

SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS  
MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO  
DEL DERECHO AL  
**TRABAJO DECENTE**

Institute for Human Rights and Business



Centro Regional de Empresas y  
Emprendimientos Responsables

# Navegador de situaciones y derechos

Este documento recoge y sistematiza la evidencia cualitativa y cuantitativa, con el objetivo de presentar aquellas situaciones encontradas en las que el derecho al trabajo decente se puede ver impactado. Para navegar por este documento haga click en la situación de su interés.

SITUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA:



Minería de ORO



Minería de CARBÓN



MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Igualdad ante la ley  
Educación

Condiciones de vida digna

Étnico-territoriales

Ambiente Sano  
Salud

Asociación  
Vida, libertad y seguridad

Situaciones que inciden directamente en el acceso a condiciones dignas de trabajo, y que a su vez se relacionan con el ejercicio de otros derechos

Elementos y componentes necesarios para el adecuado ejercicio del derecho al trabajo decente



		Generación de oportunidades de empleo	Generación de modos de vida sostenibles	Trabajo en condiciones justas para población vulnerable	Condiciones de trabajo seguras y saludables	Promoción del diálogo social
1	Limitada generación de empleo por tecnificación de los procesos	x				
2	Condiciones precarias de empleo en entornos de pobreza	x	x			
3	Efectos de modalidades de contratación de mano de obra			x	x	
4	Precario desarrollo de la oferta local, tanto para la prestación de servicios como para la vinculación laboral	x				
5	Inequidad de género en contratación laboral			x		
6	Debilidad en las políticas empresariales para la contratación de grupos étnicos			x		
7	Capacidad comparativa de generación de empleo de los subsectores mineros	x				
8	Prácticas culturales discriminatorias de las mujeres en entornos mineros			x		
9	Retos y desafíos para el trabajo decente en la implementación de la política de formalización de la pequeña y mediana minería	x	x	x	x	x
10	Desconocimiento de la tradición minera y de los contextos locales	x	x			x
11	Insuficiente acompañamiento estatal para el mejoramiento de prácticas y procesos de formalización	x	x	x	x	
12	Procesos de formalización costosos, lentos y con serias asimetrías en el acceso a la información	x	x	x	x	
13	Contradicciones en el ordenamiento territorial que obstaculizan la posibilidad de formalización	x	x		x	x
14	Inequidad en los mecanismos dispuestos para la formalización	x	x		x	x
15	Debilidad en la oferta institucional para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades	x	x	x	x	
16	Acceso desigual a técnicas y tecnologías para el mejoramiento de la productividad	x	x		x	
17	Deficiencias en la infraestructura y vías para el transporte del mineral	x	x	x	x	
18	Participación desregulada de intermediarios en los procesos de comercialización del mineral		x		x	
19	Insuficiente acompañamiento estatal para las asociaciones de pequeños y medianos mineros.	x	x	x		
20	Deficientes prácticas empresariales para la contratación tercerizada de trabajadores			x	x	x
21	Estigmatización de la actividad sindical			x	x	x
22	Persecución y amenazas a actores sindicales.			x	x	x

## SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL TRABAJO DECENTE

Los impactos en el derecho al trabajo asociados al sector minero identificados durante la investigación cualitativa, se presentarán a continuación de acuerdo a 3 de los 4 objetivos estratégicos de la OIT: **crear trabajo, garantizar los derechos de los trabajadores y promoción del diálogo social** (OIT-El programa de Trabajo Decente).

El primero de los objetivos estratégicos o componentes del Trabajo Decente, **crear trabajo**, hace referencia a las oportunidades de empleo e ingresos, y abarca:

“Tanto las modalidades formales de contratación laboral como los empleos en condiciones más informales, e incluso el autoempleo (...) Así mismo, son objeto de análisis los trabajos remunerados tanto en dinero como en especie, los que se realizan en jornada diurna o nocturna, media o completa, y aquellos en los que el empleador es una persona jurídica, natural, o el Estado mismo (Procuraduría General de la Nación, 2011)”.

Para relacionar este componente con el sector minero y su impacto en derechos humanos, el presente capítulo aborda las características más relevantes en términos de generación de oportunidades, identificadas durante la investigación cualitativa. Teniendo en cuenta que las dinámicas de producción de la minería a gran escala difieren sustancialmente de las de la mediana y pequeña minería, la presentación de hallazgos que viene a continuación se hace de manera diferencial según el tipo de minería.

En términos generales, las actividades extractivas son intensivas en capital pero no necesariamente generan el número de trabajos necesarios para un crecimiento incluyente para el país. La totalidad de empleo que genera el sector minero formal representa menos del 1.5% de la totalidad del empleo en Colombia (OECD, 2014)

**Gráfica 1 Composición sectorial del empleo en Colombia (1975-2008)**



Fuente: Adaptado de (ANIF, 2012)

La gráfica anterior muestra una reducción de la participación de la agricultura y la industria en el empleo (de 21.6 puntos porcentuales), que no fue compensado por la creación de empleo en los sectores de servicios y minería (sólo han incrementado su participación en 7.2 puntos porcentuales) (ANIF, 2012). Específicamente en el sector minero, mientras que la participación en la producción de ese sector se incrementó del 2% al 7% del PIB entre 1975 y 2008, el empleo sólo pasó de representar el 0.4% al 1.2% del empleo total en el mismo periodo, lo que demuestra que la minería no es un sector intensivo en mano de obra (ANIF, 2012).

De acuerdo con los hallazgos del trabajo de campo, existe una mayor generación de empleo y encadenamientos productivos que devienen en mayor desarrollo local en el caso de la pequeña minería<sup>1</sup>, en comparación con la gran minería empresarial. Lo anterior se corrobora con los datos del Censo Minero (2012), según el cual la distribución del número de empleados según tamaño en la minería de gran escala es de un 1.5%, mientras que la minería de pequeña y mediana escala suman un 98.5%:

**Tabla 1 Distribución del número de empleados por tamaño de la explotación minera**

Tamaño de la explotación	Distribución del número de empleados <sup>2</sup>
Grandes	1.5%
Medianas	24.2%
Pequeñas	74.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Minero (2012)

A continuación se identifican situaciones asociadas al componente de crear trabajo en minería a gran escala.

### **1. Limitada generación de empleo por tecnificación de los procesos**

Dentro de las regiones estudiadas, la minería empresarial a gran escala, ocurre principalmente en los departamentos del Cesar y Guajira, por lo que estos dos departamentos son el énfasis de este numeral. Sin embargo, en el departamento de Boyacá hay presencia de empresas que aunque no realizan explotación a gran escala, sus dinámicas en términos de generación de empleo son más cercanas a las de la minería a gran escala que a las de la pequeña minería. Por este motivo, se presentan también en este apartado.

La economía de Cesar se concentra fundamentalmente en la extracción primaria de minerales. Esta importancia se ha incrementado durante los últimos años. Mientras el sector de extracción de minas

<sup>1</sup> Según el último Censo Minero (2012), de las 14,000 unidades mineras censadas, aproximadamente el 98% son de pequeña y mediana minería.

<sup>2</sup> Estos datos incluyen minería formal e informal.

y canteras representaba el 32% de la economía departamental en el año 2000, para 2013 se incrementó al 54%. Es decir, más de la mitad de su producción. En contraste, sectores como servicios sociales y comunales, y el sector agropecuario, representaron el 16% y el 9% de la economía departamental para 2013.

En La Guajira, si bien la extracción de minas y canteras sigue siendo el principal sector de la economía departamental, ha perdido relevancia en los últimos 14 años. Mientras la participación de la extracción primaria de minerales era el 60% para el año 2000, en 2013 había bajado al 40%. Este espacio ha sido cubierto por sectores como el de servicios sociales y comunales, que participaba en 2013 con el 16% de la economía, y el agropecuario, que representaba el 4% de la economía en el mismo año.

Sin embargo, *“mientras que la actividad carbonífera y, sobre todo, la producción de las empresas gigantes de la costa Caribe generan altos rendimientos económicos, esto no se ha traducido en mucho empleo para la población de trabajadores colombianos: en 2013, la industria de carbón aportó tan solo 1,1% de todos los ocupados nacionales”* (Hawkins, 2014).

En estos dos departamentos, así como en algunos municipios de Boyacá y Cundinamarca, los actores locales señalan que las expectativas generadas por la llegada de la gran minería de carbón o materiales de construcción generaron un desplazamiento de las actividades económicas tradicionales, como la agricultura, la pesca y la ganadería (Ver capítulo de derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico). Desde entonces, el deseo y necesidad de tener mejores salarios ha llevado a que muchas personas, principalmente la población joven, quiera trabajar en la industria minera, dejando a un lado su tradición campesina<sup>3</sup>.

Sin embargo, la percepción general de los actores entrevistados, tanto institucionales como comunitarios, es que la oferta laboral de la minería a gran escala no es proporcional a las necesidades y demandas de la población. La disminución, y en algunos casos desaparición, de prácticas tradicionales de subsistencia no se ha visto compensada con empleos en la industria minera. Como lo refiere un funcionario del municipio de Hatonuevo: *“a raíz del desplazamiento de la actividad agrícola, la tendencia principal de la población es a emplearse en la empresa, sin embargo, la cantidad de empleos generada es muy baja”*.

Lo mismo ocurre en algunos municipios de Boyacá; en Corrales por ejemplo, un líder comunitario del municipio estableció que grandes empresas dedicadas a la extracción de materiales para la construcción no brindan empleo local, aun cuando existe población calificada y capacitada: *“La población está capacitada, hay profesionales y también hay maquinaria y vehículos, pero no hay contratación local, la gente no consigue trabajo en las empresas”*.

---

<sup>3</sup> Esta problemática es uno de los argumentos que las comunidades con vocación no-mineras en departamentos como Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño, Boyacá y Cundinamarca esgrimen para oponerse al otorgamiento de títulos mineros en estas zonas, reivindicando la defensa del territorio y de su actividad económica tradicional.

La limitación en la generación de empleo por parte de grandes empresas mineras se deriva de la tecnificación en los procesos que conlleva la necesidad de muy pocos operarios. Por ejemplo, en el Barrio México de Ciudad Bolívar, en Bogotá, miembros de la comunidad expresaron que anteriormente se beneficiaban por la generación de empleo, sin embargo hoy en día no existe contratación local debido a la tecnificación de las empresas:

“Las empresas deberían emplear a todos nuestros profesionales que salen graduados de las diferentes universidades del país, pero ya tienen bastante tecnología, realizan la explotación con máquinas entonces no emplean a las personas del barrio y del sector. Antes le daban trabajo a los volqueteros, a los pequeños y medianos volqueteros pero los echaron a todos y trajeron equipo nuevo importado de México y ahora tienen sus propias volquetas, entonces no necesitan nada. Los volqueteros que trabajaban los echaron y ahora andan por ahí mendigando viajes en contratos de miseria con los ingenieros de vías y todo eso que también es corrupción”.

## 2. Condiciones precarias de empleo en entornos de pobreza

---

Diversos actores comunitarios consultados afirman que, en zonas con explotación de gran minería empresarial como Antioquia, Cesar y Guajira, las empresas llegan a ofrecer empleos en contextos de pobreza<sup>4</sup>. En estos contextos, las comunidades perciben que no son libres de elegir el tipo de trabajo al que quieren acceder, pues los altos niveles de desempleo y necesidades básicas insatisfechas los obliga a aceptar cualquier oficio que les genere un ingreso mínimo para la subsistencia<sup>5</sup>. Un actor comunitario en el Suroeste antioqueño sostuvo: *“esta región con altos niveles de desempleo es el escenario idóneo para que la empresa entre a ofrecer unas condiciones mínimas de empleo”*.

Por su parte, una empresa minera en el Cesar, manifestó que la llegada de empresas –de cualquier sector económico- a una región con muy altos niveles de desempleo aumenta las opciones de empleo y la libertad de escoger. De igual forma, empresas en Antioquia manifestaron que desde su política de Responsabilidad Social Corporativa -RSC- establecen líneas estratégicas que permiten contribuir al desarrollo sostenible del territorio a través de proyectos productivos, formación y fortalecimiento comunitario.

En las comunidades del área de influencia de grandes proyectos mineros empresariales, la falta de empleos, sumada a los impactos de la actividad minera ha generado inconformidades en la población local: *“si hubiera empleo para la comunidad se podrían aguantar estos impactos”*, señala un actor comunitario en Cesar. Esto refleja la percepción de un desbalance entre la relación costo – beneficio que tiene la minería a gran escala, pues además de la ausencia de oportunidades laborales,

---

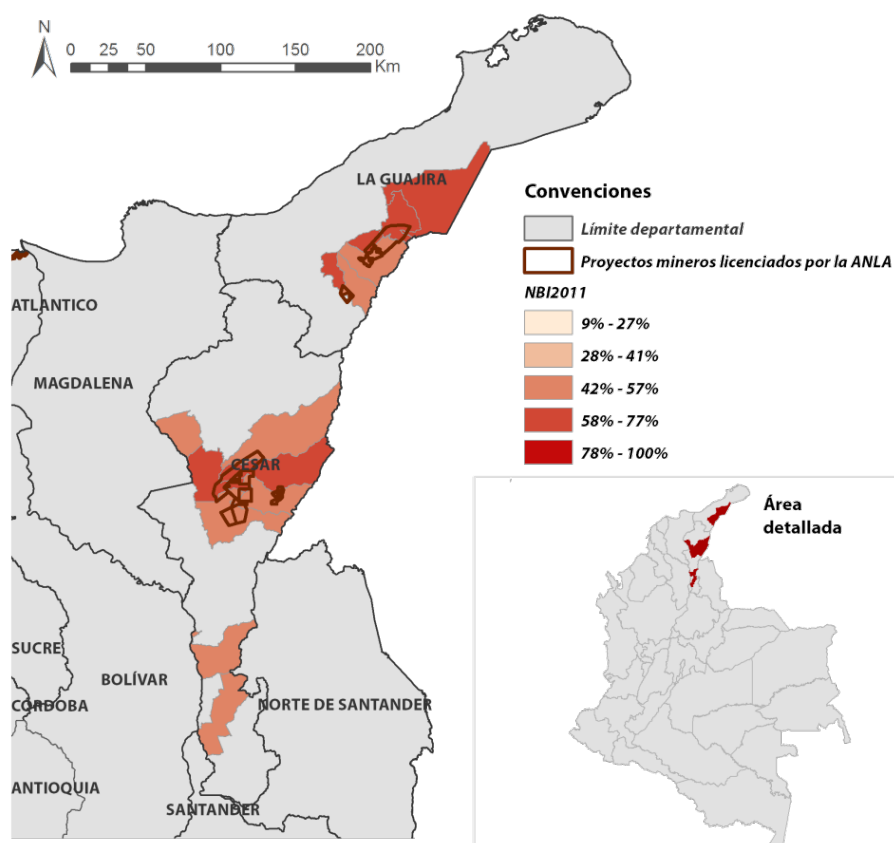
<sup>4</sup> Muchas veces inducida por el conflicto armado.

<sup>5</sup> Esta problemática se presenta también con la entrada de la minería informal e ilegal en regiones con altos niveles de pobreza, desempleo y, en general, altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Este tema se desarrollará más adelante.

los actores locales manifiestan que esta actividad no ha traído desarrollo para departamentos como Cesar y Guajira.

Esta percepción corresponde con la realidad territorial al cruzar la información de NBI en los departamentos de gran minería empresarial, como lo muestra el Mapa 1

**Mapa 1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a 2011 en departamentos estudiados para gran minería**



Fuente: Elaboración propia con información de DANE, 2011

Dos factores adicionales que inciden en el aumento de las tasas de desempleo de departamentos con presencia de minería empresarial a gran escala son: i) la reducción de ingresos de las empresas mineras originado en la caída de precios de bienes básicos, y ii) el aumento de población flotante en los municipios del área de influencia de los proyectos mineros.

En el primer caso, un actor institucional y uno sindical, hicieron referencia a la restricción en los horarios para el paso del tren que transporta el carbón en el departamento del Cesar, como una medida de protección ordenada por el Estado. Esta restricción representó bajas en los ingresos de una de las empresas mineras del departamento que dentro de sus medidas de mitigación del impacto tomó la decisión de despedir a 120 trabajadores.

En el segundo caso, las expectativas de mejora de la calidad de vida a través de la industria minera, conllevan un aumento de la población flotante en los municipios del área de influencia. Según

instituciones locales en Cesar y Guajira, personas de otras regiones del país llegan a estos departamentos compitiendo por las oportunidades de empleo, generando escenarios de conflictividad con la población local<sup>6</sup>.

### 3. Efectos de modalidades de contratación de mano de obra

---

La minería empresarial a gran escala utiliza diferentes modalidades de contratación para vincular trabajadores en el desarrollo de su actividad. Por un lado, se utiliza la contratación directa, que incluye tanto contratos a término indefinido, como contratos a término fijo. Esta forma de contratación se utiliza principalmente para labores que están directamente relacionadas con la actividad minera.

A pesar de que en la actualidad existen más contratos directos que tercerizados<sup>7</sup>, la contratación directa ha ido disminuyendo a lo largo de los años pues implica una carga mayor en términos de costos para las empresas. Al respecto, Hawkins (2014), señala que:

“En las grandes empresas, dueñas de las minas a cielo abierto, se ha promovido la flexibilidad laboral para bajar los costos. Por ende, más de la mitad de su fuerza laboral está compuesta por trabajadores tercerizados, práctica que va en aumento, como forma de mejorar la competitividad, en términos de bajar los costos laborales, al tiempo que se restringen los derechos de libertad sindical” (Hawkins, 2014).

En algunos municipios de Cundinamarca una de las afectaciones generadas por este tipo de contratación se presenta a causa de la corta duración de los contratos directos que no brinda opciones laborales a largo plazo. Este es el caso del municipio de Suesca, donde un miembro de la comunidad estableció que son muy pocos empleos que brinda la empresa y que los pocos contratos directos que existen, se otorgan por una duración muy corta: *“400 son los empleos de la cementera y el 25% de ellos son de Suesca, pero son contratos muy temporales, al que contratan no dura mucho tiempo trabajando ahí”*.

En Boyacá, los despidos de trabajadores de una empresa debido a dificultades económicas, han llevado a que el número de trabajadores directos se reduzca a menos de la mitad. En momentos de alta producción se realiza la contratación de trabajadores a término fijo, que suelen ser los mismos que fueron despedidos con anterioridad. Lo ideal, de acuerdo con los representantes del sindicato de esta empresa, es que todos los trabajadores accedan al mismo régimen de contratación de los

---

<sup>6</sup> Esta problemática que se desarrollará más adelante, pues se presenta también con la entrada de la minería informal e ilegal de oro en regiones con altos niveles de pobreza, desempleo y, en general, altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

<sup>7</sup> “Se trata de una modalidad en la que las obligaciones relacionadas con prestaciones y seguridad social de los trabajadores son asumidas por ellos mismos y no por quien se beneficia del trabajo. La tercerización ocurre a través de diferentes formas como el contratista independiente, el contrato civil de prestación de servicios, contrato de prestación de servicios con el Estado, y las cooperativas de trabajo asociado” (Procuraduría General de la Nación, 2011).



empleados directos, puesto que los contratos a término fijo tienen una duración de sólo tres o seis meses.

Además de la contratación directa, las empresas mineras han adoptado otras formas de empleo de mano de obra como la tercerización a través de contratistas. Esta figura se utiliza principalmente para aquellas labores que no están directamente relacionadas con la actividad minera, pero que son necesarias para llevar a cabo la operación. Es el caso de actividades de limpieza, transporte, alimento, reparaciones, mantenimiento de vías, entre otras.

En esta modalidad de contratación las obligaciones relacionadas con prestaciones y seguridad social de los trabajadores son asumidas por ellos mismos o por los contratistas y no por quien recibe el servicio. La tercerización ocurre a través de diferentes formas como el contratista independiente, el contrato civil de prestación de servicios, contrato de prestación de servicios con el Estado, y las cooperativas de trabajo asociado (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Frente a las condiciones de trabajo, empresas de carbón del norte del país afirman que han tomado medidas para que las empresas contratistas cumplan con todos los requerimientos de Ley, como el pago de prestaciones, etc., y que tienen autonomía con respecto a las condiciones de pago, salarios y duración de los contratos. Es así que las empresas hacen auditorías a sus contratistas para verificar el cumplimiento de normas, por ejemplo, que no haya contratación de menores de edad, ni prácticas discriminatorias por razones de género, entre otras. También se incentiva a que sus contratistas vinculen población local.

Sin embargo, actores institucionales de la Guajira, Cundinamarca y Boyacá señalan que, aunque las empresas contratistas vinculan población local, la oferta sigue siendo muy reducida. A nivel municipal, las principales actividades que identifican realizadas por empresas contratistas son las relacionadas con alimentación, hospedaje y seguridad para los trabajadores contratistas que vienen de otras regiones. En Firavitoba, Boyacá, por ejemplo, un líder comunitario manifestó:

“La empresa no le brinda empleo a ninguno del sector. Sólo un muchacho joven que trabajó como celador para una empresa de seguridad contratada por la empresa minera. Trabajó 8 meses pero lo sacaron porque un concejal quería trabajar allí. Ahora solo hay un señor que trabaja con una volqueta de resto no hay nada”.

#### **4. Precario desarrollo de la oferta local, tanto para la prestación de servicios como para la vinculación laboral**

---

Otros actores afirman que gran parte de las empresas contratadas para apoyar las operaciones de mineras son de otros departamentos, de ahí que se percibe un beneficio mayor en los departamentos que no deben asumir los impactos directos del sector minero sobre el territorio y sus comunidades. Al respecto, un representante de una de las empresas señaló que las exigencias de seguridad industrial son tan altas que los servicios ofrecidos por los negocios locales no pueden con frecuencia satisfacer los estándares requeridos. Por esta razón hay muchos servicios que es necesario contratar

con empresas de otras regiones del país, pero que se promueve la contratación de mano de obra local por parte de los contratistas.

De acuerdo con lo señalado por un representante de una empresa en la Guajira, la vinculación de contratistas se hace a través de licitaciones. Ante esto, un representante del gobierno municipal de Hatonuevo afirma que, “no hay fortalecimiento de la industria local. La empresa contrata a través de licitaciones pero las condiciones de éstas son muy altas, piden una idoneidad que acá no cumplen. La contratación se hace con grandes capitalistas, con empresas grandes”.

Las actividades que se desarrollan en la minería empresarial a gran escala requieren conocimientos específicos que son exigidos al momento de la vinculación laboral. Al tratarse de comunidades tradicionalmente agrícolas, con bajos niveles de alfabetización y formación profesional, cumplir con estos requerimientos es un reto complejo para la población local y especialmente para la población adulta. Esta percepción se traduce en prevención contra la minería a gran escala como se refleja en Nariño, en zonas de tradición minera de pequeña escala, los mineros locales se oponen a la entrada de grandes empresas pues *“entrarían a vincularnos como obreros rasos y perderíamos la independencia que tenemos como pequeños empresarios, dueños de nuestras minas”*. Según la empresa minera, el desarrollo integral de un proyecto minero a gran escala exige la contratación de mano de obra calificada y especializada en las diferentes áreas de La Compañía. Por ello se realiza una contratación local de mano de obra calificada y no calificada, siendo ésta última el foco de atención para programas de formación y desarrollo de competencias directamente relacionadas con la operación del proyecto.

Apreciación similar de comunidades en el municipio de Suesca, Cundinamarca se vieron impactadas por la ampliación de la actividad minera, en la cual se prometió que se generaría empleo en el municipio, sin embargo este compromiso no se ha cumplido, principalmente, porque no existe mano de obra calificada para ser empleada. Así lo manifestó un líder comunitario:

“En el municipio no hay mano de obra calificada. Ellos vendieron la idea ofreciendo empleo. Yo creo que el 20% de la gente que trabaja en la empresa es del municipio y el 80% de afuera. Ellos se habían comprometido con un porcentaje mucho mayor”.

Para la población joven en municipios de explotación de carbón a gran escala, esta demanda de conocimientos especializados ha llevado a la apertura de programas de formación y capacitación acordes con las exigencias de las empresas. Como se puede ver en el capítulo relativo al derecho a la educación, estos programas formativos son, en su mayoría, liderados por el SENA en convenio con empresas. Sin embargo, cursarlos no es garantía para la posterior vinculación laboral, aun cuando se realicen las prácticas con las mismas empresas. Así lo señalan integrantes de una comunidad de la Guajira: *“estudiar no garantiza ingresar, y en cambio sí traen gente de Barranquilla o de Valledupar”*.

En los casos en que la vinculación se hace efectiva, los cargos a los que accede la población local, corresponden a cargos operativos, más no profesionales, incluso cuando *“en el departamento [de la Guajira] hay gente bien preparada con el nivel educativo necesario para lidiar con asuntos*

*administrativos. Puede que en temas de un alto nivel de especialización minera no haya los profesionales, pero de resto si existe el personal calificado*". En este sentido, los actores locales perciben discriminación por parte de las empresas, que optan por traer profesionales de otras regiones, en lugar de fomentar la vinculación -previa formación- de jóvenes locales.

## 5. Inequidad de género en contratación laboral

En el trabajo de campo realizado en los departamentos de Antioquia (para oro), Cesar y Guajira (para carbón) y Boyacá y Cundinamarca (para materiales de construcción) se observó inequidad de género para acceder a oportunidades de empleo en la actividad minera empresarial a gran escala, ya que la participación de la mujer es reducida. Este hallazgo se corrobora con los datos del Censo Minero (2012) según el cual, en promedio, entre los trabajadores de la gran minería, sólo el 3% son mujeres. Las empresas mineras en Antioquia han argumentado que esto se debe a que el decreto 1335 de 1987 prohibía la contratación de población femenina para realizar labores subterráneas; este decreto se modificó con el decreto 1886 de 2015 que elimina esta restricción, Según la empresa: "lo anterior explica por qué el bajo nivel de vinculación femenina ya que el mayor porcentaje de contratación se genera para la operación subterránea del proyecto."

En el departamento del Cesar, la vinculación laboral de mujeres no se evidencia como equitativa según los testimonios de actores locales. Por ejemplo, actores sindicales afirman que hay pocas mujeres dentro de la fuerza laboral. Un dueño de una empresa contratista refiere que al interior una de las empresas la contratación de mujeres es más baja que la de hombres porque "*salen más caras y hacen menos*". Lo anterior haciendo referencia, por ejemplo, a las licencias de maternidad o los permisos a las mujeres durante su período menstrual.

Esta inequidad reflejada en los testimonios de actores locales, es consistente con los datos de las empresas. En el informe de sostenibilidad de Drummond Ltd. para 2013 y 2014 reporta un total de 5.099 trabajadores directos, de los cuales sólo el 4% fueron mujeres (Drummond Ltd). Por su parte, el Grupo Prodeco, en Cesar, contaba con 2.762 trabajadores, de los cuales el 9.2% correspondía a mujeres para el 2011 (Prodeco). En la Guajira, de acuerdo con el resumen de desempeño de la empresa Cerrejón para el 2013, la empresa contaba con 6.390 empleados directos, de los cuales, sólo 502 eran mujeres, es decir, un 9.8% (Cerrejón).

Frente a esto, en el diálogo con empresas del sector, las empresas pusieron de manifiesto que por el tipo de actividad que se desarrolla en las minas existen varias barreras culturales y técnicas que impiden una mayor vinculación de mano de obra femenina. Sin embargo, han venido desarrollando programas para la capacitación y posterior contratación de mujeres tanto en tareas administrativas, como en operaciones. Adicionalmente, varios de los funcionarios de empresas entrevistados relataron que el trabajo de las mujeres en las minas ha generado impactos positivos en el ambiente laboral, dada la dedicación y disciplina que las mujeres imprimen en el desarrollo de sus actividades, y que contrario al supuesto de que las mujeres piden más permisos que los hombres, las estadísticas

de permisos e inasistencias no revelaba una relación directa con la población femenina de trabajadores.

## **6. Debilidad en las políticas empresariales para la contratación de grupos étnicos**

En cuanto a vinculación laboral de comunidades étnicas en gran minería empresarial de oro y materiales de construcción se cuenta con poca información recopilada en el trabajo de campo. Sin embargo, de acuerdo al Censo Minero (2012), en promedio, entre los trabajadores de la gran minería, sólo el 3% pertenece a grupos étnicos, lo que permite evidenciar que existen dinámicas de inequidad en el acceso a empleo por cuestiones étnicas.

Para el caso de minería de carbón, teniendo en cuenta que en el departamento de La Guajira, principalmente en la zona de la Alta Guajira, la mayor parte de la población es indígena, la vinculación laboral de población étnica resulta importante en el relacionamiento de la empresa y su entorno. Según la empresa, haciendo referencia a las empresas contratistas en la zona del puerto de embarque del carbón, todas cuentan con personal Wayuú. y señalan que , una de las empresas contratistas es una asociación de trabajadores de esta etnia. Al respecto, líderes sindicales manifestaron que la subcontratación a través de empresas contratistas o a través de bolsas de empleo genera inestabilidad laboral y limitaciones para asociarse.

## **7. Capacidad comparativa de generación de empleo de los subsectores mineros:**

Como se mencionaba anteriormente, la minería de pequeña y mediana escala es una actividad intensiva en mano de obra, lo que la convierte en una importante fuente de generación de empleo y de encadenamientos productivos principalmente en las zonas rurales más apartadas y con mayores índices de NBI -necesidades básicas insatisfechas-.

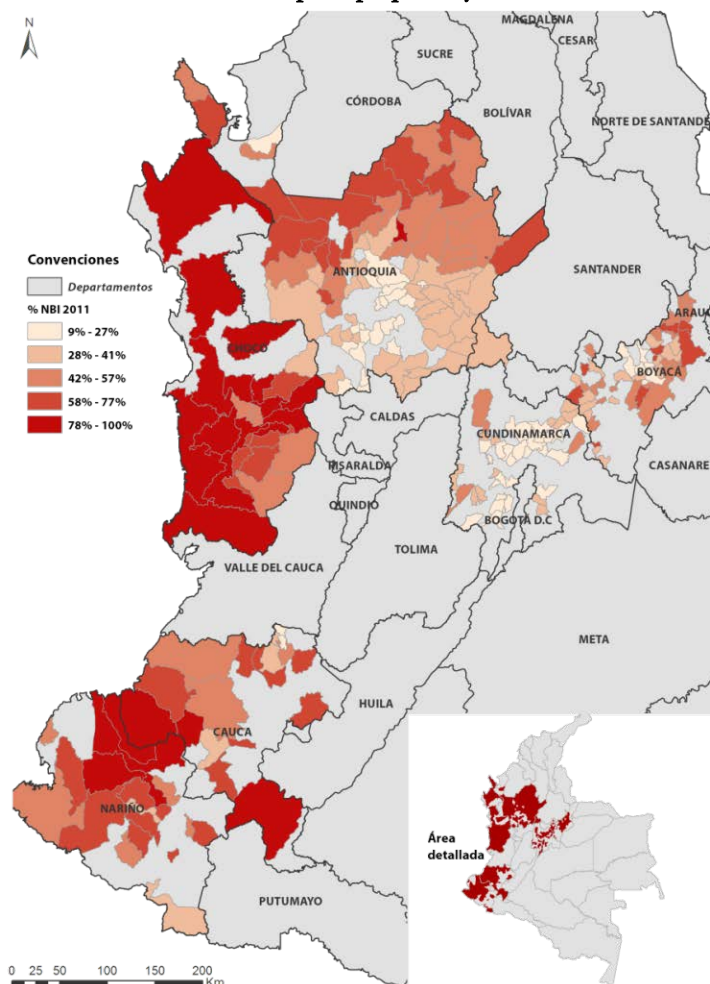
Resulta evidente que el elevado valor agregado por persona empleada de la gran minería proviene de su alta productividad, de ser muy intensiva en capital y en consecuencia su contribución a la economía no viene particularmente por la vía del empleo. Esto contrasta con la capacidad de la pequeña minería de generar empleo y de responder a retos de pobreza y de allí la importancia del acompañamiento a la misma.

Específicamente en la minería de pequeña escala de carbón, según Fedesarrollo (2011), en Norte de Santander genera en promedio empleo directo a cerca 10.500 personas y se calcula que del carbón viven 20 mil familias. En Boyacá, se estima que la misma actividad genera empleo para entre 4.000 y 8.000 personas. En Cundinamarca la cifra asciende a 16.000 empleos (Fedesarrollo, 2012, pág. 22). Por su parte, Hawkins (2014) afirma que:

“En los departamentos del interior del país, las estimaciones de la cantidad de trabajadores de la minería de carbón son muy rudimentarias, debido al gran número de minas pequeñas-artesanales y a la forma extralegal de las relaciones laborales y los contratos de trabajo. No obstante, se puede decir, incluso de las empresas más tecnificadas, que la intensidad de

mano de obra es mucho mayor comparada con la actividad carbonífera en la minería a cielo abierto” (Hawkins, 2014)

**Mapa 2 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a 2011 en departamentos estudiados para pequeña y mediana minería**



Fuente: Elaboración propia con información de DANE, 2011

Algunas experiencias del trabajo de campo dan cuenta de estos datos y cifras. En la localidad de Ciudad Bolívar por ejemplo, la asociación ANAFALCO ubicada en el Parque Minero Industrial donde residen empresas pequeñas y medianas productoras de materiales de construcción ha sido determinante en lo referente a la generación de empleo. Según miembros de la asociación: *“Se ha generado empleo, son 900 personas vinculadas directamente, más unas 3.000 vinculadas indirectamente. Gracias a eso la relación con la comunidad es buena.”*

Asimismo, miembros de la comunidad de Mosquera afirman que:

*“La minería tradicional sí genera empleo, este sector empezó a poblarse hace más de 90 años, los barrios se conformaron hace 50 o 60 años. La explotación minera inició desde que*

el barrio empezó a hacer como sus primeras casitas. Como unos 90 años, empezaron así como dos personas, y pusieron sus casitas. La extracción del material era manual, entonces ahí sí se empleaba la gente, era otro medio de sustento. En el sector de Mondoñedo, el dueño decía: bueno, puedes vivir acá y puedes extraer el material, me pagas un porcentaje de lo que saques y puedes permanecer ahí. Con el auge el dueño empezó a abrir su frente de trabajo, trajo maquinaria y empleó mucha gente, fue el pilar para que muchos surgieran”. (Entrevista con miembro de la comunidad de Mosquera).

## 8. Prácticas culturales discriminatorias de las mujeres en entornos mineros

En la minería de oro de pequeña y mediana escala, la participación de la mujer es diferenciada según la región, y especialmente, según el tipo de minería de oro (aluvial o de socavón).

Según Güiza (2013), el 72% de las mujeres que llevan a cabo labores operativas en las minas, lo realizan en pequeñas minas sin título minero, lo que indica que la gran demanda de trabajo para la mujer en el sector se produce en la pequeña minería informal (Güiza, 2013). En contextos de pobreza y ausencia de alternativas laborales, donde muchas mujeres son madres cabeza de familia, las mujeres se dedican a labores asociadas a la minería como única alternativa de subsistencia. De acuerdo a un docente en el Norte del Cauca, las mujeres *“o trabajan en minería o trabajan haciendo aseo en casas de familia de Cali”*.

En la minería de socavón, las labores que realizan las mujeres, en la mayoría de los casos se limitan a la cocina para los mineros y el trabajo con residuos. Lo anterior está asociado a una prohibición estipulada en el Código Sustantivo de Trabajo<sup>8</sup>, que a pesar de haber sido declarada inexecutable en 1997 por la Corte Constitucional<sup>9</sup>, sigue vigente en el imaginario colectivo de las comunidades que se dedican a la minería.

Algunos actores consideran que esta prohibición no implica discriminación. Por ejemplo, un representante sindical en Segovia considera que el hecho de no poder acceder a los socavones es una “cuestión de constitución”. En la zona andina de Nariño, algunos mineros consideran que esta prohibición tiene sentido en la medida en la que protege a la mujer de una actividad difícil, dura y muy riesgosa. Otros actores insisten en que el lugar de la mujer “..es el hogar” y hacen referencia a la necesidad de preservar valores tradicionales asociados a los roles de género.

Sin embargo, en un espacio de diálogo con Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, varias mujeres afirmaban que existe discriminación en el tipo de participación de la mujer en la actividad. Explican que ellas sólo pueden realizar labores accesorias, pero no pueden ser socias de los emprendimientos mineros, pues “...los hombres son dueños de todo”.

<sup>8</sup> Art. 242. Trabajos prohibidos (Declarado inexecutable): “Las mujeres, sin distinción de edad, y los menores de 18 años no pueden ser empleados en trabajos subterráneos de las minas, ni en general, trabajar en labores peligrosas, insalubres o que requieran grandes esfuerzos (...)”

<sup>9</sup> Ver Sentencia C-622-97.

El trabajo de las mujeres en la minería también se ve obstaculizado por limitaciones en los procesos de formalización. Por ejemplo, en el municipio de Buenos Aires, Cauca, la Asociación de Mujeres Agromineras, que reúne aproximadamente 200 barequeras, lleva desde el 2013 en proceso de registro sin respuesta por parte de la ANM. Esto ha generado desconfianza por parte de las comunidades en las instituciones.

Sin embargo, existen algunas excepciones. En los departamentos de Nariño, Cundinamarca y Boyacá, donde hay presencia de pequeña y mediana minería, algunas mujeres son dueñas de sus minas, y trabajan con las mismas condiciones y herramientas que los hombres, o en labores directivas y administrativas como ocurre en Boyacá. Incluso, en el municipio de La Llanada, Nariño, una de las 5 minas formalizadas con certificación *Fairmined*<sup>10</sup> es propiedad de una mujer que conoce todas las labores asociadas a la mina y es ejemplo en la región por su nivel de tecnificación y trabajo responsable.

En la minería de oro en Chocó, Antioquia, Cauca y Nariño, las mujeres que trabajan con residuos resultantes de la extracción o de los procesos de beneficio de oro desempeñan tres tipos de labores<sup>11</sup>:

- ❖ Chatarreras: Mujeres encargadas de recolectar los residuos de la mina, seleccionarlos y procesarlos.
- ❖ Hueveras: Mujeres que van a los entables y piden “balto” (sobras).
- ❖ Costaleras: Mujeres que se encargan de lavar los costales y recuperar los residuos.

En un diálogo con mujeres chatarreras de Segovia y Remedios, las mujeres explicaban que lo que las lleva a chatarrar es el alto nivel de desempleo de toda la región, así como la tradición de chatarrar que pasa de generación en generación. Afirman que prefieren dedicarse a chatarrar que a trabajar como empleadas domésticas o en empleos formales, pues a pesar de la inestabilidad laboral de la actividad, ésta les da un margen amplio de libertad en términos de horarios y reglas, y pueden ganar más dinero, “...si tienen suerte”.

Muchas de estas mujeres son madres cabeza de familia y la naturaleza informal del chatarreo le da flexibilidad de horarios para poder cuidar de sus hijos. También les permite llevar a sus hijos a su lugar de trabajo cuando no tienen con quien dejarlos. Según una chatarrera, ellos [sus hijos] van con ellas y les gusta aprender y desde pequeños van creciendo con esa tradición minera.

Se plantean dilemas de política frente a estas situaciones: una eventual tecnificación de algunos procesos de la minería en estas regiones implicaría una centralización de los residuos de las minas en plantas de beneficio, impactando fuentes de ingresos de estas poblaciones de mujeres, por otra parte este tipo de tecnificación conllevaría reducciones en riesgos de salud, por ejemplo la exposición de las mismas a sustancias tóxicas como el mercurio.

<sup>10</sup> Fairmined: Éstándar de responsabilidad en minería de oro artesanal ver : <http://www.fairmined.org>

<sup>11</sup> Estos términos son comunes sobre todo en el Nordeste y Bajo cauca antioqueño.

Ahora bien, hay municipios donde la actividad minera ancestral de oro y de arcilla, les permite a las mujeres cierta autonomía en los procesos de subsistencia. Muchas mujeres participan en la producción minera a través de diversas técnicas. Por ejemplo, en el departamento del Chocó, muchas mujeres se dedican al “mazamorreo”/barequeo, “zambullidera”, “chorro” y minería de socavón. En el municipio de Ráquira, Boyacá, las mujeres se han dedicado a la producción de artesanías por medio de la extracción artesanal de arcilla.

Algunas de las acciones de las empresas han girado en torno a la promoción de la contratación de mano de obra local, generando que la minería constituya una gran fuente de empleo para el municipio.

En el municipio de Cogua, Cundinamarca, las grandes empresas ladrilleras se han constituido al interior de un Parque Minero Industrial. Según directores de una fundación asociada a la responsabilidad social de estas empresas: *“en la vereda se han generado más de 200 empleos. Ya no existen muchos chircales porque las grandes empresas los unieron a ellos. Les compraron el terreno y algunos se unieron a las empresas como empleados. La minería ha representado una fuente de empleo significativa para el municipio.”*

De otro lado, en el municipio de Mosquera, Cundinamarca, algunas empresas han tratado de generar empleo por medio de contrataciones directas a población de bajos recursos en zonas de invasión, sin embargo, la comunidad ha generado acciones con el objetivo de perjudicar a las empresas industriales. Funcionarios de la alcaldía manifestaron que:

Las empresas quieren ayudar, ofrecen empleo a las personas que viven en la invasión, pero las mismas personas de la comunidad incentivan la problemática de inseguridad. Los empleados roban el combustible y material, crean canales de comercialización de material, de combustible. Hemos realizado unas mesas de trabajo con los frentes de seguridad, con gobierno y pues esa es la queja de los industriales.

## 9. Retos y desafíos para el trabajo decente en la implementación de la política de formalización de la pequeña y mediana minería

El segundo de los objetivos estratégicos o componentes del trabajo decente establece que se deben **garantizar los derechos de los trabajadores** *“para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de todos los trabajadores, y en particular de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses”* (OIT-El programa de Trabajo Decente). Al respecto, la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) establece que estos derechos son universales y que se aplican a todas las personas en todos los países, independientemente del nivel de desarrollo económico.

Por su parte, Ghai (2006, Pág.28) afirma que este componente “constituye el marco ético y legal para todos los elementos del trabajo decente” (Ghai, 2006). Así pues, su principal ámbito de



operación está en el campo normativo, mientras que su reconocimiento y aplicación efectiva depende de la capacidad institucional y de los recursos que asignen los Estados a este fin (Procuraduría General de la Nación, 2011).

En este sentido, el componente aplicado al contexto laboral de la minería en Colombia está directamente relacionado con la garantía de los derechos de los trabajadores mineros, pero también con un marco normativo y la aplicación efectiva del mismo, a partir de un enfoque diferencial e incluyente, que garantice el acceso igualitario al sector, al reconocer la diversidad de los contextos donde se practica la actividad minera.

Para el análisis de este componente se incluye el debate alrededor de la formalización y comercialización de la pequeña y mediana minería en Colombia, haciendo énfasis en la necesidad de reconocer esta actividad y dotarla de legalidad, bajo la comprensión de que existen muchas comunidades dependen de esta actividad como fuente de trabajo.

Los altos índices de informalidad de las unidades de producción minera en el país (Ver Tabla 2), que afectan principalmente a la pequeña y mediana minería<sup>12 13</sup>, representan grandes retos para el sector y su institucionalidad. Estos retos son principalmente en términos de la necesidad de transformar el enfoque y las herramientas de apoyo para garantizar el acceso a un trabajo decente y el cumplimiento de parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales en el sector.

**Tabla 2 Informalidad en las unidades de producción minera**

Mineral	Con título	Sin título
Carbón	60%	40%
Materiales	41%	59%
Oro	15%	85%
Otros	24%	76%
Total	37%	63%

Fuente: Censo Minero, 2012

La realidad de los mineros informales refleja un abismo entre las reglas formales –construidas desde Bogotá- y reglas informales –aquellas que corresponden prácticas y tradiciones en los territorios-. En este sentido, uno de los desafíos principales tiene que ver con la aplicación de un enfoque diferencial e incluyente que garantice el acceso igualitario al sector, reconociendo la diversidad de los contextos donde se practica la actividad minera. Lo anterior se debe traducir en medidas graduales para la

<sup>12</sup> Según el último Censo Minero (2012), de las 14,000 unidades mineras censadas, aproximadamente el 98% son de pequeña y mediana minería.

<sup>13</sup> Para profundizar en el tema de informalidad en la minería y minería de hecho ver por ejemplo: Giraldo, J. y Muñoz, J.C. (2012). "Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia". Medellín: EAFIT; Eslava, A., (ed.). (2014). "Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana". Medellín: EAFIT-COLCIENCIAS; Defensoría del Pueblo. (2010). "La minería de hecho en Colombia". Bogotá.

formalización, acordes con las características particulares de la explotación, es decir, acorde con el mineral que se está explotando y del tipo y tamaño de minería que se realiza<sup>14</sup>.

Así pues, la rigidez en la formalización minera puede conllevar barreras a la formalidad laboral como ocurre en toda la economía, la pregunta que surge es cómo lograr protecciones esenciales en protección laboral en los entornos de minería informal.

## 10. Desconocimiento de la tradición minera y de los contextos locales

---

Para que procesos de formalización de pequeña y mediana minería sean pertinentes y exitosos, se requiere del reconocimiento y comprensión de los contextos locales en los que se desarrolla esta actividad de manera tradicional. En los casos de los 3 minerales abordados en este estudio se encontraron particularidades que reafirman la necesidad de un enfoque diferencial dentro de la política pública de formalización. En los párrafos siguientes se presentan algunos casos que ilustran la heterogeneidad de las dinámicas locales.

En el caso de la explotación de materiales de construcción existen limitaciones para la formalización asociadas a las prácticas tradicionales y culturales propias de la población local. De acuerdo con una funcionaria de la Alcaldía municipal de Ráquira, Boyacá, *“La mayoría de los artesanos no asocian la extracción de arcilla con minería, y mucho menos con el licenciamiento ambiental. El mayor problema es que la arcilla está alrededor de todo el municipio. Las familias extraen arcilla en los lotes de las casas”*. Según lo argumentó, las familias ven esta extracción como una labor ancestral y no tienen conocimiento frente a las afectaciones paisajísticas, morfológicas de los suelos y en fuentes hídricas. Ante esto, un funcionario de la Alcaldía de Nemocón, Cundinamarca, manifestó que existe una problemática histórica asociada a la propiedad de la tierra. Expresó que como la explotación tiene más de 80 años y “es muy complicado formalizarlos. La mayoría de los predios tienen falsas tradiciones, son sucesiones por generaciones”.

La tradición minera del departamento de Boyacá se ilustra claramente con el relato de una asociación de mineros tradicionales que refieren que siempre ha habido explotación de arcillas para ladrillos y carbón para cocinarlos. “Así se construyó la iglesia del pueblo. A TermoPaipa se le vendió desde 1975 con una cooperativa que existía en ese entonces”. Otros señalan que la minería tradicional se ha transmitido generacionalmente, pero hoy ya no está generando ingresos y no hay beneficios por parte del Estado: *“nuestra salud se la hemos regalado al Estado, no hay becas para los hijos de los carboneros”*

En muchas regiones de explotación de oro, las condiciones de los mineros se configuran en gran medida desde la debilidad de las instituciones, el papel que juegan las distintas organizaciones comunitarias y la presencia de actores armados intermediando en la cadena de valor u organizando diversas intervenciones en la actividad minera. Por ejemplo, en Buriticá, en el occidente de Antioquia, la migración masiva de mineros del Nordeste supera la capacidad operativa de las

---

<sup>14</sup> Tal y como lo plantea el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia –GDIAM–, “el reto es, entonces, entender la naturaleza de la minería artesanal, de la minería informal y, en general, de la minería a pequeña escala, diferenciar claramente la minería con vocación de formalización de los otros tipos de minería (...)” (Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia –GDIAM–, 2015, pág. 25)

instituciones locales. Según un funcionario de la Alcaldía, al Estado “le toca entrar con legalidad a contextos complejos de ilegalidad que lo superan”. En este contexto resulta artificial separar la influencia de la minería legal y formal de la influencia de la minería informal e ilegal. La situación de las poblaciones es la combinación de todas estas fuerzas en un contexto de baja gobernabilidad

Un representante de la comunidad de El Bagre hace énfasis en la importancia de la vocación y tradición minera para la población en el Bajo Cauca antioqueño. Explica que un barequero puede llegar a ganar \$1,100,000 pesos al mes, mientras que con un jornal en agricultura no alcanza el salario mínimo. La pequeña minería es entonces el medio privilegiado de subsistencia de la comunidad. Por su parte, un minidraguero en el municipio de Ayapel, Córdoba, explica que *“las personas llegan al oro por necesidad”*, y que en regiones como esta (con altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas), la minería *“es la única actividad que permite salir de la pobreza rápidamente”*. Esta situación se repite en regiones de tradición minera de oro, como el Nordeste antioqueño, norte del Cauca, la zona andina en Nariño y Chocó. En estos contextos, las comunidades hacen énfasis en que las políticas de formalización deben ser diferenciadas y coherentes con las realidades territoriales.

En el municipio de Andes, Antioquia, algunos mineros explicaban que el problema de la política de formalización es que los *“entables, barequeros y chatarreros no caben en el modelo de gran empresa a través de contratos y tecnificación”*. En la misma línea, mineros de carbón en Boyacá manifestaron sentirse desprotegidos en comparación con la gran minería, y reclaman que no deben ser *medidos “con la misma vara con que miden a Cerrejón”*, refiriéndose a los requerimientos técnicos y los pagos de impuestos y regalías.

En Cauca, Antioquia, hicieron énfasis en la ausencia de reconocimiento por parte del Gobierno de los mineros itinerantes (como barequeros, minidragueros y motobombos), y en la incertidumbre sobre la manera como se puede estimular una actividad que tiene una naturaleza no-estática, variable y diversa<sup>15</sup>, *“¿qué pasa si el barequero crece o encuentra modos para invertir en mecanización [para mejorar su capacidad de producción, ingresos y calidad de vida]?”*. En síntesis, existe una necesidad generalizada de transformar una política que le exige lo mismo a todos los actores sin diferenciar contextos y vulnerabilidades.

## 11. Insuficiente acompañamiento estatal para el mejoramiento de prácticas y procesos de formalización

La implementación de una política enfocada en el control y la sanción, sobre el acompañamiento para el mejoramiento a los pequeños y medianos mineros con vocación de formalización,<sup>16</sup> es una de las demandas más recurrentes en las zonas explotación a pequeña y mediana escala en todas las regiones de estudio. Los mineros consideran que los operativos de cierre de minas, en lugar de la implementación de programas con inversión estatal para la mejora de los procesos productivos, son

<sup>15</sup> Por ejemplo, en muchas regiones del país, los barequeros interactúan con la minería mecanizada.

<sup>16</sup> Para profundizar en el debate sobre minería con vocación de formalización ver “Propuestas para una Visión Compartida de la Minería en Colombia” (2015) del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia – GDIAM-, disponible en: <http://gdiam.ssrc.org/Mineria.pdf>

un obstáculo para la garantía del derecho a un trabajo decente, al cual podrían acceder a través de la formalización.

En las regiones de explotación de oro en Antioquia, esta problemática ha sido el detonante de varios paros mineros. El más reciente tuvo lugar en Segovia en octubre de 2015, asociado al cierre de once minas ordenado por la Procuraduría, que afectaría a 35.000 personas en la región<sup>17</sup>. En un espacio de diálogo realizado en Cauca, subregión del Bajo Cauca antioqueño, los mineros explicaban que el enfoque punitivo actual está ligado a una ausencia de distinción entre la informalidad y la criminalidad en contextos específicos. En Boyacá, por ejemplo, un minero afirmó sentir que *“somos vistos como los peores malhechores, ... no somos ilegales porque no hemos matado a nadie”*. En zonas especiales de orden público –como el Bajo Cauca y el Nordeste antioqueño–, los mineros expresaban que son, por un lado, víctimas de los grupos armados ilegales, y por otro lado, revictimizados por parte del Estado, que los señala injustamente como “auspiciadores” de los grupos armados.

En general, los pequeños mineros consultados expresaron su descontento con la política actual de formalización que se traduce en la ilegalización de la pequeña minería, a través del cierre de minas y la destrucción de maquinaria. En Segovia, los mineros insisten en que *“Necesitamos asesoría jurídica y técnica antes de castigar”*. De manera similar, un minero en El Bagre, explicaba que *“es necesario un enfoque de control pedagógico”*, que implica un cambio de foco del Gobierno, de la estigmatización y el castigo hacia la pedagogía y el acompañamiento con enfoque diferenciado. En Gámeza, Boyacá un minero de carbón expresó lo siguiente, *“no recibí beneficio del gobierno, sólo amenazas y persecución de los entes. El gobierno no le extendió la mano al carbonero legalizado. No le ponen cuidado ni al campesino, ni al minero, no invierten ni en salud, ni en educación [para el minero, ni para sus hijos], ni en capacitaciones para los mineros. Sólo hay amenazas, si no se cumple se va a la cárcel”*.

En cuanto al papel de las instituciones, un integrante de la comunidad en Segovia se quejaba del papel de Corantioquia, quien *“llega a poner multas a entables por temas como el depósito de lodos en cuerpos de agua y vertimientos, pero no dan soluciones ni acompañan en el proceso”*. En el Bajo Cauca planteaban la ausencia de una articulación interinstitucional efectiva en el nivel local, pues la Policía realiza operativos de cierre de minas y destrucción de maquinaria, desconociendo los procesos de formalización que se llevan a cabo desde la Gobernación. Situaciones similares han ocurrido en Sogamoso, Boyacá, donde por falta de diálogo interinstitucional, se han cerrado minas de carbón que están en proceso de legalización por minería tradicional.

Para el caso de materiales de construcción y carbón, la ausencia de acompañamiento estatal para procesos de formalización y cumplimiento de estándares ambientales es una de las mayores preocupaciones de los pequeños y medianos mineros. En la vereda Guatagui de Ubaté, Cundinamarca, la producción de ladrillo se desarrolla de manera artesanal, afectando el medio ambiente y la salud por la contaminación que generan los chircales<sup>18</sup> cuando se quema el material.

<sup>17</sup> Ver El Tiempo (2015, 5 de noviembre). “En Segovia (Antioquia) continúa paro por cierre de minas”. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-segovia-antioquia-entran-a-paro-por-cierre-de-minas/16421282>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

<sup>18</sup> Horno rudimentario para la fabricación de ladrillo.

Los mineros consideran que “a pesar de que hay una voluntad para cumplir con los requerimientos, hace falta programas para la mejora de los procesos productivos” y aseguran que *“la autoridad nunca se ha presentado en la vereda para hacer capacitaciones”*. Los cierres de las minas y chircales tienen como consecuencia el deterioro de las relaciones de los mineros con las instituciones, y específicamente con la CAR departamental. Desde la Alcaldía de Ráquira, una funcionaria sostuvo que *“se han realizado capacitaciones en tema de emisiones, pero la idea es que se capaciten también en formalización”*.

Un caso similar ocurre en Nemocón, donde los chircales generan contaminación intensa, puesto que los hornos no cuentan con un mecanismo de eliminación de gases. Un integrante de la comunidad expresó que a pesar de que los pequeños mineros cuentan con licencias de explotación – que comparten entre varias familias-, carecen de planes de manejo ambiental debido a que *“no cuentan con los recursos para tecnificar los hornos”*. Según un funcionario de la Alcaldía del municipio, no hay un acompañamiento constante porque la vereda se encuentra muy lejos. Por su parte, la CAR ha desarrollado capacitaciones sobre temas de formalización, sin embargo por el cierre de algunos hornos, los habitantes perdieron el interés y decidieron no volver a asistir a las reuniones organizadas por la Corporación. En palabras de un líder comunitario: *“antes recibíamos capacitaciones ambientales por parte de la CAR, pero como nos cerraron varios hornos pues muchos ya no volvieron más”*.

En el municipio de Nobsa hay una oficina regional de la ANM, sin embargo, no cumple ningún rol en el acompañamiento a procesos de formalización, su función es el seguimiento y fiscalización de los títulos existentes en Boyacá y Casanare.

La respuesta institucional local especialmente desde las CAR es diversa y muy asociada a la idoneidad técnica y autonomía de éstas. Es destacable ver como a problemas similares en distintas regiones se dan respuestas distintas con diverso grado de efectividad.

## 12. Procesos de formalización costosos, lentos y con serias asimetrías en el acceso a la información

---

*“Legalización sin tanto ‘perendengue’ pero con un mínimo de condiciones”* (Entrevista con miembro de la comunidad de El Bagre, Antioquia).

Los costos, requisitos, y asimetrías en el acceso a la información constituyen otro gran obstáculo para una formalización exitosa, que garantice el derecho al trabajo en regiones de explotación de pequeña y mediana escala.

Para los 3 minerales, los mineros consultados señalaron obstáculos asociados a trámites que dificultan el cumplimiento de los requisitos para su formalización. En varios municipios de Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Boyacá, los mineros se referían a las dificultades para obtener

requisitos como el Registro Único de Comercializadores de Minerales –RUCOM-<sup>19</sup>, los Certificados de Origen<sup>20</sup>, el PTO<sup>21</sup>, el PMA<sup>22</sup> y la Licencia Ambiental<sup>23</sup>, entre otros<sup>24</sup>, para poder explotar y comercializar el mineral a un precio justo, pues la ausencia de los mismos los obliga a vender al mercado negro.

Lo anterior asociado a las demoras y al no-cumplimiento de plazos por parte de las Instituciones<sup>25</sup> para dar respuesta a las diferentes solicitudes de los mineros. En Soacha, Cundinamarca, las dificultades se presentan debido a que no hay cumplimiento por parte de la CAR en los tiempos (90 días) para dar respuesta a la solicitud de Licencia Ambiental que permite que los mineros se formalicen. Así lo expresaron algunos mineros que participaron en un taller:

“Han pasado 4 y 8 años donde los mineros han invertido dinero para nada, no dan respuesta (...) Mientras tanto hacen operativos y cierran minas. (...) La CAR da unos términos para el PMA, se pasan los documentos, no se recibe respuesta, la explicación por parte de la CAR es que los empleados son contratistas y se les finalizó el contrato. Están acabando con los pequeños mineros”.

Casos similares ocurren en Antioquia, Cauca y Boyacá. Por ejemplo, en el municipio de Buenos Aires, Cauca la Asociación de mujeres agromineras, que reúne a 200 barequeras, lleva desde el 2013

<sup>19</sup> El Registro Único de Comercializadores de Minerales-RUCOM-, busca certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan los minerales en Colombia para darle mayor transparencia a la comercialización. El RUCOM es administrado por la Agencia Nacional de Minería. La obligatoriedad de la norma inició el 1 de enero de 2015, por lo tanto el comercializador que no se encuentre certificado en la actualidad estaría expuesto a sanciones y decomisos (Agencia Nacional de Minería, 2015)

<sup>20</sup> El Decreto 0276 del 17 de febrero de 2015, que reglamenta el Registro Único de Comercializadores –RUCOM-, estableció que el Comercializador de Minerales Autorizado deberá contar con un Certificado de Origen expedido por el Explotador Minero. El Certificado de Origen es un documento que se emite para comprobar la procedencia lícita del mineral que se transporta, transforma, distribuye, intermedia o comercializa. También es administrado por la ANM (Agencia Nacional de Minería, 2015).

<sup>21</sup> El Plan de Trabajo y Obras –PTO- está estipulado en el Art. 84 de la Ley 685 de 2001. Es el informe final de la fase de exploración que suministra la base técnica, logística, económica y comercial para tomar la decisión de invertir y desarrollar un proyecto minero. Antes del vencimiento de la etapa de exploración, es decir, 30 días antes, el concesionario debe presentar el PTO para su aprobación por parte de la Agencia Nacional de Minería (Agencia Nacional de Minería, 2015).

<sup>22</sup> Simultáneamente con el PTO debe presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa, el Plan de Manejo Ambiental –PMA-. Sin la aprobación de este estudio y la expedición de la licencia ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera (Ley 685 de 2001. Art. 85)

<sup>23</sup> La Licencia Ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente (Ministerio de Medio Ambiente o CAR) para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje (ANM, s.f)

<sup>24</sup> En algunas zonas existen otros requisitos tales como estudios arqueológicos.

<sup>25</sup> Para ilustrar el contraste entre pequeña y gran minería para la aprobación y legalización de los títulos mineros ver: Reportaje de Maria Teresa Ronderos, Revista Semana (2011), “La fiebre minera se apoderó de Colombia”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>. Consultado el 6 de noviembre de 2015. Citado en GDIAM (2015), “Propuestas para una Visión Compartida de la Minería en Colombia”. Pág. 20.

en proceso de registro sin respuesta por parte de la ANM. En Boyacá, donde hay mineros que solicitaron una prórroga un Contrato en Virtud de Aporte, y no han recibido respuesta por parte de la ANM. El tiempo que duraría la prórroga de habérsela aprobado al momento de solicitarla ya está por vencer, por lo que aún no sabe qué va a ocurrir con su título.

En Puerto Boyacá, el Ministerio de Minas definió un área de reserva minera que sólo incluía la cabecera municipal. Los mineros realizaron una solicitud en el año 2010 de una nueva área de reserva que acogiera desde el corregimiento de Serviez hasta Hermitaño, sin embargo, no se ha dado respuesta. En el caso de Buriticá, Antioquia, existen actualmente varios procesos de formalización que se ven obstaculizados por el atraso en la entrega de PTO's y PMA's por parte de la empresa a mineros que firmaron subcontratos de formalización: “[La empresa] no quiere entregar los PTOs y PMAs<sup>26</sup> porque el Gobierno no les ha aprobado a ellos las licencias ambientales”<sup>27</sup>. Estas situaciones ilustran una asimetría en la obligatoriedad en el cumplimiento de plazos para los mineros, y la flexibilidad para las Instituciones.

La inequidad y asimetría en el acceso a la información como obstáculo para la formalización de los pequeños mineros, el desconocimiento de los mineros sobre los requisitos necesarios para llevar a cabo el proceso de formalización es una situación recurrente.

Por ejemplo, en el departamento de Boyacá, municipio de Sogamoso, un líder comunitario expresó: “Se han hecho tres reuniones con profesionales para dar cumplimiento al proceso minero porque no conocemos el tema”. Frente a esta situación, Corpoboyacá ha brindado algunas capacitaciones; además los mineros cuentan con una norma ambiental que les ha servido de guía, denominada “Protocolo para Fuentes Fijas”. Sin embargo, el líder comunitario argumentó que para ellos seguía siendo difícil dar cumplimiento a las normas porque no tienen un amplio conocimiento del tema: “Necesitamos un profesional que conozca el tema ambiental y nos ayude con el cumplimiento de los requisitos”. En el municipio de Andes, Suroeste antioqueño, los mineros expresaban su desconocimiento sobre la normatividad referente a la titulación, contratos y figuras de formalización y ausencia de asesoría jurídica para negociar en igualdad de condiciones.

La falta de información o conocimientos sobre los requerimientos de información, la manera de acceder a ella y la ausencia de mecanismos efectivos de atención a quejas ha llevado a muchos mineros a ser víctimas de engaños o estafas por parte de profesionales que se aprovechan de la

<sup>26</sup> Específicamente en el municipio de Buriticá, Antioquia, en las negociaciones entre la empresa y los pequeños mineros para definir los términos de los subcontratos de formalización, se estableció que los costos del PTO y el PMA iban a ser asumidos por la empresa. Este es un caso excepcional, normalmente, estos costos los debe asumir el operador.

<sup>27</sup> El otorgamiento de esta licencia ha sido controversial por escándalos de corrupción. Ver: Jiménez Morales, G. (31 DE MAYO DE 2015). “Asesor de Corantioquia negoció millonario contrato con Continental Gold”. El Colombiano. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/ingeniero-fue-juez-en-corantioquia-y-parte-en-la-continental-gold-FD2041214>. Consultado el 9 de noviembre de 2015.

situación, pues no hay reglas, criterios, tarifas establecidas o pólizas de cumplimiento, y generan contenidos de baja calidad a precios muy altos<sup>28</sup>.

Esto se pudo observar en Boyacá, donde mineros que explotan carbón han contratado ingenieros o abogados para tramitar la solicitud de título, pero la solicitud es negada y el área queda libre. Posteriormente encuentran que el título fue otorgado a otra persona que resulta tener vínculos con el profesional que estaba asesorando al pequeño minero. También ocurre que los profesionales que contratan para diseñar su PTO o PMA, les cobran altas sumas de dinero que sobrepasan el costo real del estudio. En otros casos, han pagado estos servicios y los profesionales se han desaparecido con el dinero y sin entregar el producto solicitado. Esto refleja claramente la necesidad de una asesoría más cercana y eficiente por parte del Estado.

La investigación de campo indica que los costos para el mejoramiento de los proyectos mineros son muy altos, lo que dificulta que los pequeños mineros cumplan con los requisitos exigidos. En un espacio de diálogo con pequeños mineros de oro en el municipio de La Llanada, Nariño, estos expresaban que *“queremos legalizarnos pero no nos alcanza”*. En municipios de explotación minera de pequeña escala para la producción de ladrillos en Boyacá y Cundinamarca los mineros coinciden en que uno de los mayores obstáculos es la ausencia de recursos para la tecnificación de los hornos que les permita cumplir con la normatividad ambiental. En municipios mineros de Cauca, Nariño y Boyacá, los pequeños mineros coinciden en que afiliar a sus empleados a seguridad social es inviable económicamente. En palabras de uno de ellos en Boyacá: *“el pecado más grande es ser legalizados, la plata se va en el pago de insumos, servicios, seguridad social, rete-fuente, impuestos, regalías, nos tratan como si fuéramos multinacionales”*

La dificultad en acceder a servicios bancarios es otro limitante para la formalización en municipios mineros en Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Boyacá, pues *“nadie le presta al minero”*, señaló un minero en Segovia. En el municipio de Andes, los mineros identificaban la dificultad en el acceso a créditos por el desconocimiento por parte de entidades bancarias sobre la actividad minera, así como por la incertidumbre propia de la actividad. Esto lleva a los pequeños y medianos mineros a buscar préstamos informales y dificulta sus posibilidades de realizar la actividad bajo un criterio empresarial. Al respecto, Fedesarrollo señala que,

“Sin diferencias por región, en la mayoría de los casos, la financiación se logra a través del comercializador y/o de los propios ingresos de la actividad; y no ven a la entidad bancaria como una alternativa, sino por el contrario una institución desconocedora de las características específicas del sector minero. (...) Los bancos NO existen para este grupo, dadas las exigencias y respaldos que solicitan, que generalmente son de propiedades, finca raíz o vehículos” (Fedesarrollo, 2011).

Para un pequeño emprendimiento minero que está invirtiendo con altos niveles de riesgo, los costos de formalización son una carga que de manera general se ve onerosa. Las problemáticas que viven

<sup>28</sup> De acuerdo con varias entrevistas desarrolladas durante el trabajo de campo realizado, los costos de un PTO y un PMA oscilan entre 20 y 40 millones de pesos cada uno.



los pequeños mineros y sus relatos evidencian que la política actual de formalización se puede estar convirtiendo en un incentivo contrario a su objetivo, es decir, más informalidad, o como lo relata un funcionario de la Alcaldía de Puerto Boyacá, Boyacá, *“son tantos trámites que es más barato pagar multas que pagar los trámites, entonces se abren espacios para la informalidad”* y la ilegalidad

### **13. Contradicciones en el ordenamiento territorial que obstaculizan la posibilidad de formalización**

---

Existen contradicciones con el ordenamiento territorial que plantean una serie de restricciones para los procesos de formalización de pequeños y medianos mineros.

Para el caso de minería de oro, casos como los de Andes, Buriticá en Antioquia, y Ayapel en Córdoba, donde el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-/Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- no contempla “zonas industriales”, y por lo tanto excluye la construcción y/o formalización de plantas de beneficio. En el caso de Nariño, más de la mitad de su territorio hace parte de una zona de reserva forestal (Ley 2da), a pesar de que en la práctica, gran parte de esta zona ha sido históricamente intervenida por la población para agricultura, ganadería y minería. Los procesos de formalización en municipios de tradición minera de la zona andina tales como La Llanada, Los Andes-Sotomayor, Cumbitarra, Guachavés y Samaniego se ven obstaculizados por complicaciones asociadas a la ausencia de sustracción de zona de reserva para poder llevar a cabo la actividad minera de manera formal.

Por su parte, asociaciones de mineros en Antioquia y comunidades étnicas mineras en Cauca, Chocó y Nariño consideran fundamental poder participar y estar incluidos en el ordenamiento del territorio y han buscado alternativas como la creación de zonas de reserva especial minera, que logre equilibrar la formalización con el ordenamiento del territorio. De acuerdo con varios representantes de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, esto implica construir la posibilidad real de legalización -no de formalización a través de una empresa- para las comunidades a través de una política minera diferencial.

En Boyacá, una de las principales dificultades para la formalización ha sido la lenta delimitación de páramos, pues ésta se superpone con zonas que tradicionalmente han sido explotadas. Según actores institucionales del departamento y pequeños mineros, hay áreas que están por encima de los 3.000 msnm y no cuentan con ecosistema de páramo, y otras que están por debajo y si tienen este ecosistema. Dan como ejemplo el municipio de Jericó, en Boyacá, que está sobre los 3.000 msnm. Si se sigue la norma, en este municipio no podría haber actividades agrícolas, ganaderas, etc., y de hecho el municipio en su conjunto quedaría en área restringida. Actualmente se está adelantando desde la gobernación de Boyacá, una caracterización social, ambiental y económica para proponer una delimitación que corresponda con las características regionales pues una cota nacional no refleja la realidad de los ecosistemas presentes en cada región.

#### 14. Inequidad en los mecanismos dispuestos para la formalización

---

La percepción general en municipios con explotaciones mineras de pequeña y mediana escala en áreas tituladas por grandes empresas es de inequidad respecto a los términos y condiciones en los subcontratos de formalización minera con las empresas titulares. En este sentido, pequeños y medianos mineros en Antioquia, Chocó, Cauca, Nariño y Boyacá consideran que existen profundas asimetrías en el modelo de participación y distribución de la renta del sector.

En particular, en municipios mineros de Antioquia y Cauca, los pequeños y medianos mineros se quejan de que a través de los subcontratos de formalización, las empresas “*pagan a destajo*”, es decir por porcentaje de producción, sin que puedan predecir sus beneficios. Además, las áreas disponibles para operación son muy restringidas (En Segovia se habla de 6 has. por subcontrato). También consideran que los plazos son reducidos, lo que limita recuperar la inversión. Explican además que a través de la figura, los mineros informales pueden terminar contribuyendo a labores de exploración para empresas titulares sin ninguna garantía de permanencia pues la renovación no es obligatoria: “*nos van a utilizar para que exploremos para las multinacionales*” (Entrevista con pequeño minero en la vereda de La Toma, Suárez, Cauca).

En el Bajo Cauca, los mineros explicaban que el cambio de condiciones –con la introducción de la figura de subcontratos de formalización–, sumado al aumento de requisitos para la formalización constituye un gran obstáculo para su derecho al trabajo. En otra región (departamento del Cauca) señalaban “*La política actual no ofrece verdaderas alternativas de formalización para el pequeño minero (artesanal y con pequeña maquinaria). La única opción de legalización es algo así como un contrato de arrendamiento*” (Entrevista con un funcionario de la Alcaldía de Santander de Quilichao). Según las empresas mineras en el Cauca, el subcontrato de formalización establece un nivel de autonomía para cada empresa formalizada partiendo del acompañamiento de las instituciones pública del sector minero-energético, encargadas de avalar, acompañar y fiscalizar las labores desarrolladas en las áreas asignadas. El titular parte de la voluntad de ceder áreas para la formalización, aclarando que la política y legislación creada para tal fin es competencia directa del Estado en la implementación y éxito de este programa.

Los pequeños mineros en trance de formalización manifiestan las demoras por parte de algunas instituciones relacionadas con la formalización. En Sogamoso, hay una cooperativa de pequeños mineros que quiere ser dueña del título donde explotan a través de un subcontrato. A la fecha no han podido realizar la solicitud pese al que título original ya está vencido porque aún no hay un acto administrativo que de por terminado el contrato inicial y libere el área. El panorama se complica aún más pues temen que este acto administrativo no ocurra pronto debido a que el titular no está al día con los requerimientos de ley (actualización del PTO y pago de pólizas), y este es un requisito indispensable para cerrar el contrato.

En Samacá, Boyacá, hay un título de una empresa que actualmente no lo está explotando, varios mineros lo están haciendo de hecho. Sin embargo, la empresa no procede a apoyar los procesos de

formalización minera de estos pequeños productores, o como expresa un minero, *“Ni rajan ni prestan el hacha. Solo hacen estorbo. Todo está en ruinas pero ni venden, ni prestan, ni alquilan ni nada.”*

En el diálogo con pequeños mineros informales y dos representantes de empresas titulares en el municipio de Andes se evidenció la problemática entre pequeños productores y empresas titulares. Los representantes de empresas ofrecían a los mineros dos caminos distintos para su formalización: por un lado, el subcontrato de formalización y por otro el contrato de operación. Este ejercicio permitió contextualizar el debate sobre estas dos figuras de formalización para la minería informal en áreas tituladas<sup>29</sup>, y da cuenta de cómo los caminos para entrar a la legalidad son limitados por la inexistencia de áreas libres, así los titulares no estén llevando a cabo una explotación que se requiera.

De acuerdo con un experto en minería en Antioquia, en el marco de la Ley 1382 de 2010, a partir de una solicitud de legalización, los mineros informales podían operar hasta que les definieran su situación. Durante este proceso, tenían que demostrar que llevaban mínimo 10 años en el territorio, así como presentar un PTO y un PMA. Mientras tanto, el oro lo seguían vendiendo de forma ilegal. El Gobierno se demoró 4 años en dar razón sobre la disponibilidad de las áreas (previamente tituladas o de reserva) y al final, de 150 minas que presentaron solicitud en el Nordeste Antioqueño y Bajo Cauca, sólo 16 se encontraban en áreas libres (muchas solicitudes se encontraban bajo títulos de Mineros S.A o en áreas de reserva forestal). Este proceso fallido creó expectativas en mineros informales que aún no se resuelven.

La Ley 1382 se derogó por falta de consulta previa en el 2013 (siguió siendo vigente para solicitudes ya presentadas, no para nuevas solicitudes), y se retornó al marco establecido por la Ley 685 de 2001, donde los mineros informales sólo podían operar a través de la figura de contratos de concesión. Sin embargo, esta figura “no le gustaba a empresas porque debían asumir los pasivos ambientales y la seguridad social de los mineros”, entonces se buscaron nuevas alternativas.

Surge entonces la figura de subcontratos de formalización en la Ley 1658 de 2013 (Ley del Mercurio). En un principio, esta figura queda estipulada como un contrato entre privados, entonces el Gobierno interviene agregándole la condición de presentar el PTO y el PMA, *“que en la práctica, crea demoras en el proceso”*.

---

<sup>29</sup> La figura de la venta o cesión parcial se mencionó muy pocas veces en los departamentos visitados. Varios actores coinciden en que esto se debe a la complejidad de los trámites en la ANM.

**Tabla 3 Características principales del subcontrato de formalización y del contrato de operación**

Característica	Subcontrato de formalización	Contrato de operación
Responsabilidad sobre pasivos ambientales	Operador	Titular
Afiliación a seguridad social y condiciones de seguridad industrial	Operador, como independiente	Titular
Responsabilidad de PTO y PMA	Operador	Titular
Duración	4 años, a veces más	Indefinido (se negocia entre privados)
Etapas donde opera	Exploración y Explotación	Explotación
Obstáculos principales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demoras en trámites por parte de Instituciones (para el caso antioqueño, por parte de la Gobernación)</li> <li>- Ausencia de oficinas y personal en campo de CAR y autoridad minera competente.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en hallazgos en campo

### 15. Debilidad en la oferta institucional para garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades

La garantía del derecho al trabajo en el sector minero está también asociada a la posibilidad de realizar una actividad competitiva que les permita a los pequeños y medianos mineros acceder al mercado con condiciones justas. Esto implica tener en cuenta las condiciones de comercialización de los distintos minerales.

La normatividad que regula la comercialización de minerales en el país se centra en:

- El Artículo 112 de la Ley 1450 – Plan Nacional de Desarrollo- ordena implementar las *“medidas de control a la comercialización de minerales”*.
- El Artículo 112 queda reglamentado en el Decreto 2637 del 17 de diciembre de 2012.
- El Decreto 0705 del 12 de abril de 2013 modifica el plazo para que los interesados cumplan con los requisitos hasta el 12 de enero de 2014
- El Decreto 0276 de 2015 de la ANM, *“por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores – RUCOM-”*

#### En minería de oro:

Para el caso específico de la comercialización de oro, el Banco de la República era la única entidad autorizada para comprarlo hasta 1992. Con la Resolución 54 de 1992 del Banco de la República -en conformidad con el artículo 13 de la Ley 9 de 1991 que establece que el mercado de oro en Colombia es libre-, este dejó de ser el único comprador de oro y pasó a ser un agente más dentro

del mercado. A partir de este momento, la venta de oro se ha desregulado y “*no ha logrado encontrar un proveedor ideal que le garantice calidad, precio, origen ‘sin sangre’ y pago de regalías*” (Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S., 2014, p. 131)

Actualmente, gran parte de la producción de la pequeña y mediana minería se encuentra determinada por reglas informales y prácticas tradicionales en las regiones mineras, paralelas al control estatal. Existen diversos conflictos en las zonas de explotación minera asociados a toda la cadena de valor. Específicamente, la regulación de la comercialización y exportación de oro tiene graves vacíos relacionados con la dificultad de la trazabilidad.

Gran parte del oro producido en el país se vende a comercializadoras que tienen agencias de compra en municipios mineros, o se abastecen de la red de comerciantes intermediarios. Estos actores se encargan de la intermediación entre los pequeños y medianos mineros y el mercado de oro nacional e internacional (Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S., 2014).

Sin embargo, la evasión y el desvío de recursos de regalías, la comercialización ilegal de oro, el contrabando, el lavado de activos y el fraude tributario son algunas de las problemáticas asociadas a la comercialización de oro<sup>30</sup>. Según cifras de la ANM, sólo el 17% del oro y la plata que se extrae en el país proviene de un proyecto minero con un título formal, el 83% restante proviene de explotaciones informales e ilegales (El Tiempo, 2015).

En zonas especiales de orden público, estas prácticas están asociadas a la participación de grupos armados legales e ilegales en varias etapas de la cadena de valor. Según cifras de la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal, hay 291 municipios en los que se ha identificado la presencia de minería ilegal influenciada por grupos armados al margen de la ley (Portafolio, 2015). Estas dinámicas dificultan la formalización de la comercialización de pequeños y medianos mineros, pues son estigmatizados a través del discurso de la “*minería criminal*”.

El Gobierno ha adelantado políticas para la regulación y control de la comercialización de oro. Específicamente, la creación del Registro Único de Comercialización de Minerales –RUCOM– por parte de la Agencia Nacional de Minería –ANM– respondía a la necesidad de promover la

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, ver casos de tráfico de oro y lavado de activos de la comercializadora Goldex, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/caso-goldex-lavado-de-activos-y-alianzas-con-bandas-criminales/15143549>. Consultado el 10 de noviembre de 2015. También está la investigación adelantada por el Senador Iván Cepeda contra la comercializadora Giraldo y Duque en Valle del Cauca, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/piden-investigar-otra-empresa-lavado-de-activos-traves-articulo-541936>. Consultado el 10 de noviembre de 2015.

Ver también “El país exporta más oro del que produce”. El Tiempo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/indicadores/exportacion-de-oro-en-colombia/14019217>. Consultado el 10 de noviembre de 2015, donde se evidencia que, según cifras de la Contraloría, entre 2003 y el 2011 fueron producidas 10 toneladas de oro por año por encima de las que aparecen pagando regalías al país, es decir, se habrían dejado de pagar entre 58 mil y 107 mil millones de pesos por ese concepto.

transparencia en términos de procedencia y trazabilidad del mineral que se vende en el mercado interno y para exportación<sup>31</sup>.

Sin embargo, a pesar de la creación del RUCOM, la realidad en los territorios mineros es que el cierre de compras de oro informales ha sido la única política que obliga a cumplir la ley. De acuerdo con las entrevistas, el énfasis del Gobierno ha sido el castigo a productores y la ausencia de controles en los demás eslabones de la cadena de valor. Este enfoque puede estar induciendo mayor opacidad en la comercialización del oro: *“El enfoque actual está fortaleciendo el comercio de contrabando de minerales, es decir, están creando ilegalidad al intentar erradicarla”* (Entrevista con un comercializador de oro en El Bagre, Antioquia).

Específicamente en lo asociado a la exportación, un comercializador de oro de El Bagre explicaba los requisitos que debe cumplir:

- ❖ Certificación de origen
- ❖ Comprobante de pago de regalías
- ❖ Listado de barequeros
- ❖ Factura de compra de oro
- ❖ Trazabilidad

Para garantizar la trazabilidad, el comercializador consultado utiliza un software donde registra todos sus movimientos. Sin embargo, explica que la trazabilidad no es rentable para las compras de oro: con trazabilidad, un comercializador gana aprox. \$100,000,000 al mes por 150kg, mientras que sin trazabilidad la ganancia es de \$500,000,000 por la misma cantidad, pues “no se reporta nada, no se paga 4x1000 y no se pagan regalías”.

En cuanto a la fiscalización, el comerciante de El Bagre explicaba que *“el problema de la producción se trasladó a la comercialización. Por ejemplo, un entable con 10 trabajadores le saca a cada uno un Certificado de Origen para poder vender el oro como si fueran barequeros”*. Otra práctica común es la suplantación de identidad de barequeros para vender el oro, pues estos últimos lo pueden hacer de forma legal. Sin embargo, explica que esto va a constituir un problema muy grave para los barequeros en el futuro cuando comience el proceso de fiscalización y *“la DIAN le caiga a los barequeros cuando revise las cantidades de oro que registran y van a perder los beneficios del régimen de subsidiados”*.

Pequeños y medianos mineros consultados en varios municipios de Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó, explicaban que como no pueden vender el oro de forma legal por la cantidad de trámites y requisitos asociados a la formalización, comercialización y bancarización<sup>32</sup>, deben recurrir al

<sup>31</sup> El oro para exportación está exento del impuesto al valor agregado –IVA–, a diferencia del oro para el mercado local. En ambos casos se aplica el pago de regalías.

<sup>32</sup> Ver apartado sobre formalización minera donde se explica de manera detallada los problemas asociados a trámites, costos, tiempos, requisitos y asimetrías en el acceso a la información para la formalización de pequeños y medianos mineros.

mercado negro donde reciben mucho menos<sup>33</sup> y no se reporta el pago de regalías<sup>34</sup>. Lo anterior asociado a que el Decreto 0276 de 2015 de la ANM establece que sólo pueden comerciar oro 6 tipos de personas:

1. Titular
2. Contrato de operación
3. Minería de hecho en área de reserva especial
4. Población afro/indígena
5. Barequero
6. Chatarrero

Las comunidades en zonas mineras consideran que la normatividad deja por fuera al pequeño y mediano minero, que produce el 98% del total de oro producido en el país (Censo Minero, 2012).

Además, los trámites y vías para llevarlos a cabo, dificultan el proceso llevando a que “nos toque venderlo [el oro] a cualquier precio”, como señalaron representantes de un consejo comunitario en el norte del Cauca. Una representante de la UMATA en Condoto describe esta problemática: *“¿qué ha pasado con el proceso de certificación del barequeo del municipio de las áreas mineras? En el caso del Condoto ese es un trámite que precisa del RUCOM y un certificado que consta un rápido y fácil trámite vía internet, el problema es que la página, a cargo de la ANM, está siempre colapsada. Eso obliga a que los barequeros no certificados tengan que mal vender su producción en el mercado negro”*.

El oro de todas maneras se vende y en las circunstancias descritas genera un margen para el intermediario ilegal con frecuencia asociado a crimen organizado, bandas u organizaciones armadas que encuentran en este oro oportunidades para el lavado de activos y utilidades originadas en la posición dominante que ejercen como compradores.

**En minería de materiales de construcción:**

## **16. Acceso desigual a técnicas y tecnologías para el mejoramiento de la productividad**

Las dinámicas asociadas al acceso al mercado suponen otros retos para el sector de Materiales de Construcción. Este sector se ha constituido como una industria cercana a los centros de consumo, como lo explicaron asociaciones empresariales; es una industria que no está propiamente en los entornos urbanos, suburbanos o periurbanos, pero sí muy cerca a los centros de consumo que son en su mayoría las grandes ciudades.

Particularmente, en el departamento de Cundinamarca los mercados giran en torno a Bogotá y, en el caso de Boyacá, alrededor de las operaciones de las cementeras ubicadas en municipios industrializados relativamente grandes, como Tunja y Sogamoso.

<sup>33</sup> Pequeños mineros del municipio de Andes, Antioquia, explicaban que en el mercado negro pierden aproximadamente \$20,000 pesos por gramo de oro.

<sup>34</sup> Esto último es una preocupación recurrente en pequeños y medianos mineros que reconocen la importancia del pago de regalías para inversión social en los territorios.

En el caso particular de Sogamoso, existen pequeñas, medianas y grandes empresas que se dedican a la producción de ladrillo para la construcción. A raíz de un proyecto realizado por Corpoboyacá, grandes y pequeñas empresas que comparten una misma área, decidieron tecnificar sus hornos con el fin de aumentar la calidad de la producción, y disminuir los impactos ambientales.

Las grandes empresas cambiaron sus hornos a Holman y Colmena, mientras que los medianos y pequeños mineros realizaron hornos con ducto de chimenea que implicaban una menor inversión. Esta diferenciación de los hornos hizo que la relación entre grandes y pequeños productores se deteriorara, ya que los grandes productores esperaban que todos los mineros realizaran la misma inversión. Así lo manifestó un líder de una Junta de Acción Comunal: *“Los grandes productores esperaban que los otros también cambiaran sus hornos a hornos grandes y más tecnificados, pero yo les hago ver que se trata de que todos podamos subsistir [...]. A los grandes les convenía que los pequeños desaparecieran.”*

Debido a esta situación, se han generado tensiones en el proceso de comercialización del material que inciden en el derecho a tener igualdad de oportunidades laborales. Pequeños y medianos mineros se han visto afectados por factores como calidad, cantidad y precio del material, debido a que la tecnificación de grandes productores les permite obtener más material de mejor calidad en relación a la que obtienen los pequeños y medianos mineros. Por esta razón, se ha generado, en palabras de un líder comunitario, *“una competencia desleal en la venta del material”*.

En relación a la comercialización del material, una empresa que participa en la compra de arenas y gravas para la construcción, expresó que antes de iniciar el proceso de compra del material, verifica que las pequeñas o medianas empresas mineras cuenten con los siguientes requerimientos:

- ❖ Plan de trabajo y obras
- ❖ Licencia ambiental
- ❖ Título minero
- ❖ RUCOM

No obstante, miembros de la empresa manifestaron que el hecho de que el productor no cumpla con los requisitos que le exige la ley, no constituye una razón de peso para dejar de comprar el material, debido a que la oferta de materiales no es ilimitada y en estos casos priman variables de calidad y costos: *“No es fácil conseguir muchos productores cercanos a las zonas en las que se va a construir [...] Por lo general, se escoge el productor más cercano a los proyectos de construcción, debido a que el transporte del material es muy costoso”*.

Precisamente, el transporte de los materiales para la construcción es uno de los aspectos más relevantes asociado a su comercialización, debido a los elevados precios que involucra trasladar el material de un lugar a otro. Un informe ejecutivo de la UPME sobre Materiales de Construcción (2014), establece que el transporte adquiere una alta participación en la estructura de costos finales de los materiales, tanto en su comercialización como en la cadena de distribución, puesto que el distanciamiento de la oferta de los materiales de construcción determina el precio final de venta del producto. En el informe se asevera que



“la participación del transporte dentro de esta industria de los materiales de construcción y arcillas, puede llegar a representar hasta el 70% del valor final del producto, generando un alto impacto económico en el precio de venta, la rentabilidad de la operación minera y el cumplimiento de las condiciones pactadas en tiempo, cantidad y calidad a los clientes, lo cual, incide en su satisfacción” ( Unidad de Planeación Minero Energética, 2014).

### En minería de carbón:

En el departamento de Boyacá se produce carbón térmico y carbón metalúrgico, *“la producción de carbón metalúrgico representa cerca del 58% de la producción total; el térmico pesa 42%”* (Fedesarrollo, 2011). Este último tiene como fin el consumo interno y se utiliza para la generación de energía, principalmente en el sector industrial. El carbón metalúrgico se destina para la producción de coque con fines de exportación, aunque también se utiliza a nivel interno para la fabricación de acero, entre otros (Unidad de Planeación Minero Energética, 2012). Estos usos hacen que los principales consumidores de carbón en el departamento sean empresas siderúrgicas, termoeléctricas y cementeras.

Los retos para la comercialización del carbón en el departamento se asocian principalmente al transporte del mineral y al rol de comercializadores o intermediarios.

## 17. Deficiencias en la infraestructura y vías para el transporte del mineral

---

Tal y como ocurre con el transporte de materiales de construcción, los costos y tiempos que se deben invertir en este aspecto son determinantes en las ganancias de la producción de carbón para los pequeños y medianos productores. Según Fedesarrollo, la infraestructura de transporte que enfrenta la actividad es deficiente e incrementa los costos del mismo. Fedesarrollo señala que, *“de acuerdo con el Censo Minero de Ingeominas, en Norte de Santander el 79% de la infraestructura vial con la que cuenta la minería es trocha, mientras que para Boyacá y Cundinamarca representa el 77% y 49%, respectivamente”* (Fedesarrollo, 2011). Esto coincide con lo expresado por un representante de una asociación de mineros al norte de Boyacá, quien dice que hace falta mejoramiento de vías y que los costos de transporte hacen que la explotación no sea rentable.

Algunos mineros cuentan con sus propias volquetas y llevan el mineral directamente a los centros de acopio o a las empresas, en otros casos deben contratar un transporte para que lo distribuya. Los mineros deben asumir el costo del transporte e incluirlo en el precio de venta del carbón. En otros casos, el carbón es recogido por los compradores directamente en boca de mina cubriendo ellos los gastos de transporte y comprando a menor precio.

Un productor del municipio de Sogamoso hacía los siguientes cálculos: el precio por tonelada es de \$96.000, lo que deja una ganancia neta entre los \$5.000 y los \$7.000 tras la deducción de gastos de transporte y producción. Así mismo, pequeños mineros de la zona de Gámeza, señalan verse afectados económicamente porque, el pago de impuestos se calcula con base en el precio final del carbón y no en el precio en boca de mina. Sin embargo, para este cálculo no se tiene en cuenta el

pago del impuesto del transporte: “*nos cobran doble impuesto, el del transporte que ya se pagó, y el del carbón*”, lo que hace que sus ganancias disminuyan.

Los altos costos del transporte inciden en el “*aprovechamiento del potencial exportador. La falta de infraestructura de transporte impidió que Colombia se beneficiara más del auge del carbón*” (Fedesarrollo, 2011). Una iniciativa que se ha planteado desde hace varios años pero que no se ha llevado a cabo, y cuyo futuro aún es incierto, es la construcción del Ferrocarril del Carare que permitiría transportar el carbón del interior del país hacia los puertos de embarque para su exportación. Al respecto, la ANM señaló, en Mayo del presente año, que se está trabajando para “*visibilizar en términos de mercado la oferta de carbón del interior del país, sobre la base de una infraestructura y logística adecuada, que permita a estos pequeños productores mejorar sus condiciones de competitividad. (...) Es vital para el logro de este fin, la construcción de vías terciarias al interior del país, o del Ferrocarril del Carare*” (Agencia Nacional de Minería, 2015).

Los costos de transporte afectan de manera desigual a los grandes productores, a cementeras y acerías en Boyacá, creando para los pequeños una externalidad pues los grandes de todas maneras usan la vía con tracto mulas de mayor eficiencia y también mayor impacto en las condiciones de la vía.

## 18. Participación desregulada de intermediarios en los procesos de comercialización del mineral

---

El segundo reto en términos de comercialización se relaciona con el rol de los intermediarios en la venta del carbón. Este rol varía según las características de la producción, es decir, varía si se trata de minería artesanal, pequeña minería o de mediana minería. Dentro de la minería artesanal y la pequeña minería hay una gran cantidad de mineros que opera de manera informal. Al no cumplir con los requisitos técnicos y ambientales, los mineros no pueden vender de manera directa a empresas que exigen el cumplimiento normativo. Esto es aprovechado por los intermediarios que no hacen exigencias al productor y que son quienes más se benefician de la comercialización del mineral, “*pues el precio de compra al productor es mucho menor que el precio de venta*” como lo afirmó un funcionario público del departamento.

De acuerdo con una organización internacional con presencia en el departamento, los comercializadores pueden ser centros de acopio que compran el carbón a mineros que cuentan con título y a otros que no lo tienen. Las empresas compradoras, por su parte, exigen el cumplimiento de requisitos de ley a los centros de acopio, más no a los productores. Esta situación implica que los contratos entre productores y comercializadores sean de carácter informal y carezcan de garantías para unos y otros. Es decir que se genera una competencia desleal entre productores pues no hay precios fijos ni exclusividad en la compra. Cuando se trata de asociaciones o cooperativas, la comercialización directa es más viable, dando mayor estabilidad a los productores.

Algunas empresas compran carbón térmico directamente a los productores, como una estrategia para fortalecer a los pequeños y medianos mineros y que se conviertan en empresarios, sin embargo, la demanda de la empresa es muy alta y algunos mineros no tienen cómo responder.

Durante un conversatorio con pequeños mineros del departamento, algunos pusieron de manifiesto una problemática que se ha venido presentando con la empresa. Según relataron varios de ellos, la empresa se ha negado a cancelar el valor de la compra, aduciendo mala calidad del mineral. Los productores solicitan que se les devuelva el producto o que se realice una contra-muestra para verificar su calidad, pues pertenece a las mismas minas de las que han extraído el carbón en las ventas anteriores. Los términos del contrato impiden la devolución del mineral y la empresa permite la contra-muestra pero en laboratorios seleccionados por esta última. La situación está afectando a varios mineros y representa una gran suma de dinero (alrededor de 400 millones de pesos en total).

El caso anteriormente mencionado, es ilustrativo con respecto a las dificultades que encuentran los pequeños mineros para la comercialización del mineral, pero también, frente a los procesos de formalización, donde el acompañamiento del Estado es fundamental.

Los medianos productores, según la caracterización realizada por Fedesarrollo, *“compran a otros productores, tienen centros de acopio y añaden valor al separar y preparar mezclas adaptadas a las características de los consumidores con control de calidad. Sus clientes son usualmente grandes consumidores y en ocasiones exportan directamente”* (Fedesarrollo, 2011). Sin embargo, teniendo en cuenta los parámetros utilizados en el censo minero, las diferencias entre pequeña y mediana minería pueden ser mínimas según la UPME, por lo que las dinámicas asociadas a la comercialización del mineral, pueden no diferir mucho entre un productor de pequeña escala y uno de mediana<sup>35</sup>.

Con respecto a la exportación del mineral, tres actores diferentes hicieron referencia a un caso que afectó la imagen del carbón de Boyacá a nivel internacional. Con la caída del precio del carbón desde el 2012, se generaron trampas por parte de algunas empresas que exportaron carbón de mala calidad, mezclándolo con carbón de mala calidad. Un buque que transportaba el carbón de una de estas empresas fue inspeccionado en altamar por los compradores que encontraron el carbón mezclado. Este carbón fue devuelto y otro buque de la misma empresa que estaba a punto de salir también fue detenido. Esta situación hizo que la empresa quebrara y a que se impusiera un veto al carbón de Boyacá. *“Le pusieron un sello que decía, carbón Boyacá de mala calidad”*

Algunas acciones y alternativas:

- ❖ Cooperativas de mineros en municipios de tradición minera de la zona andina de Nariño tales como Los Andes-Sotomayor y La Llanada plantean la importancia de que las cooperativas tengan su propia comercializadora de oro legal en el municipio. Específicamente en La Llanada, la Alianza para la Minería Responsable –ARM (por sus siglas en inglés)<sup>36</sup>- ha apoyado a la cooperativa de mineros en la certificación de Minería Justa *Fairmined*, para exportar oro a

<sup>35</sup> “El tamaño de las UPM fue calculad de acuerdo al número de trabajadores empleados, siendo UPM Grandes aquellas que cuentan con más de 70 empleados, Medianas entre 6 y 70 empleados, y Pequeñas aquellas que tienen hasta 5 empleados” (Unidad de Planeación Minero Energética, 2012).

<sup>36</sup> Para la lista completa de Certificaciones Fairmined apoyados por ARM en Colombia ingresar a: <http://www.responsiblemines.org/es/certificacion-fairmined/actores-cadena-fairmined>

través del refinador francés S&P Trading al reconocido fabricante suizo de relojes y joyería Chopard.

- ❖ Por su parte, pequeños y medianos mineros en un diálogo sostenido en Segovia, Antioquia, proponen alternativas tales como la creación de tarifas razonables que garanticen el precio justo a través de intervención estatal, así como la reactivación del papel del Banco de la República como único autorizado para comercializar con oro, pues esto aseguraría la estabilidad para comerciar. Asimismo, mencionaban la necesidad de asesorías y apoyo en la obtención del RUCOM. Por su parte, varios representantes de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca insisten en la importancia de la adopción de un enfoque diferencial para minería, es decir, que conceptos tales como “minería legal” e “ilegal” y las políticas para abordarlas se construyan desde las comunidades, bajo la comprensión de que la minería es una alternativa de entrada al mercado e inclusión de las comunidades.

El tercer componente del Trabajo Decente, **promover el diálogo social**, hace referencia a que la “participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas” (OIT - El programa de Trabajo Decente). En este sentido, promover el diálogo social *“es una manifestación de la democracia que se expande hasta el ámbito del trabajo”* (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 27).

Lo anterior implica que los actores con intereses en los asuntos del trabajo tengan libertad de opinión y participación para la toma de decisiones que les conciernen, ya sea sobre temas específicos de la relación con empleadores, o de lo relativo a políticas laborales, económicas y sociales que determinan las condiciones de empleo (Ghai, 2006)

En este sentido, el componente de diálogo social aplicado al contexto laboral de la minería en Colombia está directamente relacionado con la libertad de asociación y negociación colectiva; los niveles de participación en la toma de decisiones en el lugar de trabajo.

### **Asociaciones y cooperativas de pequeños y medianos mineros**

En Colombia uno de los caminos para la formalización y el fortalecimiento técnico de la pequeña minería es la asociación. La Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia (2014), resalta el fortalecimiento asociativo y empresarial como una de las líneas del Programa de Formalización Minera. Este Programa busca orientar en alternativas de conformación, seguimiento, financiamiento y bancarización para la conformación de empresas asociativas y empresas de pequeña escala (Ministerio de Minas y Energía, 2014b).

Sin embargo, a pesar de la existencia de estos programas, la información cualitativa recopilada da cuenta de diversas limitaciones y afectaciones que impiden que pequeños mineros puedan asociarse. Estas dificultades obedecen principalmente a factores como el desconocimiento de la normatividad relativa a sus derechos; la falta de información sobre procesos y beneficios de la asociatividad y los esquemas cooperativos; ausencia de acompañamiento institucional y de recursos; desincentivos

generados por prácticas empresariales; y las dinámicas de victimización y amenazas a la integridad<sup>37</sup>. A continuación se desarrollan varias situaciones que ilustran estas problemáticas.

### 19. Insuficiente acompañamiento estatal para las asociaciones de pequeños y medianos mineros.

En municipios de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Cauca y Nariño, la falta de acompañamiento institucional, sumado al desconocimiento y la falta de información para el desarrollo de medidas productivas ha generado limitaciones frente al grado de autonomía y empoderamiento de las asociaciones y frente a las posibles iniciativas para el mejoramiento de las condiciones de la actividad minera.

En el municipio de Nemocón, Cundinamarca pequeños mineros se dedican a la producción de minería de arcilla con títulos que comparten entre varias familias. En la vereda existen dos asociaciones. Según un líder comunitario de la vereda, las asociaciones han incentivado el desarrollo de proyectos de restauración y, especialmente, buscan reducir el número de hornos para disminuir el deterioro ambiental y aumentar la tecnificación. No obstante, tal y como lo manifestó el líder, a pesar de la existencia de estas asociaciones y su voluntad por disminuir el impacto ambiental, no hay un compromiso real por parte de las instituciones del gobierno para apoyar a las asociaciones en cuanto a información y recursos. Un representante de una de estas asociaciones manifestaba:

“Queremos hacer mucho pero no conocemos cómo, a nosotros nos toca someternos a lo que digan las instituciones nacionales. [...] queremos que nos tengan en cuenta nuestra intención de cooperar, que nos den capacitaciones y que nos den un tiempo [...] Nadie nos ha asesorado, el gobierno no se da, no quieren negociar y no brindan apoyo”.

En el municipio de Ubaté se realizó un diálogo con miembros de la comunidad, quienes aseguraron que allí la minería para la producción de ladrillo constituye la única fuente de empleo y subsistencia. La producción del material se desarrolla de manera tradicional por parte de mineros informales. Esta actividad ha generado impactos en el medio ambiente y la salud, especialmente en lo que respecta a las fuentes hídricas, el impacto de las cenizas en el suelo y enfermedades pulmonares. Tales afectaciones han hecho que la Corporación Ambiental realice algunos cierres de mina por el incumplimiento de las normas ambientales. Los mineros establecieron que para poder cumplir con dichas normas era necesario asociarse para, entre todos, tecnificar algunos hornos y mitigar los impactos ambientales: “falta un acuerdo asociativo para tener mejores hornos”; sin embargo, *“los estándares del medio ambiente que fija el gobierno son muy altos [...] no podemos tecnificar todos los hornos porque es muy costoso, ojalá pudiéramos asociarnos pero no tenemos ningún apoyo del gobierno”*.

<sup>37</sup> Asociaciones de pequeños y medianos mineros en zonas especiales de orden público denuncian la incapacidad del Estado para garantizar el derecho a la vida y la integridad de las personas. En esas zonas, son comunes los asesinatos, extorsiones y amenazas a miembros de asociaciones y cooperativas. (Ver capítulo derecho a la vida, libertad y seguridad y capítulo de derecho a la asociación y participación en la vida pública).

Esta situación da cuenta de la afectación al disfrute del derecho en tanto limita las posibilidades de pequeños mineros para asociarse por los altos costos que implicaría una tecnificación de hornos necesaria para la mitigación de los impactos ambientales y por la falta de acompañamiento y apoyo por parte del gobierno.

En ocasiones las instituciones públicas solicitan procesos y trámites dispendiosos que afectan o limitan el disfrute del derecho a la libre asociación. Este es el caso del municipio de Puerto Boyacá, en Boyacá, donde los pequeños mineros conformaron una asociación debido a que ésta era la figura que se solicitaba por las instituciones públicas para la comercialización del material. La asociación que se conformó consta de cuatro pequeños mineros, que realizan explotaciones de grava y arena de río sobre una misma área. Sin embargo, a pesar de tener esta asociación conformada, los trámites para el cumplimiento de los requisitos normativos siguen siendo dispendiosos. Miembros de la asociación afirman que *“los procesos con el Ministerio son demorados”*.

En municipios mineros en Nariño tales como La Llanada y Los Andes-Sotomayor existen cooperativas de mineros que han avanzado en procesos ejemplares de asociatividad, participación en el modelo de desarrollo local, prácticas sostenibles y responsables y formalización. Sin embargo, en diálogos con algunos de estos mineros, estos manifiestan que el Estado, a través de trámites y procesos contradictorios, pareciera querer acabar con los esquemas cooperativos. En este sentido, explican que en la región los mineros trabajan por frentes en distintas minas dentro de un mismo título que está a nombre de la Cooperativa. El problema surge cuando, por ejemplo, quieren afiliarse a sus empleados a seguridad social, pero no pueden hacerlo porque tendría que ser la Cooperativa, como titular, la que realice los trámites. Es decir, la ley va en contravía a la estructura organizativa propia de la actividad minera de la región, restringiendo la posibilidad de mejorar las condiciones laborales de sus empleados de las minas, incluso aunque trabajan bajo el amparo de un título legal.

Con respecto a la explotación de carbón en el departamento de Boyacá son diversas las asociaciones y cooperativas de mineros que existen. El número y tamaño de los asociados y sus UPM varía según la organización. Algunas de ellas, como en el caso de Samacá, cuentan con socios que son pequeños mineros y otros que son tanto productores de carbón, como también compradores, que a su vez, son quienes adelantan el proceso de coquización para posteriormente comercializarlo. Desde la cooperativa se hacen procesos de acompañamiento, gestión y seguimiento a cada una de las minas y en caso de encontrar fallas en algunas se toman decisiones desde el consejo directivo. También existen asociaciones que realizan acompañamiento ambiental para ayudar a los productores a cumplir con los requerimientos de ley en esta materia.

Dentro de las principales dificultades que enfrentan las cooperativas y asociaciones en Boyacá, está la caída del precio del carbón. Esto ha hecho que algunas de las minas que forman parte de los títulos tengan la operación detenida. Sin embargo, entre los asociados realizan el mantenimiento de estas minas para evitar accidentes por acumulación de gases.

Al interior de estas formas organizativas se presentan dificultades y conflictos debido a la prelación de intereses individuales sobre los colectivos, o al incumplimiento de acuerdos por alguno de sus integrantes. Estos conflictos pueden llevar a la disolución de las asociaciones, sin embargo, tener un

contrato con el Estado (título minero), los obliga a permanecer asociados para continuar con la explotación. Este es el caso de una asociación de mineros en Sogamoso Boyacá donde durante la fiscalización han surgido algunos requerimientos por parte de las autoridades competentes, para el mejoramiento de las minas. Algunos de los mineros no quieren hacer las adecuaciones solicitadas en su mina, afectando al conjunto de los mineros pues la sanción recae sobre el título completo.

Finalmente, asociaciones de pequeños y medianos mineros en zonas especiales de orden público denuncian la incapacidad del Estado para garantizar el derecho a la vida y la integridad de las personas. En esas zonas, son comunes los asesinatos, extorsiones y amenazas a miembros de asociaciones y cooperativas (Ver capítulo de derecho a la vida, libertad y seguridad y capítulo de derecho a la asociación y participación en la vida pública).

Los homicidios de líderes comunitarios opuestos a la minería criminal son una evidencia de la fuerza y determinación del crimen organizado para moverse a nuevas zonas y hacer de la minería una fuente de recursos.

### **Acciones desarrolladas que facilitan el disfrute del derecho a la libre asociación**

En municipios de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Nariño se han conformado diversas asociaciones de pequeños y medianos mineros que han facilitado procesos de formalización, restauración, mitigación de impacto ambiental, y han incentivado mejores prácticas mineras.

Mineros tradicionales en territorios étnicos han conformado asociaciones para la defensa del territorio reivindicando el derecho de prevalencia. Por su parte, pequeños mineros reconocen los beneficios de asociarse para reducir los costos de formalización. En un diálogo con pequeños mineros en Cauca, estos afirmaban que como independientes es muy costoso afiliarse a sus empleados a seguridad social, y proponían como alternativa asociarse para reducir costos y facilitar trámites.

En Sogamoso, Boyacá, por ejemplo, los esfuerzos por erradicar las fuentes de emisiones contaminantes para los sectores artesanales de producción de ladrillo y cal dieron lugar a un proyecto desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Corpoboyacá que permitió que pequeños mineros pudieran vender sus chircales o tecnologizar sus hornos. Gracias a esta alternativa algunos mineros se asociaron para producir material en un solo horno que aumentara la calidad de la producción y disminuyera la contaminación. Algunos de los pequeños y medianos productores comparten los títulos, e incluso cuentan con varios hornos dentro de un mismo título. La Asociación les permite agilizar los trámites y los requerimientos normativos solicitados por instituciones públicas.

En una entrevista con integrantes de una Asociación en Bogotá, se constató que a través de este conglomerado de empresas ladrilleras se promueven buenas prácticas mineras en temas de salud ocupacional, cumplimiento de requisitos normativos y asesoramiento técnico. Además, se han desarrollado programas de responsabilidad empresarial dirigidos a la comunidad que involucran proyectos productivos y actividades deportivas y artísticas.

Los miembros de esta Asociación declararon que los requisitos normativos son muy difíciles de cumplir debido a que éstos no diferencian entre pequeña, mediana y gran minería, por lo cual las empresas mineras inscritas cuentan con constante revisiones de sus propios procesos particulares. Según los miembros de la Asociación, esto ha constituido una de las mayores dificultades, puesto que la ley se preocupa por las empresas legales constituidas por lo que en palabras de uno de los miembros: *“es más fácil ser ilegal que legal”*.

Esta asociación se encuentra ubicada en el Parque Minero Industrial el Mochuelo, en la localidad de Ciudad Bolívar. Su ubicación permite que las actividades de las empresas se concentren en una zona en la que se permite desarrollar de manera transitoria la actividad minera, aprovechando al máximo sus reservas bajo parámetros de sostenibilidad ambiental. Específicamente, la normatividad establece que *“Los parques Minero Industriales posibilitarán la integración de licencias mineras para lograr una mayor racionalidad y coherencia en el desarrollo de los frentes de explotación, rehabilitación y construcción urbana, y permitirán crear espacios físicos adecuados para las industrias derivadas de tal actividad, las cuales requieren estar cerca de las fuentes de materiales”*<sup>38</sup>.

En síntesis, en departamentos con explotación minera de pequeña y mediana escala, el fomento de los esquemas asociativos y cooperativos es fundamental para fortalecer el sector y adelantar procesos que mejoren las condiciones de la actividad en aras a garantizar el trabajo decente de los trabajadores mineros. Pequeños mineros y medianos mineros en Antioquia, Cauca, Nariño, Cundinamarca y Boyacá reconocen que a través de las asociaciones y cooperativas sienten que sus actividades son legítimas en la medida en que perciben que su lucha no es aislada.

## Organizaciones sindicales

Contexto general de sindicalismo en Colombia:

El sindicato es una asociación integrada por trabajadores de empresas públicas o privadas para la defensa y promoción del bienestar e intereses relacionados con la actividad laboral de sus miembros (p. ej. salarios y condiciones de trabajo) a través de la negociación colectiva. En Colombia el 50% de los sindicatos se agrupan en tres centrales sindicales: la Central Unitaria de Trabajadores -CUT<sup>39</sup>-, la Confederación General de Trabajadores -CGT, y la Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC-. Los sindicatos gozan de protección en la legislación colombiana<sup>40</sup>:

- ❖ Constitución Política. Art. 39: Derecho a constituir Sindicatos y Asociaciones
- ❖ Constitución Política. Art. 55 Derecho a la negociación colectiva
- ❖ Código Sustantivo del Trabajo. Art. 354: Protección del derecho de asociación
- ❖ Código Sustantivo del Trabajo. Art. 364: Personería jurídica
- ❖ Código Sustantivo del Trabajo. Art. 405: Fuero sindical
- ❖ Constitución Política. Art. 56: Derecho a la huelga

<sup>38</sup> Artículo 327. Parque Minero Industriales. Artículo 217 del Decreto 469 de 2003. Decreto 190 de 2004 (Compila Dec. 619 de 2000 y 469 de 2003).

<sup>39</sup> La CUT es la central más grande del país al concentrar el 65% de todos los trabajadores.

<sup>40</sup> Ver Anexo 1.



Sin embargo, el panorama de protección de los derechos sindicales en Colombia es desalentador por diversos factores: desde violaciones del derecho a la vida, a la libertad personal y a la integridad física de los sindicalistas colombianos, hasta barreras en la ley que obstaculizan el ejercicio del derecho de asociación sindical. Por sus dinámicas particulares, Colombia es el país más peligroso del mundo para ejercer la actividad sindical (Castaño, 2012). De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical – ENS-, del total de asesinatos de sindicalistas en el mundo, en la última década, el 63% tuvo lugar en Colombia<sup>41</sup>.

La violencia contra los sindicalistas aumenta en los escenarios del conflicto armado, donde los grupos armados actúan en el marco de las luchas laborales como intermediarios de sectores que defienden intereses económicos específicos. En este contexto, los sindicatos estatales y de sectores específicos, como la agricultura industrial y la actividad minera, han sido altamente perseguidos (Castilla, 2013).

Además de la vulneración del derecho a la vida y a la integridad, existen otras dinámicas que atentan contra los derechos de los sindicatos tales como la facultad del gobierno de disolver un sindicato por vía judicial<sup>42</sup> (Castaño, 2012), y la marginalización de la negociación colectiva. Así pues, solo el 4 % de trabajadores están sindicalizados y sólo el 3 % se benefician de algún tipo de negociación colectiva (Confederación Sindical Internacional -CSI-, 2014). Según cifras de la ENS, en 2014 se instauraron ante el Ministerio del Trabajo 50 querellas por uso ilegal de pactos colectivos, que es una estrategia de los empleadores para impedir la organización de los trabajadores, o evitar que los sindicatos se fortalezcan.

### **Actores sindicales en las regiones de estudio:**

A partir del trabajo de campo realizado en el marco del EISI, se buscó la aproximación a actores sindicales con el fin de identificar elementos relacionados con el ejercicio del derecho a la libertad sindical en el sector minero. Sin embargo, no en todas las regiones se logró esta aproximación.

En el Nordeste antioqueño, hay presencia de Sintraminenergética, que agremia a los trabajadores de la extinta Frontino Gold Mines que operó en la región durante más de 150 años. En 1976 se declaró en quiebra y pasó a estar bajo el control de los trabajadores mediante la figura del concordato, con la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades. El concordato duró cerca de 27 años, hasta que en el 2010 –cuando suben los precios internacionales de oro- el gobierno, de manera unilateral, da por terminado el concordato, liquida la Frontino Gold Mines y la vende a la Zandor Capital, S.A, quien opera a través de Gran Colombia Gold, accionista mayoritaria de Zandor capital.

También está el Sindicato de Trabajadores Mineros de Segovia y Remedios SINTRAMISER: sindicato de trabajadores de la Zandor Capital. Este sindicato han denunciado despidos masivos<sup>43</sup> e

<sup>41</sup> El segundo en la lista es Brasil, con 7,01% del total.

<sup>42</sup> Colombia es el único país en Latinoamérica donde el gobierno tiene esta facultad.

<sup>43</sup> Según denuncias del Sindicato, en el 2013 fueron llamados más de 300 trabajadores para que firmaran su renuncia al contrato de trabajo para llevar a cabo una terminación de contrato por mutuo acuerdo, a cambio

injustificado de la Empresa Gran Colombia Gold, manejados a través del servicio de la tercerización con ESTRATEGIAS & MINAS, quien contrata la operación u objeto social de ZANDOR CÁPITAL S.A.

En Boyacá el sindicato existente y activo es Sintrapazdelrío con más de 1.800 afiliados. En su mayoría los asociados a este sindicato trabajan en labores relacionadas con la manufactura del hierro, pues la empresa actualmente no explota carbón de manera directa (Hawkins, 2014).

En el subsector carbón, la mayor actividad sindical está presente en la costa Caribe colombiana donde se desarrolla explotación a cielo abierto por parte de grandes empresas mineras.

Los sindicatos activos en esta región del país y para este subsector se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 4 Sindicatos activos en el norte del país para el subsector de minería de carbón.**

	<b>Sindicato</b>	<b>Región</b>	<b>Empresa</b>	<b>Afiliados</b>
Sindicatos nacionales	Sintracarbón	Cesar y Guajira	Cerrejón y Prodeco	5.500
	Sintraminenergética	Cesar y Santa Marta	Drummond, Prodeco y CNR	3.000
	Sintraime	Cesar	afiliados tercerizados de empresas contratistas	2.200
Sindicatos patronales	Sintradrummond	Cesar	Drummond	700
	Agretritrenes	Cesar	Drummond	40
	Sintracarboandes	Santa Marta	Carbones de los Andes	50
Sindicatos de base	Sintramasa (afiliado a Sintracarbón)	Guajira	Cerrejón	365
	Aramark (afiliado a Sinaltrainal)	Guajira	Cerrejón,	300
	SintraCerrejón (afiliado a Sintracarbón)	Guajira	Cerrejón	500
	Sintrachaneme (afiliado a Sintracarbón)	Guajira	Cerrejón	40
	Aseocolba	Guajira	Cerrejón	100

Fuente: (Hawkins, El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera, 2014)

les ofrecían una bonificación equivalente a 40 días de salario. Según los trabajadores, esta bonificación no es más que el valor promedio a la indemnización que obligatoriamente tendría que haber liquidado la empresa por un despido sin justa causa.

Con lo anterior presente, la información que se presenta a continuación se enfoca en los hallazgos cualitativos para los departamentos de Cesar y Guajira.

En los escenarios de explotación minera a gran escala se presentan acciones que se constituyen como desincentivos para la formación o participación en sindicatos

El diálogo con actores sindicales de los departamentos de Cesar y Guajira permitió identificar que los principales obstáculos para la formación o participación en sindicatos se pueden resumir en las siguientes categorías: tercerización, estigmatización de sindicalistas y persecución y amenazas a actores sindicales.

## **20. Deficientes prácticas empresariales para la contratación tercerizada de trabajadores**

---

La tercerización, como una de las diferentes formas o modalidades de contratación permitidas por la legislación colombiana<sup>44</sup> tiene implicaciones para los trabajadores que según testimonios de algunos empleados de empresas mineras, se constituyen como barreras u obstáculos para la sindicalización de los trabajadores mineros. Las empresas por su parte establecen que la tercerización, común a todos los sectores y en todo el mundo, no es obstáculo para la sindicalización.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, entre las consecuencias para los trabajadores, de estas formas de contratación están la inestabilidad laboral; suspensión frecuente de cotizaciones a seguridad social; imposibilidad de acceder a descanso remunerado y a prestaciones; y la imposibilidad para negociar las condiciones de trabajo o a participar en actividades sindicales. De manera opuesta, para las empresas la tercerización les permite adaptar sus nóminas según las condiciones del mercado, así como una mayor *“competitividad mediante el traslado de funciones a terceros que de forma autónoma presten servicios o brinden los insumos necesarios para que la firma se concentre en un núcleo de actividades esenciales”* (Procuraduría General de la Nación, 2013). Una de las empresas en el Cesar sostuvo que la flexibilidad que se logra a través de la tercerización de algunas actividades, les permite a las empresas adecuarse a las condiciones del mercado y aumentar sus posibilidades de sobrevivir y de conservar empleo, pagar impuestos, regalías y pagar a su cadena de suministros, les permite acceder a conocimiento y habilidades especializadas, de mejor calidad, oportunidad o costo del que se obtendrían si se hicieran directamente.

Tal y como lo señala la Procuraduría, algunos actores entrevistados en Cesar y Guajira coinciden en que tanto tercerización como la contratación directa a término fijo reduce los beneficios que se obtienen con una contratación a término indefinido e impiden el ejercicio del derecho a formar sindicatos y el derecho a la huelga.

Como una forma para cobijar a los trabajadores tercerizados, tanto en Cesar como en Guajira, los Sindicatos nacionales hacen acompañamiento a estos trabajadores cuando enfrentan situaciones de maltrato por parte de los empleadores. Igualmente, se han conformado sindicatos de base en las

---

<sup>44</sup> Otras modalidades contratación son los contratos a término fijo, las empresas de servicios temporales (EST) y el contrato de aprendizaje (Procuraduría General de la Nación, 2011).

empresas contratistas. En Cesar, por ejemplo, Sintraminenergética, asesoró a trabajadores tercerizados y se logró la conformación de Sintraime, un sindicato de base de este departamento. Por su parte, en la Guajira, los sindicatos de base cuentan con el acompañamiento de Sintracarbón que está pendiente del cumplimiento de proceso con ellos a través de comisiones intersindicales. Sin embargo, Hawkins, refiere que

“(…) debido al enorme trabajo humano requerido y a los altos costos que implica crear, fomentar y mantener pequeños sindicatos dentro de empresas contratistas, que demuestran actitudes muy antagónicas a estas nuevas organizaciones, la junta nacional de Sintracarbón planteó la necesidad de cambiar de estrategia, promoviendo que los tercerizados puedan afiliarse directamente a ese sindicato” (Hawkins, 2014)

## 21. Estigmatización de la actividad sindical

---

Según manifestaron líderes sindicales en el Cesar, pertenecer al sindicato ha traído como consecuencia situaciones de discriminación laboral al interior de las empresas. Por ejemplo, señalaron durante las entrevistas, al pertenecer al sindicato no los tienen en cuenta para los ascensos o hay congelamiento de salarios. No obstante, las empresas en el Cesar afirmaron que a los trabajadores no se les discrimina por pertenecer a un sindicato, Una de las empresas manifestó: “más del 60% de nuestros trabajadores pertenece a por lo menos un sindicato, y en la actualidad contamos con cinco (5) sindicatos en Drummond. Algunas empresas contratistas a su vez tienen sus propios sindicatos.”

Los líderes sindicales sostuvieron sin embargo, que esta discriminación o acoso laboral, como lo llamaron, desincentiva a otros trabajadores para pertenecer al sindicato, pues temen ser despedidos si se afilian a éste. Temor que de acuerdo con lo relatado por los líderes sindicales, podría ser provocado por las empresas para “mostrarle a los no sindicalizados los riesgos de pertenecer al sindicato”. Para los líderes sindicales, en la región “se ha satanizado el sindicato” aun cuando no se encuentran en oposición a la minería sino que propenden porque se haga de una manera responsable y respetando los estándares internacionales. Al respecto, un representante de la sociedad civil en Cesar, afirma que los sindicatos “están en una situación difícil. Les pusieron un estigma y se les señale culpables de una conspiración para cerrar las minas”. Las empresas por su parte, sostuvieron que “las empresas han sido satanizadas por algunos sindicatos, que las acusan de causar toda clase de daños, e incluso de comisión de crímenes, sin fundamento.” Frente a este debate, una empresa comentó que, “siempre y cuando se haga de manera respetuosa y en el marco de la ley, la contradicción de algunas de las afirmaciones que hacen algunas veces los sindicatos no puede entenderse como estigmatización, sino como un derecho, y como parte del debate que puede y debe darse en un Estado democrático.”

La respuesta empresarial ante algunas huelgas y paros adelantados por actores sindicales en los departamentos también se traducen en estigmatización de líderes sindicales; y por consiguiente, en desincentivos para la participación en estas formas organizativas. Un caso representativo de esta situación es lo ocurrido con una huelga en el departamento del Cesar en el 2012.

En ese año, trabajadores de uno de los proyectos mineros del departamento, llevaron a cabo una huelga motivada por las escalas de sanción al interior de la empresa y por temas relacionados con la salud de los trabajadores. La huelga que duró 98 días fue declarada como ilegal por la Corte Suprema de Justicia, en 2013. El 25 de mayo de 2015, mediante la resolución 000335, el Ministerio de Trabajo aprueba la solicitud de despido de 28 trabajadores por parte de la empresa. La resolución se hizo efectiva el 20 de junio y entre los trabajadores despedidos estaban la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva del sindicato.

Para los representantes del sindicato, la ilegalización de esta huelga va en detrimento del derecho de asociación de los trabajadores y que además, durante el proceso jurídico no fueron llamados a declarar todos los actores involucrados.

Las empresas argumentaron que la huelga fue declarada ilegal por la Corte Suprema de Justicia porque algunos miembros del sindicato incurrieron en actos violentos, por lo que la empresa quedó en capacidad de adelantar actos disciplinarios a los trabajadores involucrados – pertenecientes o no a la junta directiva de un sindicato. Un miembro de una empresa en el Cesar sostuvo: “Mal podría afirmarse que hubo estigmatización o que se trata de desincentivos para la sindicalización. Se trata de asumir las consecuencias de las decisiones que toman a veces miembros de sindicatos y que las autoridades pueden considerar ajustadas o no al derecho.”

Además sostuvo que se han llevado a cabo más de 20 diligencias de descargos de trabajadores involucrados en la ilegalidad de la huelga del año 2013, las cuales se han hecho con apego a lo señalado en las convenciones colectivas de trabajo y respetando el derecho a la defensa y al debido proceso. Como resultado de estas diligencias se han llevado a cabo 6 despidos, 5 suspensiones de contratos de trabajo, 6 archivos del proceso por no hallar mérito para imponer sanción alguna, y 2 casos en los que no se ha tomado ninguna decisión porque los empleados involucrados no se han presentado a laborar, “esto en ningún caso clasifica como despidos masivos, ni como persecución.”

## **22. Persecución y amenazas a actores sindicales**

---

Las amenazas a líderes sindicales son otro de los factores que obstaculizan la participación en sindicatos. Los hallazgos cualitativos indican que se han presentado casos de amenazas a estos actores en regiones como el nordeste antioqueño, en el Cesar y en la Guajira. En algunos casos estas amenazas provienen de actores armados o bandas criminales, como ocurre en el departamento del Cesar y en el nordeste antioqueño. De hecho, algunas empresas en Antioquia manifestaron: “la empresa ha recibido amenazas directas de grupos al margen de la ley que declaran a La Compañía y cualquier empleado de la misma objetivo militar de estos grupos.”

En Cesar, según refieren líderes sindicales, se han recibido panfletos amenazantes al interior de los proyectos mineros, sin que se pueda identificar el autor de la amenaza. También se han presentado amenazas provenientes de Los Rastrojos donde declaran objetivo militar a algunos de sus representantes acusándolos de ser cómplices de grupos guerrilleros. En el nordeste Antioqueño, según relató un representante sindical, se presentan frecuentemente amenazas, atentados y asesinatos

de líderes sindicales. Las acciones son perpetradas principalmente por bandas criminales como los Rastrojos y Urabeños, argumentando que estos líderes no dejan entrar el desarrollo a la región.

## Bibliografía

---

- Agencia Nacional de Minería. (21 de mayo de 2015). ANM. Recuperado el 12 de noviembre de 2015, de Sitio Web de la Agencia Nacional de Minería: [http://www.anm.gov.co/?q=Produccion\\_de\\_carbon\\_para\\_2015\\_estaria\\_alrededor\\_de\\_87\\_millones\\_de\\_toneladas](http://www.anm.gov.co/?q=Produccion_de_carbon_para_2015_estaria_alrededor_de_87_millones_de_toneladas)
- ANIF. (2012). La desindustrialización en Colombia. Bogotá: ANIF.
- ANM. (s.f). Documentos ANM: Trámites ambientales.
- Castaño, J. V. (2012). Panorama del sindicalismo en Colombia. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-.
- Castilla, C. E. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. Revista de Economía Institucional. Vol. 15, Núm. 29. Universidad Externado de Colombia.
- Cerrejón. (s.f.). Resumen de desempeño 2013. Obtenido de [http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes\\_sostenibilidad/Resumen\\_IS2013-ESP.pdf](http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes_sostenibilidad/Resumen_IS2013-ESP.pdf)
- Confederación Sindical Internacional -CSI-. (2014). Índice Global de Derechos.
- Drummond Ltd. (s.f.). Resumen ejecutivo 2013 - 2014. Obtenido de [http://issuu.com/drummondLtd/docs/resumen\\_ejecutivo\\_drummond\\_2013-2014?e=19253911/30401900](http://issuu.com/drummondLtd/docs/resumen_ejecutivo_drummond_2013-2014?e=19253911/30401900)
- El Tiempo. (22 de 01 de 2015). Con nuevo sistema buscan atajar el comercio ilegal de oro. Recuperado el 10 de 11 de 2015, de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/sistema-contra-el-comercio-ilegal-de-oro/15136079>
- Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S. (2014). Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para una nueva economía política de la minería aurífera colombiana. Opera, 14, 119-135.
- Fedesarrollo. (2011). Pequeña y mediana minería de carbón del interior del país: alternativa de comercialización y financiación a partir de la conformación de alianzas estratégicas. Fedesarrollo.
- Ghai, D. (2006). Decent Work: Objectives and strategies. OIT. International Institute for Labor Studies. Ginebra: Citado en: Procuraduría general de la nación (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas.
- Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña . Dyna 80 (181). Universidad Nacional de Colombia, 109-117.

- Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. En A. varios, La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales. Friedrich Ebert Stiftung.
- Hawkins, D. (2014). El carbón y el trabajo en Colombia: a la sombra de la locomotora minera. In La minería de carbón a gran escala en Colombia: impactos económicos, sociales, laborales, ambientales y territoriales. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio de Minas y Energía. (2014b). Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia.
- OECD. (2014). Territorial Reviews: Colombia.
- OIT - El programa de Trabajo Decente. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>
- OIT - Trabajo Decente. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- OIT - Trabajo decente en América Latina y el Caribe. (s.f.). Recuperado el 3 de 11 de 2015, de <http://www.ilo.org/americas/trabajo-decente-america-latina-caribe/lang--es/index.htm>
- OIT. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Portafolio. (22 de 01 de 2015). Sin permisos extraen oro en siete departamentos. Recuperado el 10 de 11 de 2015, de <http://www.portafolio.co/economia/permisos-extraen-oro-siete-departamentos>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas.
- Prodeco. (s.f.). Obtenido de Nuestro informe de sostenibilidad 2011: <https://drive.google.com/drive/u/0/search?q=informe%20de%20sostenibilidad%20prodeco>
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2012). Cadena del Carbón. Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2014). Evaluación de la situación actual y de los escenarios futuros del mercado de los materiales de construcción y arcillas en las ciudades de Cali, Cúcuta, Villavicencio, Cartagena, Sincelejo, Yopal, Valledupar y Montería. Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.



# Anexo 1. Marco normativo sobre derechos asociados al sindicalismo

Ley	Tema	Cita textual
Constitución Política. Art. 39	Derecho a constituir Sindicatos y Asociaciones	Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos y asociaciones sin intervención el Estado (...)
Código Sustantivo del Trabajo. Art. 354	Protección del derecho de asociación	<p>(...) queda prohibido a toda persona atentar contra el derecho de asociación sindical.</p> <p>Considérense como actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, por parte del empleador:</p> <p>a) Obstruir o dificultar la afiliación de su personal a una organización sindical de las protegidas por la ley, mediante dádivas o promesas, o condicionar a esa circunstancia la obtención o conservación del empleo o el reconocimiento de mejoras o beneficios;</p> <p>b) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores en razón de sus actividades encaminadas a la fundación de las organizaciones sindicales;</p> <p>c). Negarse a negociar con las organizaciones sindicales que hubieren presentado sus peticiones de acuerdo con los procedimientos legales;</p> <p>d). Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de su personal sindicalizado, con el objeto de impedir o difundir el ejercicio del derecho de asociación</p> <p>e). Adoptar medidas de represión contra los trabajadores por haber acusado, testimoniado o intervenido en las investigaciones administrativas tendientes a comprobar la violación de esta norma.</p>
Constitución Política. Art. 55	Derecho a la negociación colectiva	<p>Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.</p> <p>Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.</p>

Ley	Tema	Cita textual
Código Sustantivo del Trabajo. Art. 364	Personería jurídica	Toda organización sindical de trabajadores por el solo hecho de su fundación, y a partir de la fecha de la asamblea constitutiva, goza de personería jurídica.
Código Sustantivo del Trabajo. Art. 405	Fuero sindical	(...) la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el Juez del Trabajo.
Constitución Política. Art. 56	Derecho a la huelga	Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador (...)