas (**Eslava; Giraldo**, 2014). Las reglas informales en el contexto minero son el caldo de cultivo para el florecimiento de prácticas nefastas, cómo la contaminación de las fuentes hídricas con mercurio<sup>6</sup> ocasionando graves afectaciones a la salud física y mental de los habitantes de la región; la manipulación no controlada de explosivos, fenómenos extorsivos por cuenta de los grupos al margen de la ley (*El Tiempo*, 2019).

Teniendo en cuenta que la principal actividad económica del municipio es la explotación aurífera (entrevista funcionario de la alcaldía de Segovia, 16/05/2019), es de esperarse que la mayoría de los acuerdos informales sean en torno al contexto minero. Por ejemplo, en la cadena productiva se pueden identificar arreglos, que van desde los mineros que extraen el material precioso, los transportadores de este material (arrieros) las personas que administran

---

<sup>6</sup> Según las Naciones Unidas, la zona comprendida entre Segovia y Remedios es la tercera más contaminada de todo el mundo (*El Tiempo*, 2017).

los entables<sup>7</sup>, las chatarreras y los compradores. A lo anterior se le denomina minería ancestral, una práctica que data del siglo XX, en la que se pueden encontrar generaciones de familias dedicadas a la explotación del mineral precioso, esta práctica se encuentra arraigada en la comunidad segoviana; en otras palabras, es una práctica consuetudinaria a través de la cual gira el sustento de las familias del municipio (por lo menos las que ejercen la minería ilegal) y del comercio en general.

Pero los arreglos entre la comunidad minera no son los únicos que se identifican, ya que las acciones emprendidas por los grupos al margen de la ley también se pueden catalogar como reglas informales porque son presentadas como limitantes al comportamiento de los distintos actores; claro está que la influencia comportamental es ejercida desde la coacción y el miedo. Entre las acciones se pueden identificar el cobro de extorsiones, planes pistola, toques de queda, amenazas (*El Colombiano*, 06/10/2015) e incluso participación en las minas con puestos, desplazando al minero tradicional (entrevista funcionario de la alcaldía de Segovia, 16/05/2019).

En el contexto de Segovia se puede evidenciar un choque entre reglas formales e informales, en un extremo se encuentran las disposiciones emanadas por parte de los entes gubernamentales, en el otro, los acuerdos institucionales producidos por la comunidad minera y los grupos al margen de la ley. Al parecer la nueva regulación minera no es compatible con el ejercicio de la minería ancestral, pues impone una serie de cambios al ejercicio de esta práctica que desmotivan a los mineros informales a ejercer un proceso de formalización. Se considera una falla por parte del aparato estatal la expedición de normas y reglamentos, sin antes realizar un ejercicio de contextualización de los territorios mineros, en el cual la comunidad juega un papel vitalicio, la generación de unas redes de confianza entre Estado y comunidad y la concertación de regulaciones que sean beneficiosos para ambas partes. La implementación ex-ante de medidas como las anteriores, permitirían que proceso de formalización no fuera tan traumático y que las reglas formales e informales no fueran dos caras de una misma moneda.

---

<sup>7</sup> El entable es un lugar donde se realiza el procesamiento del oro con mercurio, se trata de un proceso artesanal. (*El Tiempo*, 2017).

### **Acción Colectiva**

Desde el año 2010, se han registrado ocho paros en el territorio (*Verdad Abierta* 04/09/2017), en su mayoría representan la materialización de la inconformidad que siente la comunidad minera frente a las regulaciones establecidas por el Gobierno Nacional en torno a la explotación aurífera, sumando a esto a la atmósfera de desconfianza y desacreditación que tienen los habitantes del municipio hacia la autoridad estatal y a la empresa minera. Por ejemplo, cuando los mineros llevan el material extraído para su procesamiento al laboratorio propiedad de la empresa minera, manifiestan que reciben menos cantidad de oro, que cuando llevan el producto de su labor a los entables (*El tiempo* 02/02/2019). Al parecer hay una especie de deuda que dejó la anterior compañía minera, la Frontino Gold Mines, frente a sus trabajadores y las familias de estos, al igual que una serie de decisiones de carácter administrativo y judicial que afectan el ejercicio de la minería ilegal; en el imaginario colectivo existe la sensación que tanto el Estado como la empresa minera se encuentran en deuda con ellos (entrevista realizada a un Senador de la República 11/05/2018). Otro factor que se identificó como una causa para la manifestación de problemas de la acción colectiva, es la desinformación que rige en la comunidad frente a los procesos de formalización, existen sujetos que con el fin de generar credibilidad transmiten información poco veraz; sin embargo, detrás de esto se encuentran intereses políticos y económicos particulares (entrevista funcionario de la alcaldía de Segovia, 16/05/2019).

Uno de los paros más representativos que tuvo lugar en el municipio, fue el del 21 de junio del año 2017. En principio lo que inició como una manifestación pacífica que clamaba por la defensa de la minería ancestral y el rechazo a las últimas disposiciones del Gobierno relacionadas con la comercialización del oro (*El Espectador* 21/08/2017); se convirtió en un problema público de orden nacional con una duración de 43 días, donde se presentaron enfrentamientos entre comunidad y fuerza pública, con un saldo de tres personas fallecidas, más de cincuenta personas heridas y 32 capturados (*El Tiempo* 02/09/2017). Pero el paro del municipio no sólo afectó la integridad física de sus habitantes, sino que también hubo desabastecimiento, se paralizaron el comercio, el transporte y los colegios cerraron temporalmente (*El Colombiano* 17/08/2017).

Lo anterior concuerda con los hallazgos de las entrevistas realizadas, existe un clamor generalizado por parte de la comunidad para que se respeten sus derechos, ven al Estado y a la empresa minera como dos pares aliados que pretenden eliminar su medio de subsistencia, en palabras de un minero: *“Por lo mismo, por las multinacionales que nos quieren sacar y nos quieren erradicar digámoslo así, porque para el Estado nosotros somos unos criminales, pero los verdaderos criminales están dando lidia por todas partes y nosotros que estamos intentando conseguirnos el día a día de la comida somos los criminales. Acá no habido un proceso de entendimiento con la empresa, ellos quieren adueñarse de toda la minería y del pueblo y cuentan con el apoyo del gobierno y por esto nosotros salimos a manifestar, porque son nuestros derechos, los de toda una comunidad”* (entrevista realizada a un minero de Segovia, 11/05/2018). Lo anterior se opone a la percepción que se tiene desde la alcaldía del municipio, pues se cree que la imagen de la comunidad frente a la empresa y al Estado ha mejorado, como una explicación de ello se consideran las inversiones que ha realizado la empresa en infraestructura (como la reparación de los colegios), igualmente la inversión hecha por parte del gobierno local, representado por la Alcaldía y la Gobernación del departamento; motivos que dan cuenta del porque han pasado casi dos años sin paros. (Entrevista funcionario de la alcaldía de Segovia, 16/05/2019).

En conclusión, la movilización social que se inspira en los problemas de acción colectiva identificada en el municipio de Segovia se puede catalogar como contestataria y reactiva. Es contestataria ya que las diferentes manifestaciones de los actores se presentan como un reproche a la institucionalidad; como el paro del año 2017 que se dio en respuesta a la regulación impuesta por el Decreto 1102 de 2017. En este orden de ideas, es de carácter reactiva porque la duración de la acción se encuentra supeditada a la firma de un acuerdo con las autoridades, es decir, una vez los actores consideran que se llega a un convenio y que se atienden sus peticiones (Acuerdo Minero del 30/08/2017), se da un cese de la manifestación colectiva.

### **Arena de Acción**

En la arena de acción de la situación de análisis se pueden identificar cuatro actores principales, representados de la siguiente manera: Estado, que comprende al gobierno nacional, departamental y municipal. La comunidad, que son los habitantes del municipio y los mineros. La Gran Colombia Gold, como la empresa que posee el título de explotación minero; por último, los grupos al margen de la ley.

Entre los mencionados actores se presentan diversas interacciones. El Estado promulga una normatividad y políticas de gobierno, que a su vez conllevan al uso de la fuerza ejercido por cada uno de los actores. El Estado mediante el uso de la fuerza controla los desmanes generados por las manifestaciones, hace frente a los grupos al margen de la ley y defiende la propiedad privada de la empresa minera. La comunidad, ejerce la fuerza cuando se enfrenta al Estado. Los grupos al margen de la ley ejercen la fuerza con el fin de enfrentar al Estado, cobrar vacunas en todo tipo de actividad comercial y controlar a la comunidad. Como condición *sine qua non* el uso de la fuerza ocasiona enfrentamientos entre cada uno de los actores. También se evidencia el choque de intereses contrapuestos, unos actores buscan la primacía de la institucionalidad (Estado), otros de la informalidad (comunidad), pero reclaman acciones por parte del Gobierno para que presente alternativas de solución. Sin dejar a un lado los intereses propios representados por las bandas criminales y la empresa minera. Se identifica cierta cooperación entre la comunidad, específicamente en la cadena productiva del oro, como en el ejercicio de la expresión colectiva. Estas interacciones son la muestra de la alta complejidad que compone el contexto minero del municipio de Segovia, el cual se encuentra compuesto por altibajos generados por las acciones ejercidas por cada uno de los actores, las cuales son de carácter reactivo y contestatario.

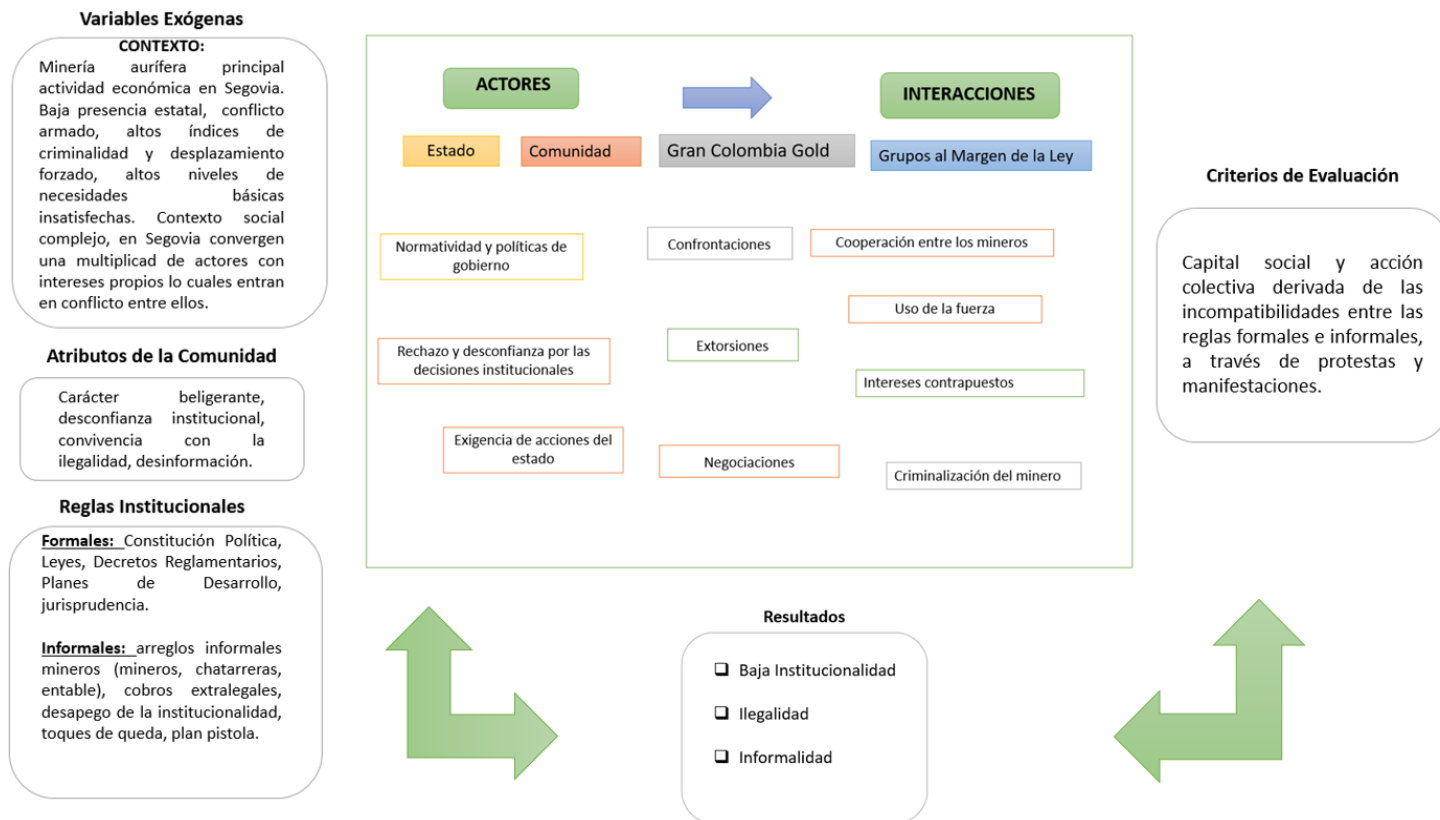
A continuación se presenta el AID sobre la minería, acción colectiva y reglas informales del municipio de Segovia, mediante el cual se recopila la información presentada en este estudio, teniendo en cuenta los postulados de Elinor Ostrom y los elementos del análisis institucional. En primer lugar se encuentran las variables exógenas, evidenciando que el municipio de Segovia exhibe un contexto social complejo donde la minería aurífera es la principal actividad económica, se identifica una baja presencia estatal, un conflicto armado que deja altos índices de criminalidad, desplazamiento forzado, necesidades básicas insatisfechas y

convergencia de una multiplicidad de actores con intereses propios, lo cuales entran en conflicto entre ellos.

Así mismo, se evidencian como atributos de la comunidad segoviana la beligerancia para enfrentar las situaciones que afectan sus derechos, la desconfianza institucional, convivencia con la ilegalidad y la desinformación. Como últimas variables se identifican las reglas formales e informales que se encuentran presentes en este territorio. Con relación a la arena de acción se encuentra una multiplicidad de actores, los cuales interactúan entre sí para promover sus propios intereses. Los actores identificados en el municipio de Segovia son: el Estado representado en el Gobierno Nacional y Local, la empresa minera representada por la multinacional Gran Colombia Gold, la comunidad, representada por mineros ancestrales e informales, los grupos al margen de la ley. Las interacciones entre estos actores denotan la complejidad del contexto minero en el municipio. Las acciones por parte de estos actores, se pueden catalogar como reactivas y contestatarios, no como acciones auto organizadas que buscan no sólo el beneficio propio, sino también el de toda la comunidad segoviana; dejando como resultados baja presencia estatal, informalidad e ilegalidad alrededor de la minería en Segovia. Estas interacciones son la muestra de la alta complejidad que compone el contexto minero del municipio, el cual se encuentra compuesto por altibajos generados por las acciones ejercidas por cada uno de los actores.

### **AID REGLAS, ACCIÓN COLECTIVA Y MINERÍA AURÍFERA EN SEGOVIA**





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. De conformidad con el análisis realizado, en el municipio de Segovia se identifica la presencia de una baja institucionalidad, informalidad y legalidad, lo cual representa una similitud con el contexto minero del país. Sin embargo, el caso de Segovia es particular, ya que se ha otorgado un título minero a perpetuidad a una multinacional, la antigua empresa minera la Frontino Gold Mines dejó una deuda sin pagar frente a la comunidad y frente a los mineros. Hechos que han fracturado severamente las relaciones de confianza entre Estado, empresa minera y comunidad. En el imaginario popular de este territorio, se tiene la sensación de que las decisiones de carácter institucional son ajenas a los habitantes, que por medio de estas se pretende favorecer a la multinacional a costa de sus derechos. Los mineros carecen de incentivos para la formalización, pues desde su perspectiva las condiciones que ofrece la Gran Colombia Gold son desiguales. Este panorama se podría cambiar mediante procesos de política pública donde se dé la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones de carácter institucional, estas últimas

deben ser fruto del consenso entre los diferentes actores relacionados con la minería aurífera, de igual manera, es necesario reconstruir las redes de confianza entre el Estado y la comunidad, no basta con la presencia del pie de fuerza estatal como respuesta frente a los acontecimientos coyunturales; el Estado debe cumplir con un rol conciliador y de acompañamiento, en lugar de desempeñar un papel reactivo respecto a los problemas alrededor de la minería.

2. En el contexto minero existen choques y conflictos entre los diferentes actores, cuya generalidad se encuentra representada por la pugna de instituciones promovidas por cada uno de estos. De esta lucha saldrá como vencedor aquel grupo que posea un mayor poder político, lo que genera como resultado la imposición de unas reglas de juego que regirán las relaciones sociales de una colectividad. Precisamente, dicha imposición es lo que ocasiona el llamado por el reconocimiento de los derechos de un determinado grupo, expresándose a través de la acción colectiva; la cual se puede catalogar como contestataria y reactiva. Es contestataria ya que las diferentes manifestaciones de los actores se presentan como un reproche a la institucionalidad, es reactiva porque la duración de la acción se encuentra supeditada a la firma de un acuerdo con las autoridades; es decir, una vez los actores consideran que se llega a un convenio y que se atienden sus peticiones, se da un cese de la expresión colectiva.
3. A lo largo del presente texto se ha dado cuenta de los arreglos institucionales que determinan las relaciones entre los diferentes actores que intervienen en la minería aurífera, se evidencia que el contexto encierra un nivel de complejidad elevado, el cual no se limita sólo a temas de ilegalidad e informalidad. Más allá de esta densa bruma, se encuentran unas redes de confianza de difícil acceso, cuyo entendimiento es clave para la construcción de alternativas a los problemas que giran en torno a la producción y comercialización auríferas. Por consiguiente, se considera que el Gobierno, con colaboración de la academia y otros actores concernidos, deben emprender una labor investigativa de amplio espectro, que tenga como fin la comprensión de las diferentes dinámicas que giran en torno a la explotación del oro. Quizás de esta manera los poderes

ejecutivo, legislativo y judicial pueden tener una visión más cercana del asunto, que les sirva como herramienta para informar mejor los procesos de decisiones colectivas.

## REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Minería, (2018). Ficha Minera, Oro.
- Acemoglu D y Robinson J, (2013). Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza- Por Qué Fracasan los Países. México: Ediciones Culturales Paidós.
- Caracol Radio, El oro es el nuevo combustible de la guerra en el nordeste de Antioquia. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2013/05/11/regional/1368283200\\_896975.html](https://caracol.com.co/radio/2013/05/11/regional/1368283200_896975.html)
- Colombia Informa, (2015). Segovia el Oro y sus Entrañas.
- Corporación Cahucopana, (2017) Informe de Derechos Humanos de Segovia y Remedios, Antioquia. Persistimos En La Permanencia En El Territorio.
- El Colombiano. (2015) ¿Qué está pasando en Segovia? Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/que-esta-pasando-en-segovia-FB2838689>.
- El Colombiano. (2017). Por el paro minero, Segovia y Remedios lloran lágrimas de oro. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/paro-minero-en-segovia-y-remedios-JD7115946>.
- El Espectador (2017). Paro minero en Remedios y Segovia cumple un mes de incertidumbre y tensiones. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/paro-minero-en-remedios-y-segovia-cumple-un-mes-de-incertidumbre-y-tensiones-articulo-709150>.
- El Tiempo (2017). Así es la vida de un minero artesanal del Nordeste de Antioquia. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/la-vida-de-un-minero-artesanal-en-antioquia-117996>.
- El Tiempo (2019). La lucha de los mineros ancestrales contra la Gran Colombia Gold. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/la-lucha-de-los-mineros-ancestrales-contra-la-gran-colombia-gold-322272>.

- El Tiempo (2017). Oficial: se levanta el paro en Segovia y remedios. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/se-levanta-el-paro-minero-en-segovia-y-remedios-126264>.
- Eslava A, (2016). Análisis Institucional de Asuntos Públicos. El Problema de Abastecimiento de oro para la Joyería en Colombia. Volumen XXVI Número 1. I Semestre de 2017
- Eslava A., Giraldo Ramírez J., González A. C., Hillón Y., Ríos A., Silva S., Zapata O., Correa L., Preciado A., Trujillo J. P (2014). *Oro Como Fortuna. Instituciones, Capital Social y Gobernanza de la Minería Aurífera Colombiana*. Primera Edición. Medellín.
- Garay Salamanca L. J (2013). *Minería en Colombia: Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*.
- GDIAM, Universidad EAFIT. Caracterización Minera en Antioquia.
- García, M. (2005). *Sociedad de Emergencia: Acción Colectiva y Violencia en Colombia*. Bogotá.
- Giraldo Ramírez J., Muñoz Mora J.C. (2012). *Informalidad e Ilegalidad en la Explotación del Oro y la Madera en Antioquia*. Primera Edición, Universidad EAFIT, Fundación PROAANTIOQUIA.
- North, D. (2010). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres. (2016) *Mujeres tras el telón de la guerra*. Bogotá.
- Ostrom E y Ahn T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University. New Jersey.
- Silva Jaramillo, S. (2017). Minería Aurífera Informal e Imposición de Arreglos Institucionales Incumplidores: Análisis Institucional del Caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014. *Opera*, 20, pp. 157-178.
- Subirats, J. et al (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

- Villaveces Niño J. (2009) *Acción Colectiva y el Proceso de la Política Pública*. Opera N°9.
- Verdad Abierta (2015). Minería en Antioquia: asediada por las extorsiones. Recuperado de <https://verdadabierta.com/mineria-en-antioquia-asediada-por-las-extorsiones/>
- Verdad Abierta (2017). El problema ancestral de la minería segoviana. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/el-problema-ancestral-de-la-mineria-segoviana/>.

## **ANEXO 1. Entrevistas Semi-Estructuradas.**

### **Entrevista Senador, Ex Presidente de la Comisión de Minas y Energías del Congreso de la Republica de Colombia.**

#### **1. ¿Cómo es el contexto minero del municipio?**

**R:** Segovia es un municipio con unos niveles de explotación minera muy altos, es un proceso ancestral de muchísimos años, que determina la cultura, la economía, la legalidad, la presencia de grupos al margen de la ley y todos los contextos que encierra la minería. Eso hace que Segovia sea un municipio con altos ingresos, pero con muchísimos problemas sociales. Allí conviven la Gran Colombia Gold, antes la Frontino Gold Mines, junto con otras explotaciones medianas y pequeñas, unas legales y otras informales. Lo cual hace muy difícil el control ambiental, administrativo y minero.

#### **2. ¿Cuál considera usted que es la principal razón que genera la manifestación de acciones colectivas derivadas de la explotación aurífera en el municipio de Segovia?**

**R.** Hay una especie de deuda que dejó la compañía de deuda que dejó la compañía anterior la Frontino Gold Mines frente a los trabajadores y frente a las familias que hacían parte de esta explotación. Es como si la cultura o el imaginario colectivo del municipio pensase que el Estado y la compañía minera están en deuda con ellos y así lo manifiestan a través de los paros y de otros elementos. Esto sumado a que recientemente, el expresidente Juan Manuel Santos definió la locomotora minera como uno de los motores que iba a jalonar el desarrollo, todo el mundo empezó a hablar de minería. Se han producido algunas decisiones de tipo administrativo y judicial, tanto de las autoridades desde el Ministerio de Minas, Agencia Nacional de Minería, como la moratoria o el cierre de la ventanilla única para hacer aplicaciones y solicitar los contratos de concesión minera, hasta fallos del Concejo de Estado interpretando el viejo código de minas y de la Corte Constitucional empoderando mucho las comunidades. Ahí creo que hay unos elementos que han sido detonantes para que las personas se aglutinen en torno a esas causas, pero la principal razón es

que el imaginario colectivo siente que tanto el Estado, como la compañía minera están en deuda con su sociedad.

**3. ¿Considera que aparte de la comunidad existe otro actor detrás de las acciones colectivas en torno a la explotación aurífera en el Municipio de Segovia?**

**R:** Lamentablemente detrás hay unos grupos armados ilegales, no sólo detrás de las acciones colectivas que emprende la comunidad que participa. Alrededor del transporte, la alimentación, la venta de insumos necesarios para la explotación, se dan unos comercios ilegales que están en manos de grupos armados organizados como los Caparrapos y el Clan del Golfo.

**4. ¿Qué acciones considera que se pueden tomar desde el Gobierno Nacional para la solución de los conflictos derivados de la explotación aurífera?**

**R:** Lo que siempre he creído es que el Gobierno tiene que propiciar las formas para que los ciudadanos se acojan a la Ley. Es decir, otorgar títulos mineros, visibilizar e identificar a los titulares mineros en el país, junto con el control y seguimiento para que sea una minería bien hecha, con el cumplimiento de requisitos laborales, tributarios, contables y los controles que se tienen de la DIAN y de la exportación del mineral de los certificados de origen; todos los requisitos que permitan una correcta identificación.

La segunda manera es bancarizarlos, es una gran dificultad, los Bancos en Colombia se niegan a abrir las cuentas y a monetizar el dinero de las compañías mineras y de los mineros, son muy excepcionales las compañías que lo tienen, lo que ha generado una especie de oligopolio que incentiva la ilegalidad y la economía subterránea. Por otro lado, el no otorgamiento de los contratos de concesión minera por parte de la Gobernación de Antioquia hace también que se promueva la ilegalidad, creo que hoy como está planteado el sistema incentiva toda esa economía ilegal que se genera alrededor del oro, si bien es cierto que tanto la compra como la explotación se traduce en efectivo, esto casi siempre está asociado a ejércitos privados o a grupos armados,

quienes se encargan de garantizar la seguridad y de cuidar a las personas que están en el negocio.

### **Entrevista Funcionario Alcaldía Municipio de Segovia**

#### **1. ¿Cómo es el contexto minero del municipio?**

**R:** Es un caso particular, casi único en el país. Por dos razones, la primera es porque un 90% de la población depende directamente de la minería, y lo otro por tener un RPP, un registro probado a perpetuidad otorgado a la una empresa. EL RPP tiene alrededor 2.800 hectáreas, en este espacio es donde se ha desempeñado la minería tradicionalmente en Segovia desde hace 50 años. Otro hecho es la venta de la Frontino Gold Mines a la GCG, la gente lo tomo mal. Genero un conflicto entre empresa y comunidad.

Siempre hay una relación entre la minería ilegal o informal y los grupos la margen de la Ley. No porque tengan la relación empresarial de la gente de la minas, si no porque los grupos entran a las minas con el pretexto de aportar, por medio de puestos donde desplazan a los mineros tradicionales apoderándose de la explotación.

#### **2. ¿Cuáles cree usted que son los atributos de la comunicad?**

**R:** Iniciamos con una desconfianza total, a todo lo que fuera institución con el agravante de la nueva normatividad minera que era muy dura con el minero tradicional, lo que genero todo ese tipo de manifestaciones y movimientos sociales. Ellos para poder tener a la gente convencida un grupo de mineros desinformaba a la gente para poder tener credibilidad, la misma gente se dio cuenta que era un grupo de personas con intereses políticos y económicos.

#### **3. ¿Cuáles cree usted que son los arreglos que se da en la comunidad alrededor de la minería?**

**R:** Todos los arreglos se erradican con el proceso de formalización, todas las prácticas de acuerdos informales ya desaparecen.



Se basaban en unas voluntades, en una confianza, poco técnico e informal. Se ha ido formalizando con programas y apoyo de entidades internacionales, para el caso de las chatarreras, se les va a colocar una planta para que ellas trabajen, una planta certificadas para que se

**4. ¿Cuál considera usted que es la principal razón que genera la manifestación de acciones colectivas derivadas de la explotación aurífera en el municipio de Segovia?**

**R:** La principal razón al desinformación y los intereses de algunas personas para que nos e hagan procesos de legalización.

**5. ¿Considera que aparte de la comunidad existe otro actor detrás de las acciones colectivas entorno a la explotación aurífera en el Municipio de Segovia?**

**R:** Inicialmente no, pero si aprovechan las circunstancias se meten; los grupos al margen de la Ley.

**6. ¿Qué acciones considera que se pueden tomar desde el Gobierno Nacional para la solución de los conflictos derivados de la explotación aurífera?**

**R:** Avanzar con el proceso de formalización, que los requisitos no sean tan difíciles, menos requisitos para poder acceder a los títulos. En su defecto, contratos de operación con la empresa que tiene el título el RPP, en este momento hay más de 38 títulos, en estos casos que sea beneficioso para las dos partes. Muchos dicen que esto es justo otros que no, pero lo que pasa es que un minero informal no tiene que pagar nada de impuestos. La empresa le dice la minera yo lo dejo trabajar en un área, pero me da le 50%, pero el minero no dimensiona que la empresa debe pagar una serie de impuestos, el minero tradicional cree que el 50% es todo para la empresa. Se trata de una diálogo fluido entre la empresa y la comunidad.

Con la empresa arreglamos todos los colegios, por parte de la empresa hemos hecho inversión por más de 9.000 millones, y impuesto a la hora por 12 mil millones. Esto

ha generado más confianza en la comunidad, por esto ya casi llevamos dos años sin paro. 24 mil millones de la Gobernación.

### **Entrevista Minero del Municipio de Segovia**

#### **1. ¿Cómo es el contexto minero del municipio?**

**R.** En el contexto de Segovia, la minería ha sido un trabajo bien remunerado, en este momento está un poco flojo porque las minas están bajas de valores. Lo que es con las empresas, si las pagan más o menos bien. Sin embargo, no contamos con el apoyo del Estado, antes ellos quieren acabarnos, acabar la pequeña minería y aun que de alguna manera la pequeña minería si tiene sus riesgos bastantes fuertes, pero es el único ingreso que tenemos acá en el pueblo, la mayoría de las personas acá vivimos de eso, es la única fuente de empleo, pero el Estado ha tenido muchas ganas de acabar con la pequeña minería para dejar las multinacionales aquí trabajando y sacarnos a nosotros de aquí, de nuestra casa, donde nos criamos y hemos vivido toda la vida.

Además acá hay una inseguridad muy grande, porque los criminales junto con las multinacionales nos están acabando, aunque ellos a los pequeños mineros, los que somos como corteros o trabajadores no nos vacunan, pero a los dueños de minas y microempresas, pero como uno no tiene sociedades sobre minas. Por ejemplo, yo llego a un lugar ahí trabajo un tiempo y luego me voy a otro, digamos como un asalariado y por eso no me extorsionan.

Y por temas de corrupción acá en el pueblo, de eso no puedo hablar mucho porque de igual manera son cosas muy delicadas.

#### **2. ¿Cuál considera usted que es la principal razón que genera la manifestación de acciones colectivas derivadas de la explotación aurífera en el municipio de Segovia?**

**R:** Por lo mismo, por las multinacionales que nos quieren sacar y nos quiere erradicar digámoslo así, porque para el Estado nosotros somos unos criminales, pero los

verdaderos criminales están dando lidia por todas partes y nosotros que estamos intentando conseguirnos el día a día de la comida somos los criminales. Acá no habido un proceso de entendimiento con la empresa, ellos quieren adueñarse de toda la minería y del pueblo y cuentan con el apoyo del gobierno y por esto nosotros salimos a manifestar, porque son nuestros derechos, los de toda una comunidad.

**3. ¿considera que aparte de la comunidad existe otro actor detrás de las acciones colectivas entorno a la explotación aurífera en el Municipio de Segovia?**

**R.** Esta pregunta creo que es mejor no contestarla.

**4. ¿Qué acciones considera que se pueden tomar desde el Gobierno Nacional para la solución de los conflictos derivados de la explotación aurífera?**

**R.** El gobierno se debe sentar con nosotros y darnos nuestro espacio, pues nosotros somos colonizadores de este pueblo, somos criados aquí, somos mineros ancestrales, y de eso vivimos, el gobierno debería dejarnos a nosotros también nuestro espacio y estar de acuerdo con nosotros y no dejar que solo la multinacional explote, sino dejarnos trabajar a nosotros también igual, tenemos derecho.