

LA CONTIENDA POLÍTICA ALREDEDOR DE LA LICENCIA AMBIENTAL PARA
EL PROYECTO MINERO ANGOSTURA EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN

RODRIGO HURTADO SABOGAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.

2011

LA CONTIENDA POLÍTICA ALREDEDOR DE LA LICENCIA AMBIENTAL PARA
EL PROYECTO MINERO ANGOSTURA EN EL PÁRAMO DE SANTURBÁN

RODRIGO HURTADO SABOGAL

Trabajo de grado para optar por el título de Maestría en Política Social

DIRECTORA

DONNY MEERTENS

Profesora Asociada Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ D.C.
2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
2. MARCO TEÓRICO	15
3. EL AUGE MINERO Y LAS FALLAS DEL ESTADO	39
4. LA CONTIENDA POLÍTICA ALREDEDOR DEL PROYECTO ANGOSTURA	61
5. CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	95
GRÁFICAS	99

LISTA DE GRÁFICAS

Millones de hectáreas con títulos mineros 1990-2009

Títulos entregados en zonas protegidas

Línea de tiempo de la contienda política alrededor de la licencia ambiental para el proyecto Angostura

Mapa de actores involucrados en la contienda política alrededor de la licencia ambiental para el proyecto Angostura

Mapa de ubicación del proyecto

RESUMEN

El trabajo que usted tiene en sus manos es una investigación cualitativa sobre la contienda política que se vivió en Colombia entre 2010 y 2011 alrededor de la minería de oro a gran escala en el Páramo de Santurbán. Esta contienda se generó a raíz de la solicitud ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVTD) de una licencia ambiental global por parte de la empresa canadiense Greystar Resources LTD para construir y operar durante 15 años la mina a cielo abierto Angostura, en el sistema de alta montaña de Santurbán, ubicado al nororiente del departamento de Santander.

Este trabajo explica cómo se configuró la estructura de la oportunidad política para el surgimiento de un movimiento social en defensa del agua del Área Metropolitana de Bucaramanga. Se explica cómo una serie de fallas de Estado y la alineación de distintos marcos de referencia crearon las condiciones para una exitosa movilización de recursos en resistencia a la posibilidad de minería a gran escala en el complejo paramuno de Santurbán, un ecosistema estratégico para el sustento de la vida. Se describen quiénes tomaron parte en la contienda, cómo operaron, y se presenta una interpretación de porqué más allá de esta decisión puntual, el conflicto minero ambiental en Colombia sigue latente por la incapacidad estructural del Estado para gobernar sus recursos naturales y garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos.

Palabras clave: Páramo de Santurbán, conflicto minero ambiental, Greystar Resources LTD, movimientos sociales, contienda política.

INTRODUCCIÓN

En una década la minería pasó de ser un sector con un peso marginal en la economía a estar en el centro de la agenda de los medios y del debate político. En 2001 se expidió el Código Minero (CM) o ley 685 por la cual el Estado colombiano declaró a esta industria “*en todas sus ramas y fases de utilidad pública e interés social*”. Pese a los anuncios oficiales, la implementación de este marco jurídico no subsanó la informalidad acumulada en dos siglos del sector en lo relativo a derechos de propiedad y aplicación de las leyes ambientales.

Con la liberalización y privatización del sector, el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se dio a la tarea de atraer inversionistas, principalmente extranjeros, que desarrollarán infraestructura, crearán empleos y contribuirán al control militar del territorio y la cohesión social en los territorios donde se identificarán yacimientos mineros, especialmente de carbón y oro. Los empresarios respondieron al llamado y el sector tuvo una rápida expansión. Según el Banco de la República, en el 2010, Colombia recibió US\$6.760 millones en Inversión Extranjera Directa (IED)¹. La economía se vio beneficiada por el auge de la inversión, por la creación de empleos formales y el pago de regalías. Pero el beneficio neto es más problemático. Muchas zonas mineras muestran bajos índices de calidad en el agua, el aire y en la capa vegetal de los suelos. En ocasiones las mineras se vieron involucradas en violaciones a los derechos humanos y reasentamientos forzados. En muchos pueblos la minería desplazó otras actividades económicas y formas de vida y cooptó al poder político y las instituciones de la sociedad civil. Es una historia llena de luces y sombras.

En la presidencia de Uribe los debates y conflictos sobre los beneficios, costos y riesgos de la minería a gran escala estuvieron bajo control. En parte porque fueron estas inversiones las que posibilitaron la llegada y consolidación de la presencia militar del Estado en zonas que estaban en conflicto o bajo control de grupos armados ilegales. En el segundo semestre de 2010, con la posesión de Juan Manuel Santos y su promesa de crecimiento económico y prosperidad con base en el impulso de la “*locomotora minera*”, el debate se reavivó. Y sería la solicitud de la licencia ambiental para el proyecto Angostura, en Santurbán, por parte de Greystar, el objeto de una contienda política.

Actores que habían acumulado argumentos y sentimientos a favor y en contra de una actividad que ahora es central en el modelo de desarrollo vieron en Santurbán la oportunidad política para poner sobre la mesa muchas de sus preocupaciones, temores, creencias, expectativas, valores y reivindicaciones.

¹ El Tiempo. (2011, 1 de abril) “Cae inversión extranjera por segundo año consecutivo”. [En línea] Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9103902>; recuperado 1 de julio de 2011.

En el marco teórico se traza la trayectoria de la teoría del desarrollo económico y del goteo, cómo surge y se desarrolla el concepto de desarrollo sostenible y cómo operan en Colombia y entran en tensión a partir de 1990. Luego, desde la teoría del institucionalismo se analizan cuáles fueron las fallas estructurales del Estado para gobernar sus recursos naturales y cómo esa falta de gobernanza propició una estructura de la oportunidad política para la movilización de recursos por parte de los sectores de la población que identificaron a Angostura como una amenaza. En este ejercicio se sigue el análisis de Swyngedouw (1997), quien ha documentado cómo de la percepción de amenaza o escasez del agua emergen estrategias de resistencia y activismo que cuestionan las estructuras de poder y la toma de decisiones en países con Estados débiles o cooptados por elites. Finalmente se explora el concepto conflictos intratables aplicado a la tensión entre desarrollo minero y conservación ambiental (Putman y Wondolleck 2003).

Luego se explican cómo las fallas de Estado crearon las condiciones para la contienda. En el tercer capítulo se describe a los actores y cómo identificaron la oportunidad política para movilizar sus recursos. Es decir, cuáles fueron los ciclos y repertorios de protesta, con cuáles recursos contaban y cómo los usaron; cómo se gestaron las alianzas y qué marcos influyeron en su percepción.

Finalmente se concluye con los factores de intratabilidad de la contienda por la licencia en Santurbán, en particular, y del conflicto minero ambiental, en general. El debate sobre cuánta minería, cómo y en dónde hacerla está por resolverse. Santurbán fue una batalla de esta guerra ¿Pero qué tan definitiva será? Sigue sin respuesta.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

Cuando se aprobó el CM el conflicto entre la minera a gran escala y preservación del medio ambiente no estaba en la agenda. Por el contrario, la IED estaba a la baja y el país tenía urgencia por atraer recursos para atender el gasto militar, la inversión social y la deuda externa.

Los formuladores de políticas durante la primera década del siglo consideraron que reactivar la economía implicaba aumentar la inversión privada. Luego vendrían los beneficios sociales: aumento del empleo, del ingreso de los trabajadores y del Estado, construcción de infraestructura y reinversión de las regalías en educación y salud. Es lo que se conoce como la teoría económica del goteo y que es muy propia de gobiernos conservadores y regímenes elitistas y duramente criticada por economistas como Joseph Stiglitz² y Paul Krugman³.

La economía, efectivamente, creció. En 2007 el país alcanzó una tasa histórica de incremento del PIB, 6,8%. La implementación del Plan Colombia y de la Política de Seguridad Democrática (PSD) redujo la operación de grupos armados ilegales, la tasa de homicidios y los secuestros, especialmente en las principales ciudades y corredores viales. Las exenciones y beneficios fiscales de la Política de Confianza Inversionista (PCI) y Promoción del País Minero atrajeron IED al sector.

PSD, PCI y Cohesión Social fueron los ejes de la política pública por ocho años. Y se implementaron en ese orden. Primero, las Fuerzas Armadas (en algunos casos con violaciones a los derechos humanos) recuperaron el control del territorio. Una vez en la zona se reducía la violencia, llegaban los inversionistas, empleos y alternativas de ingreso para las comunidades. Aquello debería conducir a la *“la unión entre todos los colombianos”* (PND, 2002).

² Carnegie Council. (2006, 3 de abril) "Jere Van Dyk Interviews Joseph Stiglitz". [En línea] Disponible en. <http://www.carnegiecouncil.org/resources/transcripts/5375.html> Recuperado el 1 de julio de 2011.

³ Krugman. P. [2007, 10 de septiembre) "Where's My Trickle?".[En línea] Disponible en The New York Times: http://select.nytimes.com/2007/09/10/opinion/10krugman.html?_r=1&hp Recuperado 1 de julio.

Aunque en 2009 el sector le transfirió al gobierno \$20 billones entre impuestos nacionales y locales, regalías y utilidades de las empresas en las que tiene participación, ni la pobreza (45,5%), ni la miseria (16,3%), ni la desigualdad (0,585 coeficiente de GINI), ni el desempleo (11,6%), ni la informalidad laboral (32,7%) se redujeron al mismo ritmo⁴.

No obstante, continuar esas tres políticas fue la promesa de Santos en 2010. Su Plan Nacional de Desarrollo (PND) Prosperidad para Todos busca generar un crecimiento por encima del 6% anual y a ello la minería contribuirá con una tasa de inversión como porcentaje del PIB del 27%⁵.

Aunque países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Chile y países escandinavos son exportadores netos de recursos naturales y han aprovechado sus riqueza para mejorar la calidad de vida de la población, otros, como Venezuela, Nigeria o Indonesia no lo han logrado y padecen la “*maldición de los recursos naturales*” (Leonard, 2010).

La política minera de Uribe comprometió el 7% del territorio continental y no tomó en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales de la minería a gran escala en las regiones y en el largo plazo. La opinión de comunidades, autoridades locales, expertos, trabajadores y sociedad civil fue desdeñada.

En el proceso de licenciamiento es donde los derechos a la participación, la asociación y la información se materializan. El PND propone estimular la minería a gran escala eliminando los “*cuernos de botella*” para la inversión y propiciar “*un licenciamiento dinámico*” de los proyectos. Es decir, reducir los costos de transacción para las empresas que piden una licencia ambiental, última instancia en la cual el Estado y la sociedad pueden asegurar que el ánimo de lucro no vaya en menoscabo del *desarrollo sostenible*. En el ejercicio efectivo de esos derechos descansa la legitimidad de las políticas públicas y sus efectos.

En el caso de Santurbán, la colisión entre preservación y explotación se manifestará irremediamente. La minería a gran escala o la declaratoria de Parque Regional implican la desaparición de casi todas las otras actividades productivas a las que están acostumbrados sus habitantes.

Esta contienda dará luces sobre los criterios y principios que rigen la toma de decisiones y el tipo políticas públicas y sociales que acompañarán la expansión

⁴ Hurtado, R. “De Uribe a Santos: El estado de la Nación”. Revista Razón Pública. 8 de Agosto de 2010. [En línea]. Disponible en http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1239:de-uribe-a-santos-el-estado-de-la-nacion&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27 Recuperado 1 de julio de 2011.

⁵ Ramírez, M. (20 de enero de 2010) Conferencia en Uniandinos. Bogotá

minera y la inevitable convivencia de las generaciones presentes y futuras con la variabilidad climática y la reducción de los recursos naturales.

Más allá de Angostura quedan resquicios legales y zonas grises en la política pública que impiden determinar la conveniencia y los límites entre minería y preservación. Los criterios y principios que rigen la toma de decisiones pueden ser cuestionados o simplemente desconocidos en el futuro permitiendo a las organizaciones, comunidades e instituciones movilizar de nuevo sus recursos y tratar de consolidar sus conquistas. Por lo anterior, esta investigación pretende aportar con sus hallazgos a responder las siguientes preguntas:

¿Cómo se estructuró la oportunidad política y cómo se desarrolló la contienda alrededor de la solicitud de licencia ambiental para el proyecto minero Angosturas en la Serranía de Santurbán?

¿Cuáles fueron los incentivos que propiciaron la participación y movilización de recursos de los actores que tomaron parte en la contienda política?

¿Cuáles fueron los marcos y los repertorios de acción colectiva que operaron en la contienda política?

¿Cómo evolucionó el ciclo de protesta y cómo se alinearon los actores involucrados en la contienda política?

¿Cómo afectó el entorno institucional y la disponibilidad de recursos las posibilidades de éxito de los actores que tomaron parte en la contienda política?

¿Por qué el conflicto minero ambiental se torna intratable?

1. 2. OBJETIVOS

Objetivo General. Explicar cómo se estructuró la oportunidad política y cómo se desarrolló la contienda alrededor de la solicitud de licencia ambiental para el proyecto minero Angostura en la Serranía de Santurbán

1.2.1. Objetivos específicos.

- Identificar los incentivos que propiciaron la participación y la movilización de recursos por parte de los actores de la contienda política.
- Analizar los marcos y repertorios de acción colectiva que operaron en la contienda política.
- Describir cómo evolucionó el ciclo de protesta y cómo se alinearon los actores involucrados en la contienda política.
- Establecer cómo afectó el entorno institucional y la disponibilidad de recursos las posibilidades de éxito de los actores que tomaron parte en la contienda política.
- Identificar las razones por las cuales el conflicto minero se torna intratable más allá de la decisión sobre la licencia de Angostura.

1.3. DISEÑO METODOLÓGICO

Por su finalidad, el trabajo que sigue es un estudio de caso explicativo (Yin, 2002). El conflicto entre minería a gran escala y preservación de recursos naturales como los páramos -con foco en el Caso Angostura- es un fenómeno contemporáneo, cuyos acontecimientos relevantes –el hallazgo, la solicitud de la licencia, las audiencias y la decisión final- delimitan el tiempo de la investigación.

La contienda sobre el Proyecto Angostura duró año y medio. Este período comienza con la presentación de la solicitud de Licencia Ambiental el 23 de diciembre de 2009. El proyecto comenzó a ser discutido públicamente desde marzo de 2010 y se trasladó al plano institucional en julio con un debate en la Asamblea Departamental. Luego hubo cuatro marchas en contra del proyecto, dos debates de control político en la Comisión V del Congreso y dos audiencias. El 23 de marzo de 2011 Greystar desiste del proceso de licenciamiento y el 31 de mayo

el MAVDT niega la licencia y dicta otras disposiciones sobre la minería en Santurbán. El énfasis de esta investigación está en la comprensión de las dinámicas de la contienda política alrededor de la definición del futuro de un bien público en el marco de la implementación de la política minera. El caso permite analizar las interrelaciones y dinámicas entre una intervención público-privada y su contexto.

Una descripción de los actores relevantes de la contienda debe empezar por los afectados directos: los habitantes del municipio de California y sus vecinos de Vetas, Suratá, Charta y el corregimiento Berlín. Son unos 4.200 habitantes, la mitad, menores de edad. Se tomó en cuenta a aquellos que se dedican a la minería informal, los que están vinculados a las empresas mineras y quienes se han beneficiado de los programas sociales de la compañía desde 2003. En este ámbito se consideran además políticos y autoridades administrativas. Muchos de ellos son el núcleo de promotores de Angostura junto con los directivos y voceros de Greystar, de otras compañías de la zona y los gremios del sector. También fueron entrevistados habitantes de la región que no son mineros y derivan su sustento de otras actividades económicas como la agricultura, los servicios sociales, el comercio y la producción de artesanías. A lo largo del proceso se entrevistaron 20 personas con un cuestionario semiestructurado.

En un plano más amplio de afectación están las autoridades y habitantes de los municipios que dependen del agua de Santurbán. En las 200 mil hectáreas de la parte más alta del páramo nacen los ríos Lebrija, Pamplonita y Zulia y varios de los afluentes que nutren los ríos Catatumbo y Arauca. De allí se abastecen los acueductos de las zonas metropolitanas de Cúcuta y Bucaramanga y los municipios de El Zulia, Ábrego, Ocaña, Arboledas, Cáchira, Cácuta, Chitagá, Cucutilla, La Esperanza, Labateca, Mutiscua, Pamplona, Pamplonita, Salazar, Silos y Villa Caro, en Norte de Santander; y de California, Charta, Suratá, Tona y Vetas, en Santander. Son casi 2 millones de personas, varios distritos de riego, un embalase y una central de energía.

De ellos, los que se movilizaron están en el área metropolitana de Bucaramanga y confluyeron en el Comité en Defensa del Agua (CDAB): el gremio local de comerciantes, Fenalco, el Acueducto Metropolitano y su sindicato, la Sociedad de Ingenieros (SIS), la Sociedad de Mejoras Públicas (SMP), organizaciones medioambientales, de derechos humanos, miembros de partidos políticos, científicos, líderes de opinión, artistas, profesores y estudiantes, entre otros. Se entrevistaron en profundidad y al menos en dos ocasiones a siete miembros del

CDAB y a 20 adherentes y simpatizantes del movimiento mediante entrevistas semiestructuradas.

También se analizará como participaron las autoridades locales y regionales, como el gobernador de Santander, el alcalde de Bucaramanga, la dirección de Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y los diputados a la Asamblea y Representantes a la Cámara de la región. Este análisis se hace a partir de la transcripción de sus intervenciones, ruedas de prensa y la comparecencia a las audiencias.

Además se tomaron en cuenta las intervenciones en el plano nacional de los funcionarios del Ministerio de Minas y Energía (MME), de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), de Ingeominas, el Instituto Von Humboldt, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, Senadores de la República, activistas, líderes de opinión y organizaciones sociales. Estas declaraciones fueron tomadas de documentos oficiales, ruedas de prensa y la observación de foros públicos.

Santurbán es un caso paradigmático que ha marcado un antes y un después en la contienda política y el conflicto minero ambiental. Por eso, la pregunta principal está planteada en términos de cómo y por qué surgió y se desarrolló la contienda, cómo actuaron los contendientes y cuáles fueron los marcos que influyeron en el curso de acción y determinan la intratabilidad del conflicto.

La primera categoría de análisis utilizada es las fallas del Estado que propiciaron el conflicto y que confluyeron en Santurbán: la falta de control sobre el territorio, de transparencia y control ciudadano a las decisiones, la asimetría de recursos entre los actores, la legislación contradictoria imperante y el desconocimiento de la reacción privada.

La segunda categoría es la identificación de la oportunidad política y las amenazas. A la luz de estas categorías se analiza cómo los actores interactúan a través de canales institucionales y no institucionales; movilizan sus recursos, gestan alianzas y reivindican discursos influidos por distintos marcos.

La tercera categoría de este estudio perfila la intratabilidad del asunto y le da su carácter instrumental. El curso de los hechos llevó a que la minería a gran escala en zonas estratégicas siga latente más allá del Caso Angostura. Por lo cual se identificarán cuáles son los factores que lo prolongan en el tiempo y complejizan.

La metodología utilizada fue el análisis de caso (Stake, 1994) en tres etapas:

Etapa de acercamiento (entre septiembre y noviembre de 2010) consistió en el conocimiento de la legislación, la caracterización ambiental y el acopio de información documental y de prensa. También se asistió al foro El desafío de la locomotora minera en un país megadiverso (10 de noviembre, Bogotá), a la audiencia del 21 de noviembre en California y al foro convocado por la SIS y la SMP el 22 de noviembre. Durante esta etapa se recogieron testimonios, se recorrió la zona y se acopió material entre opositores y promotores.

Etapa de seguimiento (entre diciembre y marzo del 2011) a medida que el tema se iba insertando en la agenda nacional fue necesario sistematizar un seguimiento de las publicaciones, la información distribuida por los actores de la contienda a través de Internet. Esta etapa se extendió hasta el 4 de marzo con un nuevo viaje para comparecer a la segunda audiencia pública, asistencia a mítines y reuniones informativas y una nueva visita al municipio de California.

Etapa de profundización (entre abril y junio de 2011) luego de la audiencia siguió un período de latencia que inicialmente pareció terminar con el desistimiento de Greystar el 23 de marzo y la polémica subsiguiente por el anuncio de una nueva propuesta de extracción. Durante este período asistí a varios foros y presentaciones de expertos en la ciudad de Bogotá y conocí experiencias de conflictos minero-ambientales en Perú, Brasil y Holanda. En esta etapa se profundizó la lectura teórica, de documentos del Banco Mundial, de la historia de la minería y de la política ambiental en Colombia. En mayo se realizó en la PUJ un foro con comunidades de distintas regiones del país afectadas. Finalmente hubo un tercer viaje para entrevistas en profundidad con los actores de la contienda y pase tres días en California entrevistando a los habitantes del municipio.

2. MARCO TEÓRICO

Las políticas económicas en algunas sociedades latinoamericanas han estado determinadas por el paradigma del crecimiento económico. Colombia es uno de esos países. Ese paradigma tiene dos supuestos: i) que el mayor consumo de bienes y servicios beneficia a la sociedad en su conjunto y ii) que ese consumo agregado puede ser sostenido en el tiempo. En lo que sigue se revisarán las diferentes posturas teóricas en las cuales se basa este trabajo y su aplicación en Colombia.

2.1. TEORÍAS DEL DESARROLLO

Por crecimiento económico los economistas clásicos y neoclásicos entienden el consumo agregado de bienes y servicios del cual depende el nivel de ingreso monetario de las personas y las familias (Perry, 2005). El nivel de ingreso monetario está relacionado con la capacidad de consumo, el promedio de salud y de educación, el tipo de ocupación, el control del deterioro ambiental y el disfrute de bienes y servicios culturales y recreativos.

La teoría del crecimiento es la medula del modelo capitalista. El crecimiento económico está relacionado con el tamaño de los mercados y el uso de recursos naturales. En condiciones de competencia, los individuos persiguen sus propios intereses y son guiados por una mano invisible a hacer lo que es mejor para toda la sociedad. En el mercado se da por sentado que la producción lleva a un aumento en la riqueza porque las firmas que producen un resultado menos valioso que sus recursos salen de negocio (Smith, 1997. p 554).

Aparejada con la teoría del crecimiento ha imperado la del goteo o efecto derrame. Este enfoque considera que el aumento de la inversión genera gradualmente mayor empleo, más ingresos y mayor consumo que necesariamente llegará a las capas sociales inferiores (Dollar y Aart Kraay, 2000. p 27). El principal argumento en su contra es que la distribución desigual del ingreso, la disparidad del acceso a las instituciones y al poder pueden conducir a un reparto asimétrico de los beneficios.

A partir de la década de los 90, los gobiernos han defendido e implementado la idea de que Colombia puede ser un país próspero y moderno con base en una democracia participativa asentada sobre una economía en permanente crecimiento gracias a los flujos de IED en sectores intensivos en capital como la minería. Fue este

el discurso con ligeras variaciones de Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe. El presidente Juan Manuel Santos no plantea una ruptura con esa idea.

La teoría del goteo implícita en el modelo de desarrollo de por lo menos los últimos 20 años tiene la ventaja para los formuladores de políticas de que evita cuestionar los factores estructurales de la pobreza y la desigualdad. En lo fundamental ignora que sin instituciones mínimas para un funcionamiento adecuado, las soluciones de mercado pueden llevar a un mayor empobrecimiento y al aumento de la desigualdad (Stiglitz). Aunque el crecimiento promedio en los últimos cinco años fue 4,36% la población pobre aumentó (del 15,6% al 16,4%) y la desigualdad se amplió (el coeficiente de GINI pasó de 0,55 a 0,58).

2.2. LOS LÍMITES ECOLÓGICOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Otras críticas a este modelo tienen que ver con lo engañoso que resulta en términos ambientales. El PIB computa el valor de los bienes y servicios que se producen y consumen anualmente en un país. Pero para que esa agregación sea posible es necesario definir lo que es la producción y lo que no. Muchas actividades contaminantes, por ejemplo, están en la columna de activos mientras que el trabajo doméstico de las mujeres, no. Los servicios públicos como salud y educación pública, que no tienen precios de mercado, no están incluidos plenamente a pesar de su importancia para el bienestar (McKibben, 2007).

La medición del éxito de una sociedad por el aumento del PIB oculta externalidades, es decir, *“la pérdida no compensada en el bienestar de un parte que resulta de una actividad realizada por otra parte”* (Daly H y Farley J 2003. p 433). Los costos de la degradación ambiental y el abuso de los recursos los pagan los trabajadores, las comunidades vecinas y las generaciones futuras. Por ejemplo, los precios de un paquete de cigarrillos o de un teléfono celular no reflejan los costos que las familias y el Estado pagarán por atención a los pacientes de cáncer de pulmón o cerebro. Los precios del oro no incluyen los efectos de su extracción sobre el ambiente y las comunidades locales.

El PIB como indicador de éxito desdeña de lo inevitable: los recursos necesarios para la producción tienen límites. El informe Planeta Vivo de WWF concluye que si continuamos consumiendo al ritmo actual en el año 2030 serían necesarios los recursos de dos planetas enteros. La ONU señala que al ritmo actual la humanidad consumirá para 2050 140 mil millones de minerales, combustibles fósiles, minerales de construcción y biomásas.

De acuerdo con el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril 2011, *“la economía mundial continúa recuperándose, en términos generales. El*

crecimiento rondaría 4,5 % tanto en 2011 como en 2012 a nivel de la economía mundial, pero en las economías de mercados emergentes y en desarrollo sería de 6,5%". Un crecimiento a ese ritmo implicaría, en el caso colombiano, algo así como US\$285 mil millones más de productos extraídos, producidos, comercializados, usados y desechados.

La lógica y la evidencia indican que no es posible la existencia de un subsistema económico expansivo en un planeta de tamaño finito para siempre (Leonard. 2010). Esta realidad es la principal amenaza para la humanidad (IPCC. 2007). La viabilidad del planeta depende de un equilibrio entre los distintos componentes atmosféricos y los servicios ambientales que presta la biósfera. La mayor parte del deterioro ambiental es el resultado de fallas sistémicas del capitalismo y las soluciones a largo plazo deben buscar un cambio transformador en las características del sistema (Speth 2009, p 7-9).

2.3. DESARROLLO SOSTENIBLE

La tensión entre el desarrollo económico y la naturaleza ha sido una constante. Algunas sociedades se las arreglan con lo que les proporciona la naturaleza, se sustentan con los productos que ésta les brinda y habitan sus espacios sin mayores impactos; otras, como la Occidental⁶, construyeron una barrera infranqueable con el medio natural e intentaron imponer su reino al resto de las especies en casi todos los ecosistemas.

Buena parte del pensamiento Occidental ha consistido en la búsqueda del progreso entendido como la renuncia a la naturaleza y a ampliar la distancia y la diferencia respecto del medio natural no alterado. Primero la cultura judeocristiana, haciendo eco del Génesis bíblico (*"cuanto vive y muere os servirá de comida"*) y luego el humanismo renacentista justificaron poner sobre el resto de las especies los intereses humanos (Fernández-Armesto, 2004). La revolución industrial fue el punto de partida de un proceso que dislocó la relación del hombre con el medio ambiente. La civilización Occidental alcanzó en el siglo XX un pico en la eficiencia del uso y abuso de la naturaleza alentado por una ética antropocéntrica.

Pero en la segunda mitad de ese siglo se comenzó a cuestionar el paradigma. Aldo Leopold fue uno de los primeros en proponer una ética que considerará *"la relación del hombre con la tierra y los animales y plantas que crecen sobre ella"*. Se trata de un asunto moral porque el ser humano es quien racionalmente escoge

⁶ No solo se refiere al factor geográfico, sino a las influencias del pensamiento económico, político y cultural de Estados Unidos, Reino Unido, Europa Occidental y sus ex colonias en América Latina.

y decide qué tiene valor intrínseco y cuáles seres son instrumentales a sus fines. En esa valoración el resto de las especies siempre llevó las de perder.

Singer (2009. p 58) plantea que por el requisito ético formal de universalidad (tratar casos similares de manera similar), muchos sujetos sensibles deben ser considerados moralmente iguales a los humanos. Jürgen Habermas considera que si bien el reconocimiento de derechos (morales y jurídicos) es competencia exclusiva de los sujetos capaces de lenguaje y acción ello no exime al hombre de la responsabilidad con otras especies. El extensionismo biocéntrico es la última frontera de la desconfiguración antropocéntrica. Esta visión (Schweitzer 1923) considera moralmente relevante a toda la naturaleza.

La preocupación por el equilibrio con la naturaleza va a permear la agenda política a partir de 1968. El Club de Roma solicitó al Massachusetts Institute of Technology (MIT) un estudio sobre las tendencias y los problemas económicos que amenazaban al planeta. El informe concluyó que *“si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la tierra durante los próximos cien años”*. El estudio fue presentado en 1972 en la Conferencia de Estocolmo.

Estas preocupaciones se profundizaron cuando, en términos económicos, se empezó a sentir el carácter limitado de la oferta natural. Su preservación se convertiría en una motivación económica a partir del lanzamiento del concepto de desarrollo sostenible, en 1980. Este es el desarrollo que tiene en cuenta las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. En 1992 la Cumbre de la Tierra recogió el concepto en su plan de acción.

El desarrollo sostenible no está exento de controversias y matices. Algunos economistas consideran que la interrelación conflictiva entre medio ambiente y desarrollo se resuelve técnicamente, que todos los recursos son fuentes de bienestar relativamente reemplazables y que los daños de gran escala al ecosistema no son intrínsecamente inaceptables pues pueden ser compensados (The Economist, 1999). Este enfoque influye en la formulación de acciones globales contra el cambio climático desde Kyoto 1997. Con la Ley 99 de 1993, Colombia incorporó el concepto a su legislación.

Desde 1994 la sostenibilidad se ha ampliado y ahora incluye temas como transparencia, rendición de cuentas, gobierno corporativo y global, derechos humanos y pobreza. Por ejemplo, Leonard asegura que la sostenibilidad debe incluir la justicia, la equidad y una mirada panorámica que *“no se acote a la sostenibilidad de determinado bosque o del clima como concepto aislado”*. Este enfoque está influido por el pensamiento sistémico (Gilman, 1990).

2.4. INSTITUCIONES Y CONFLICTO

Los aspectos sistémicos del capitalismo global no son los únicos desencadenantes de la frustrante relación entre el crecimiento económico y los indicadores sociales y ambientales de Colombia. Un análisis de la literatura sobre la relación entre instituciones y fallas del Estado permite comprender mejor las razones por las cuales el Estado no ha logrado un efectivo gobierno sobre bienes públicos como los recursos naturales no renovables (RNNR).

Las instituciones juegan un papel esencial en el desempeño económico de las naciones y en especial en la función distributiva de los factores de riqueza. Según Douglas North (1990 p 3) las *“instituciones son las reglas formales e informales que constriñen y orientan la actividad humana en una sociedad”*. Esta definición incluye el marco constitucional, legal y regulatorio en el que se desenvuelven los actores económicos así como las convenciones sociales de comportamiento, la cultura y la tradición.

Hay un primer grupo de instituciones que influyen en la actividad económica que incluye el imperio de la ley, los derechos de propiedad y el cumplimiento contractual. Estas instituciones dependen de la capacidad y la eficiencia de los organismos de seguridad y del aparato judicial. Los individuos y las empresas solo invierten si están seguros de poder recoger el fruto de su trabajo (Perry, 2005). La inseguridad, es decir, la delincuencia, la violencia y su impunidad, suelen ser razones disuasivas para la inversión, especialmente para las extranjeras que disponen de más opciones. La capacidad del Estado para imponer su autoridad en el territorio es fundamental para la vigencia de los derechos humanos y la protección del medio ambiente que puede ser gravemente afectado por la búsqueda del interés privado (Ostrom, 2000).

2.5. CAUSAS DE LA INCAPACIDAD SISTEMÁTICA DEL ESTADO PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS SOCIALES

El institucionalismo concibe el conflicto como una situación en la cual los derechos de propiedad no están claramente definidos y no existen o no operan instituciones para resolver las disputas que esta indefinición genera (Restrepo, 2009). Acumulados históricos singulares como la débil presencia de las instituciones en el territorio y el hecho de que estas no hayan consolidado el monopolio de la fuerza en amplias regiones son claves para entender la persistencia del conflicto armado colombiano y su capacidad de gobierno sobre los RNNR.

Esteban y Ray (1990) definen el conflicto como *“una situación en la que, en ausencia de una regla de decisión colectiva, grupos sociales con intereses opuestos incurren en pérdidas con el objeto de incrementar la probabilidad de obtener un resultado acorde con sus preferencias. La intensidad del conflicto se mide, en este orden de ideas, como la suma de recursos que es “disipada”, en la lucha en busca del resultado preferido de cada grupo”*.

Luego de la Independencia vino una serie de refriegas entre los criollos que quedaron al mando de la disuelta institucionalidad colonial española. La agreste geografía, caracterizada por la aglomeración de las ciudades y poblados a lo largo de las márgenes de los ríos Cauca y Magdalena y entre las cordilleras de Los Andes, dificultó el control efectivo del territorio por parte del Estado central. Desde la Guerra de los Supremos (1839) la sociedad colombiana ha vivido más períodos de conflicto que de paz. El historiador alemán Tomás Fischer (1999 p 272) se ha referido a *“la constante guerra civil colombiana”* que se desarrolla *“a través de numerosos y simultáneos conflictos armados”*.

La actual saga del conflicto se remonta al asesinato del político liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948. Este crimen impune inició el período de La Violencia, cuando el Estado se dislocó en una sangría partidista en la que la peor parte la llevaron los civiles. Una dictadura militar, una paz de élites formalizada en el Frente Nacional, la irrupción de movimientos insurgentes en los años 60 y la alianza entre terratenientes, narcotraficantes y militares desde los 80 para combatirlos han marcado la vida de las más recientes generaciones.

A finales de los años 90, sin embargo, Colombia estuvo al punto de colapsar como Estado. De hecho, para 2000 en 164 municipios no había siquiera Policía⁷. Colombia fue catalogado como Estado “en vías de fracaso” (Mason, 2000), “débil” (McLean, 2002) y “parcialmente colapsado” (Pizarro 2004). En 2005 la revista Foreign Policy y el Fondo para la Paz ubicaron a Colombia en el puesto 14 del primer Índice Global de Estados fallidos en el margen “crítico” de descomposición y peligro inminente de colapso.

Para detenerlo los gobiernos de Colombia y Estados Unidos se comprometieron con el Plan Colombia. Gracias a los recursos de cooperación militar y al cobro de un impuesto al patrimonio destinado al presupuesto de defensa, el Estado pudo revertir la tendencia. En 2003, ya el 95% de municipios del país contaban con presencia permanente de la Policía.

La PSD y luego la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) tenían como principal objetivo la recuperación del territorio y la presencia y fortalecimiento de las instituciones. Pero no ha sido suficiente: el fenómeno de confrontación bélica en términos de intensidad se ha reducido apenas un 14% y

⁷ El Tiempo.(1999, 16 de agosto) La guerrilla deja sin Policía Municipios. [En línea] Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-896475>. Recuperado el 2 de julio de 2011

hace falta recuperar un 55% del territorio nacional (Ávila Martínez. 2009. p 7). La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad reconoce que hay al menos 68 municipios donde todavía hay problemas de orden público.

La débil presencia estatal ha propiciado la captura de las rentas y los recursos públicos por parte de elites regionales y grupos armados ilegales. La incapacidad continúa de imponer el imperio de la ley y la estrechez de los recursos fiscales propician que la presencia estatal en muchas regiones se limite a la Policía y el Ejército. Esto ha conducido a la militarización de la autoridad local y a la subordinación de todos los intereses y entidades estatales a la estrategia de seguridad y defensa como queda en evidencia en la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2010. El conflicto perenne genera un fenómeno de histéresis, es decir, la reducción permanente de la capacidad institucional de tramitar conflictos en la sociedad a causa de la destrucción de instituciones y la congestión de las existentes (P. Collier, 2005).

2.6. FALLAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO

Pero los derechos de propiedad y el imperio de la ley son apenas la cuota inicial de las instituciones necesarias para garantizar un desempeño económico óptimo. Siguiendo a North, hay un segundo grupo de instituciones estatales que son las que regulan la interacción humana y la actividad económica. Es decir, las que propician una estructura estable a la creación y liquidación de empresas y de puestos de trabajo así como el nivel de competencia y el proceso de innovación tecnológica. Instituciones eficientes y adaptables proveen incentivos para la adquisición de conocimiento y aprendizaje, inducen a la innovación y promueven la toma de riesgos y la actividad creativa (Perry, 2005).

En teoría, los Estados deben ser capaces de verificar los derechos de propiedad, limitar quiénes participan en un mercado, regular el proceso de producción, la calidad y los parámetros de los bienes y su distribución, propiciar contratos de intercambio, gravar a las empresas y proveer servicios sociales y acceso a infraestructura y comunicaciones.

Las políticas y conductas gubernamentales influyen sobre los costos de transacción. La intervención estatal solo se justifica cuando hay fallos de mercado porque cuando el proceso de creación-destrucción de empresas y empleos se limita por “exceso” de trámites y permisos se frena el aumento de la productividad y, en consecuencia, el crecimiento (Banco Mundial, 2005).

Los diseños institucionales de América Latina se han redefinido a partir de los años 80 según esta ideología y se materializaron en cambios en la política pública y en el papel del gobierno nacional en la promoción del desarrollo. Sus orígenes son, en el plano regional, el Consenso de Washington y en el local, el Programa para la Modernización de la Economía (Giraldo, 2007).

Algunos puntos del Consenso de Washington (Williamson, 2004) exigen que el Estado se concentre en las funciones de regulación, defensa nacional, justicia y en estimular la inversión privada con estabilidad macroeconómica (baja inflación, deuda sostenible y tasas de cambio realistas), disciplina fiscal, neutralidad tributaria, privatización, remoción de las barreras a la competencia y al comercio internacional. En política social estos postulados se tradujeron en reducción y focalización del gasto, intentos por acoplar la demanda laboral a los cambios en la oferta que conlleva una economía más dinámica y la lucha contra la pobreza.

Este tipo de reformas es “*fundamental para el posicionamiento en los mercados financieros*” (Banco Mundial, 2005) donde los inversionistas esperan certidumbre y previsibilidad económica. De lo contrario, la inestabilidad inherente al sistema capitalista incrementa la volatilidad de las tasas de interés, las tasas de cambio y la relatividad de los precios imponiendo costos y riesgos a la actividad económica.

En la medida en que muchos países de América Latina están compitiendo por mayores flujos de inversión, cada vez más las políticas económicas tienden a enfocarse en generar un “buen clima de inversión”, es decir oportunidades e incentivos para las empresas. Como consecuencia se impuso una restricción a la expansión burocrática y a los gastos fijos.

Estas reformas obviamente no se justifican como un mecanismo para trasladar flujos de capital de países en desarrollo a países desarrollados –como en efecto ocurre-, sino como una fuente de crecimiento que le permite al Estado crear más y mejores mercados laborales para sus ciudadanos y adoptar nuevas tecnologías que mejoran la productividad.

2.7. FALLAS EN LOS PROCEDIMIENTOS BUROCRÁTICOS Y TECNOCRÁTICOS DE LA TOMA DE DECISIONES

En las democracias las decisiones se toman colectivamente y con arreglo al diseño institucional. Las personas responsables de dirigir las instituciones públicas son elegidas o nombradas por otra persona elegida y la legitimidad de sus decisiones emana directamente o indirectamente del proceso electoral. Los organismos públicos son los responsables de garantizar el cumplimiento de las normas y de tomar decisiones guiados por unos principios y mediante

procedimientos burocráticos y tecnocráticos establecidos (Stiglitz, 2003). Pero los acuerdos internacionales y las relaciones asimétricas del sistema internacional tienen una incidencia cada vez mayor en los diseños institucionales, en la toma de decisiones sobre política y en la asignación de los recursos. Este proceso de cesión de la soberanía ha ido de la mano de la financiarización de la economía (Giraldo, 2007).

En esta arquitectura internacional juegan un papel fundamental las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Grupo Banco Mundial, el FMI, la Organización Mundial de Comercio y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las IFI son las responsables de muchas de las reformas liberalización y ajuste aplicadas en América Latina en los últimos 20 años, especialmente en Colombia. Su influencia es muy amplia, aunque casi invisible y sin ningún mecanismo de rendición de cuentas o participación ciudadana que permita a los ciudadanos influir en sus decisiones (Leonard, 2010). El GBM y el FMI tienen un rol preponderante gracias a Los Préstamos de Ajuste Estructural que otorgan a los Gobiernos y que están atados a reformas institucionales y a la aplicación de políticas específicas diseñadas por técnicos de estas entidades.

Las políticas macroeconómicas supervisadas por estos organismos condicionan los resultados de muchas intervenciones públicas. El 20 de diciembre de 1999 Colombia firmó un Acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI que determinaría muchas de las políticas que se impusieron durante la última década, en particular en materia de inversión en industrias extractivas.

La presión del sector financiero para cumplir con estos programas se da por canales formales e informales como la sanción de los mercados internacionales a través de mecanismos como el Riesgo País, el veto de las agencias calificadoras y la figura del Grado de Inversión. Cuando estas exigencias están en marcha, incluyendo la exigencia del FMI de incrementar la exportación de RNNN, aparece el GBM con su experticia técnica y los préstamos necesarios para extraer esos recursos mediante nuevas tecnologías y asesores, que vienen de los países desarrollados. Según Valencia, en el año 2009 ingresaron a Colombia US\$7.201 millones de inversión, pero salieron US\$7.719 millones por giros de dividendos⁸.

Los tenedores de deuda imponen estas regulaciones que son defendidas localmente por los medios de comunicación (a través de su línea editorial, sus columnistas y veladamente en el contenido informativo), por los gremios financieros y de la producción (mayoritariamente de capital extranjero), los académicos, centros de pensamiento financiados por el sector privado y otras capas sociales influyentes políticamente como los voceros de los Bancos Centrales, financistas y ahorradores (Guttmann, 1996). Estas capas sociales están sobrerrepresentadas en los ámbitos de la política y los medios de comunicación.

⁸ Mario Alejandro Valencia, Tribuna Roja N° 111, enero 13 de 2011

Los sistemas presupuestales jerarquizados en el que la autoridad fiscal es el Ministro de Hacienda y la política monetaria en cabeza del Banco Central independiente terminan sacando del escrutinio y el debate público muchas las principales decisiones de la política económica (Giraldo, 2007) Las comunidades y la sociedad civil no tienen una voz sustancial en la planificación de estas políticas. Ninguno de los responsables es elegido popularmente, sus mecanismos de rendición de cuentas y su fomento de la participación ciudadana son mínimos.

Las IFI están dominadas por sus miembros más poderosos como Estados Unidos, dueño de porcentajes entre el 16 y el 18% que le dan un ilimitado poder de veto. Otros accionistas significativos son los países de la OCDE. La gran asimetría en los procesos de decisión se explica porque ningún país en desarrollo tiene más del 1% de las acciones. (Leonard, 2010).

Aunque la participación ciudadana está respaldada por una profusa normatividad, la verdad es que como sucede en los países cuyas economías se basan en los RNNN (Braütigam, 2006), la estabilidad los gobiernos depende más de la financiación internacional que de los impuestos que pagan los ciudadanos. Por tanto, el contrato del gobierno con sus ciudadanos es débil y estos no están en condiciones de responsabilizar a sus dirigentes.

2.8. CONTROL, TRANSPARENCIA Y ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN

Stiglitz (2003) define cuatro causas de la incapacidad sistemática del estado para incumplir los objetivos sociales formulados: su reducida información, su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, su reducido control de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos. El control minero es complejo. Para empezar el Estado no sabe cuántos minerales tiene, dónde están y cuál es la dimensión de los yacimientos. La exploración minera es una tarea dispendiosa que demanda experticia, capital y tiempo. Por naturaleza es una apuesta riesgosa. La explotación tampoco es fácil de fiscalizar y mucha de la información del sector proviene de las empresas. Algunas de las fallas en las que ha incurrido el Estado colombiano en su administración de los RNNN son:

2.8.1. Reducida información. Las imperfecciones en la información son omnipresentes en la economía e inevitables en los procesos administrativos (North) Hay asimetrías de información entre los que gobiernan y los gobernados, entre los que regulan y los regulados (Stiglitz). Las instituciones existen precisamente para reducir hasta donde es posible esas asimetrías. Algunas

actividades del Estado se justifican solo por eso. El control de un mercado también requiere parámetros y registros completos de los actores del mercado.

El procesamiento incompleto de la información desempeña un papel crítico en la toma de decisiones y explica muchos fallos del Estado en la regulación del sector privado. La elección consistente implica que las preferencias sean completas, pero para empezar el Estado desconoce cuán rico es su subsuelo. En 2001 cuando se aprobó el CM solo se había explorado el 5% del territorio colombiano con posibilidades de albergar oro.

Esto significa que el Estado no puede comparar el potencial entre las solicitudes de título ni contrastarlas con las zonas vedadas por razones ambientales o sociales. Si bien la capacidad para obtener información es más bien limitada y por ello las preferencias son inconexas entre sí (Simon, 1978) la maximización de la misma puede limitarse por la satisfacción. He aquí que el Estado se satisfizo con poco.

2.8.2. Limitado conocimiento de las respuestas privadas. El Estado nunca previó una avalancha de solicitud de títulos como la que se dio a partir de 2004. Fue víctima de su propio invento. Las políticas de promoción minera, SD y CI funcionaron tan bien –en un entorno de precios al alza del carbón y el oro- que luego de 10 años el 20% del territorio nacional está titulado o en solicitud. Esta falta de previsión permitió la acumulación y la especulación de títulos y la creación de un mercado paralelo donde se ofertan propiedades públicas al margen de la participación y sin beneficio para el Estado. Dollar (2005) explica que la incapacidad de los países para recibir los beneficios de la apertura al comercio y a la inversión radica en el hecho de que nunca tomaron acciones complementarias a las políticas en una amplia gama de sectores o porque estas reformas no se formularon en una secuencia apropiada. Este asunto conecta el diseño institucional con el riesgo moral (*moral hazard*), entendido como una situación en la que un individuo –a salvo de las consecuencias y responsabilidades de sus actos- podría cambiar su comportamiento del que habría tenido si estuviera expuesto completamente a las consecuencias. El riesgo moral (Arrow, 1978) es un tipo especial de asimetría de información. Si la parte con menos información debe pagar las consecuencias negativas del riesgo ésta funciona como un estímulo para maximizar el provecho. En este caso, las empresas tenían no solo más si no en ocasiones la única información sobre las posibilidades de los yacimientos. En general, esa asimetría se acentúa a lo largo del proceso de licenciamiento. Los funcionarios basan sus decisiones en la caracterización y diagnóstico social y ambiental que producen las empresas. La fiscalización sobre el cumplimiento de la licencia, las tasas de explotación y la liquidación de las regalías también se basan en información proporcionada por las compañías. Sin una fuente que permita contrastar esa información el riesgo moral aumenta.

2.8.3. Control de la burocracia. En ocasiones, los burócratas carecen de los incentivos necesarios para poner en práctica la voluntad de la Constitución, el Congreso e incluso de los tribunales. Esto puede suceder porque al regulador de la industria le puede beneficiar más complacer a las empresas del sector que actuar en interés de los ciudadanos y del propio Estado (Stiglitz, 2003). En general, los que gobiernan cuentan con notables incentivos a la hora de reducir la transparencia pues reduce su margen de maniobra, pone en evidencia sus errores y saca a flote la corrupción. Los voceros del gobierno pueden tratar de ampliar su poder y su discrecionalidad con argumentos en favor de del secretismo o el uso de tecnicismos. Sin información válida, cierta y oportuna, o con barreras para acceder a ella, la efectividad del control que puede ejercer la ciudadanía es limitada.

2.8.4. Limitaciones del proceso político. En una democracia la fijación de reglas está limitada por el proceso político y en este juegan un papel fundamental los profesionales de la política, los electores, los partidos y los grupos de presión. Stiglitz asegura que los políticos tienen incentivos para actuar en interés de determinados grupos de presión. Otra influencia sobre el proceso político que puede afectar el desempeño de las instituciones tiene que ver con el clientelismo. La relación política dominante que *“implica que los intermediarios políticos atienden las necesidades populares solo de manera selectiva, preferiblemente individual y a condición de que los beneficiarios acepten su papel de subordinados y de electorado cautivo”* (Velásquez, 1991). Esta captura de recursos y de funciones públicas puede facilitar la perpetuación en el poder de ciertos grupos políticos en consonancia con intereses privados, afecta la participación ciudadana porque implica asimetrías y verticalidad en el diálogo y es propicio para el surgimiento de caudillismos, populismos y autoritarismos. Los profesionales de la política son individuos maximizadores como todos los demás. Así que el proceso político implica incentivos económicos en la conducta de los participantes y estos intereses económicos pueden determinar los resultados de la acción estatal. Este efecto se puede ver acentuado porque en Colombia no hay carrera pública y los cargos de libre nombramiento y remoción o prestación de servicios están al alza.

2.9. LA CULTURA POLÍTICA

Uno de los argumentos que se exploran en este trabajo es que las graves fallas del Estado para controlar la minería, acentuadas por su auge, abonaron el escenario para una contienda política. Entender cómo una cosa llevó a la otra pasa por el examen de la cultura política dominante en Colombia. Raymond Williams afirma que cultura es el sistema de significación mediante el cual

necesariamente se comunica, reproduce, experimenta y explora un orden social. En ese sentido, la cultura política es *“el ámbito de las prácticas y las instituciones, conformadas a partir de la totalidad de la realidad social y que, históricamente, llegan a ser consideradas como apropiadamente políticas”*. Este ámbito involucra orientaciones psicológicas, valores, sentimientos, actitudes, creencias sobre la manera como se debería conducir la sociedad y cómo el individuo se debería relacionar con ella.

Cuando entran en conflicto conjuntos de actores sociales, los argumentos y las acciones son impregnados y moldeados por la cultura y los significados de las prácticas sociales que determinan cuáles grupos e individuos tienen el poder de definirlos. En sociedades fuertemente estratificadas no todas las subjetividades pesan igual. Diamond y Linz (1995) afirman que *“los valores y las disposiciones de comportamiento (especialmente a nivel de la elite) del compromiso, la flexibilidad, la tolerancia, la conciliación, la moderación y el control de sí mismo”* contribuyen de manera significativa a las características del sistema político y a su estabilidad.

Los procedimientos burocráticos y tecnocráticos de la toma de decisiones impulsados por el Consenso de Washington y la hegemonía de la democracia liberal representativa produjeron una racionalidad matemática y formal que restringe la esfera de la política y sus participantes. Desde entonces la democracia se perfila como un procedimiento de elección y formación de mayorías sin considerar la participación como un característica esencial (De Souza y Avritzer, 2002).

Por eso cuando nuevos grupos surgen e intervienen en debates sobre políticas o cuando desafían prácticas específicas del poder presentan unas aspiraciones que hacen parte de una visión más amplia de la sociedad. Cuando los actores despliegan conceptos como naturaleza, ecología y sostenibilidad ponen en marcha identidades alternativas a la construida por el Estado y desde las élites e insertan consideraciones excluidas hasta entonces del modelo de desarrollo. Así cuestionan el imaginario de la sociedad civil como una familia homogénea y ponen sobre la mesa las tensiones inherentes a la toma de decisiones, donde hay ganadores y perdedores, o al menos, unos que no ganan tanto como otros.

2.10. LA CONTIENDA POLÍTICA

Este concepto se refiere a la interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando al menos un gobierno toma parte o es objeto de las reivindicaciones y cuando éstas, en caso de ser alcanzadas, afectarían los intereses de al menos uno de los reivindicadores. El concepto ha sido usado por Tarrow, Tilly y MacAdam (2006. 8) para explicar movimientos sociales,

revoluciones, oleadas de huelga, nacionalismo, descentralización, entre otras relaciones conflictivas entre la sociedad y el Estado.

El enfoque de la contienda política le da un carácter dinámico al análisis sociológico en contraposición al evolucionismo y a la lógica estática de la acción colectiva.

El aporte de Tilly permite estudiar científicamente el cambio social. Para esta corriente no existe el cambio social en general, homogéneo, troncal, determinista y omnicomprensivo sino cambios sociales concretos y diversos en contextos históricos específicos en el que operan múltiples interacciones y causalidades.

Tilly, Piven y Cloward, en la primera mitad de los años setentas, incorporan variables que vinculan al sistema político (sus cambios y funcionamiento) con la acción colectiva desarrollada por los movimientos sociales. Este grupo hace énfasis en los aspectos económicos e individuales de la acción, considera los intereses de grupo, los actores sociales y políticos organizados y los problemas de la distribución asimétrica del poder y de la autoridad en sociedades estratificadas.

El escenario histórico y cultural afecta de modo significativo a los actores, su movilización, las trayectorias, concatenaciones y resultados. El enfoque permite identificar los mecanismos causales recurrentes, las formas de combinación, las secuencias en las que recurren y por qué diferentes combinaciones y secuencias, a partir de condiciones iniciales distintas, producen diversos efectos a gran escala.

Los tipos de contienda política que identifican McAdam, Tarrow y Tilly son la contenida y la contenida transgresiva. La contención implica la reivindicación de unos intereses que una parte hace sobre otra que está presente en la vida privada y cotidiana. La diferencia surge del carácter público, el estatus de los actores y del tipo de acción colectiva que desarrollan. En la contenida todas las partes del conflicto existen previamente como actores políticos, usan formas y canales existentes como las elecciones, el cabildeo, el posicionamiento en cargos de dirección, la veeduría ciudadana y la revocatoria y las consultas para tramitar sus demandas. En la transgresiva, algunos de los participantes son actores políticos recientemente autoidentificados y/o alguna de las partes emplea acciones colectivas innovadoras. La contenida, también considerada como convencional y continua, busca mantener el régimen político. La transgresiva es esporádica y está en función de formar nuevos actores políticos y producir cambios profundos.

La contienda política que se describe en este trabajo es el producto de los esfuerzos compartidos de un grupo de individuos por alcanzar un bien público indivisible que en caso de ser conseguido los beneficiara a todos, sin poder privar de ese bien a ninguno (Hardin, 1982). En este caso además, se trata de un bien de carácter público y 'primario' indispensable para la reproducción material.

2.11. IDENTIFICACIÓN DE LA AMENAZA Y DE LA OPORTUNIDAD POLÍTICA

Tarrow incorporó al análisis de la contienda elementos como oportunidades políticas y ciclos de acción colectiva para lograr un análisis comprensivo de la forma en que la gente participa en acciones colectivas como respuesta a un cambio en la pauta de las oportunidades y restricciones políticas que serán aprovechadas en ciclos de protestas para impulsar transformaciones determinantes en el sistema social.

La atribución colectiva de amenaza u oportunidad es un mecanismo clave para la movilización. Implica la invención, importación y difusión de una definición compartida referente a los cambios en las probables consecuencias de las actuaciones posibles (e igualmente de la renuncia a actuar) emprendidas por un actor político. La atribución de amenaza-oportunidad surge de la competencia entre los defensores de interpretaciones diferentes, una de las cuales prevalece. Esto quiere decir que ninguna oportunidad, por muy objetivamente abierta que se encuentre, invitará a la movilización si no es visible para los potenciales desafiadores. En la mayoría de las sociedades existe una jerarquía de motivaciones que genera simpatía y compromiso y hacen posible la acción colectiva. Las oportunidades políticas son explotadas y expandidas por los movimientos sociales mediante un tipo de retórica que desencadena la acción colectiva y que son sostenidos por estructuras de movilización y marcos culturales. Es decir, imaginarios y universos simbólicos que cohesionan y orientan hacia el logro de objetivos más amplios. Hay aspectos estables de la estructura las OP que condicionan la formación y la estrategia de los movimientos sociales. De entre estos aspectos estables cabe destacar la fuerza del Estado, la organización y distribución territorial del poder y la disposición a usar la violencia y la represión. La estructura de oportunidades políticas es el conjunto de dimensiones o factores de la cultura política que proporcionan incentivos o condiciones facilitadoras para que se desarrolle una acción colectiva.

2.12. LOS ACTORES DE LA CONTIENDA POLÍTICA

¿Quiénes son los actores que reivindican y por qué lo hacen? ¿Cómo se presentan y quiénes dicen los demás que son ellos? y ¿Por qué? La construcción, destrucción o transformación de la identidad es uno de los elementos fundamentales del análisis de los movimientos sociales. Los actores son individuos que identifican una amenaza o una oportunidad política y están articulados a redes que despliegan historias, culturas y conexiones colectivas pero

parcialmente compartidas. Los actores políticos son conjuntos de personas y sus relaciones cuya organización interna y sus conexiones con otros actores políticos mantienen una continuidad en el tiempo y una coincidencia en el espacio. Las identidades son las relaciones sociales y sus representaciones desde la perspectiva de cada actor.

La contienda está sujeta a los principales dilemas de la producción de la acción colectiva: la cooperación y la coordinación. El primero consiste en resolver si un grupo de individuos, identificando la posibilidad de conseguir un bien público (o evitar un mal colectivo), estaría dispuesto a cooperar para alcanzarlo (o evitarlo). El segundo hace referencia a la definición de los medios, las estrategias y tácticas que esos individuos, ya dispuestos a cooperar, deben coordinar (Hardin, 1995).

Según los supuestos de la teoría neoclásica el individuo se comporta racionalmente cuando cuenta con un conjunto dado de preferencias consistentes y al tenor de tales preferencias busca los medios más adecuados para maximizar su beneficio. Simon y March evidenciaron que las preferencias cambian y se definen histórica y socialmente. Los individuos hacen sus elecciones basándose en modelos derivados subjetivamente que divergen en tanto que la información que reciben es incompleta. Tsebelis invita a considerar a la elección racional como un tipo (entre otros igualmente válidos) de explicación, que permite pensar, simplificar, modelar, aproximarnos a los problemas sociales. Los individuos actúan porque encuentran incentivos selectivos positivos (bienes privados) o negativos (coacción); económicos o sociales como la amistad, la solidaridad o el repudio a no cooperar. Los individuos enfrentan estructuras de decisión y limitantes estructurales que escapan por completo de su control y que, a la vez, restringen, moldean y posibilitan la acción.

Margolis propone un modelo que combina preferencias egoístas y altruistas, donde hay una suerte de alternancia entre las mismas. En su enfoque, todos contamos con una función de utilidad social o altruista, una ordenación ética de las preferencias, mediante la cual maximizamos el interés de los demás. Hirschman desarrolló un modelo donde se alternan ciclos de acción pública e interés privado.

Así como es crucial ver qué beneficios selectivos pueden obtener individuos y subgrupos dentro del movimiento social y de la organización también es necesario identificar qué los impulsa a asumir mayores costos en la contienda política. Michael Taylor introduce el concepto de las macromotivaciones, es decir, valores y supuestos que explican una conducta racional, instrumentalmente eficiente, consistente y orientada al futuro. La teoría restringida argumenta que la cooperación es posible siempre que las opciones individuales sean limitadas; que los incentivos selectivos restringidos estén bien definidos, resulten evidentes y sean sustanciosos; que se obtenga un beneficio mayor al coste mediante el curso de acción elegido que con otros posibles y que el marco de elección no sea nuevo.

La conducta colectiva implica costos, sufrimientos o privaciones que no se transmutan automáticamente en la actividad de los movimientos sociales. La movilización, fuera de las rutinas de la vida social y familiar, fuera del trabajo y el ocio, es problemática. Los costos además pueden variar por la actitud del Estado, por respaldos sociales o por represión y son menores con mayor especificidad de las demandas y menor tamaño del grupo de interés.

Los tipos de sujetos que constituyen las organizaciones de los movimientos sociales son los adherentes, quienes apoyan o simpatizan; los constituyentes, quienes ofrecen su tiempo y recursos; y los beneficiarios potenciales, que no pertenecen a los movimientos sociales pero sacan provecho de sus logros.

Otra caracterización de los actores es por su trayectoria: constituidos, desafiadores y externos. Los constituidos son agentes que gozan de acceso rutinario a los organismos y recursos gubernamentales. En las contiendas políticas el Estado juega un rol híbrido, establece reglas básicas que enmarcan la contienda y que estipulan quién puede reclamar de modo colectivo, con qué formatos y qué resultados pueden esperar (Jenkins y Klendermans, 1995; Tilly y Tarrow, 2006); es objeto, parte y árbitro de la contienda. El Estado participa a través de múltiples gobiernos y segmentos de gobierno. Los desafiadores son personas y grupos no organizados que no tienen acceso rutinario al poder en el momento en el que se desata la contienda y los actores políticos externos son otros gobiernos, organismos multilaterales, ONG's y agencias de cooperación.

Una categorización final es por el tipo de grupos, privilegiados o latentes. En los privilegiados cada uno de los miembros, o al menos algunos, tienen motivos para ver que se suministre el bien colectivo, incluso si tuvieran que soportar todo el peso de ese suministro. Oliver y Marwell los llaman masa crítica y su tamaño será menor cuanto mayor sea el tamaño del grupo de interés. Cabe señalar que en su dinámica, los movimientos sociales no solamente se alimentan de las redes cotidianas sino que construyen y configuran nuevos lazos personales, de organización y de carácter político y cultural en una amplia variedad espacios sociales e institucionales.

2.13. MARCOS

El enmarcamiento es un proceso colectivo de interpretación, atribución y construcción social que media entre la oportunidad y la acción. Un marco, según la explicación de Gray (2003), provee una heurística para categorizar y organizar la información y la secuencia de eventos de la contienda. Cuando los actores

enmarcan, ponen en perspectiva y relacionan la información que reciben con la previamente conocida.

La enmarcación juega un rol en la creación, evolución y perpetuación de los conflictos ambientales. Los marcos son usados para definir el problema, dar forma a la acción que se tomara y por parte de quién; protegerse a sí mismo; justificar la posición que se toma y movilizar a la gente para que tome o se abstenga de tomar acciones sobre los asuntos. La decisión de cuál marco se adopta en cualquier situación dada depende de las señales que los otros en su interacción envían así como del repertorio de memorias de los sujetos.

De acuerdo al marco, entran en relación con los eventos o asuntos y toman posición frente a ellos. Tomar posición implica hacer atribuciones de por qué ocurren las cosas y quién es el responsable.

Los sociolingüistas argumentan que los marcos son creados cuando la gente se integra a una conversación que los contendientes usan para encontrar marcos coincidentes. Para movilizarse, la gente debe sentirse por lo menos agraviada en algún aspecto y optimista frente al hecho de que actuar colectivamente puede reconducir el problema. Los movimientos enmarcan quejas específicas dentro de los marcos de acción colectiva, las conectan con otras y ayudan a generar una identidad colectiva entre los reivindicadores.

El enmarcamiento arranca como una vaga queja contra instituciones o prácticas sociales existentes. Este proceso sirve de tres maneras. Primero, como diagnóstico, la vaga insatisfacción es transformada en una queja legítima imbuida con un sentido moral y apuntando a los perpetradores de una acción injusta ya cometida. Segundo, como pronóstico: va un paso más allá al proponer estrategias y tácticas para alcanzar el objetivo y rectificar el objeto de la queja. Y tercero, motivacional, usado por los líderes como grito de guerra para movilizar el apoyo a la causa. Como este es un proceso dinámico, las reenmarcaciones son posibles y dependen de la habilidad de los contendientes de indagar en las intenciones y significados de otros actores que participan con ellos en la controversia y sumarlos a su visión del conflicto.

Según Gray, hay tres marcos genéricos que son los prevalentes en una contienda: los de identificación, caracterización y manejo del conflicto. Hay otros genéricos, a saber: control social, riesgo, historia completa, poder y ganancias vs pérdidas.

2.13.1. Marcos de identidad. La identidad es interactiva y está formada por las experiencias y pertenencias sociales y culturales del individuo. Se construyen a través de comparaciones con otros grupos y muchas veces en oposición a alguno. La comparación entre los grupos tiende a solidificar la propia identidad y a insuflar

una sensación de superioridad. Durante estos procesos la gente externaliza los eventos negativos a otros cuyas identidades se oponen a la suya, alimentando el conflicto. Este marco está definido por características demográficas, la ubicación, el rol (identificación con características o comportamientos que la gente en esos roles asume usualmente), las instituciones a las que están asociados (y a su misión y sus valores) y los intereses (preocupaciones compartidos acerca de asuntos puntuales, causas o valores que podrían reflejar un grupo de interés especial). La retórica usada en estos marcos mueve a la gente y moviliza apoyos.

2.13.2. Marcos de caracterización. Se refiere a las percepciones sobre los demás. Están relacionados con la atribución de culpa o causalidad con base en la experiencia de los participantes.

2.13.3. Marcos de manejo de conflictos. Están relacionados con las preferencias de los contendientes sobre el curso del conflicto y las estrategias que usan.

2.13.4. Marcos de historia completa. Se evidencian en las declaraciones que resumen concisamente las bases del conflicto. Expresiones como “*Todo se reduce a...*” o “*esencialmente el problema es...*” son típicas de los actores que acogen este marco.

2.13.5. Marcos de control social. Representan visiones individuales acerca de cómo las decisiones que abordan asuntos sociales deben ser tomadas. Las diferencias derivan de dos dimensiones separadas: el grado en el cual la gente debe depender de otra y el grado de autonomía en las decisiones.

2.13.6. Marcos de poder. Se refieren a las estructuras, relaciones y factores de poder que influyen en la contienda y alteran su curso.

2.14. MOVILIZACIÓN Y ACUMULACIÓN DE RECURSOS

El movimiento social es “*un actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios*”

sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables” (Rashke, 1994).

La Teoría de Movilización de Recursos (TMR) propone un modelo multifactorial para explicar la formación de los movimientos sociales. El paradigma está orientado hacia las estrategias: el cómo se desarrollan los movimientos sociales.

Esta teoría arroja luz sobre el funcionamiento interno de un movimiento y se basa en el análisis de casos en los que examina las dinámicas y tácticas del crecimiento y declive de los movimientos sociales, la oportunidad política en su emergencia y su desarrollo, la variedad de recursos que deben movilizar, el vínculo con otros grupos, la dependencia de apoyo externo para el éxito, las tácticas de las autoridades para controlar o incorporar sus demandas, la legitimidad y la coordinación colectiva. A continuación se examinan las categorías usadas en el análisis del Caso Angostura.

2.14.1. Recursos materiales. Se refiere a dinero, infraestructura (transporte y comunicaciones) y trabajo. La TMR estudia la agregación de recursos y el proceso mediante el cual un grupo se asegura el control colectivo sobre los recursos necesarios para la acción colectiva y emprender el conflicto social.

2.14.2. Recursos simbólicos y cognitivos. La cohesión emocional, la disciplina, la solidaridad, la apropiación del espacio social, las identidades y el compromiso de sus miembros potencian la acción colectiva. Estos factores en parte se deben al conocimiento previo compartido, las conexiones entre individuos clave y la dirección ejercida sobre el terreno.

2.14.3. Líderes. *“Los ‘empresarios’ de los movimientos tienen la tarea de movilizar recursos y canalizar el descontento en formas organizacionales (Edelman.2001).* Los líderes de los movimientos en su intento de atraer nuevas adhesiones recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes y de terceras partes. Su principal objetivo es la generación de solidaridad y compromiso moral. Los líderes solo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos enraizados y profundos de solidaridad o identidad. Pero la elaboración de este discurso no es espontánea, sino que es necesario elaborar una retórica del cambio (Gamson y Meyer).

2.14.4. Coordinación colectiva. La organización del grupo es determinante del potencial y las pautas que ha de seguir. Las conexiones entre individuos, con grupos externos y la dirección ejercida sobre el terreno son sus indicadores. El uso de marcos culturales e ideológicos permite resolver el problema de coordinación, activar el consenso y las estructuras de movilización. La suma de comunidad vertebrada, red asociativa, confianza, alta densidad de interacciones y confluencia múltiple en el espacio público son una fórmula para garantizar una gobernabilidad efectiva de los movimientos sociales (Putman, 1993).

2.14.5. Capacidad para obtener/procesar/gestionar información. Los movimientos sociales, para hacer efectivas sus protestas se enfrentan a determinados desafíos, como diseñar acciones que atraigan la atención de los medios masivos de comunicación y que éstos no oculten o distorsionen sus objetivos. Para llevar sus reivindicaciones a la agenda pública, dependen también de su capacidad de captar a los mediadores y líderes de opinión. La construcción de un discurso a su vez involucra la capacidad de monitorear la información, procesarla, integrarla a los argumentos y hacerla accesible al mayor número de personas posible sin perder el rigor técnico del que depende su credibilidad.

2.15. CICLOS, MECANISMOS Y REPERTORIOS DE PROTESTA DURANTE LA CONTIENDA POLÍTICA

Los movimientos sociales surgen cuando hay oportunidades políticas para la intervención de actores sociales nuevos que conciertan sus acciones entorno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción con sus oponentes o las autoridades. La magnitud y duración dependen de la activa movilización de la gente a través de las redes y en torno a símbolos identificables. Analizar la contienda implica preguntarse qué gobierna el curso y los resultados y cómo y por qué varían significativamente las relaciones entre los actores y sus formas de interacción.

Este modelo de análisis propone la revisión del ciclo de protesta. Este modelo postula fases alternadas de conflicto e interacción intensos que atraviesan todo el sistema social. La acción colectiva se difunde de los sectores más movilizados de la sociedad a los menos movilizados, hay un ritmo intenso de innovación en las formas de la contienda, creación o transformación de marcos de acción colectiva y combinación de contienda organizada y desorganizada.

Todas estas secuencias están conformadas por episodios o secuencias únicas de alteraciones de las relaciones entre elementos conectados. Los episodios son

corrientes continuadas de contienda. Un episodio de confrontación se caracteriza por su particularidad, escala y mediación. La particularidad se refiere al grado de especificidad de las formas de reivindicación en cuestión y sus vínculos con ciertas localidades, grupos o temas. La reiteración de las confrontaciones vincula a determinados actores sociales con formas de acción colectiva que se convierten en rutinas recurrentes. La escala describe cuántos grupos de personas distinguibles en la vida social rutinaria participan en las reivindicaciones. La mediación es el grado en el que la comunicación de las reivindicaciones depende de intermediarios privilegiados.

El repertorio evoluciona incorporando las innovaciones que funcionan y rechazando las que no. Siempre hay un conjunto de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de elección deliberado.

El repertorio de confrontación desplegado en las contiendas es definido por Tilly (2005) como “*la totalidad de los medios de que dispone un grupo para plantear exigencias*”. La utilización de estos repertorios en distintas contiendas y contextos definen los ciclos de confrontación y están caracterizados por etapas de fuerte conflictividad a las que le siguen períodos de reforma y donde las Estructuras de Oportunidades actúan como facilitadoras o represoras. Tarrow entiende por ciclos de confrontación “*una fase de intensificación de los conflictos*” donde se amplían las oportunidades para nuevos grupos, se emplean nuevos repertorios y se tejen alianzas e interactúan con los oponentes.

Los mecanismos son una clase delimitada de acontecimientos que alteran las relaciones entre conjuntos de elementos de maneras idénticas o muy similares. Los hay ambientales como la disponibilidad de recursos; cognitivos, que operan mediante alteraciones de la percepción individual y colectiva; y relacionales, que alteran las conexiones entre las personas, grupos y redes.

La intervención de grupos de presión determina el crecimiento, declive e incesante renegociación de los movimientos sociales. Entre los mecanismos más importantes están la correduría, las coaliciones, las convergencias y la radicalización. La correduría se produce cuando hay vinculación de dos o más enclaves sociales previamente desconectados por medio de una unidad que media entre éstos, entre sí y con otros enclaves. Las coaliciones, cuándo grupos diferentes son atraídos hacia un mismo principio por diferentes razones. La radicalización es la contradicción creciente entre reivindicaciones, programas, descripciones de uno mismo y de los otros. La convergencia es el incremento de las contradicciones en uno o ambos extremos de un conjunto político que lleva a los actores políticos menos radicales a alianzas más próximas.

En el desarrollo de la contienda también son clave los procesos de argumentación (Majone, 1996). Este proceso se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. La discusión pública moviliza el

conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un problema. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores. Los canales de formación de opinión pública juegan un papel central en la argumentación: visibilizan, suministran información y perspectivas y con las imágenes y sonidos perfilan la experiencia de los contendientes.

2.16. CAUSAS DE LA INTRATABILIDAD DEL CONFLICTO

Muchas contiendas se mantienen en sus enclaves originales, suponen una escasa amenaza para los oponentes y se saldan con retoques de poca importancia en el sistema político. Otras se perpetúan sin solución. Putnam y Wondolleck hablan de conflictos intratables cuando los adversarios están comprometidos en vívidas y volátiles interacciones que envuelven comportamientos estratégicos muchas veces confusos, frustran a los implicados y están en un aparente estancamiento (Olczak y Dean. 1995).

La característica de intratabilidad de un conflicto no implica que no haya una solución. Pero su resolución depende de la habilidad de los participantes para alcanzar alguna decisión mutuamente aceptable y moverse hacia el abordaje de los problemas planteados en la disputa. Reducir la intratabilidad requiere que la naturaleza fundamental de un conflicto sea alterada de una manera que cambie dramáticamente la situación. La resolución de una disputa episódica a través de la negociación, el litigio o las reformas legales no garantizan que los conflictos subyacentes sean tratados.

Una de las características principales de la intratabilidad es la duración: los conflictos intratables “*tienen un pasado extenso, un presente turbulento y un futuro turbio*”. Se reciclan una y otra vez y pueden disminuir solo para intensificarse cuando las circunstancias lo ameriten. En los conflictos intratables, hay repetidas y frustradas intervenciones y los logros de las partes tienden a no afianzarse. En este tipo de contiendas los costos percibidos de resolver los asuntos son más altos que los costos percibidos de continuar con él. Procesos internos de los participantes y eventos externos a los procesos contribuyen a la intratabilidad.

Hay cuatro dimensiones de intratabilidad. La división sobre un asunto fundamental entre dos actores con la capacidad de llevarlo a la escena pública. La intensidad, que depende del nivel de emotividad y compromiso de los participantes. La omnipresencia entendida como la propagación del conflicto a la vida privada de los individuos. Y la complejidad, vinculada al número y entretejidos naturales de los

asuntos y las partes en el conflicto y los niveles o capas de sistemas sociales en los cuales la disputa reside. En las situaciones altamente intratables el número y las interconexiones se escalan y ningún nivel o institución por sí solo puede manejar todos los asuntos y a las partes envueltas.

Los factores que contribuyen a hacer un conflicto intratable pueden estar en las partes, los asuntos, el sistema social y el proceso de conflicto. Los conflictos se pueden eternizar cuando tienen que ver con asuntos de identidad o la ideología. Los implicados en disputas ambientales a veces basan sus visiones en marcos ampliamente discrepantes sobre valores ambientales. La pertenencia a un grupo, su grado de delimitación y diferenciación, y el lugar que ocupan los participantes en las relaciones de poder también definen su identidad. Cuando los desbalances de poder se mantienen en el tiempo, el conflicto se torna intratable. A la intratabilidad contribuyen también los observadores, quienes forman, enfocan y organizan la contienda.

Identificar las concepciones de justicia que albergan los agentes es clave para determinar la intratabilidad del conflicto. Según Elster (1997), en algunos casos puede observarse que el deseo de que se haga justicia constituye la principal explicación del comportamiento de la gente. El simbolismo también puede jugar a favor de la prolongación de un conflicto. Finalmente, diferentes interpretaciones acerca de los derechos pueden mover las disputas a la arena legal.

Si el sistema social carece de reglas para tratar un asunto particular la disputa puede ser larga. También si la legitimidad de las instituciones está cuestionada. El proceso del conflicto pasa por la discusión, la polarización, la segregación y llega hasta la destrucción. Todo conflicto tiene un disparador que lo catapulta del espacio privado u oculto a la mirada pública; en la discusión se junta con otras temáticas que ya estaban en marcha en la agenda pública; los involucrados se polarizan y se segregan. Dependiendo de la cultura política y los diseños institucionales, los asuntos intratables pueden llevarlos a la búsqueda de su destrucción mutua.

Estos elementos teóricos permiten entender como las políticas concebidas a partir de la teoría del goteo en entornos de debilidad institucional pueden conducir a la identificación de una amenaza y una oportunidad política para grupos sociales interesados en cuestionar el *status quo* a través de una movilización de recursos innovadora, que aglutine a la mayor cantidad de gente posible, aún cuando esta intervención no resuelva las causas estructurales que causaron su movilización.

3. EL AUGE MINERO Y LAS FALLAS DEL ESTADO

La minería es una de las actividades con más tradición y arraigo en Colombia pero su gestión por parte de las autoridades desde tiempos de la Colonia ha resultado fallida y propició un escenario de ilegalidad que en medio del auge de los precios del oro pone en riesgo la vida, la salud, la seguridad y el ambiente sano al que tienen derecho los colombianos.

Los cambios institucionales y las políticas ejecutadas durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe trasladaron a la industria minera la lógica del “buen clima” para los negocios. En estos años, el Gobierno recuperó el territorio y acabó con la presencia de grupos armados ilegales en algunos puntos estratégicos. Pero no todas las instituciones llegaron con la suficiente presteza. Las autoridades civiles han estado subordinadas en gran parte del territorio a la agenda de seguridad que ejecutan las Fuerzas Militares y eso tampoco ha permitido un óptimo funcionamiento de la intervención estatal. El gobierno ha emprendido la tarea de consolidar el territorio de la mano del sector privado cuyos intereses no necesariamente coinciden con los de las comunidades y la preservación de ecosistemas estratégicos para la sostenibilidad ambiental.

Y está también la corrupción. La falta de presupuesto, controles, de garantías, de personal capacitado, de tecnología ha llevado al Estado a una posición de debilidad frente al sector minero y los especuladores de títulos que han sacado partido de sus fallas. La minería formal apenas representa el 14% de la producción y ni siquiera a estas firmas se les controla por completo y de manera eficaz.

Los formuladores de políticas durante la primera década del siglo consideraron que reactivar la economía implicaba aumentar la inversión privada y confiaron a la minería como una de las fuentes principales de IED. Luego vendrían los beneficios sociales. Esta visión no contó con la debilidad institucional, la desigualdad persistente en la sociedad colombiana ni contabilizó los pasivos ambientales de esta actividad a gran escala para las generaciones presentes y futuras.

La persistente ineficacia del Estado consiste en la imposibilidad de controlar los actores del mercado minero y reducir al máximo posible las externalidades negativas de la industria. La experiencia colombiana demuestra que en la minería la intervención del Estado es clave para corregir las fallas del mercado.

Pero este problema estructural solo salió a la luz para la mayoría de los ciudadanos con una situación coyuntural: el Caso Angostura. En ese momento chocaron el interés del Estado de aumentar la inversión en el sector y cobrar regalías que le permitan financiar la asistencia social, el endeudamiento y el esfuerzo militar, contra el temor de una comunidad urbana que sintió amenazada la disponibilidad del recurso hídrico. A continuación se exponen cada una de las fallas del Estado que alimentaron la contienda política.

3.1. LOS ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA AURÍFERA

En el siglo XV la explotación de minas figuraba como uno de las principales actividades económicas de los pueblos Chibcha y Muisca. Con la invasión española vino la búsqueda de Eldorado. La salvaje conquista y la consecuente merma de la población indígena causaron que hacia 1700 la producción de oro “*casi desapareciera por completo*”. Los esclavos negros, importados durante los siglos XVI y XVII, conformaron las cuadrillas que revivieron la actividad en Antioquia y Cauca. En el siglo XVIII el sector registró un crecimiento de 2.5% anual con una producción de dos millones de pesos plata al año (Kalmanovitz, 2009) y llegó a representar un 11% del PIB nacional.

Con la Independencia y la desarticulación de la esclavitud el sector minero volvió a colapsar. Ocampo estima que entre 1802 y 1850 las exportaciones per cápita cayeron un 42%. En 1829 las minas de oro, plata, platino y cobre pasaron a ser propiedad de la República. En el siglo XIX la economía va decaer en medio de sucesivas guerras civiles y la vigencia de nueve fugaces constituciones. A finales del siglo, ante la aparición de nuevos productos de exportación el oro perdió participación en el intercambio comercial. Esta merma coincidió con la expedición de la Constitución de 1886. Sin embargo, gracias a la explotación aurífera, mineros independientes, arrieros y mazamorreros de Antioquía se convirtieron en acaudalados empresarios. Para finales del siglo, el oro apenas representaba entre una cuarta y una quinta parte de las exportaciones nacionales.

Algunos emprendimientos franceses y alemanes fracasaron en su intento de industrializar la dispersa explotación aurífera durante el siglo XX, y fue así como terminó reducida a una actividad de subsistencia.

Con la expedición de la Ley 20 de 1969 y de sus decretos reglamentarios se precisaron los elementos y en qué condiciones un particular era propietario del subsuelo, y cuáles eran las pruebas aceptadas para configurar tal derecho.

En la práctica, el control del Estado sobre la industria fue precario a lo largo del siglo XX por la falta de una presencia efectiva, permanente y legítima de las

instituciones en todo el territorio, la precariedad de las autoridades de control y el decaimiento de la participación de la minería en la economía nacional. Así se consolidó un sector mayoritariamente informal y difícil de controlar.

3.2. AUJE Y DECLIVE DE LA VARIABLE AMBIENTAL

La inclusión de la preservación del medio ambiente como una variable de la política pública colombiana se traslapó con esa institucionalidad minera a finales de los años 60 (Guhl, 1998). Los ecos de la Reunión de las Naciones Unidas sobre el Hábitat (Estocolmo, 1972) incidirían en la primera ola de regulación ambiental en Colombia. Desde 1974 se promulgó un completo marco normativo, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y sus decretos reglamentarios. Entre otros mecanismos, se crearon normas y estándares científicos para la planeación y toma de decisiones, se promovieron investigaciones científicas sobre la realidad biogeográfica del país y se instauraron mecanismos de control del uso de los recursos como las licencias y los permisos ambientales.

En 1991 una nueva Constitución empezó a regir. Entre otros cambios, permitió la inversión privada en prácticamente todos los sectores de la economía y en su artículo 332 mantuvo el concepto de propiedad pública sobre el subsuelo y los RNNN. En cuanto a medio ambiente, los cambios institucionales fueron de fondo. La Carta, en más de cincuenta artículos dedicados al tema, consagra la obligación del Estado y los particulares de proteger las riquezas naturales y conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículos 8, 58, 79, 80, 81 y 95 numeral 8°) y estableció (artículo 79) que "*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano*".

Este auge de institucionalismo ambiental se vería reforzado por las tendencias y compromisos globales derivados de la Cumbre de Rio en 1992. Los cambios institucionales tuvieron como consecuencia la expedición de la Ley 99 a finales de 1993, con el cual se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la creación en 1994 del Ministerio del Ambiente. En adelante el Ministerio formularía las políticas y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) serían las encargadas de su ejecución en las regiones con un amplio espectro de independencia y participación ciudadana. Rodríguez Becerra señaló en su momento que "*Nunca en su historia el país había presenciado en un período de cuatro años un proceso de tan amplias reformas y de creación de tantas nuevas instituciones, políticas y programas ambientales*".

La Ley Ambiental contiene 27 principios que hacen parte central de las concepciones sobre sostenibilidad ambiental. Entre otras medidas, la Ley consagró páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos como objeto de protección especial. También se incluyeron conceptos relacionados con la consulta previa y el consentimiento libre e informado de las comunidades vecinas a los proyectos mineros. Colombia suscribió el convenio 169 de la OIT e incorporó algunos de sus principios en la nueva constitución y en la ley 21 del 91. En 1998 se reglamentó ese derecho por medio de la expedición del decreto 1320.

Pero esta nueva institucionalidad no pudo controlar la expansión de la minería. Entre 1992 y el 1997 la IED experimenta un verdadero auge “favorecido por los cambios en la regulación introducidos por la Constitución de 1991”, según Kalmanovitz. En todos los espectros de la vida social comenzó a jugar un papel fundamental la inversión privada como soporte del crecimiento económico: telecomunicaciones, salud, pensiones, educación y minería, por supuesto.

Hasta entonces la minería a gran escala en Colombia se limitaba a la explotación de carbón en El Cerrejón (La Guajira) y de ferroníquel en Cerromatoso (Córdoba). El resto de la actividad era desarrollada informalmente por colonos, indígenas y comunidades afrodescendientes. Lo cual no estaba exento de efectos negativos para el medio ambiente y la salud humana (Rodríguez Becerra, 1994). Pero quizás porque estas situaciones ocurrían relativamente lejos de las ciudades principales no eran prioridad en la agenda pública.

Las disposiciones legales no trascendieron del papel por el debilitamiento progresivo de la institucionalidad minero ambiental. Entre el 90 y el 98, la minería atrajo US\$604 millones en IED pero el presupuesto del SINA comenzó a caer a partir de 1995 para no volverse a recuperar. El Gasto Ambiental Nacional al final de la administración Pastrana apenas alcanzaba el 0,06% del PIB, nivel similar al de los años ochenta. Es decir, pese al desarrollo de una institucionalidad ambiental, el Estado no podía evitar las graves consecuencias para los ecosistemas y la salud pública causados por la industria extractiva (Mance, 2000).

La causa de la reducción del presupuesto del SINA está relacionada con los efectos de la crisis financiera de fin de siglo, el aumento de la deuda externa y los ingentes recursos que demandaba la campaña militar contra las FARC. En 1999 el gobierno acudió a un Acuerdo de Facilidades Extendidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por 2.700 millones de dólares. Entre otras, el Estado se comprometió a reducir el gasto público. Ningún otro sector tuvo una restricción presupuestal tan grande como el SINA. La limitada asignación presupuestal influyó en la incapacidad del Estado para cumplir las ambiciosas tareas impuestas por la Constitución y la Ley ambiental.

La reducción del gasto también implicó la liquidación o enajenación de varias entidades públicas —como Minercol⁹ y Carbocol¹⁰- y el despido de unos 7 mil empleados públicos del gobierno central, incluidos ministerios, institutos descentralizados y organismos de control. El sector ambiental, en cuestión de diez años, pasó del auge al declive. No alcanzó a consolidar un equipo técnico ni una memoria institucional. Muchos de los funcionarios de alto perfil, experiencia y conocimiento, que habían entrado a la entidad a principios de la década de los 90, se retiraron por los bajos sueldos y los cambios en la cúpula de la cartera. El promedio de permanencia de los ministros desde 1994 había sido de solo 1,6 años y el de los viceministros, de 1,3 años.

Otro de los compromisos adquiridos con el FMI para equilibrar las finanzas públicas fue la privatización del sector minero. En ese contexto surge la iniciativa de reformar el CM. A mediados de 2000, el MME presentó un preocupante informe: el país era el menos atractivo de la región para invertir en minería. *“Nuestro actual código no responde a las normas de competitividad internacional. Tiene muchos pasos, muchos procedimientos, se trata de poner una legislación mucho más moderna que le dé estabilidad jurídica al inversionista”* dijo la viceministra de Minas, Luisa Fernanda Lafaurie¹¹.

En junio de 2001 se aprobó la ley 685 cuyo objetivo es generar un marco regulatorio para la competitividad del sector, atraer la inversión, estimular la exploración y explotación minera y reducir la carga tributaria de las empresas. El artículo 1º del Código califica como objetivo de interés público el fomento a *“la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada”*. En el 13 declara de *“utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases”* y que *“por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo”*¹². En el artículo 14, establece que *“únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional”*.

El CM establece que las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables (Art. 196) y reitera que antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación es necesario cumplir con

⁹ Empresa social y comercial del Estado cuyas funciones eran la asistencia técnica, administración de contratos, promoción del sector minero y fiscalización de las obligaciones de las empresas mineras.

¹⁰ Carbones de Colombia (Carbocol) fue creada el 16 de noviembre de 1976 como una empresa industrial y comercial del Estado, con el fin de representar a la Nación en el contrato de Asociación Suscrito con Intercor para la explotación de la mina Cerrejón Zona Norte.

¹¹ Londoño, Juan Guillermo. El Tiempo. 12 de junio de 2000. Consultado el 24 de mayo de 2011. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1284397>

¹² Ley 685 de 2001 (modificado por la ley 1382 de 2010), Artículo 13.

los requisitos y condiciones de orden ambiental y en las normas ambientales generales (Artículo 197). Entre ellos, la principal, contar con una licencia de la autoridad ambiental.

El Estado renunció a ser empresario minero y dejó el sector al arbitrio de las leyes del mercado. Desde su expedición, el CM fue controversial. Entre las principales críticas estaba el hecho de que restringía las razones para negar una licencia ambiental. La medida fue demandada por organizaciones ambientalistas alegando que violaban los principios de desarrollo sostenible y el principio constitucional de precaución. La Corte Constitucional les dio parcialmente la razón en 2009¹³.

Pero no todos los peros se pueden atribuir al CM. En 2003, el Gobierno Uribe terminó el desmonte de la institucionalidad ambiental. En febrero de 2003, decidió fusionar la cartera de Ambiente con el Ministerio de Desarrollo Económico y encargó a Ingeominas de fiscalizar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones de los títulos mineros. La nueva cartera perdió a buena parte de sus funcionarios técnicos, y quedó, ocho meses después, en manos de una funcionaria que había ejercido como Consejera Presidencial para el Plan Colombia¹⁴. La agenda de la Ministra en sus dos años largos al frente de la cartera estuvo más enfocada en el crecimiento del sector de la construcción que en la protección del medio ambiente. Nunca logró ganarse el respeto, la credibilidad y la confianza de expertos y activistas ambientales y su salida fue en medio de una ruidosa controversia.

Uribe también eliminó la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, que aseguraba la incorporación de las variables ambientales en los planes y programas de desarrollo y las CAR fueron debilitadas por cuenta de una reducción de la inversión en gestión ambiental, la disminución de su capacidad técnica y de control, y la reorientación de sus esfuerzos a otras tareas (CGR, 2008). En Colombia pese a una vasta legislación minera, está resulta inaplicable y contradictoria en aspectos como la propiedad de suelo y subsuelo, instrumentos para el ejercicio de autoridad sobre los RNNR, el ordenamiento del territorio, el reconocimiento del carácter multicultural y pluriétnico del país, la articulación con los otros sectores y actividades productivas, la incorporación de los plenos derechos de los trabajadores del sector; la relación costo/beneficio del aprovechamiento del recurso, el manejo de las regalías, la gobernabilidad local y el control de la ilegalidad.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-443/09.

¹⁴ Se hace referencia a Sandra Suárez Pérez. Publicista con especializaciones en Mercadeo Internacional y estudios políticos en la Universidad Pontificia Bolivariana. Antes de trabajar en la campaña presidencial de Uribe, Suárez había sido gerente de mercadeo de la firma Yardley y de comunicaciones de la empresa Ocel Celular.

3.3. DE ESTADO CASI FALLIDO A LOS TIEMPOS DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La falta de control en la extracción minera se puede atribuir a la débil presencia del Estado en el territorio, cuando no a la abierta disputa con grupos armados ilegales y sectores del narcotráfico. Muchos yacimientos mineros nunca han sido visitados por las autoridades y en su operación se ignoran el código penal, el civil, las leyes laborales, las ambientales y las mineras.

La pérdida del control de regiones periféricas fue una de las razones por las cuales Robert Rotberg mencionó a Colombia como uno de los cuatro países que entraron al siglo XXI con un alto riesgo de fracasar¹⁵. Entre 1996 y 2002 el conflicto armado interno entró en su punto más alto. Gracias a los recursos de la extorsión, el secuestro y el narcotráfico las FARC en particular alcanzaron a tener en sus filas unos 18 mil hombres y el control territorial de vastas zonas del sur del país. Además, una confederación de bandas paramilitares se extendió desde los departamentos de Antioquia y Córdoba tomando a sangre y fuego el control de varios reductos claves para la economía legal e ilegal.

Con la percepción generalizada de estar al borde del abismo en junio de 2002 fue elegido presidente Álvaro Uribe Vélez. Sus principales políticas para recuperar la soberanía sobre el territorio, fueron la SD, la CI y la Cohesión Social. En la práctica, esto quiere decir que la recuperación militar del territorio posibilita la llegada de inversiones que permitieran mejorar los índices de empleo y reducir la pobreza. La minería resultó un socio ideal para que el Estado copara muchas zonas que habían estado en disputa con grupos armados ilegales. El caso paradigmático de esta alianza público-privada es el departamento del Cesar. Una región principalmente agrícola hasta que la competencia de cereales importados con subsidios de países del primer mundo y la inseguridad, quebraron a las incipientes industrias arroceras, maiceras y algodonerías que empleaban a las mayorías pobres como jornaleros. Muchas fincas de este departamento fueron abandonadas por sus dueños ante la imposibilidad de visitarlas por carretera.

En esa ciudad, al otro día de su posesión como presidente, Uribe Vélez se reunió con los líderes políticos y sociales de la región¹⁶ y lanzó su *“programa de protección y seguridad en las carreteras, una iniciativa que combina la presencia de las Fuerzas Armadas con la colaboración de una red de informantes de la*

¹⁵ ROBERT I. ROTBERG. *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. Brookings Institution. Washington. 2003.

¹⁶ Según un testigo avalado por la Corte Suprema de Justicia, Rafael García, ex director de informática del DAS, Uribe se reunió entre otros con “políticos cercanos al bloque norte y un asesor cercano de Jorge 40, el señor Sergio Araujo Castro quien además de asesor era uno de los principales testaferros de Jorge 40 y uno de quienes manejaba para estas actividades de narcotráfico, este señor, adicionalmente, era el hermano del, en ese entonces, recién elegido senador Álvaro Araujo Castro y la ministra de cultura María Consuelo Araujo Castro”. <http://www.noticiasuno.com/noticias/das-sigue-chuzando.html>

población civil". Un programa piloto de esa iniciativa se implantó en "las vías Valledupar-Riohacha-Maicao y Valledupar-Fundación-Santa Marta", informó la prensa entonces. "4.500 soldados y un gran número de vehículos particulares y militares realizan inspecciones a lo largo de la malla vial".

Uno de los objetivos específicos de esta política era evitar los ataques a los intereses mineros. La estrategia funcionó y se replicó. En 2004 las firmas mineras celebraban el aumento de sus utilidades. La presencia y éxito de las empresas mineras eran presentados como el resultado más palpable de los progresos del país en el primer mandato de Uribe Vélez.

Este proceso se replicó en Santander. Específicamente en la Serranía de Santurbán, una zona de 82.664 hectáreas entre los 2.800 y 4.290 msnm en los departamentos de Santander y Norte de Santander, donde se han identificado 24 ecosistemas naturales, 57 lagunas, 253 especies de flora y 45 especies de fauna. Pese a tener las características de un sistema paramuno¹⁷, en 1995 Ingeominas otorgó un título minero con extensión de 139 km² a Greystar Resources LTD, compañía de capital canadiense que cotiza sus acciones en Toronto Stock Exchange y en London Stock Exchange's Alternative Investment Market. Greystar empezó a realizar estudios sobre los socavones que había dejado la minería artesanal en una región en la cual se ha explotado el oro desde tiempos prehispanicos y del que viven la mayoría de las 4.200 personas del Distrito Minero Vetas-California, conformado por los municipios del mismo nombre y pertenecientes a la provincia de Soto Norte.

Cuando Greystar se estableció en la zona, en Santander operaban seis frentes de la guerrilla y varios comandos paramilitares. En Vetas y California, los más de 500 mineros artesanales del distrito eran asediados por las Farc, el EPL y el ELN¹⁸. Retenes en la vía, secuestros masivos, hostigamientos y extorsiones eran pan de cada día en la región.

El 24 de junio de 1998 el canadiense Ed Leonard, subcontratista de Greystar, fue secuestrado por las Farc. Pasó más de 100 días en poder de esa guerrilla hasta que su jefe, Norbert Reinhart, viajó a Colombia "para meterse en las montañas santanderenas y ofrecerse en canje"¹⁹. Durante el cautiverio de Reinhart, Greystar recibió amenazas y advertencias de que de no pagar el rescate "se convertiría en objetivo militar" de las Farc. En un episodio aún por esclarecer, Reinhart fue liberado en enero de 1999 y días después Greystar abandonó la región.

Lo que pasaría en los días que siguieron a la salida de la compañía está grabado en la mente de muchos de los habitantes como un recuerdo indeleble. El 29 de

¹⁷ Está ubicado más arriba del bosque altoandino y debajo de las nieves perpetuas.

¹⁸ Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur del Cesar. Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Agosto de 2006.

¹⁹ OSCURO TRUEQUE DE CANADIENSES. El Tiempo. 15 de noviembre de 1998.

Mayo de 1999 las Farc izaron su bandera en la plaza central del municipio. En un par de semanas hubo dos tomas guerrilleras que obligaron a algunas familias de la región a marcharse. A pequeña escala, en California, Vetas y la Región de Soto Norte se evidenciaba el fracaso del Estado colombiano. Frederick Felder, el director de las operaciones de la compañía en Colombia afirmó *“en esa época, sí había una comunicación con las FARC... en estas zonas, no había Estado, eran ellos los que controlaban”*²⁰.

La presencia estatal se reducía entonces a una estación de Policía que resultó evacuada ante la imposibilidad de mantener seguros a los agentes allí emplazados. *“Nos dejaron solos. Nadie respondió por nosotros”*, dijo Delia Guerrero Pavón, una funcionaria de la alcaldía que vivía entonces en la zona rural²¹.

Solo en la primera década del siglo XXI las fuerzas militares tomaron el control de la región. La Operación Berlín fue un dramático enfrentamiento entre noviembre de 2000 y enero de 2001 y en el que participaron 2.944 miembros la V Brigada del Ejército, la Fuerza de Despliegue Rápido y seis helicópteros de la Fuerza Aérea que sirvió para diezmar a los grupos armados ilegales.

El aumento de la presencia de soldados mejor pagados, entrenados y armados redujo las extorsiones, los secuestros y los atentados. Las operaciones militares se extendieron hasta el segundo semestre de 2003. Meses después el gobierno instaló un batallón de alta montaña con unos 500 hombres en la zona.

Como resultado de *“las nuevas políticas de seguridad del Gobierno”*, el 28 de octubre de ese año, David Rovig, presidente de Greystar, anunció el regreso de su compañía. En este punto cobra relevancia el papel de Frederick Felder, directivo de Greystar en Colombia: *“Durante aquellos oscuros días”* recordaba Rovig, *“dedicó gran parte de su tiempo a buscar una salida al tema de la seguridad. Se reunió con autoridades políticas, regulatorias y militares tratando de resolver los problemas que enfrentábamos”*²².

No hay ninguna prueba de que el Batallón haya sido pagado con dineros de Greystar pero la operación de la unidad militar incluye el despliegue de decenas de soldados dentro del área del Proyecto Angostura donde existen dos campamentos militares permanentes²³. También se readecuó la estación para contar con presencia policial permanente y se instaló un programa de soldados campesinos que incluyó la vinculación de unos 400 jóvenes de la región.

²⁰ Entrevista citada en el informe Tierras y conflicto Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia. 2008. Informe realizado por MiningWatch Canadá CENSAT-Agua Viva Encomendado por Inter Pares. Septiembre de 2009

²¹ Guerrero. D: 1 de junio de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California.

²² Revista de Greystar

²³ Memorando de Seguimiento Proyecto Minero Exploración Angostura desarrollado por Greystar, expediente del proyecto Angostura, Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), 17 de agosto de 2006.

Algunos pobladores reportaron a MiningWatch Canadá CENSAT-Agua Viva bombardeos que afectaron a comunidades rurales en la región hasta 2004. La violencia selectiva también continuó. La Defensoría del Pueblo dio cuenta en 2005 de actividades de hombres armados enmascarados en el área del proyecto Angostura. Algunos pobladores fueron acusados de colaborar con la guerrilla²⁴.

Desde entonces, el control de la zona es casi que total por parte del Estado y con la colaboración del departamento de seguridad de la empresa Greystar. Siguiendo el patrón que utilizaron casi todas las compañías mineras, Greystar se proveyó de un buen sistema de seguridad conformado por militares retirados. Según Romero, estos esquemas de seguridad terminan al servicio de las empresas por el rango de sus miembros y la dependencia económica. En sendas entrevistas, tanto el comandante del Batallón Caldas como el de la estación de Policía confirmaron que no hay problemas de orden público actualmente en la región. No hay grupos armados, no hay ladrones, no hay prostitutas, no hay distribución de droga. Según los datos oficiales en California no hay ni riñas graves ni problemas de maltrato intrafamiliar.

3.4. ENTRE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL Y LA SUPLANTACIÓN DEL ESTADO

Una vez la PSD cumplió con su parte, era el momento de que la PCI diera sus frutos. Desde su arribo a la presidencia, Uribe tuvo presiones fiscales. En los primeros meses tramitó una reforma tributaria que aumentó la contribución fiscal del sector privado, especialmente por la creación del impuesto al patrimonio, el alza del impuesto de renta y a las transacciones financieras. Para mediados de su gobierno todo el margen estaba agotado. El sector privado estaba resintiendo el aumento de la tributación y la IED volvía a caer por debajo de los US\$2.000 millones. En ese marco surge la Ley 963 de 2005 con una serie de medidas tendientes a estimular el crecimiento de la inversión privada. Se trató de una decisión clave para un momento crítico. El gobierno decidió pagar la deuda contraída por uno de los principales soportes de su gobernabilidad: los empresarios.

El Gobierno se la jugó a fondo por otras formas de desgravar el capital y estimular la inversión: zonas francas especiales, contratos de estabilidad jurídica y deducción por reinversión de utilidades y deducción del 40% del impuesto de renta cuando las empresas reinviertan sus utilidades en activos fijos. Estas gabelas se sumaron a la reforma laboral de 2003 que eliminó costos laborales. Los beneficios

²⁴ Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, Informe de Riesgo No. 032-04, 7 de mayo de 2004

tributarios otorgados a empresas y personas naturales representaron en 2009 un costo fiscal de \$8 billones²⁵, el 1.5% del PIB.

Los estímulos que recibió el sector minero desde la expedición del CM y que aumentaron con el paquete legislativo del primer gobierno de Uribe fueron el resultado de la necesidad apremiante de atraer IED para sostener el gasto. El MME asumió entonces la función de vendedor de títulos en los mercados internacionales mediante rondas de negocios con inversionistas y la promoción de un banco de proyectos. Las zonas más atractivas son aquellas, que como Soto Norte, están “consolidadas”.

Los procesos de exploración aurífera dependen de complicados y casi siempre fallidos procesos intensivos en capital, maquinaria, tecnología y personal. Es una inversión muy riesgosa. Solo en el caso del proyecto Angostura la estimación de los minerales se demoró casi una década e implicó inversiones por US\$100 millones. A partir de 2003, se multiplicó la perforación de terrenos y se sumaron 12 máquinas a los trabajos de exploración. Esto fue posible gracias a la recuperación de los precios del oro y la entrada de la firma en la Bolsa de Valores de Londres. Así comenzó la etapa de estudio de Factibilidad y cambió la vida en California. El auge de visitantes extranjeros, contratistas de Greystar, y de otras empresas atraídas por la PCI, creó oportunidades de negocio. Muchos vendieron sus tierras, algunos a mejores precios que otros. Unos más vendieron sus títulos mineros y yacimientos explotados informalmente. Así Greystar integró varios títulos mineros entregados en la década de los noventa y se hizo a terrenos por 30 mil hectáreas. La afluencia de extranjeros también dinamizó el comercio, incrementó los costos de la vivienda y la demanda de servicios públicos.

California es un municipio de 1700 habitantes con una economía dislocada. Pese a estar a menos de 56 kilómetros de Bucaramanga, la carretera que las conecta no está pavimentada. El municipio depende casi que en su totalidad de la industria minera. Así era antes de la llegada de Greystar y así es hoy. Toda la vida de este municipio gira alrededor de la actividad minera desde cuando fue fundado por un sacerdote en 1901. Todos los referentes del pueblo, el río que lo circunda, la plaza donde hay una estatua en honor al trabajador minero, el nombre de la Iglesia y del patrono y los nombres de las veredas son una alusión a la industria extractiva. California es un pueblo pequeño, seguro y tranquilo donde los días pasan apaciblemente.

En 2004 la historia de California se partió en dos. El aislado pueblo de lo alto de la cordillera se volvió una especie de meca de la industria minera. Greystar comenzó a tener un papel preponderante en la vida del municipio. Para 2005, el Informe Social y Ambiental da cuenta de 355 trabajadores empleados, 160 de ellos directos, y el 78%, oriundo del municipio. Los empleados directos de la empresa

²⁵ Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda.

están afiliados a una Empresa Promotora de Salud del Régimen Contributivo, Fondo Privado de Pensiones, Aseguradora de Riesgos Profesionales y Caja de Compensación Familiar. Algunos empleados también se beneficiaron de programas de capacitación con el SENA que desde 2006 ejecuta un convenio con Greystar para ofrecer capacitación en mecánica, electromecánica y electricidad; auxilios educativos para educación superior, transporte, alimentación y actividades recreativas para ellos y sus familias. En su punto más alto, durante los estudios de factibilidad, Greystar alcanzó a tener unos 451 empleados. La participación de los californianos disminuyó a medida que se requerían conocimientos y habilidades más específicas y que comenzaron a competir por esos empleos con otros habitantes de la región y de fuera de ella (especialmente, profesionales de Bucaramanga y Medellín). La empresa no tiene sindicato ni convención colectiva de trabajo. Muchos empleados fueron vinculados en su momento a través de cooperativas de trabajo asociado y contratos de prestación de servicios. La empresa también impulsó las compras locales de insumos, aunque han decaído con el tiempo, en 2005 fueron por \$658 millones y en 2007, por \$829 millones.

Greystar ha desarrollado acciones de responsabilidad social corporativa que incluyen un componente social y otro ambiental. La empresa considera que su función no es sustituir al Estado sino trabajar bajo esquemas tripartitos que incluyen a las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil. Esa es la naturaleza de *Abriendo caminos*, una iniciativa en la que toman parte la Alcaldía, el Secretariado de Pastoral Social, el Sena, la Federación de Cafeteros y el Consorcio GeoMinas y Perfotec LTDA.

Este programa incluye un Fondo Rotatorio para préstamos blandos a nuevos emprendedores, formación y asesoría a pequeños negocios, apoyo financiero para el colegio San Antonio y su dotación con equipos para joyería, equipos para la sala de partos de la IPS Centro de Salud San Antonio, escuelas de fútbol, olimpiadas anuales y patrocinio a las fiestas patronales y celebraciones. En 2005 la inversión social fue de \$197 millones. La compañía implementó posteriormente la Fundación Greystar para ampliar su campo de influencia a Vetas y Suratá. La Fundación contribuyó con becas para educación superior, la construcción de un jardín infantil, un aula virtual con más de 30 computadores habilitados con Internet, una escuela de Artes y Oficios, un plan con los maestros de la región para mejorar la calidad de la educación y un proyecto de conversión de huertas caseras en granjas productivas con el respaldo de la agencia de cooperación del gobierno de EU, USAID. También financió programas para el uso del tiempo libre con la población adulta mayor. En 2007 las inversiones fueron de \$633 millones.

El componente ambiental incluye monitoreo a la calidad de las aguas para controlar su contaminación y acides, manejo de aguas lluvia, revegetalización de las zonas aledañas a las vías del proyecto, cuidado de tres lagunas y la siembra en viveros de especies endémicas como roble, pino, arándano y frailejones. Las inversiones en 2007 fueron de \$335 millones.

En octubre de 2008 la firma empezó los estudios de Línea Base Ambiental y Social que se extenderían hasta noviembre de 2009. Además de los estudios sobre la fauna, la flora y las reservas hídricas este estadio incluye encuentros con la comunidad para explicar los alcances y consecuencias del proyecto. Por esta época comenzaron agriarse las relaciones de algunos pobladores con la empresa. En primer lugar, los mineros informales comenzaron a ser controlados por la CMDB que exigía patrones ambientales con plazos perentorios a las explotaciones informales so pena de sanciones. Diego Ruiz²⁶, de la Confederación de Pequeños y Medianos Mineros, denunció que los mineros pequeños y medianos de la región fueron acorralados por la empresa: “*somos son un estorbo para esas empresas*” se quejó. Greystar también endureció sus controles contra los *galafardos*, explotadores a destajo que se meten a los yacimientos sin permiso y toman pepas de oro para vender a los intermediarios que todavía quedan en la zona.

Ninfa Valbuena García²⁷, líder de la organización Asociación de Mujeres Cabezas Hogar, cuenta que la incertidumbre por cuándo iba a empezar el proyecto causó desespero y confrontaciones con la empresa. Hubo amagos de paro y protestas al frente de la Casa Greystar. “*Cuando la gente comenzó a exigir mejores sueldos la respuesta fue que había cientos de personas de Suratá a las que podían contratar*”. Los beneficios se comenzaron a reducir para los empleados, los contratistas y los proveedores. Entre 2008 y 2009, Greystar recortó en un tercio el número de trabajadores. Los apoyos sociales se comenzaron a usar para premiar la fidelidad o castigar la oposición al proyecto.

Hoy California no depende solo de Greystar. Otra empresa, llamada MPX, está ya en etapa de exploración de un yacimiento conocido como La Ventana y gracias a ella hubo los 104 millones que requiere el hospital para pagar su nómina. Hay otras empresas menores como Galway Resources, Calvista y Norvista que realizan trabajos de exploración y están también las consultoras y contratistas especializadas de estas compañías. Eso ha producido un boom económico que incluye la construcción de hoteles, pequeños edificios de apartamentos, restaurantes, tiendas y bares. La inversión de las mineras parece ser suficiente para mantener un buen nivel de vida. Los funcionarios de la alcaldía reportan que la tasa de desempleo es nula y agregan “el que no trabaja es porque no quiere”. También es una de las pocas zonas donde se cumplieron las previsiones de los teóricos del Manejo Social del Riesgo consistente en que un 70% de los colombianos pertenecerían al régimen contributivo y un 30% al subsidiado.

Pese a que el presupuesto municipal apenas alcanza los 1800 millones, el municipio está pavimentado, cuenta con alcantarillado y sistema de tratamiento de aguas; la recolección de las basuras es semanal, el Centro de Salud se convirtió en hospital de primer nivel con médico, ambulancia permanente y odontólogo por

²⁶ Ruiz. D: 3 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California

²⁷ Valbuena. N: 1 de julio de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California

días. Se hacen brigadas de salud en las veredas y la cobertura de vacunación es total. En materia educativa el colegio está en un proceso de mejoramiento y sus 16 profesores son suficientes para atender la demanda. El Ministerio de Cultura inauguró a mediados de la década una bien equipada Casa de la Cultura. Hay servicio de guardería prestado por un Hogar del Bienestar Familiar. 400 personas reciben algún tipo de ayuda del programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, especialmente en alimentación escolar y para la tercera edad. California es uno de los trescientos municipios del país con acceso a internet y tiene una buena calidad de comunicación por teléfono celular.

Sin lugar a dudas, el nivel de vida de California es superior al de muchos municipios del país. Los servicios sociales son más que suficientes para la población y hay una red de protección social que cubre a los niños, a los adultos y a los ancianos. En los últimos años se han creado más negocios que nunca: hay tiendas de comestibles, papelerías, corresponsales bancarios, bares, negocios de venta de ropa y de cosméticos, carnicerías y de transporte.

El lunar es la seguridad alimentaria de la población. Antes del 99 existía producción de trigo, cebada, papas, maíz, frijoles, frutas y legumbres. Pese a los esfuerzos de Greystar, los proyectos agrícolas están lejos de ser autosostenibles y de abastecer la demanda del municipio. Con la excepción de huevos y carne de res, todos los alimentos son traídos de Bucaramanga. Los precios de los alimentos han subido y hay ocasiones en que el desabastecimiento se siente como consecuencia del cierre de la carretera. Según Ignacio Chávez²⁸, funcionario de la UMATA, los emprendimientos agrícolas no han funcionado. Los suelos son muy ácidos y las escarpadas pendientes impiden un desarrollo a más escala de proyectos agrícolas o ganaderos. En los tiempos más boyantes de Greystar, hubo hasta mercados campesinos pero hoy la plaza solo la usan para la venta de artesanías en unos toldos permanentes que permanecen casi vacíos.

La alcaldía es una administración pequeña con secretaria de gobierno, Umata, Secretaria de Salud, personería y un juzgado municipal. No hay evidencia de financiación por parte de la compañía de campañas políticas al alcalde o alguno de los 7 concejales de Cambio Radical y Convergencia Ciudadana, pero parece obvio que si todas las actividades económicas dependen de las mineras, la política no puede ser la excepción. El debate democrático se hace en las calles porque no hay una emisora ni un periódico y tampoco llegan los de la capital departamental.

Este panorama explica el respaldo de la mayoría de los pobladores y en especial de los líderes políticos al proyecto. En primer lugar, la minería es la única industria que ha prosperado y como explicó Valbuena los *“californianos no sabemos hacer otra cosa en la vida”*. Las empresas mineras han aprovechado y exacerbado esa vocación. Casi todos los jóvenes están predestinados a la minería por el entorno

²⁸ Chávez, I.: 1 de julio de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California.

en el que viven y la formación académica que reciben. Los mejores estudiantes reciben un auxilio para estudiar pero la minera escoge la carrera y en dónde.

Este proceso de cooptación se completó en menos de una década. California pasó de ser un pueblo sin ley ni autoridad a uno tranquilo, con empleo y servicios sociales. El Estado que los abandonó en 1999 volvió gracias a Greystar. Y se ha ampliado gracias al auge minero. Ese es un mérito que la compañía también utiliza: gracias a su intervención el Estado y todas sus instituciones pueden hacer presencia efectiva sobre el territorio. El espectro del conflicto y el abandono estatal es tan fuerte que los habitantes dicen que de no ser por las empresas, California no tendría nada y estaría condenado de nuevo al abandono estatal.

3.5. FALLAS DEL ESTADO PARA GOBERNAR LOS RNNR

En el escenario microscópico de California, y aún en el de Soto Norte, la promesa de Álvaro Uribe se estaba materializando gracias a la minería de oro a gran escala. California parece un caso de éxito: primero seguridad democrática para recuperar el territorio, luego confianza inversionista para impulsar el crecimiento económico y como resultado, cohesión social.

Pero en lo macro, la historia de la minería en estos años es muy distinta. Con la implementación de las PSD y PCI el sector minero despegó: desde 2005 creció en promedio al 5% anual, frente al 4.4% del conjunto de la economía²⁹. Solo la extracción aurífera aportó en 2010 divisas por US\$2.095 millones y superó a las derivadas de la exportación de café. El oro es el tercer producto de exportación legal de la economía colombiana. En una economía extremadamente desvinculada del sector internacional como la colombiana, en la cual el sector externo representa apenas 14% del PIB³⁰, el peso del oro viene en ascenso.

En apariencia, Colombia avanza a toda velocidad hacia la consolidación de la visión propuesta para el 2019 por el Gobierno Uribe³¹. Pero el diseño institucional a cargo de la fiscalización, el control y auditoría de la industria resultó demasiado débil para una industria en auge. El Estado no previó las asimetrías de información, la respuesta privada, los estímulos a la falta de transparencia de sus funcionarios, las limitaciones impuestas por el proceso político y las inherentes

²⁹ Mauricio Cárdenas y Mauricio Reina. LA MINERIA EN COLOMBIA: IMPACTO SOCIOECONÓMICO Y FISCAL. Abril de 2008. Andi.

<http://www.andi.com.co/Archivos/file/Asomineros/Informe%20de%20Fedesarrollo.pdf>

³⁰ Mauricio Reina. Colombia y el TLC con la Unión Europea. Justificación económica a favor de los TLC. Durante el Debate perspectivas del TLC evento de Fescol. 16 de junio de 2011.

³¹ Colombia País Minero Plan Nacional de Desarrollo Minero. Visión al año 2019. UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA. 2006

fallas en la toma de decisiones. Un sector totalmente liberalizado de la intervención estatal terminó generando más pasivos que activos para la sociedad colombiana en su conjunto. A continuación se describe la evidencia que apoya el argumento de que las fallas del Estado son la causa para que una ciudadanía amenazada acuda a la acción colectiva.

3.5.1. Asimetrías de información. El margen de formalidad de la industria aurífera es excesivamente bajo. En Colombia existen exploraciones de oro en cerca de 1,6 millones de hectáreas –más o menos la extensión del departamento del Huila– y hay 1500 títulos vigentes. Las CAR tienen 525 registros de minería ilegal en 193 municipios. Al menos a 60 de esos casos podrían estar vinculados grupos armados ilegales.

Colombia es un país rico en minerales. El MME estima que en la próxima década las exportaciones de oro crecerán en un 75%. La extracción de este metal precioso muestra tasas anuales de crecimiento del 35%³². El Estado, sin embargo, no sabe dónde están ni cuán grandes son los posibles yacimientos en su territorio. La renuncia a ser empresario minero incluía la limitación de la tarea de exploración. Se supone que el Estado para tomar decisiones consistentes debería maximizar la información, pero este no fue el caso. Sin ningún mapa de sus potenciales yacimientos el Estado está por completo sometido a la iniciativa privada.

El marco institucional para la minería aprobado en 2001 no estuvo acompañado de los ajustes requeridos para reducir las asimetrías de información implícitas en cualquier transacción. La reforma administrativa de 2003 cambió la naturaleza de Ingeominas, que hasta entonces era un organismo de carácter técnico y de investigación, y lo convirtió en una agencia de venta de títulos con funciones de control técnico de las minas en marcha y el seguimiento las nuevas concesiones. Este cambio no implicó un aumento de la planta de personal, ni del presupuesto, ni el cambio del perfil de sus funcionarios.

El Estado colombiano, que no es muy hábil a la hora de agilizar trámites a sus ciudadanos, resultó un éxito a la hora de expedir títulos mineros. Ni una fotocopia de la cédula, ni una declaración extrajudicial, ni el pasado judicial, ni una autenticación notarial. Aprovechando las ventajas del ‘e government’, Ingeominas se dedicó a partir de la expedición del CM a entregar títulos sin ningún miramiento ni consideración por la población, el territorio o el medio ambiente. Los títulos mineros fueron concedidos al margen del escrutinio público y sin rendir cuentas o asumir la responsabilidad legal y política. Líderes comunitarios que se oponen a la minería en poblaciones del Cesar, Cauca, Tolima, Caldas y Nariño denunciaron en

³² La nueva lavandería. Revista Dinero. Julio de 2011. Recuperado el 22 de septiembre.
http://www.indepaz.org.co/index.php?view=article&id=623%3Ala-nueva-lavanderia&option=com_content&Itemid=103

un foro (18 de mayo de 2011, Universidad Javeriana) que tarde descubrieron que hasta el 90% del territorio de sus municipios estaba cubierto por un título, incluyendo los cascos urbanos. El nombre del solicitante ni siquiera se cruza con antecedentes penales, disciplinarios, ni estados financieros y la única experticia que se solicita es la de un geólogo que levante un par de planos.

Los archivos de Ingeominas son deficientes, no están en línea, no son públicos, no están unificados y son altamente vulnerables a la manipulación. Así que lo que ya era un problema, se convirtió con el auge de la CI en una situación fuera de control. Sin un registro de instrumentos públicos que transparente la propiedad del suelo y del subsuelo es muy poco lo que las autoridades pueden hacer a la hora de contrastar información suministrada por el peticionario. En la primera administración del presidente Uribe se titularon en promedio cerca de 200 mil hectáreas anuales, que duplicaron el área total titulada. Entre 2007 y 2008, en su segundo mandato, se entregaron, en promedio, 1,2 millones de hectáreas anuales y en los primeros cuatro meses de 2009 iban 400 mil (Rudas).

A ciegas el Estado da lo que le pidan. Una vez que Ingeominas vende un título minero el Estado no hace ningún registro, control ni auditoría que le permita saber qué pasa con su propiedad (el subsuelo). El canon superficiario, un pago que debe hacerse a la autoridad minera por quien recibe un título minero durante la etapa de exploración y que equivale anualmente a un salario mínimo mensual vigente por hectárea, casi nunca se cobra. El Estado podría haber perdido hasta \$2,8 billones solo en 2009. Nadie da cuenta de esa plata.

Las fallas del Estado por información incompleta son dramáticas. Parece que ni siquiera las cuentas fiscales son revisadas por un funcionario competente en sumas y restas. Rudas ofrece otro ejemplo: en 2007 el sector minero-energético pagó \$5,96 billones en regalías y tuvo exenciones al impuesto a la renta por \$870.000 millones. Dos años después, las regalías fueron de \$6,53 billones y las exenciones subieron a \$3,51 billones. *“El 53% de las regalías pagadas se las devolvieron en descuentos al impuesto a la renta”*, concluye.

En 2010, (CGR) Ingeominas estaría incumpliendo con el control de las liquidaciones de producción y el cálculo de regalías de las explotaciones mineras que realizan las empresas formales. La entidad en sus visitas de campo no cuenta con equipo propio, ni lleva instrumentos ni técnicos para efectuar mediciones que permitan confrontar y verificar la veracidad y la consistencia de la información que las compañías mineras entregan. Entre 2008 y 2009 las regalías por oro pasaron de 56 mil millones a 110 mil millones, pero la evasión, según Analdex, podría llegar a unos US\$17 millones; 25 % de lo pagado.

El Estado tampoco sabe el grado de pureza del oro extraído que reportan los exportadores. La Dian no tiene los aparatos ni la experiencia para verificar si lo que dicen es cierto y por lo tanto debe confiar la liquidación de impuestos a las

empresas. A veces pasan oro puro como ‘oro chatarra’ o remanufacturado. En resumen, el Estado desconoce a los titulares de los derechos, no sabe dónde están los territorios con prospectivas adelantadas ni cuál es su estado y mucho menos si las condiciones impuestas por las licencias se cumplen o no. El control se dificulta porque a partir de la expedición de la Ley 1382 de 2010 cualquiera que cumpla con más de 10 años en un sitio puede solicitar títulos, incluso en áreas concesionadas, alegando el ejercicio de esta actividad artesanalmente. Tampoco hay ningún seguimiento al deterioro ambiental que las empresas mineras deben compensar y restaurar con dineros distintos y adicionales a los de las regalías como lo ordena el Artículo 80 de la Constitución.

3.5.2. Limitado conocimiento de las respuestas privadas. Cuando se expidió el marco legal vigente, el oro era considerado una inversión poco atractiva. Pero a partir de la crisis financiera de 2008, el metal se considera un refugio seguro y el 2 de mayo de 2011, alcanzó los US\$1.575 dólares por onza de oro, el precio más alto de la historia. Estos altos precios estimularon la exploración y la especulación.

Entre 2008 y 2009 se registraron más de 15.700 transacciones con títulos mineros. Un título es un activo valioso y se trata posiblemente del mejor negocio de la minería. El derecho se obtiene con una vigencia de 30 años prorrogable por 30 más. En seis meses, cualquier particular puede obtener un contrato de Concesión para Exploración y Explotación Minera, firmado y aprobado. Ni participación ciudadana, ni consulta previa, ni consentimiento informado, ni coordinación en el proceso con las autoridades del orden nacional, regional o local rigieron estos procesos. Simplemente se aplica el derecho de primero en el tiempo, primero en el derecho.

Este derecho adquirido puede venderse ilimitadamente y de hecho, hay anuncios clasificados en los periódicos que ofrecen gangas. Mauricio Cabrera Galvis trae a colación un ejemplo concreto en la serranía de Santurbán: *“Muchos ceden sus títulos y luego los venden por millones de dólares. Es el caso de Ventana Gold, firma canadiense de explotación minera en Santander, que invirtió US\$40 millones y luego los cedió agregándole el costo ocasionado por algunas inversiones realizadas en la exploración al multimillonario brasileño Eike Batista en US\$1.500 millones”*. El Estado colombiano no recibió un peso de esa transacción.

Tampoco el Estado sabe muy bien qué pasa con el oro que se extrae de su subsuelo. El control se volvió una tarea dispendiosa desde cuando se instauró el régimen de libertad cambiaria y el Banco de la República pasó de comprar toda la producción a apenas hacerse a 42 mil onzas al año. El resto del oro queda en una especie de zona gris. Así que ha sido la Oficina de Control de Activos Extranjeros de Estados Unidos la que ha descubierto algunas perlas como, por ejemplo, que hay un circuito de municipios afectados por el conflicto armado que prestan su

estructura administrativa para lavar recursos de grupos armados ilegales a través de regalías ficticias. O casas fundidoras de oro que generan certificados de exportación a oro traído desde Panamá y Venezuela, agregándolo a la producción local y vuelto a vender legalmente para lavar el dinero del narcotráfico.

Una vez concedido el título, el industrial minero se hace a la propiedad de la tierra mediante compras masivas a mineros artesanales, ilegales o campesinos. Nadie monitorea este proceso, y lo que sucede durante la fase de exploración –talas de árboles, excavaciones subterráneas, contaminación del agua- es débilmente controlado por las desbordadas CAR. Tampoco han cumplido con su papel en la administración del recurso minero las gobernaciones de Antioquia y Bolívar³³, Caldas, Cesar, Norte de Santander y Boyacá³⁴. Ni la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)³⁵, que debía planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada, tanto con entidades públicas como privadas, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros.

3.5.3. Control de la burocracia. En la política minera, la voluntad del poder legislativo y el judicial ha sido burdamente desconocida. La Ley 99 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional ordenan la protección especial de parques y zonas de reserva forestal, y extiende la restricción a zonas de importancia estratégica ambiental, como los páramos. Los acuerdos internacionales firmados por Colombia en esa materia son profusos y taxativos. Pero Ingeominas no ha tenido ningún inconveniente en concesionar el 54% del área total de páramos. Las evidencias disponibles sobre las fases de exploración, explotación y transporte de los minerales indican que ni Ingeominas, ni el MAVDT ni las CAR tienen la capacidad suficiente para garantizar la fiscalización de las obligaciones ambientales asociadas a los títulos mineros otorgados, o en proceso de aprobación. Ingeominas tampoco ha podido legalizar la minería informal³⁶.

Otro aspecto tiene que ver con los conflictos de intereses, inhabilidades e incompatibilidades de funcionarios que primero desarrollan y ejecutan la política minera y/o ambiental y luego, terminan trabajando a sueldo para sus antiguos vigilados. Es lo que se conoce coloquialmente como la puerta giratoria, pero que según el Estatuto Anticorrupción puede tener implicaciones legales por el uso de información privilegiada o la violación del principio constitucional de igualdad ante

³³ Tienen a cargo las funciones de administración de todos los minerales que se encuentren en su territorio.

³⁴ Tienen a cargo las funciones de administración de todos los minerales que se encuentren en su territorio, exceptuando el carbón y las esmeraldas.

³⁵ Regida por la Ley 143 de 1994 y por el Decreto número 255 de enero 28 de 2004.

³⁶ El Tiempo. 41.336 hectáreas de páramos, bosques, selvas y corales en peligro por explotación minera. 23 de Febrero de 2009.

la ley o de la imparcialidad de la administración pública. Este asunto fue especialmente problemático en los funcionarios del largo gobierno Uribe³⁷.

Las denuncias de la prensa sobre problemas en el manejo de Catastro Minero incluyen títulos doblemente asignados, proyectos que se asignan incompletos o solicitudes que desaparecen una vez que se presenta otro interesado más poderoso y con mejores conexiones en la administración de Ingeominas. Finalmente hay que destacar el papel que ha jugado el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Eugenia Ponce de León, su directora, afirmó en una entrevista en diciembre de 2010 que los páramos "*son ecosistemas únicos, frágiles, vulnerables*", pero aceptó que no hay "*la cartografía adecuada para que haya claridad sobre la delimitación de dónde empieza el páramo*"³⁸. Mientras que el Instituto Von Humboldt procedía, Ingeominas entregó títulos mineros en 65.176 hectáreas de páramos y estudiaba solicitudes para otras 402.628 hectáreas. La falta de delimitación fue el principal argumento de Greystar en la contienda política para continuar con su proyecto pese a la prohibición expresa de minería en los páramos ratificada por la reforma al CM de 2010.

3.5.4. Limitaciones impuestas por el proceso político. Los procesos políticos implican negociación entre intereses contrapuestos, alianzas, convergencias y otras figuras de alinderamiento. Una de las limitaciones impuestas al proceso de toma de decisiones tiene que ver con la selección de las personas que son responsables de ejecutarlas. En los gobiernos de Colombia la debilidad ideológica de los partidos políticos ha llevado a que las posiciones de poder no se asignen con arreglo a acuerdos programáticos públicos y transparentes sino a la negociación de cuotas de poder a cambio de apoyo legislativo. La más trascendental de las reformas constitucionales (la reelección presidencial) tiene en la cárcel a dos parlamentarios que cambiaron su voto a cambio de puestos y prebendas. La entrega de cuotas burocráticas es una de las principales causas de la debilidad de las CAR e Ingeominas. En el Caso Angostura estas instancias han sido cuestionadas precisamente por su captura por parte de miembros de directorios de partidos que respaldan a la coalición de Gobierno. Puntualmente los medios de comunicación han denunciado la estrecha relación entre los directores de Ingeominas y el senador conservador, Ciro Ramírez, condenado por nexos con el paramilitarismo y el narcotráfico. Ballesteros, Villaruel y otros 23 funcionarios de esa entidad son investigados por la entrega irregular de títulos³⁹.

³⁷ María Victoria Duque. San Turbán: en vos confiamos. Revista Razón Pública. http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1883:san-turban-en-vos-confiamos&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29.htm#_ftn6

³⁸ "Ahora el debate es por la delimitación de los páramos". 9 de diciembre de 2010. <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-239596-ahora-el-deba>

³⁹ Revista Semana. La olla podrida de Ingeominas. 4 Junio 2011. Consultado el 24 de mayo de 2011. <http://www.semana.com/nacion/olla-podrida-ingeominas/157933-3.aspx>

Otro caso similar es el de Elvia Hercilia Páez Gómez, esposa del parlamentario del partido Cambio Radical Bernabé Celis y directora de la CDMB. La directora de la entidad es la encargada de declarar Parque Regional Natural el páramo de Santurbán. Pero la decisión se ha dilatado porque pondría en calzas prietas la operación de las 40 concesiones mineras que se han otorgado en la zona. El proceso de deterioro técnico de la entidad comenzó desde 2003 con la reelección del abogado Freddy Antonio Anaya⁴⁰.

3.5.5. Fallas en los procedimientos burocráticos y tecnocráticos de toma de decisiones. La estrechez fiscal, la búsqueda del crecimiento económico y los éxitos militares justificaron muchas cosas en Colombia durante los años del gobierno Uribe. Entre otras, la falta de una discusión pública sobre la mejor manera de aprovechar los recursos minerales del subsuelo. También es cierto que por mucho potencial que haya en una zona es necesario un mínimo de seguridad y estabilidad para garantizar una operación exitosa. Muchos empresarios reconocen que para lograrlo es necesario lo que llaman licencia social: es decir, el consentimiento de la comunidad. La ley colombiana es profusa en medidas para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones de política pública, pero quizás poco efectiva dada la asimetría de los recursos por parte de quienes se oponen a los proyectos mineros.

Una vez obtenido el título, vienen la prospección y la exploración del mineral. De acuerdo con la normatividad, esta fase no requiere licencia ambiental, pero debe ajustarse a las guías ambientales mineras y hacer un EIA. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en las decisiones de las autoridades en esta materia a través de la formulación de consultas, el reclamo, la veeduría ciudadana y las audiencias públicas (artículo 79 de la Constitución y Ley 489 de 1998). La autoridad debe socializar con las comunidades el alcance del proyecto, haciendo énfasis en los impactos y medidas de manejo propuestas e incorporar los aportes en el EIA (artículo 15 del decreto 2820 de 2010). Estos instrumentos están detallados en la Guía de participación ciudadana para el sector minero-energético y la Agenda ambiental para el sector minero, que tienen como objetivo dotar al ciudadano de las herramientas necesarias para gestionar los asuntos relacionados con las políticas del sector e implementar de manera conjunta y coordinada las acciones que los ministerio de Minas y Ambiente para asegurar *“la protección ambiental, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible”* del país.

De otro lado, la ley 99 concede el derecho a todas las personas de intervenir en los procesos administrativos ambientales, sin demostrar interés jurídico que justifique esa participación. Esto exige una adecuada publicidad que convoque al número más amplio de personas interesadas en el proyecto. Las reuniones informativas y las audiencias públicas, sin embargo, no son vinculantes y salvo un

⁴⁰ El Tiempo. SIGUEN LOS LÍOS EN LAS CAR. 22 de diciembre de 2003 Consultado el 24 de mayo de 2011 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1047966>.

acta, los funcionarios encargados, no tienen porqué incorporar los argumentos de la comunidad o de los empresarios en la toma de decisión final sobre el licenciamiento. El mecanismo está concebido como un espacio para conocer, informarse e intercambiar puntos de vista sobre los proyectos. Así que es muy amplia la discrecionalidad de los funcionarios sobre las reglas y el desarrollo de las audiencias.

Mientras que estos canales de participación son restringidos, demorados y a veces inocuos, existen otros más expeditos y efectivos que no están en la ley pero que resultan más definitivos que la voluntad popular. Por ejemplo, la capacidad de cabildeo de los actores interesados directamente con los funcionarios que trazan las políticas y toman las decisiones. En una entrevista de 2008, Frederick Felder reconoció que Greystar participó a través del gremio Asomineros en la redacción del CM de 2001. Esta incidencia no es pública, aún cuando ocurran en oficinas del Estado. Sus resultados no son conocidos por la población a menos que alguien así lo exija y se pueden repetir varias veces y en distintos escenarios fuera del alcance del escrutinio público. En el cabildeo también toman parte las embajadas y los gremios.

En el caso de Angostura es particularmente perturbadora la participación del GBM y entrecruce de intereses a lo largo del proceso de formulación de las políticas públicas y desarrollo del proyecto. Este organismo asesora a los gobiernos y participa en la redacción de proyectos de Ley relacionados con el sector. Por otro lado, financia y promueve proyectos mineros, y en ocasiones también paga las investigaciones ambientales y económicas que los juzgan. El GBM incide directamente en las políticas macroeconómicas del gobierno (como la privatización de un sector como el minero), exige el cumplimiento de reformas a cambio de préstamos y al final se beneficia de los réditos de los proyectos con su participación accionaria en ellos. Para el GBM no hay ninguna instancia de control, transparencia o rendición de cuentas. Sus miembros no son elegidos democráticamente y a veces contribuyen a imponer los criterios de política macroeconómica del Consenso de Washington por encima de los principios constitucionales. Su participación es casi que invisible para los ciudadanos.

La privatización de un bien público como los RNNR es el ejemplo típico de una política impuesta –o sugerida, si se quiere- que nunca fue planeada, consultada, sopesada ni estudiada por el MME, máxima autoridad minera en el país. Si los datos en estos procedimientos están cargados desde el principio a favor de los proyectos por las políticas macroeconómicas, es muy probable que se desacrediten y no dejen otro camino a una comunidad que ve amenazado su acceso al recurso hídrico que la acción colectiva.

4. LA CONTIENDA POLÍTICA ALREDEDOR DEL PROYECTO ANGOSTURA

En un entorno institucional errático, confuso y contradictorio como el descrito, a los sectores sociales que dan importancia a otros recursos por encima del oro y a otros modelos de desarrollo a contrapelo de la teoría del goteo no les queda otro camino que su movilización y participación en una contienda política. La acción colectiva es la única alternativa para revertir una situación que consideran amenazante e injusta.

Pero en una cultura política caracterizada por el uso de la violencia y la presencia de múltiples actores armados legales e ilegales, la participación y la movilización tienen un alto costo. Una vez que los actores han superado esas barreras, la participación y la movilización dependen de la dimensión de la estructura de oportunidad política que se presente, es decir, de los estímulos a la participación que encuentren los individuos y los grupos según sus preferencias.

El movimiento social crece y avanza en la medida en que se crean alianzas y convergencias que permiten compartir los costos de la participación, abrir nuevos escenarios y conectar redes aisladas. Lograrlo depende de los recursos acumulados y su gestión por parte de los participantes. Los recursos son usados en los mecanismos y repertorios de protesta a lo largo del ciclo de la contienda. Estos ciclos están determinados por el cambio en los marcos que influyen la contienda y se expresan a través de la argumentación. A continuación se describe la contienda a propósito del Caso Angostura, el primer proyecto de minería a gran escala en alta montaña que fue sometido a este proceso.

4.1. LA CULTURA POLÍTICA IMPERANTE

Colombia es un país con elecciones recurrentes y los gobernantes desde 1953 han sido elegidos para períodos que terminan. Hay alternación en el poder de partidos políticos y no hay censura de prensa. A partir de 1991, se han ampliado y fortalecido los mecanismos de participación social y ha aumentado el número de partidos políticos en contienda. La oposición tiene presencia en el Congreso y

ostenta cargos de elección popular. Visto así, parece cierto que “*Colombia es la democracia más antigua y estable de América Latina*”⁴¹.

Ahora ¿qué tan profunda es esta democracia? Algunas cifras pueden ilustrar el nivel de involucramiento de los ciudadanos con su sistema político. Aunque el 60% dice que siempre vota, en algunos comicios la participación no alcanza a la mitad de los ciudadanos habilitados para hacerlo. El 90,4% dice nunca haberse afiliado a un partido político. Solo el 4% de los trabajadores está sindicalizado. La mayoría, el 65,8%, cree que es difícil organizarse con otros ciudadanos para hacer causa común y por eso el 62.5% no toma ninguna acción cuando un problema lo afecta a él o su comunidad⁴². De hecho, las movilizaciones sociales por temas ambientales han sido escasas en la historia. El antecedente más remoto se encuentra a principios de la década de los 70, en torno a la preservación del Parque Tayrona.

Sin duda, el principal obstáculo para la participación y la movilización en Colombia tiene que ver con la violencia que han padecido los individuos que lo han intentado y que no menguó en la última década. De hecho, en el último año del mandato de Uribe, la ONU registró 26 asesinatos de sindicalistas. Según el propio gobierno 45 líderes de víctimas del conflicto armado habían sido asesinados durante ese año.

Los activistas ambientales han puesto su propia cuota de sangre en el conflicto. En los 90 el turno fue para los indígenas U'wa que se opusieron a la búsqueda de hidrocarburos por parte de Ecopetrol y Occidental (Oxy) en su territorio. En los albores de la década muy pocos pudieron hacerle contrapeso al auge minero. Alfredo Correa de Andreis, un sociólogo barranquillero, fue uno de ellos. En su momento planteó objeciones ambientales y sociales al puerto carbonífero de Palermo en el Parque Natural de Isla Salamanca. Grupos paramilitares aliados con el director del Departamento Administrativo de Seguridad de la Presidencia de la República lo mataron a tiros en septiembre de 2004⁴³.

En general, los licenciamientos mineros en la Costa Atlántica fueron particularmente violentos y no llamaron la atención de la opinión pública, los medios de comunicación nacionales, los partidos políticos, ni los órganos de control. Los paramilitares que dominaron estas regiones en los 90 y hasta mediados de la década pasada han revelado como ejecutaron una estrategia de exterminio de todo aquel que se oponía algún megaproyecto.

⁴¹ Así se promociona el país en los sitios web de varias embajadas. Recuperado el 23 de junio de 2011 en el portal de la embajada en Alemania. http://www.botschaft-kolumbien.de/paginas/c_colombia_es.htm

⁴² DANE. Encuesta de Cultura Política. 2008. Recuperado el 23 de junio de 2011. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_08.pdf

⁴³ Algo huele mal en Palermo. Semana. 16 de septiembre de 2006. Edición 1272. Jorge 40' fue condenado a 26 años y 8 meses por el homicidio. El juzgado encontró que Correa fue asesinado luego de que el DAS hizo un montaje para presentarlo como ideólogo de la guerrilla. En la sentencia se ordena investigar al detective Javier Alfredo Valle, quien habría aceptado la propuesta del entonces director del DAS Jorge Noguera de entregar información del organismo al grupo armado ilegal.

Los asesinatos también alcanzaron a las autoridades ambientales. Tres funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle fueron baleados entre 2006 y 2008. Entre sus funciones estaba hacer seguimiento a las licencias ambientales y a la extracción de materiales de arrastre.

Muchos de estos crímenes están en la impunidad. En junio de 2007, el paramilitar Hernán Giraldo, confesó que había ordenado "*que todo lo que le oliera a izquierda o a guerrilla lo mandaba 'eliminar'*". En aplicación de esa lógica, el criminal reconoció los homicidios de Julio Henríquez Santamaría, ambientalista samario que promovía el ecoturismo en el Parque Tayrona, de la directora de esta reserva, Martha Lucía Hernández Turriago, y de la representante de una ONG francesa.

Estos hechos no se detuvieron pese a la consolidación de la seguridad en algunas zonas del país. El 1 de junio de 2011 fue asesinado el ambientalista, Jorge Eliécer de los Ríos quien "*había denunciado a medios de radio los efectos de la minería a cielo abierto*" en Marmato⁴⁴.

Como dicen, Velásquez, González y Rodríguez "*En contextos de autoritarismo local y de concentración del poder en actores proclives a los grupos ilegales, la participación de la población tiene muy pocas probabilidades de materializarse*". Si en el debate público sobre la minería en Colombia no hay forma de que quienes "*gozan de un acceso privilegiado a los mecanismos de decisión, puedan ser combatidos, incluso derrotados, por actores más débiles y menos organizados*" (Fung y Wright 2003) la naturaleza democrática del sistema político queda en entredicho.

4.2. ACTORES DE LA CONTIENDA POLÍTICA POR LA LICENCIA AMBIENTAL DEL PROYECTO ANGOSTURA

El hecho es que sobrellevando esta realidad violenta y la tradicional apatía de la ciudadanía, en Santander se gestó entre 2010 y 2011 un movimiento social. A continuación se describen los orígenes, los participantes y cómo evolucionó la trayectoria de la promoción y oposición al proyecto.

A grandes rasgos, los actores están divididos en dos corrientes: los que están a favor de la licencia para el desarrollo minero y quiénes no. Como en dos caminos bifurcados, a medida que pasó el tiempo las posiciones se fueron separando.

⁴⁴ Asesinan a Jorge Eliécer de los Ríos, un ambientalista y educador colombiano. El Mundo. 9 de julio de 2011. <http://www.elmundo.es/america/2011/06/09/colombia/1307644294.html>

4.2.1. Los promotores. Los actores beneficiados del proyecto minero son actores constituidos previamente a la contienda. En primer lugar está Greystar, que se divide en al menos tres componentes. Los accionistas de la empresa encabezados por David Rovig; el banco JP Morgan y la Corporación Financiera Internacional (IFC) miembro del GBM. Hay además inversionistas bursátiles que transan en las bolsas de Toronto y Londres. Un pequeño porcentaje de las acciones está en manos de socios locales. El segundo componente son los directivos. La empresa participó en la contienda a través de varios ejecutivos: primero (entre el 99 y 2010) en cabeza del canadiense Frederick Felder, jefe de las operaciones en terreno y luego con Steve Kesler quien se desempeñó Chief Executive Officer hasta mayo de 2011. También jugaron un papel los voceros como el abogado, Luis Guillermo Laserna, vicepresidente corporativo, y una vez fue relevado, los ejecutivos peruanos Victoria Vargas, vicepresidenta de relaciones con los inversionistas y comunicaciones, y Víctor Guimaraes, superintendente de minas de la empresa. En la última fase de la contienda, la compañía nombró al abogado y ex funcionario del gobierno Uribe, Rafael Nieto Loaiza. El tercer componente son los empleados de la empresa, principalmente los oriundos de Soto Norte y sus familias. Este grupo es la principal base social del proyecto. Son unas 300 personas y sus familias que dependen económicamente del proyecto. Otros funcionarios ejecutivos de segundo nivel y administrativos que trabajan en las oficinas de la compañía de Bucaramanga participaron, pero su papel fue marginal. Hay otro grupo de intervinientes a favor de la empresa que son expertos pagos nacionales y extranjeros. Voceros de empresas como ISA, Schlumberg, Vector Perú S.A.C, Orica Chemicals, Enaex, Amec y Ausenco Vector, entre otras. Estos expertos fueron entrevistados por los medios de comunicación, intervinieron en las audiencias públicas y sus declaraciones y estudios reproducidos en las piezas de comunicación de la compañía.

El siguiente círculo de actores beneficiados son aquellos que si bien no tienen una relación orgánica con Greystar ni son contratistas si se benefician o beneficiarían económicamente del proyecto. Se trata de los directivos y empleados de otras empresas mineras de la zona, especialmente la que se llamaba primero Ventana Gold Mining y que ahora responde a la razón social de AUX. Empleados de estas empresas participaron en las audiencias públicas y fueron entrevistados por los medios de comunicación como expertos o habitantes de la región. Los contratistas locales y los proveedores de servicios y productos también se movilizaron así como los beneficiarios de distintos programas sociales. Estas personas viven en California, Vetás, Matanzas, Suratá y en el corregimiento de Berlín. La imbricación de las mineras y la economía de la región extiende esta categoría a comerciantes, hoteleros, transportadores, campesinos, los representantes de la Iglesia, estudiantes, ancianos, jóvenes y niños entre otros.

Más allá de Soto Norte, Greystar sumó a su base social a ciertos sectores de la capital bumanguesa. Se trata de periodistas y dueños de medios de comunicación beneficiados con pauta publicitaria (especialmente el periódico El Frente),

empresarios y profesionales con interés en la minería o en los encadenamientos productivos que puedan aparecer durante la operación aurífera. Esta categoría de adherentes que incluye profesionales fue abandonando paulatinamente su apoyo al proyecto y muchos al final se sumaron al movimiento opositor. Otro de los soportes de Greystar, quien al final se limitó al silencio, fue la Cámara de Comercio de Bucaramanga, operador de un proyecto por US\$330.000 para fortalecimiento institucional financiado por Greystar y el IFC.

En el plano nacional Greystar contó con valiosos aliados. En primer lugar los bufetes de abogados, oficinas de cabildeo y agencias de comunicaciones y relaciones públicas que pudo contratar. Estas empresas tienen a personas claves del mundo político, económico y del jet set que pueden incidir en conversaciones con tomadores de decisión, legisladores, jueces y líderes de opinión. Al menos dos altos ex funcionarios de gobiernos anteriores como el secretario privado del presidente César Gaviria, Miguel Silva, y el ex consejero presidencial de Andrés Pastrana, Gonzalo de Francisco, fueron consultores a sueldo de Greystar. En la capital también están los gremios mineros, Sector de la Minería a Gran Escala, Asomineros y la Cámara Colombiana de Minería. Estos gremios cuentan con directivos muy bien conectados y con conocimiento de información crítica como Claudia Jiménez, ex consejera presidencial de Uribe.

En Bogotá también ejerció un papel importante la Embajada de Canadá en Colombia y los funcionarios del GBM y la IFC que tienen que ver con los asuntos colombianos y que se reúnen con funcionarios públicos y asisten a reuniones privadas donde se evalúan y toman decisiones. En los últimos años estas entidades han tenido rol de consultores en proyectos del MME y en el MAVDT. Además tienen influencia entre los líderes de opinión y tomadores de decisión a través de columnas de prensa, intervenciones en medios de comunicación, consultorías, cátedras universitarias, foros, investigaciones y reuniones en centros de pensamiento.

4.2.2. Los opositores. No todos los habitantes de California están de acuerdo con la licencia. Hay personas que han tomado distancia de la minera por sus antecedentes en el manejo de los programas de RSC, empleados que han sido retirados de la compañía y algunas familias campesinas que no han logrado integrarse a la dinámica de la economía minera. También los pocos mineros que para 2010 seguían ejerciendo la actividad informalmente y que culpan a Greystar por usar el CM para acorralarlos y que se sintieron presionados a vender sus tierras y títulos. Pero este es un grupo minoritario. La mayoría de los que vendieron se fueron de la zona. Los mineros que perviven se han asociado a redes como la Red Colombiana Frente a la Gran Minería (Reclame) que se conformó el 22 de febrero de 2010 y que aglutina a diversos grupos de trabajadores, defensores de derechos humanos, mineros informales y

tradicionales, asociaciones campesinas y comunales, resguardos indígenas, centros de estudios y sindicatos con presencia en todo el país.

La oposición también está en los municipios vecinos del distrito minero pero que pertenecen a Norte de Santander. En municipios como Pamplonita y Cucutilla hay redes comunales, campesinas y protectores del medio ambiente que se han articulado alrededor de la preservación del Parque Regional Sisavita y el trabajo con las comunidades que adelanta la Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander (Corponor). Algunas de estas comunidades se han negado a vender sus tierras y recibir beneficios de los programas de RSC de Greystar.

En Bucaramanga está la masa crítica de oposición al proyecto. Son varios núcleos que se conectaron a lo largo de la contienda. El núcleo principal está conformado por artistas, caminantes y ecologistas que recorrían la zona por ecoturismo y usaban los servicios ambientales del Páramo como la cota de pesca, académicos y estudiantes vinculados a las universidades Autónoma (UNAB), Santo Tomás e Industrial de Santander (UIS). A estos se suman ONG's ambientalistas que desde 2000 estaban aglutinadas en el Comité para la Defensa del Páramo de Santurbán. *“En realidad, éramos cuatro gatos pelados”*, asegura Orlando Beltrán, presidente de Asociación Defensora de Animales, una de esas organizaciones⁴⁵. Las otras ONG son la Central Ecológica de Santander, Compromiso, Corambiente, Cordesco, Corfauna, Corlimpio, Corpae, Ecoverde y Fundaexpresión.

Este primer núcleo se encontró con una preocupación que anidaba entre los trabajadores de la empresa de Acueducto de Bucaramanga, el del Alcantarillado de Bucaramanga y sus redes de apoyo sectoriales y nacionales como la Liga Departamental de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios, el Sindicato de Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos, Sitraaendes y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Este es el autodenominado comité de base.

Otra capa del movimiento la conforman los líderes de opinión que desde sus columnas en los diarios regionales visibilizaron estos esfuerzos. Ellos son principalmente William Calderón Rodríguez y Jairo Puentes Brugués. Estos sectores serían los constituyentes del movimiento social, porque fueron quienes primero ofrecieron su tiempo y recursos para el desarrollo de las actividades de oposición a Angostura.

Este bloque también está conformado por tres instituciones de trayectoria y reconocimiento en la ciudad como la SIS, un órgano consultivo de la Gobernación, la Alcaldía y la sociedad civil fundada hace 75 años; la SMP, una organización de profesionales que representa a la sociedad civil en temas públicos y la Federación Nacional de Comerciantes de Santander (Fenalco Santander) encabezada por Erving Rodríguez-Salah, director ejecutivo y Alfonso Gómez Gómez, presidente

⁴⁵ Camila Osorio. Los poderes detrás de Santurbán. La Silla Vacía.

de la Junta Directiva. Los sectores sociales adherentes a la oposición al proyecto se extendieron a lo largo de espectro de organizaciones sociales: directivas, docentes y alumnos de colegios y universidades públicas y privadas, grupos artísticos, sacerdotes católicos del Área Metropolitana de Bucaramanga e instituciones como el Museo de Arte Moderno de Bucaramanga, la Galería Casa Total del Libro y la Fundación Participar, que reúne al sector empresarial.

En el plano nacional, la corriente opositora estuvo conformada por ONG ambientales como las vinculadas al Referendo por el Derecho al Agua, estudiantes, profesores y científicos de las Universidades Nacional, Pontificia Javeriana y Los Andes, líderes de opinión como Manuel Rodríguez Becerra y Daniel Samper, expertos como el geólogo Julio Fierro, el economista Guillermo Rudas y la periodista María Victoria Duque López; y actores de la televisión como Diego Vásquez. Muchos ciudadanos se vincularon como simpatizantes anónimos a través de los distintos repertorios de protesta en Cucutá y Pamplona.

4.2.3. El Estado. En esta contienda el Estado es objeto, parte y árbitro de la contienda. Es objeto en la medida en que los reivindicadores contienden alrededor de una decisión que deben tomar funcionarios. Los contendientes también exigen acciones del Estado como controles y decisiones de política que trascienden la concesión de la licencia y porque en últimas lo que está en juego es un título sobre una propiedad suya (el subsuelo). Pero el Estado en sus distintas ramas, también contiene a favor y en contra del otorgamiento de la licencia. Otras entidades se mantienen neutrales y una sola de ellas, el MAVDT, al final toma la decisión.

En el plano local, los alcaldes de los municipios de la Región de Soto Norte y la mayoría de los concejales de estos municipios están a favor de la explotación minera. Esta posición prácticamente se extiende a toda la administración municipal, incluyendo a los funcionarios encargados de prestar los servicios públicos. Su actitud no es abiertamente a favor, pero saben que sus puestos en parte dependen de que continúe el flujo de recursos de las mineras. En este grupo hay casos especiales como el Javier Peña, concejal de California y empleado de Greystar. En la administración local solo ha habido una voz discordante, la del personero de Vetas, que en ambas audiencias se opuso al proyecto.

En el plano regional jugó un papel trascendental para encauzar por los procedimientos institucionales la contienda, el diputado del Polo Democrático Alternativo por Santander, Roberto Schmalbach, quien en 2011 asumió la presidencia de la Asamblea Departamental. Después de posiciones ambiguas, el Gobernador de Santander, Horacio Serpa Uribe, también se opuso a la licencia, lo mismo que el alcalde de Bucaramanga, Fernando Vargas. Las corporaciones autónomas del Gran Santander también están en orillas distintas. Corponor se

opone radicalmente al proyecto mientras la CMDB ha tenido posiciones ambiguas y no ha tomado la decisión de declarar el Parque Regional en Santurbán.

En contra de la licencia se han pronunciado entidades del plano nacional como la Procuraduría General de la Nación (encabezada por el bumangués Alejandro Ordoñez Maldonado) y en particular, el Procurador Delegado para Asuntos Agrarios; y la Defensoría del Pueblo. En el Congreso de la República se alzaron las voces del representante a la Cámara por el Valle del Cauca, Wilson Arias y del senador Jorge Enrique Robledo, ambos del PDA. Los funcionarios del ejecutivo central también se han mostrado divididos. En principio, el MME se ha opuesto a la declaratoria de Parque en la zona, luego el Ministro Rodado declaró al proyecto inviable y finalmente la directora de Licencias del MAVDT terminó negando la licencia.

Así se configura una contienda contenida transgresiva ya que aunque muchas de las partes del conflicto existen previamente como actores políticos, usan formas y canales existentes se registra la irrupción de actores políticos recientemente autoidentificados que emplean acciones colectivas innovadoras.

4.3 IDENTIFICACIÓN DE LA AMENAZA Y DE LA OPORTUNIDAD POLÍTICA

Después de 14 años y US\$135 millones invertidos, el 25 de Marzo de 2009, Greystar anunció el hallazgo de un potencial promedio anual de 511.000 onzas de oro y 2.3 millones de onzas de plata en Angostura. Con la presentación del EIA en diciembre de 2009, los entonces dispersos actores preocupados identificaron una amenaza real sobre las fuentes de agua y una oportunidad para presentar sus demandas sobre un cambio en el modelo de desarrollo impulsado durante el mandato Uribe. Este hecho es el mecanismo disparador de la contienda política.

En el documento Greystar contempla remover de un tajo 2.800 metros de la montaña, tomar el 0,4% de los 9,600 litros por segundo de los afluentes del río Suratá que abastecen a Bucaramanga, y usar 40 mil kilos de cianuro, 230 toneladas de anfo y 6 millones de litros de ACPM por 15 años. La construcción de la mina implica dinamitar 1.075 toneladas de suelo y la producción, en 7,3 días, de la misma cantidad de basura que Bogotá produce en un año. La propuesta incluía tratar las aguas ácidas y lixiviados en dos gigantescas piletas ubicadas en la parte más alta de la vereda Angostura.

En febrero de 2010, salió aprobada por iniciativa del MAVDT y en contra de la voluntad del MME y la industria minera, la reforma al CM con una medida que ordena expresamente que *“no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas como ecosistemas de*

páramo”. Debido a la reforma, el MAVDT solicitó un nuevo estudio de impacto ambiental. En junio de 2010, aceptó continuar con la evaluación del EIA ante un recurso impuesto por la empresa en el que solicita un pronunciamiento de fondo.

Este fue el escenario en el que surgió la contienda política. En lo nacional, era claro que las contradicciones entre la preservación de ecosistemas estratégicos y el desarrollo de la minería se habían agudizado y que la maduración de los proyectos de exploración a lo largo de la década hacia inminente una avalancha, ya no de títulos, sino de licencias ambientales para proyectos de este tipo. Los ambientalistas sintieron entonces que sí no bastaba con una prohibición expresa en el CM para que el MAVDT rechazara de plano un proyecto de estas características era necesario ir más allá y movilizarse para que la prioridad de incentivar la IED no se llevara por delante el principio de sostenibilidad ambiental. La difusión de las cifras y datos del EIA de Greystar y el conocimiento científico de una masa crítica de profesionales y estudiantes volvió mensurable la amenaza, entendible y real.

En el ámbito regional, varios aspectos aumentaron los temores de los habitantes del área metropolitana. Por ejemplo, la reconocida inestabilidad de los terrenos y la alta sismicidad de la zona. El 23 de mayo del 2010 se conoció una sanción impuesta por la CMBD a la compañía por daños causados al ecosistema durante la etapa de exploración. La firma reconoció después que, aunque apeló la sanción sí había *“infringido normas ambientales”*⁴⁶. La sanción disparó la desconfianza: antes de esta situación casi nadie conocía a Greystar fuera de Soto Norte. Salvo este proyecto, Greystar no tiene ninguna experiencia de gestión minera.

Así, el proceso de licenciamiento, que la empresa esperaba fuera la oportunidad para mostrar su proyecto, su EIA y sus planes de RSC, se convirtió en una batalla de argumentos y en un plebiscito sobre el desarrollo minero en la región y en Colombia. Según Florentino Pérez⁴⁷ de SIS, *“Vimos la cosa inminente, comenzamos a sentir pasos de animal grande”*.

El incentivo más importante para la oportunidad política de los opositores fueron las declaraciones del gerente del acueducto de Bucaramanga, Carlos Augusto Figueroa. El ejecutivo aseguró que el proyecto contaminaría las aguas y que para hacerla potable se requería purificarla. Esos costos se iban a trasladar inevitablemente a las tarifas. Si la contaminación era persistente por la confluencia de proyectos mineros en el nacimiento de las fuentes de agua, incluso la ciudad se vería obligada a traer el preciado líquido desde el río Magdalena. Su racionamiento era muy sencillo: la ciudad cuenta con una fuente de agua de buena calidad a precios razonables. Pero si esa fuente se agota, el agua tendría

⁴⁶ Víctor Guimaraes en el programa de radio Hora 20. Caracol. Marzo 16 de 2011. <http://www.caracol.com.co/programas/debate-sobre-el-proyecto-minero-mas-ambicioso-en-colombia-el-paramo-de-santurban-puede-ser-el-freno-a-la-locomotora-minera/20110316/nota/1440544.aspx>

⁴⁷ Pérez, F.: 29 de julio de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California

que ser bombeada desde el puerto de Barrancabermeja, con mayores costos para los usuarios.

En resumen, las amenazas identificadas que propiciaron la oportunidad política son a) los daños irreparables del proyecto al paisaje, la fauna y la flora del Páramo; b) el desconocimiento, la inexperiencia y los antecedentes de la firma; c) la afectación del ciclo hidrológico y de la recarga acuíferos en la zona y los efectos de estos factores combinados a lo largo del tiempo y en convergencia con otras explotaciones proyectadas en la región. Incluso a quienes solo se mueven por la maximización de los retornos, les pareció mala idea pagar más sólo para lucrar a una empresa extranjera.

4.4. MARCOS

Una contienda política es un proceso dinámico alterado por la enmarcaciones que los individuos y los grupos hacen de la evolución de los acontecimientos. Varios marcos entraron a operar durante el año largo que duró la contienda. Estos son algunos de los lentes con los cuales los actores vieron la confrontación.

4.4.1. Un asunto de identidad. Muchas interpretaciones de la contienda se referían a la procedencia de los contendientes y a la naturaleza de lo que son.

Así los promotores reivindicaron su pasado y el arraigo de la minería en Santurbán (Greystar, 2007). Lucy Rojas, una profesora que transcribió la historia de California le contó a El Tiempo que fueron los indios chitareros los que les mostraron el mineral a los españoles. *“Eran las épocas, añade la profesora, cuando California era conocida como Montuosa la Alta y sus pobladores hablaban de ‘Pamplonilla la loca’, porque la costumbre era sacar el oro e ir a derrocharlo en la vecina Pamplona”*. Estos *“son municipios mineros; aquí no hay una transculturación, aquí hay un reconocimiento, una noción muy clara desde antes de la colonia con relación a la minería”* afirmó el vocero Luis Guillermo Laserna⁴⁸. Esta identidad de mineros ancestrales fue exacerbada por la empresa, pese a qué según el alcalde Merardo García fue *“El Estado (el que) se dedicó a ahogar a los pequeños y medianos mineros”* con los trámites y los controles ambientales. En California ya no hay pequeños a la vieja usanza. Esa forma de vida fue destruida. *“Llevamos cientos de años en el olvido. No nos pueden negar la opción de que alguien haga bien las cosas”*, argumentó el mandatario en entrevista con La Silla Vacía. Esta situación también dio pie al marco de identidad Ciudad vs. Pueblo. Antonio

⁴⁸ Flórez, G: 21 de noviembre de 2010. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. California.

Anaya⁴⁹, concejal de Tona, reclama que *“los ambientalistas no conocen y solo ahora vienen a saber que existimos. Antes no sabían nada y con todas las necesidades que tenía nuestro pueblo”*. Este marco revela la profunda distancia que sienten los habitantes de las zonas rurales con las autoridades centralizadas y los ciudadanos que gozan de muchas comodidades en las ciudades sin saber los costos reales de su estilo de vida.

Por contradictorio que parezca, al tiempo que los promotores reivindicaban la tradición minera apelaban al marco de identidad “moderna y tecnológica”. Según esto, *“la mejor oportunidad para Santander y para Colombia”* es la minería a gran escala que cuenta *“con el desarrollo de las más modernas y eficientes tecnologías para el diseño e implementación de extracción minera”*. (Greystar. Comunicado de Prensa. Marzo de 2011).

Por el lado de los opositores también hay marcos de identidad que se refieren a la historia de la región y al carácter rebelde de los santandereanos. En palabras de Roberto Schmalbach⁵⁰ la región *“fue la cuna de la Independencia”* y peleó en su momento cuando las regalías de la actividad petrolera de Ecopetrol en Barranbermeja se iban a Bogotá sin dejar nada en la región. Los opositores también se presentaban así mismos como *“la ciudadanía en sí”, “el pueblo” “el área de influencia del proyecto”* para reclamar su participación en la toma de decisiones y como *“ambientalistas”, “los afectados”* o *“los que vamos a llevar del bulto”* por el proyecto para justificar su involucramiento en la contienda.

También operaron los marcos de caracterización. Del lado de los opositores, se caracterizó a los habitantes del distrito como *“compatriotas indefensos”* ante el poder de la multinacional o como personas que habían cedido sus tierras y su criterio *“a cambio de espejitos”*. *“Uno va a Bucaramanga y dice que es de aquí y no lo bajan de vendido”* se quejaba una profesora del distrito minero.

Los marcos de caracterización en contra de los opositores fueron identificados como una de las barreras más difíciles de superar: *“enemigos del desarrollo de la región” “cómplices del terrorismo” “ambientalistas que se oponen a todo”, “oportunistas”, “sapos”, “loquitos”, “mentirosos” “difamadores”* y *“agentes con la camiseta puesta en contra del proyecto”* fueron algunos de los calificativos que les endilgaron. A medida que se acercaban las audiencias la temperatura de las descalificaciones fue subiendo.

Las identidades en este conflicto son claves porque cualquiera fuera la decisión, autorización para el desarrollo de minería de oro a cielo abierto o la declaratoria de Parque Regional implican la desaparición de casi todas las otras actividades productivas en la Serranía de Santurbán.

⁴⁹ Anaya. A: 4 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

⁵⁰ Schmalbach. R: 22 de Noviembre de 2010. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

4.4.2. Los marcos de historia completa que vinculan el Caso Angostura con asuntos más globales tiene al menos cuatro tendencias identificables.

Una tiene que ver con la historia de la minería en Colombia. Así el episodio se enmarca en una “*ofensiva*” de las multinacionales en el espectacular auge de la minería en la década que pasó y de las ventajas que recibió. Es decir, Santurbán es una batalla dentro de un conflicto estructural entre medio ambiente y minería. Y era una batalla clave en la medida en que el tema de la minería se conecta con los derechos humanos, los derechos de los trabajadores, distribución de la riqueza y temas de salud pública. Este marco es expuesto especialmente por políticos como Jorge Enrique Robledo, Wilson Arias y Roberto Schmalbach y científicos como Julio Fierro. Se trata de una lucha contra el capital internacional que se quiere adueñar de las riquezas del país sin dejar ningún beneficio “*Tenemos que pararla ahora o esta locomotora loca va a arrollarnos a todos*” dijo Fierro⁵¹.

Del lado de los promotores la historia completa tiene que ver con el desarrollo minero como una posibilidad de progreso. Su historia se proyecta al futuro para “*convertir a Colombia en un país con minería competitiva y responsable y con una política minera acorde con el objetivo del Gobierno del Presidente Santos de convertir al sector en una de las locomotoras que jalone la prosperidad de nuestra Nación*” como dice un comunicado del 31 de mayo del SMGE.

Otro marco fundamental es el que pone a Santurbán en la discusión sobre el deterioro ambiental global y nacional. La atención pública y el escrutinio nacional se vieron avivados en el segundo semestre de 2010 por las tragedias que produjeron la temporada de lluvias y los 2 millones de damnificados que dejó. Rodríguez-Salah⁵² dice “*teniendo en cuenta el momento actual a nivel global es importante que trabajemos modelos económicos basados en el desarrollo sostenible*”; y la líder social y Parlamentaria Andina, Gloria Flórez⁵³ afirmó “*las señales del cambio climático las estamos sufriendo los colombianos y las colombianas. Si no hay políticas preventivas vamos a tener duras consecuencias*”. En el país más biodiverso del mundo las implicaciones de un modelo de desarrollo basado en la minería a gran escala puede tener graves e irreversibles consecuencias pues la evidencia empírica demuestra que esta actividad, aún con estándares técnicos altos, no es sostenible ni es compatible con la preservación del medio ambiente (Science, 2010 y GAO). Aunque Colombia tiene grandes reservas naturales, el capital natural tiende a la baja. En un solo año, 2004, el Departamento de Planeación Nacional calculó el costo asociado al deterioro ambiental en un 3,7% del PIB. Solo en términos ambientales, los costos de

⁵¹ 'Minería: locomotora sin control'. El Espectador. 18 de enero de 2011. Consultado el 30 de junio de 2011. <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-245791-mineria-locomotora-sin-control>

⁵² Rodríguez. E: 4 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

⁵³ Flórez. G: 4 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

compensar los efectos de la minería en el país ya superan US\$1,6 billones (Rudas y Canal, CEPAL).

El tercer marco relevante de historia completa es el del conflicto. La persistencia de este marco también lo determinó la infiltración de intereses criminales en la actividad de extracción como lo denunciaron los medios de comunicación, especialmente The New York Times que advirtió que el oro se estaba volviendo “*la nueva gasolina del viejo conflicto colombiano*”⁵⁴. Aunque desde 2009 se había advertido del auge de las dragas financiada con dinero del narcotráfico, a ningún funcionario competente le había parecido necesario tomar medidas al respecto. De pronto, con el liderazgo Santos, las autoridades despertaron de su letargo y se produjeron una serie de acciones de control, incluida unidades de la DIJIN especializadas en el combate de la minería ilegal.

Para los habitantes de California este es el marco más vívido pues la ausencia de la minera en su territorio se asocia con el abandono estatal que permitió que las Farc sometieran a la población entre el 99 y 2002. A esto también se sumó en el primer semestre de 2011 la evidencia de que los estragos de la minería ilegal.

Otro marcó importante tiene que ver con el cambio en el poder político del ejecutivo central. La parte más álgida del debate se dio cuando terminó el mandato de Uribe. Desde su llegada al poder, Santos Calderón marcó distancia con su antecesor y dio especial énfasis a la preservación del medio ambiente en sus primeros discursos. Aunque no menos que a la minería. Como dijo Wilson Arias “*En este gobierno se define lo que queda pendiente en el anterior*”⁵⁵. La reconfiguración de fuerzas y la disminución de la polarización distendió el ambiente político y permitió que muchos actores se reacomodaran en un nuevo escenario más propicio para la participación y el disenso.

4.5. MOVILIZACIÓN Y ACUMULACIÓN DE RECURSOS

Las asimetrías de recursos entre los sectores enfrentados fueron fundamentales en el desarrollo de la contienda política. Por un lado estaba Gresytar y su capacidad económica y de relacionamiento que le permitió apalancamiento político y construcción de una base social firme. Por el otro, un movimiento social con el conocimiento científico, el voluntariado y el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones. A continuación se describen los recursos de todo tipo que movilizaron cada uno de los sectores contendientes en su puja por la licencia para el proyecto Angostura.

⁵⁴ Romero S. (2011, 4 de marzo) In Colombia, New Gold Rush Fuels Old Conflict. Página A1.

⁵⁵ Arias. W: 4 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bogotá

4.5.1. Recursos materiales. La empresa Greystar asegura que invirtió en 15 años unos US\$100 millones. Muchos de esos se usaron para solidificar la aprobación del proyecto entre la comunidad y las autoridades con sus programas de RSC. Parte de esos recursos también se destinaron a pagar abogados y relacionistas públicos que garantizarán acceso a líderes de opinión, tomadores de decisión y medios de comunicación. También pagó pauta publicitaria, especialmente la campaña *Yo Creo en Greystar* que tuvo un profuso despliegue en la radio, la prensa y en las calles de los municipios de la zona de impacto del proyecto en el último semestre de 2010. El dinero sirvió para pagar el transporte y los refrigerios de los partidarios que asistieron a las audiencias.

Por su parte, los opositores eran grupos dispersos que contaban con recursos muy limitados, que muchas veces salen de sus propios bolsillos, de actividades como cenas y de proyectos de cooperación. Eso implicó solventar muchas actividades con trabajo voluntario, tiempo de horas no laborales y usar sus propias sedes para reuniones y almacenamiento de materiales. Cada adherente debía sufragar sus propios gastos de alimentación y transporte para desplazarse a las audiencias públicas. Sin embargo, los recursos se nivelaron un poco con la participación de la SIS, al SMP, La Fundación Participar y Fenalco. Estas entidades proveyeron recursos como material de comunicación y *merchandasing*, publicidad en medios masivos, logística y viajes de expertos, entre otros.

4.5.2. Recursos simbólicos y cognitivos. Ante la carencia de dinero, los opositores debieron acudir a otros recursos como la solidaridad entre sus miembros, el compromiso de adherentes y simpatizantes a la causa, la creatividad y el conocimiento científico. El compromiso de los adherentes se refleja en el préstamo de instalaciones, la inversión en tiempo de los participantes en las marchas, las audiencias y otras formas de protesta alternativa que buscan llamar la atención de los medios de comunicación. Pero también hay recursos como la simpatía personal y los contactos profesionales que puestos al servicio de una causa pueden hacer la diferencia. Ese es el caso de Erwin Rodríguez-Salah quien, por ejemplo, pudo acceder a directivas de colegios y universidades, a directores de medios de comunicación en virtud de su cargo, la credibilidad de su organización, su pertenencia a una clase social común, relaciones construidas a lo largo de su vida profesional y conocimientos específicos en mercadeo. Una situación similar se presenta con otros miembros de la corriente opositora como las directivas de la SIS, la Fundación Participar y la SMP. También es importante anotar el hecho de que muchos de los vinculados eran profesionales con acceso a conocimientos, marcos de referencia más amplios y uso de TIC's. Dado que la minería es una industria de alta complejidad técnica que involucra conocimientos de economías de escala, ingeniería civil, geología, hidrología y sismología entre otras materias el

conocimiento científico era clave para interpretar los discursos. Del otro lado, los recursos simbólicos tienen que ver con el acervo histórico y cultura de la región y sus pobladores, y la pasión y determinación de quienes defendían una forma de vida amenazada.

4.5.3. Los liderazgos son fundamentales para garantizar que las decisiones se materialicen y que sectores más amplios se vinculen y movilicen recursos a favor de la causa. El liderazgo de Greystar era de tipo corporativo. En principio, uno de corte férreo, casi autoritario, como varias fuentes describen a Frederick Felder. Pero ese liderazgo chocó en una situación en la cual se requería empatía y capacidad de fortalecer alianzas con sectores con otras posiciones y visiones del mundo. Es un tipo de liderazgo vertical, muy de la escuela de administración de los años 70 y 80, épocas durante las cuales Felder trabajó en compañías mineras en países de África y América Latina. Su sucesor, Steve Kesler, es más del tipo MBA, más flemático, con un liderazgo menos autoritario, más enfocado en las personas, en las relaciones y en la negociación. Su gran falencia, según periodistas como Pastor Virviescas⁵⁶, eran la barrera idiomática y lo distante que resultaba del contexto y las realidades locales. Como pocas veces sucede con un vocero de una empresa, en su caso, el manejo del español era tan errático que necesitaba muchas veces traductor o que subtitularan sus declaraciones. El acceso a él estaba precedido de protocolos y autorizaciones que no se acostumbra en la cultura de las relaciones sociales en la región. Una vez retirado el proyecto, el liderazgo de Greystar pasó a un abogado de la elite bogotana, más conocido, aunque no necesariamente popular. Fue tal el liderazgo y preponderancia de Greystar que los alcaldes de los municipios y los concejales parecían subalternos suyos, antes que representantes populares.

Por el lado de la oposición, el liderazgo no fue concedido, sino ganado. El Comité no se ha querido institucionalizar, ni adoptar personería jurídica. Pero los liderazgos naturales de dos personas jugaron un papel clave. Se trata de Rodríguez-Salah y Schmalbach. Poco a poco la vocería fue delegada en ellos y hoy ambos han aumentado su perfil público gracias a su papel en la movilización. Ambientalistas como Luis Carlos Estupiñán, el ingeniero Florentino Pérez y el vocero del sindicato del Acueducto, Luis José Gamboa, reconocen la importancia que ambos tuvieron para llevar el movimiento a dos niveles muy importantes: el político institucional y la elite económica de Bucaramanga. Sus liderazgos se complementaban y les permitían llegar con igual credibilidad a la izquierda y a la derecha del espectro político. Schmalbach fue el hombre que sacó al movimiento de la marginalidad y Rodríguez-Salah el que lo potenció y lo legitimó entre la opinión pública. Gracias a la gestión de Schmalbach, desde Julio de 2010, la Asamblea Departamental de Santander se involucró en el tema. Rodríguez-Salah,

⁵⁶ Virviescas. P. 31 de mayo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

a su vez, consolidó el carácter masivo y cívico de la Gran Marcha por el Agua del 25 de febrero de 2011.

4.5.4. Coordinación colectiva. Poco se conoce de la estrategia de Gresytar para participar en la contienda. Apenas se puede interpretar cuál fue por la forma en la que funcionó en la práctica. En cuanto a la coordinación había un claro direccionamiento vertical por la relación de dependencia que tenían sus adherentes y beneficiarios. Era claro que Greystar coordinaba, ordenaba, decidía y orientaba la movilización de recursos. Esto se evidencia en el hecho de que las intervenciones de los promotores en la audiencia estaban impresas y organizadas por los ejecutivos de comunicaciones de la firma. Eso permitió por ejemplo, sacar provecho de la zona gris de la reglamentación y de la alta discrecionalidad de los funcionarios del MAVDT para concentrar turnos de 3 minutos en voceros estratégicos que necesitarán más tiempo para dar un mensaje contundente. Ninguno de los voceros claves de Gresytar se quedó sin hablar, ni hablar el tiempo suficiente. En cambio las posiciones más claves del movimiento social se quedaron engavetadas. Ni Rodríguez-Salah, ni Florentino Pérez, ni Julio Fierro pudieron participar. La coordinación de los promotores era ejercida por profesionales a sueldo, de gran experiencia, contactos y conocimiento. La relación y las conversaciones con los gremios, alcaldes, administradores públicos, representantes políticos, los gobiernos de Canadá y Colombia y los funcionarios del GBM llegaban al más alto nivel, y pasaban no solo por Colombia, sino por los circuitos de Washington, Nueva York y Toronto, donde se mueven las relaciones claves la política, las finanzas y la minería del hemisferio. De ninguna de esas intervenciones hay registros públicos ni rendición de cuentas. Una dimensión de esta zona gris lo evidencia un aparte del perfil que la revista Semana publicó cuando fue nombrada Luz Helena Sarmiento, directora de Licencias del MAVDT: *“Pero así como es de desconocida la figura para la opinión pública, es de popular en el gremio. Cuando se filtró que Sarmiento era la elegida, la empezaron a llamar de multinacionales petroleras y mineras para invitarla a almorzar. A los diez días ya contabilizaba cerca de sesenta invitaciones. A todas les respondió que no. De hecho, habló con Alejandro Martínez y el viceministro de Minas, Tomás Gonzalez y les dijo que se encargaran de decirles a las empresas que no pierdan el tiempo con el lobby. ‘que mejor se ahorren esos 40 o 50 millones de pesos mensuales’”*. El artículo informa que la “dueña de la llave” había trabajado previamente en el BID, Ecopetrol y la minera BHP Billiton⁵⁷.

El CDAB, grupo en el que terminó convergiendo todo el movimiento social, funciona como una red. Todos están articulados y coordinados en un grupo que se reúne, discute, toma decisiones y las somete a la evaluación de su sector. Algunas

⁵⁷ Semana. La dueña de la llave. 12 de febrero de 2011. [En línea] <http://www.semana.com/nacion/duena-llave/151740-3.aspx> Recuperado el 24 de junio de 2011.

se competen más que otras y algunos incluso se marginan y protestan. Pero su éxito ha sido dejar a un lado esas divisiones y concentrarse en lo fundamental y lo único que los une a todos: la voluntad de preservar el agua para Bucaramanga. El comité está conformado por 3 representantes de las ONG, uno del sindicato, uno de los estudiantes, uno de la SIS, otro de SMP, el diputado Schmalbach y el director ejecutivo de Fenalco. Cada uno da sus propias declaraciones y toma sus propias decisiones, y el único investido para hablar a nombre del Comité fue Rodríguez-Salah. En este grupo convergieron los esfuerzos dispersos que durante más de un año lucharon contra la licencia en una estrategia que integró comunicaciones, acción legal y movilización. Todo con un liderazgo descentralizado, autogestión y adaptación de mensajes a sus propios marcos culturales y políticos. Una red que funciona descentralizada a veces puede fallar en tomar decisiones concretas o reacciones oportunas, pero también le entrega el poder a la gente de decidir cómo participar y permite ampliar más rápido y más fácil los mensajes y las simpatías de la gente. Uno de los criterios más importantes de la estrategia fue la neutralidad política, lo que implicaba impedir que los políticos sacaran provecho de las circunstancias para sus intereses electorales.

4.5.5. Capacidad para obtener/procesar/gestionar información. La agenda pública, pese a las transformaciones del panorama de los medios desde el auge de Internet, sigue siendo puesta por los medios de comunicación masivos tradicionales. Lo que no sale en los medios, no existe para los políticos, los empresarios, los tomadores de decisión y los ciudadanos más o menos informados que hacen parte de la opinión pública. Así que los contendientes debían tener una estrategia de comunicaciones, relaciones públicas y mercadeo de sus ideas.

Los periodistas son profesionales que basan la reputación de su profesión en la objetividad y en la neutralidad. Pero aunque hagan una labor de mediación, son sujetos con sus propias opiniones y que toman decisiones buscando maximizar sus intereses y satisfacer sus preferencias. Entre más intereses tiene un periodista, menos neutral, menos objetivo puede ser. Así que frente a un tema polémico que cubre día tras día a lo largo de un año, es imposible que no tenga sentimientos, simpatías y opiniones. Inevitablemente esas circunstancias condicionan e influyen en su trabajo y en su producto: la información.

Los medios no descubrieron esta historia. Los actores de la historia los llevaron a ella. En la década del 2000 la información sobre los planes de RSC de las empresas ocupó una porción importante de la información económica. Mucha de esa información en realidad era publicidad comercial o a cambio de pauta publicitaria. La explosión de agencias de comunicación aumentó la oferta de información corporativa para los periodistas y el lobby para ganar espacios favorables en los medios de comunicación. Como muchas de las empresas

financian a los medios a través de los presupuestos de publicidad estos suelen hacer un cubrimiento más benévolo de sus asuntos. Las agencias de comunicación además han reclutado a muchos de los mejores periodistas, ofrecen capacitación y fogueos a los voceros de las empresas y son expertos en el manejo de las comunicaciones persuasivas.

Los movimientos sociales suelen tener mucha menos entrada a los medios, poca gente especializada en la gestión con los periodistas y casi nunca presupuesto publicitario. Por eso cuando ni Fenalco ni la SIS, ni la SMP se habían sumado al movimiento éste pasaba desapercibido. Las primeras dos marchas fueron invisibilizadas, de la tercera solo algunos medios regionales hicieron eco, con registros pequeños y fugaces. En Colombia el consumo de medios general está muy concentrado en los canales nacionales privados de televisión (90% de la gente se entera de las noticias por esos medios) y en las elites en la prensa tradicional. Estos medios solo dieron visibilidad al tema en el segundo semestre de 2010. Fueron medios de comunicación como CM&, Semana, El Espectador, Caracol Radio, La W, Razón Pública y La Silla Vacía los que más espacio dieron al tema en la etapa crítica entre la primera y la segunda audiencia pública.

Así que el movimiento le debe más a los nuevos medios de comunicación con plataforma en Internet. Correos electrónicos, redes sociales como Facebook, Twitter o Youtube, blogs y transmisiones en vivo por 'streaming' fueron los medios más socorridos. Esta descentralización de la función informativa le dio poder a la gente para difundir información al margen del cubrimiento de los medios de comunicación tradicionales. Contribuyó al éxito del movimiento que el mensaje estaba despolitizado y que pasaron de un tono agresivo y reivindicatorio a formas comunicativas alternativas y con énfasis en lo positivo. Así pudieron llegar a más audiencias, incluso aquellas reactivas a los lenguajes de la protesta social.

De otro lado, el gobierno y las comunidades no cuentan con información estratégica consolidada y desinteresada de los servicios que prestan los ecosistemas. Toda esta discusión fue sobre la información del IEA de Greystar y la que aportaron los expertos de las universidades al movimiento social. La ONU publicó un informe que concluye que la invisibilidad de los servicios de los recursos naturales es la causa de muchas de las peores decisiones de políticas que conducen a la degradación ambiental (Sukhdev et al 2010).

4.6. LOS EPISODIOS DE LA CONTIENDA: CICLOS, MECANISMOS Y REPERTORIOS DE PROTESTA DURANTE LA CONTIENDA POLÍTICA

¿Qué gobernó el curso de los acontecimientos que condujeron a la negativa del MAVDT en el Caso Angostura? La Resolución 1015 del 31 de mayo de 2011 reconoce la importancia que tuvo la participación ciudadana: “*Este ministerio no puede ser ajeno a tales manifestaciones que son precisamente la expresión de la ciudadanía*”. A continuación se describen las manifestaciones de la ciudadanía que condujeron a ese epílogo.

Estas expresiones se dieron entre marzo de 2010 y junio de 2011 en fases alternadas de conflicto e interacción intensos que atravesaron todo el sistema social de Santander y que tuvo efectos en Norte de Santander y Bogotá. Para el análisis se han dividido estos episodios en categorías: a) uso de mecanismos formales de participación; b) participación en las audiencias públicas c) la conformación de grupos y organizaciones y cómo variaron sus relaciones y formas de interacción; d) los episodios de protesta tradicionales e) las innovaciones en los repertorios de protesta; y d) Cómo se cierra el ciclo. En cada uno de los episodios se analiza la particularidad, la escala y la mediación.

4.6.1. Uso de mecanismos formales de participación. En marzo de 2010 grupos de estudiantes y ambientalistas de la UST bajaron preocupados por los efectos de la exploración minera en el Páramo de Santurbán. En varias de sus redes, compartieron esa información y sembraron la preocupación entre sus interlocutores. Sus observaciones daban cuenta de las restricciones que la minera Gresytar imponía a la circulación en la región, en especial el acceso a las lagunas del complejo paramuno. También de los efectos que estaban teniendo las crecientes obras de exploración. Un par de meses después los representantes de 10 ONG's ambientales del Área Metropolitana de Bucaramanga y la región de Soto Norte, encabezadas por Orlando Beltrán Quesada, Jorge William Sánchez y Dominique López se constituyeron en tercera parte interviniente en el proceso de licenciamiento. Corría la tercera semana de mayo cuando firmaron la petición de una audiencia. Así comenzaría oficialmente la participación de la ciudadanía en esta decisión.

El siguiente paso sería en la Asamblea de Santander. El 29 de julio, gracias la intervención de los diputados Roberto Schmalbach, Carlos Alberto Morales, Yolanda Blanco y Henry Hernández se citó a un debate sobre Angostura. Desde este momento se comenzó a plantear la ilegalidad del proyecto por estar por encima de los 3 msnm. Representantes de las autoridades ambientales, el gobierno de Santander, Ingeominas y directivos Greystar y CVS Explorations participaron del debate. Tras cinco horas, la diputada liberal, Yolanda Blanco, anunció una acción de tutela contra el proyecto por considerar que viola el derecho a la vida⁵⁸.

⁵⁸ Vanguardia Liberal. (2010, 30 de Julio) El Páramo de Santurbán, una largo dilema que captó a la Asamblea de Santander [En línea] <http://www.vanguardia.com/historico/70427-el-paramo-de-santurban-una-largo-dilema-que-capto-a-la-asamblea-de-santander>, recuperado el 3 de julio.

El 13 de septiembre el tema de Santurbán se coló en la primera reunión de los gobernadores de Santander, Horacio Serpa Uribe y de Norte de Santander, William Villamizar, senadores y representantes a la Cámara de los dos departamentos con el presidente Santos. Algunos de los representantes políticos del oriente del país expresaron su temor porque el proyecto afectara reservorios y nacimientos de agua.

En octubre el tema escaló hasta el Congreso de la República. La Comisión V del Senado aprobó por unanimidad una proposición para evitar que se lleve a cabo la explotación de oro a cielo abierto y solicitó al Ministerio de Ambiente no aprobar el proyecto. Seis meses después, el 12 de Marzo de 2011, la Comisión le reiteró a la Ministra el rechazo a la licencia. Los debates fueron convocados por el senador Jorge Enrique Robledo y Daira Galvis Méndez, del gobiernista Cambio Radical.

Fenalco dirigió sendas cartas a la Ministra y al Presidente Santos en los que alertaban de los efectos de la minería en la sustentabilidad de la región. Mientras tanto, y dado el fracaso de la primera audiencia pública, los líderes del movimiento social informaron que interpondrían una acción de tutela para reclamar su derecho a la participación. La tutela del Tribunal Administrativo de Santander invalidó la audiencia celebrada el 21 de noviembre en California y ordenó repetirla en la capital. Entretanto ejercieron su derecho a la participación mediante el envío de consultas y reclamos al MME. Esta era la estrategia jurídica liderada por la Corporación de Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez.

El 21 de diciembre de 2010 el Procurador solicitó al MAVTD estudiar la posibilidad de no otorgar la licencia ambiental. Según el ente de control, el proyecto es inviable *“dada la ubicación del mismo en área de páramo”*.

4.6.2. Ciclos de la protesta. Los primeros grupos de personas distinguibles en la vida social rutinaria que participaron en las reivindicaciones fueron las organizaciones no gubernamentales, defensoras del medio ambiente y de los derechos humanos. Estas organizaciones están conformadas por estudiantes, profesores e investigadores. Estos grupos hicieron confluencia con un pequeño grupo de trabajadores de la AMB y Sintraemdes que se reunieron por primera en marzo alarmados por la posibilidad de que les *“envenenarán”* el agua que nacía en lo alto de la serranía. Posteriormente se integraron colectivos de estudiantes y profesores de la UIS. Este fue el primer bloque de activistas que debió darse a la tarea de crear las primeras coaliciones con otros grupos potencialmente atraídos por la preservación de Santurbán. Estos grupos estaban débilmente conectados. Algunos de estos grupos hicieron parte de la recolección de firmas para el Referendo del Agua y la oposición al embalse de Peñas Blancas. Luis Carlos

Estupiñán⁵⁹, uno de los fundadores del Comité en Defensa del Páramo de Santurbán, asegura que *“vimos indispensable formar un cuerpo que generara resistencia a las mineras”*.

Este interés era compartido por los protagonistas de la primera correduría en la dinámica la contienda: la vinculación la SIS y la SMP al movimiento en las primeras semanas de septiembre de 2010. En un comunicado la SMP afirmó que *“Angostura puede causar daños ambientales irreparables como consecuencia de la remoción de gran cantidad de tierra durante los 15 años de explotación a cielo abierto”*, La SIS a través de su presidente, Florentino Rodríguez, señaló que *“es abiertamente inconveniente la explotación minera a cielo abierto en alta montaña. Este proyecto atenta contra nuestra integridad física”*.

Esta alianza marcó un antes y un después para el movimiento social. La SIS y la SMP permitieron que el tema trascendiera a otras capas sociales como profesionales, empresarios, comerciantes y al sector privado. Sacó del ámbito de la izquierda partidista la controversia y la llevó al centro del espectro político. Así mismo sumó al reclamo de conservación ecológica el de la sustentabilidad económica de la región. *“Sin agua no hay desarrollo, no hay ciudad, no hay nada. Lo que está escondido en la montaña es ínfimo en relación con el beneficio de preservar las fuentes de agua”* asegura el ingeniero Rodríguez. En el pasado estos sectores no habían confluido en una reivindicación común y en ocasiones se habían enfrentado. Este momento metió la contienda en una fase de intensificación que amplió las oportunidades para los grupos involucrados de acceder a recursos que antes no tenían disponibles. Esta ampliación de la base social del movimiento le hizo más fácil a Rodríguez-Salah convencer a la junta directiva de Fenalco de vincularse a la oposición al proyecto. Luego de un proceso de investigación y diálogo con expertos, el alto ejecutivo puso sobre la mesa la propuesta que venía cavilando. *“Siempre nos ha preocupado el tema del agua y vislumbraba que debíamos hacer algo como gremio”*, afirmó⁶⁰. Esta coalición fue resistida por miembros de los sindicatos, los estudiantes y las ONG, pero al final se impuso el pragmatismo. Así nació el CDAB. En ese sentido el movimiento se radicalizó por la contradicción creciente entre las posiciones de los promotores y opositores alrededor del uso del agua.

4.6.3. Como parte del proceso de aprobación de la licencia ambiental la Ley 489 de 1998 prevé la realización de reuniones informativas y una audiencia donde los interesados expongan el plan de manejo y la comunidad, sus dudas y expectativas. Las audiencias fueron los episodios más dramáticos previos a la negativa de la licencia.

⁵⁹ Estupiñán. L. (2011. 4 de junio) Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

⁶⁰ Rodríguez Salah. (2011. 1 de junio) Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga.

Las audiencias fueron hitos de la contienda porque entre las dos surgieron la mayoría de los cambios de marcos y alineaciones de los actores. Fue como la final de un campeonato de fútbol definida por partidos de ida y vuelta. Opositores y promotores coinciden en que un espacio como esos no permite la discusión técnica y la ponderación serena de los argumentos. En la resolución de negativa a la licencia, sin embargo, queda claro que pesó en la decisión de los funcionarios a cargo. Los conceptos de la resolución y la parte resolutive le dan la razón a los opositores en casi todos los aspectos de sus quejas.

¿Pero cómo se desarrollaron las audiencias? La primera tuvo lugar el 21 de noviembre de 2010 en California. Se inscribieron 235 personas de las cuales solo participaron 89 que hablaron ante unas “1.300 personas” según uno de los encargados de la logística. La mayoría a favor del proyecto. Se notó cuando terminó la intervención de Arley Esteban Arias, alcalde de Vetás, quien celebró que no estuvieran “*los que recogen firmas en Bucaramanga pero nunca han pisado este suelo y hacen esas campañas contra nosotros*”. La ovación fue cerrada sobre todo entre las personas que habían conseguido puesto en el coliseo municipal, muchas de las cuales llevaban cintillas azules en la muñeca con el logo de Greystar o camisetas blancas y uniforme caqui de Ventana Gold Corp.

Los argumentos en contra del proyecto fueron marginales. El personero de California y el delegado de la Procuraduría para Asuntos Agrarios de Santander pusieron la nota discordante y recordaron que cientos de interesados no habían podido llegar. Efectivamente: a 3 kilómetros de Matanzas, más o menos a dos horas de camino por la carretera hecha un barrial, se quedaron unos 600 activistas, entre estudiantes, sindicalistas, profesores, líderes políticos, ambientalistas y científicos que no pudieron llegar porque el río Suratá, inusualmente crecido, se llevó media carretera. Por eso durante más de dos horas bloquearon el paso esperando a que el MAVDT anunciara el aplazamiento de la audiencia o su traslado a la capital departamental.

Pero no pasó. El 3 diciembre el MAVDT ordenó una nueva audiencia solicitada por el Procurador Agrario y ordenada por un fallo de tutela del Tribunal de Santander alegando falta de garantías a la participación ciudadana, “*fin esencial del estado y derecho fundamental*”. Entre una y otra audiencia Greystar se movió pidiendo en tres oportunidades agregar información al expediente de EIA. Esa información no fue tenida en cuenta porque no fue entregada antes del plazo legal.

La segunda audiencia fue el 4 de marzo de 2011 entre las 9 am y las 3 pm, cuando fue interrumpida abruptamente. Ese día la región logró lo que nunca: la atención pública. La primera página de El Tiempo, la figuración en el listado de los diez temas más comentados de Twitter y el impactó en los mercados de Toronto y Londres donde la acción de Greystar se desplomó. Para Estupiñán y para Rodríguez la audiencia fue un escenario político que logro mover las voluntades de actores claves como el gobernador, el alcalde de Bucaramanga, la Defensoría

del Pueblo, la CMDDB y los partidos Liberal y Verde que antes no se habían pronunciado oficialmente. Los funcionarios que estaban en la mesa principal eran además del Procurador Amaya, la directora de licencias y el viceministro de Ambiente, el gobernador Serpa, la directora de la CMDDB, y la delegada de la Defensoría del Pueblo. Todos los que estaban allí, y podían hablar, se opusieron al proyecto. Serpa fue quizás el más contundente. Aunque en los últimos días había aumentado el tono de su oposición al proyecto esta mañana no vaciló en decir que amenazaba el derecho a un ambiente sano, era riesgoso para los habitantes del departamento e inviable desde el punto de vista técnico.

Los funcionarios de Greystar sintieron la localía de los opositores. Cada vez que iban a hablar eran interrumpidos con improperios, movimientos de brazos en señal de negación y el gesto de voltear la espalda o taparse los oídos. Pancartas con frases como “Agua sí, Oro No” de un lado y “El agua se la regalamos, el oro es nuestro”, del otro, se convirtieron en los gritos de batalla. Muchos de lado y lado no pudieron terminar su intervención de tres minutos. La prioridad en las intervenciones las tuvieron las autoridades y los políticos. Entre todos ellos, fueron 20 intervenciones. La compañía y Orlando Beltrán, uno de los solicitantes de la audiencia, dispusieron de 20 minutos cada uno. Eran tantas las controversias procedimentales que la audiencia terminó siendo un diálogo de sordos. En una de esas fue el rifirrafe que dio al traste con todo. La nerviosa directora de licencias del Ministerio primero se resguardó y luego se escabulló sin dar declaraciones a la prensa. La audiencia quedó suspendida con base en el inciso 2 Artículo 15 del decreto 330 de 2007: “*Cuando ocurran situaciones que perturben o impidan el normal desarrollo de la audiencia pública, el Presidente podrá darla por terminada*” Solo participaron 27 de los 480 inscritos. Nunca los dos bandos habían estado tan cerca, nunca se habían podido decir las cosas que se dijeron esta mañana y nunca habían compartido tanto tiempo. La improvisación y falta de previsión de las autoridades, su deseo de salir rápido de la incómoda situación de ser chiflados por una multitud enardecida y la falta de un mando unificado en los dos bandos fue parte de este cóctel que explotó de pronto en una refriega de puños.

4.6.4. Entre marchas y foros. Los repertorios de protesta son creaciones culturales aprendidas en las cuales cada grupo usa su propia historia de acción colectiva. En este caso se usaron las marchas, los foros y los plantones.

Se desarrollaron cuatro marchas en ocho meses. Al principio no fue nada fácil. Según Estupiñán “*la movilización ciudadana está estigmatizada y aquí se piensa que solo marchan los guerrilleros o los proclives a la guerrilla*”⁶¹. La primera fue el miércoles 9 de junio con salida en el Parque del Agua a las 3 PM y un desfile hasta el Parque García Rovira. Además de los ambientalistas, unos doscientos

⁶¹ Estupiñán. L. (2011. 20 de mayo) Entrevistado por Rodrigo Hurtado en Bogotá.

miembros del sindicato marcharon. Pese a su entusiasmo, el resultado fue la indiferencia y la reprobación. Estupiñán recuerda que muchos los insultaron: enemigos del progreso, mamertos, radicales, eran algunas de las palabras que les lanzaban a su paso. Los medios de comunicación, en especial la prensa y la televisión regional, ignoraron la convocatoria y, por supuesto, su resultado.

El 5 de octubre el movimiento social salió de nuevo a las calles. Pero esta vez reforzado por los estudiantes de la Universidad Santo Tomás y la Industrial de Santander (UIS). La convocatoria alcanzó a unas 2.500 personas. Los dirigentes eran enfáticos en el carácter cívico de la protesta y desde entonces se preocuparon por excluir a los que usan estas marchas para armar disturbios. Esta vez el rechazo fue menor: algunos transeúntes se unían por unas cuerdas, otros los saludaban y hasta los aplaudían. En todas las marchas hubo una parada obligatoria en las oficinas de Greystar, en una conspicua torre empresarial.

La tercera marcha fue el 18 de noviembre. Entre 3 y 5 mil personas se sumaron y esta vez sí fue registrada por los medios, especialmente por el influyente Vanguardia Liberal. Para este punto el movimiento se había desideologizado y en vez de calaveras y consignas del tipo “fuera Greystar” se pasó a un lenguaje propositivo centrado en la defensa del agua. En diciembre, se hicieron varios plantones: el 3, en la Inauguración de la Iluminación navideña; el 17, al frente de la CDMB con participación de estudiantes de la UIS, de la USO, de los ambientalistas, el diputado Schmalbach y el concejal de Girón, Miguel Rodríguez. Según Dadán Amaya, líder estudiantil, “ *fueron dos horas y media exigiéndoles a los directivos de la CDMB la declaratoria del parque regional*”⁶²; el 22, en el cumpleaños de Bucaramanga, el plantón fue en la Carera 14 con 36.

La Gran Marcha por el Agua fue el 25 de Febrero. Los testigos afirman que la multitud duró hora y media en pasar. Profesores, estudiantes, jóvenes, adultos, ancianos, niños, mujeres, gente de diferentes razas y clases sociales se unieron en una fila que desembocó en la Plaza Luis C. Galán. Los organizadores fueron los primeros sorprendidos con la afluencia de ciudadanos. Ese día hubo marchas simultáneas en Bogotá donde se congregaron al frente del MAVDT unos 2 mil simpatizantes durante dos horas y en Cucutá, donde salieron unas 5 mil que colmaron el Parque Santander. Al fin, los noticieros de los canales privados de televisión, Caracol y RCN, registraron la protesta.

Los foros académicos también jugaron un papel clave. El primero fue convocado por la SIS el 27 de agosto de 2010. Titulado *Explotación minera a cielo abierto y el recurso hídrico*, contó con la moderación del exministro de Ambiente, Juan Myer y la experiencia de expertos venidos desde Bogotá, El Salvador, Chile y Perú. Además Greystar presentó su posición. “*Con este foro demostramos que no*

⁶² Amaya, D. (2011. 3 de marzo) Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

éramos fanáticos. Logramos sentar más de 300 personas de la academia, la industria, los políticos y los medios de la región” afirma Rodríguez.

El segundo foro fue organizado por la SIS y SMP al otro día de la audiencia de California. Además de expertos geólogos e hidrólogos, participaron Jorge Enrique Robledo y Sergio Niño, profesional adscrito a la subdirección de recursos naturales de Corponor. Su intervención fue la más comentada. *“Yo propongo la declaratoria del parque ya, antes que se conceda la licencia: eso es un gol. Nosotros lo hicimos en Sisavita que son 12 mil hectáreas, pero aún hacen falta más de 70 mil hectáreas para que el páramo de Santurbán esté protegido”.*

Estos dos foros le dieron legitimidad a la protesta. La palabra de la comunidad universitaria, de los científicos, genera confianza en las audiencias calificadas. Como explica Estupiñán *“cuando la gente ve a expertos que hablan del tema, caen en la cuenta de que no son cosas de ambientalistas radicales sino argumentos de gente que ha estudiado”.* En febrero fue el turno de la Fundación Participar. Los ponentes principales fueron el ex ministro Manuel Rodríguez Becerra, quien expuso la ilegalidad del proyecto, y María Victoria Duque, subdirectora de Razón Pública, que alertó sobre los desechos con arsénico que iba a producir Angostura. En Bogotá y Cucutá también hubo foros. En la capital a instancias del PDA y en Norte Santander, un conversatorio organizado por la empresa Aguas Kpital. Pero quizás el foro con más resonancia fue el celebrado en el programa de Caracol Radio, Hora 20, en la tercera semana de marzo. Este espacio tuvo como invitados a los opositores Rodríguez Becerra y Rodríguez-Salah y a los promotores Claudia Jiménez, la vocera de SMGE, y Víctor Guimaraes, de Greystar. Este programa tiene una alta audiencia entre la clase dirigente y los formadores de opinión en todo el país. Una encuesta electrónica del programa arrojó una victoria para quienes estaban en contra de la licencia por un 90%. Al otro día, el 24 de marzo, el MME anunció el desistimiento de Greystar.

4.6.5. Nuevos repertorios de protesta. La participación de nuevos actores que no estaban vinculados a los sectores sociales de la izquierda, el sindicalismo y el movimiento estudiantil de la universidad pública dio como resultado nuevos repertorios de protesta: comunicación alternativa, acciones culturales, uso intensivo de redes sociales y la firma del Pacto Ambiental. El CDAB se planteó una estrategia que incluía tácticas de sensibilización persona a persona y el acceso a espacios fuera de lo común para los activistas sociales. Entre estos nuevos repertorios se destacan el uso de piezas de comunicación diseñadas y escritas para suscitar interés, de lectura amable y rápida, que pueden ser rotados fácilmente y entregados como volantes en cualquier parte de la ciudad. Estas piezas contenían información veraz sacada del EIA. Una pieza comunicativa impactante fue una botella con agua turbia que entregaron por primera vez a cada uno de los 17 asambleístas durante la audiencia de julio de 2010. *“Si quiere votar*

a favor de la mina, tómese esta agüita 100% cianurada que es lo que vamos a tomar en adelante” le decían a cada uno de los diputados en su curul. En diciembre de 2010, Fenalco mandó una postal navideña alusiva al páramo.

Otro repertorio fue el Pliego Verde. 70 mil personas estamparon su firma. La idea fue tomada del frustrado Referendo por el Agua y aunque algunos dudan de su efectividad práctica, la verdad es que le permitió a muchos santandereanos reflejar su voluntad y sentirse parte de la lucha a un costo muy bajo. William Sánchez fue el primero en crear un grupo en Facebook en defensa del Páramo hace cinco años, mover el tema a través de reenvíos de correos electrónicos masivos, galerías fotográficas y blogs. “*Hace cinco años nadie sabía del páramo, ni de GreyStar, así que empecé a levantar las alarmas*”, cuenta. Pero solo a principios de este año, las redes sociales comenzaron a mostrar su efectividad. A través de ellas se informó de los eventos, se visibilizaron las protestas con la publicación de fotos, videos y transmisiones en vivo. De otro lado, un vídeo producido por el actor Diego Vásquez, la revista Razón Pública e In The Subject, con la participación de reconocidas figuras de la televisión, alcanzó durante el año siguiente a ser visto por 578 mil veces en el portal YouTube. Hoy en día perviven grupos de Facebook con más de seis mil miembros. Las redes también permitieron participar en consultas virtuales como la del lunes 27 de febrero en Caracol TV que preguntó en su Urna Virtual: ¿Está usted de acuerdo con que el Gobierno autorice la explotación minera en zonas de reserva natural? El sí apenas alcanzó el 7.39% con 2,319 Votos.

El ‘voz a voz’ fue clave. Los estudiantes se subían a los buses a volantear y explicar a los usuarios del transporte público la problemática. El debate llegó a las Iglesias. Sacerdotes y pastores aprovecharon sus homilías para comentar el tema. En diciembre la protesta se imbricó con la temporada navideña. Amaya comenta que gracias al apoyo de Fenalco, las manifestaciones llegaron a los centros comerciales. Con adaptaciones de los villancicos que mencionaban la problemática y performances concebidos y actuados por ellos el mensaje comenzó a calar cada vez en más ciudadanos. Los opositores también participaron en fiestas tradicionales como el Festival del Oriente con una carroza alusiva al Páramo.

En febrero se Inauguraron sendas exposiciones artísticas a propósito de las riquezas de Santurbán y la intención de explotación minera en la región. La directora del Museo de Arte Moderno, Lucila González Aranda⁶³, donde se expusieron fotografías inéditas del Páramo, comentó que la noche de la apertura de la exposición fotográfica la asistencia se multiplicó por siete. A diferencia de la mayoría de eventos convocados por esta gestora cultural, el círculo artístico de la ciudad no monopolizó la asistencia. El corazón de la clase dirigente bumanguesa se dio cita esa noche y se repartió, con permiso suyo, material para la marcha del

⁶³ González. L: 3 de Marzo de 2011. Entrevistado por Rodrigo Hurtado. Bucaramanga

25 de febrero. La última manifestación artística fue el domingo 20 de Marzo en el Páramo de Santurbán, en el sector conocido como Frailejones, donde el fotógrafo David Navarro produjo el performance *'Desnudos por el páramo'*.

El final del ciclo comenzó el 23 de marzo con el desistimiento de Greystar y se amplió hasta el 31 de mayo con la negativa definitiva del MAVDT. En el intermedio hubo un periodo de latencia que sacó al movimiento social de escena política y devolvió al plano nacional las definiciones sobre el conflicto minero ambiental. Si bien Santurbán es un parteaguas y un símbolo de la capacidad de la movilización para controvertir políticas macroeconómicas que impulsan la expansión minera, con él apenas se estableció la poca legitimidad de las políticas y se abrió la compuerta para una nueva definición de los marcos en los que se tomarán las decisiones al respecto en el futuro.

5. CONCLUSIONES

5.1. ¿CONFLICTO INTRATABLE?

Esta revisión da cuenta de los factores que contribuyen a la intratabilidad del conflicto minero ambiental en Colombia reposan tanto en las partes, como en los asuntos, el sistema social y en el proceso de toma de decisiones y que por tanto está lejos de ser una etapa superada.

La minería a gran escala llegó a la vida de los colombianos para quedarse por un buen rato. En la última década el auge minero fue funcional a dos propósitos de los gobiernos colombianos: la recuperación del territorio frente a las guerrillas y el crecimiento económico basado en las exportaciones y el aumento de la inversión. Sin embargo la promesa social del modelo no se cumplió: el país minero y relativamente seguro no pudo disminuir significativamente la pobreza y la desigualdad social se agravó a niveles que son una vergüenza para una sociedad democrática. El énfasis de la seguridad en la lucha contrainsurgente y la fe de los formuladores de políticas en la teoría del goteo dejan un balance decepcionante. La minería está en el centro de ese balance porque fue el sector que apuntaló la expansión económica durante estos años.

El 31 de mayo de 2011 la controversia quedó aparentemente zanjada. La directora de licencias del MAVDT rechazó el desistimiento de Greystar presentado en marzo y se pronunció de fondo negando la licencia global a Angostura. Los principales temores de los ambientalistas fueron confirmados por el pronunciamiento oficial: *“El proyecto no solo afectaría la integridad estructural y funcional del ecosistema de páramo –sino al conjunto de bienes y servicios prestados por dicho ecosistema para la realización de las diferentes actividades vitales que se desarrollan en su área de influencia”*.

Uno de los puntos más problemáticos de la resolución tiene que ver con el interés público que el CM le atribuye a la minería en todas sus fases. El Ministerio señala que cuando éste entra en conflicto con la atención de necesidades colectivas o fines del estado *“el interés privado deberá ceder al interés público y social”*. Dado

que es riesgo es la vida, la salud, el derecho a un ambiente sano el MAVDT se inclina por no dar la licencia.

Otro aspecto relevante de la resolución tiene que ver con la controversia acerca de si Santurbán es un páramo. Llamarlo Serranía llegó a tener una connotación política porque su ubicación era en el fondo el quid del asunto. Santurbán geológicamente es un páramo, pero jurídicamente no había sido declarado como tal. Así que una decisión en ese sentido es un parteaguas. El MAVDT es contundente: *“El 80.6% del área a ser intervenida para el desarrollo de las diferentes actividades implícitas al proyecto Angostura presentan un alto nivel de fragilidad ecosistémica (bioma de páramo y bosque altoandino) por lo que deben ser considerados como áreas de exclusión”*. Parece claro. La aplicación de la resolución cambiaría para siempre la vida en California y significaría pérdidas multimillonarias para inversionistas que tienen sus expectativas en la riqueza minera de la región.

Entonces si todo está tan resuelto ¿Por qué se afirma que este conflicto es intratable? Hay tres razones fundamentales que mantienen latente el conflicto y que se explican a continuación.

5.1.1. La naturaleza fundamental del conflicto no ha sido alterada de una manera que cambie dramáticamente la situación. Dos años antes de la llegada de Greystar a Santurbán las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos habían sido declaradas objeto de protección especial (Ley 99). La reforma al CM, que excluye estas áreas de la minería, fue, según una carta del presidente del Congreso de la época, Javier Cáceres⁶⁴, *“archivado desde el 15 de diciembre de 2009”* ante la falta de un acuerdo entre Senado y Cámara. El ex congresista, preso por vínculos con los paramilitares, asegura que *“no es cierto lo que aparece en oficio del 4 de febrero de 2010, suscrito por la Secretaría General del Senado, donde se manifiesta que ‘por instrucciones del doctor Javier Cáceres Leal y en consideración al retiro de objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, se envió el expediente legislativo a la Secretaría Jurídica de la Presidencia, para la respectiva sanción’*. Según esta versión, el Senado nunca aprobó la ley que sancionó Uribe el 9 de febrero de 2010. El caso es objeto de investigación en la Procuraduría. Pero el hecho es que el 23 de diciembre, en ese interregno sospechoso, Felder presentó ante el MAVDT la solicitud de Licencia Ambiental global para Angostura. En la práctica hubo un desconocimiento de las leyes vigentes y una sacada de provecho de un vacío legal o al menos de una situación que podría ser incluso criminal. Como afirma Rodríguez Becerra *“en ningún país hay tanta política ambiental que*

⁶⁴ La carta es de julio de 2010 y está dirigida al presidente Uribe. Este aparte fue revelado el 31 de marzo por RCN La Radio. Esta versión fue recuperada el 27 de junio <http://www.noalamina.org/mineria-latinoamerica/mineria-colombia/carta-secretaria-qcodigo-de-minas-no-fue-aprobado-por-el-congreso>

*no se cumple*⁶⁵ y por eso según la Defensoría del Pueblo, en Santurbán hay 44 títulos mineros vigentes. El 4 de junio se pudo corroborar que las actividades de Greystar, AUX, Calvista, Leyhat y Galway, entre otras⁶⁶, siguen en marcha.

La situación evidencia que el Estado es incapaz de controlar el territorio y hacer cumplir sus leyes pese a la presencia de un batallón, una estación de Policía y un juzgado promiscuo municipal. La CMDB sigue cavilando la declaratoria de PNR o acomodando su trazado para dejar por fuera los títulos mineros vigentes. El PRN contemplado tiene apenas 11 mil hectáreas porque, según Carlos Suárez Sánchez, subdirector de ordenamiento, *“la intención es causar el menor impacto posible en la economía de las personas”*⁶⁷. ¿Por qué hay minería en zonas de exclusión? ¿Por qué la autoridad ambiental privilegia intereses económicos particulares por encima de la profusa legislación, incluida la resolución de marras, que ordena priorizar los derechos colectivos?

Estas fallas estructurales del Estado (relacionados con falta de recursos, ineptitud y corrupción) reciclan el conflicto minero ambiental no solo en Santurbán sino en cada vez más regiones del país. Son cientos las zonas de vital importancia estratégica con títulos en etapa de exploración por parte de compañías junior⁶⁸ canadienses motivadas por los inéditos precios del oro.

5.1.2. La movilización en contra de la minería a gran escala en alta montaña es una amenaza real para los intereses de empresas que han invertido millones de dólares y han creado expectativas en los mercados donde el país se juega la financiación de su déficit fiscal. El desistimiento de Greytar puede ser una jugada estratégica o el reconocimiento de que incluso su presupuesto no pudo con una sociedad en proceso de resistencia. La victoria que sintieron los actores de la movilización ciudadana los llenó de argumentos para querer ir más allá en sus reivindicaciones. El Comité del MDAB seguía reuniéndose en junio, algunos activistas trabajan con los habitantes de la región que quieren dedicarse a la agricultura y al ecoturismo y las fuerzas políticas de los departamentos trabajan a instancias de la Asamblea en un modelo que les permita preservar el páramo. Pero las aspiraciones van más allá: Florentino Rodríguez apunta a la exclusión de Santurbán y el vecino páramo del Almorzadero de todas las actividades económicas que lo pongan en riesgo. Estupiñán es veedor de la declaratoria de

⁶⁵ Intervención en el Conversatorio Páramo, ecosistema del agua. BLAA, Centro de Eventos. Martes 22 de marzo de 2011.

⁶⁶ Al menos, 10 títulos fueron entregados por Ingeominas después del 9 de febrero de 2010, entre ellos a la multinacional AngloGold Ashanti, según Semana. La olla podrida de Ingeominas. Junio 6 de 2011. Página 41.

⁶⁷ Vanguardia Liberal. La minería en California y Vetas no se acabará con el PNR Santurbán. 19 de junio de 2011. <http://www.vanguardia.com/economia/local/109281-la-mineria-en-california-y-vetas-no-se-acabara-con-el-pnr-santurban>

⁶⁸ Según Gestión Estratégica Ambiental en el sector minero se conoce así a empresas cuya base para financiar la exploración proviene del levantamiento de capital accionario (Equity Financing) inferior a los 50 millones de dólares e incluye principalmente exploradores que venderán su mina una vez esté en marcha el emprendimiento minero.

PNR por parte de la CMDB. Fierro trabaja para declarar una moratoria total de la actividad minera en Colombia y Dúque López hace parte de un colectivo que busca construir un marco regulatorio más comprehensivo. Otros sectores buscan el fortalecimiento del proceso de licenciamiento y que en este participen los jueces y no solo los partidos políticos cooptados por sus financiadores privados. Economistas como Mauricio Cabrera Galvis proponen un cambio en el régimen de las regalías para todos los minerales. Todas estas iniciativas amenazan las utilidades de las empresas mineras. Mientras la legitimidad de instituciones como Ingeominas, el Catastro Minero y las CAR no sea reconocida y aceptada, no habrá más remedio para las comunidades que involucrarse en la acción colectiva.

5.1.3. La omnipresencia y complejidad del conflicto minero ambiental. Hay muchos actores involucrados y entretreídos naturales entre estas decisiones y otros asuntos claves como el libre comercio, la crisis financiera global, el endeudamiento público, la distribución del ingreso y del poder que dificultan una salida. El páramo hoy está politizado porque su futuro depende de quién toma las decisiones, quien se apropia privadamente de él y cómo se distribuyen sus riquezas. Es decir, es un asunto que se mueve en el ámbito de la ecología política. En esta controversia, los interesados en la extracción minera están bien representados en los reguladores y en las instituciones que toman las decisiones. En cambio los usuarios de los servicios ambientales apenas se han constituido y tienen que gritar fuerte y largo rato para que los escuchen. Esta dimensión mueve el conflicto minero al de las concepciones de justicia y derechos. Los actores basan sus visiones en marcos ampliamente discrepantes sobre la conveniencia de explotar, quién debe hacerlo, dónde, cómo y cuánto le debe dejar al país.

Los mineros, por ejemplo, reclaman estabilidad jurídica para sus inversiones y reivindican derechos adquiridos derivados de los títulos. Esto puede trasladar la contienda de la política al sistema judicial. El 22 de marzo de 2011, por ejemplo, una comisión de concejales de Bucaramanga demandó ante la Organización de Estados Americanos a Greystar. La ex alcaldesa de California, Eliana Guerrero, anunció que estudia demandas en los tribunales naciones contra la “*clase dirigente de Bucaramanga*” que ha “*obrado con inaudita irresponsabilidad, asumiendo actitudes que ofenden a los habitantes de esta región (Soto Norte)*”. Otros miembros del movimiento social han pedido que se investiguen las conductas de los funcionarios del MAVDT del gobierno anterior que recibieron la solicitud de licencia, y la Fiscalía está en pesquisas sobre la “*feria de títulos*” en Ingeominas. Lo que no resolvió el proceso político terminaría en manos de jueces y abogados.

Por ahora no parece viable alcanzar alguna decisión sobre el auge de la minería y el desarrollo sostenible que sea aceptable para las partes involucradas y por el

contrario la intensidad de las posiciones se agudiza. Sin embargo, Santurbán deja algunas lecciones.

5.1.4. La contienda no fue violenta. Con respecto a la estructura de la oportunidad política y la movilización de recursos en Santurbán se ha destacado su singularidad. Las dinámicas del conflicto han mermado en el departamento en los últimos años y no es escenario de grupos mafiosos ni un corredor clave para la exportación de cocaína ni heroína. Eso permitió que esta contienda no se definiera de manera violenta. Greystar Resources LTD adoptó estándares de comportamiento corporativo que por lo menos no significaron violaciones a los derechos humanos como en los casos que involucran a Drummond o de financiación de grupos armados ilegales como en el caso de Chiquita Brands. Pese a la cercanía con el Ejército este no incidió en la contienda y durante la segunda audiencia pública la Policía fue eficaz en el control del disturbio. La seguridad física es uno de los estímulos más importantes con los que contaron los actores de la contienda.

5.1.5. El discurso alrededor del agua. También jugó un papel importante el hecho de que el tema en el cual se centró la contienda permitiera trascender las barreras del espectro político. Pese a las implicaciones que tiene en relación con el uso de la tierra, la distribución del ingreso y en el ámbito de las relaciones sociales y simbólicas el tema en vez de polarizar a viejos enemigos logró acercar a sectores que poco habían fraternizado. Este movimiento pese a los alcances políticos de sus reivindicaciones fue de naturaleza ciudadana, apeló a valores cívicos y a argumentos técnicos. Los temores alrededor del proyecto no los agitaron ambientalistas radicales. Uno de los aciertos del MDAB fue reducir las asimetrías de información con la apelación a distintos técnicos independientes que “atterrizaron” para los legos la gravedad de la amenaza. Los líderes políticos del movimiento simplificaron y repitieron esos argumentos que a la hora de la verdad resultaron más persuasivos que los detalles a los que se aferraba Greystar. La resistencia de las comunidades en este caso triunfó porque se desligaron de la búsqueda de transformaciones integrales de la sociedad y se concentraron en aquello que los convocaba. La enseñanza es que el agua es un factor cohesionador y tiene el potencial de transformarse en un nodo alrededor del cual se gesten cambios reales en la distribución de la riqueza y el acceso al poder.

5.1.6. La incorporación de nuevos repertorios. A pesar de la animosidad que caracterizó a la contienda, en muchos episodios los repertorios se tornaron más bien festivos: los villancicos, la participación en los festivales, las ingeniosas consignas y textos en los carteles, los *performances* dan cuenta de creatividad que movilizaron los bandos. En ese frente el modelo de redes descentralizadas de

los opositores al proyecto triunfó sobre el modelo direccionado de manera vertical de los promotores. La alineación de mensajes y la acción unificada se estrellaron contra los temores, los prejuicios y la resistencia de audiencias cada vez más amplias a las que llegaban los ecos de la contienda. La diversidad, la pluralidad de voces y el acento en lo positivo les permitió a los opositores ganar más adherentes que sus rivales. La popularidad que en determinado momento, especialmente desde diciembre, tuvo el movimiento opositor jalónó la participación y movilización de mayores recursos.

5.1.7. La confluencia de marcos. Los repertorios y argumentos en contra se abrieron paso gracias a la alineación y confluencia de marcos. La discusión medioambiental es muy distinta hoy a la de principios de la década. El conocimiento sobre las causas del cambio climático apunta a la actividad humana como la principal causa. Desastres como el de la plataforma petrolera de BP en el Golfo de México y el colapso de la planta nuclear de Fukushima han creado conciencia acerca de la vulnerabilidad de las tecnologías humanas. De contera, millones de colombianos han padecido los efectos del fenómeno del Niño. Estas situaciones han visibilizado externalidades que antes apenas si se consideraban en el análisis de los costos y beneficios de megaproyectos de desarrollo. También contribuyó la disminución de la polarización política que caracterizó el Gobierno Uribe. Durante su mandato las discusiones democráticas se redujeron a cambio de un mayor peso de la discrecionalidad presidencial y la capacidad de incidencia directa del sector privado sobre los funcionarios públicos. Estos marcos atenuaron las asimetrías propias del entorno institucional y de disponibilidad de recursos a favor de los opositores al proyecto y aumentaron sus posibilidades de éxito.

5.1.8. El entorno institucional y los modelos de desarrollo. Las graves consecuencias sociales, económicas y ecológicas de la ausencia e ineficacia del Estado para gobernar sus recursos naturales han resultado más costosas que los beneficios del aumento de la IED, los empleos que genera (0.8% de la PEA) y las regalías que paga (\$20 billones). El Estado colombiano está en mora de regular de manera eficiente el sector, con el fin de reducir las asimetrías de información, garantizar la fiscalización de las licencias mineras, encontrar una ruta para resolver la ilegalidad en el sector sin perjudicar a mineros artesanales y definir claramente las zonas donde no se puede hacer minería de ningún tipo. Este replanteamiento debe basarse en un enfoque de derechos y en una revisión del papel del Estado en el sector. Si el Estado no llega a las zonas abandonadas, sino que delega en las empresas muchas de sus funciones, se genera una dependencia que a la larga se puede transformar en un arma de cooptación. El Estado no se puede desentender de tareas como la financiación de la seguridad, la educación, la salud y la infraestructura porque los intereses privados de las

empresas pueden terminar instrumentalizando los recursos que donan. Es mejor que estos recursos se conviertan en impuestos que sean administrados por el Estado con arreglo a los valores y las prácticas democráticas. La experiencia demuestra que el Estado asume prioritariamente el papel de desesperado vendedor de títulos se vuelve funcional a los intereses de su cliente en desmedro del cumplimiento de sus deberes con los ciudadanos.

En cuanto a la calidad de las instituciones que tienen que ver con la participación ciudadana y la toma de decisiones hay que destacar que resultan frustrantes para las partes. Estos mecanismos no son vinculantes y pueden ser objeto de manipulaciones y cooptación. Los intereses de las mineras están bien organizados, cuentan con recursos económicos y capacidad real de incidencia en las políticas públicas. Los defensores del medio ambiente, por su parte, están dispersos, no cuentan con recursos y deben soportar la violencia y la estigmatización en amplias zonas del país. Especial atención debe tener la transparencia de la intervención de agentes externos como las IFI y las embajadas de los países fuente de los recursos de inversión. Ese cabildeo entraña evidentes conflictos de interés. El Estado no puede abstraerse de su responsabilidad de equilibrar esta controversia, por muy endeudado que esté con sus contrapartes.

Retomando las características de este conflicto en particular se puede construir una perspectiva de hacia dónde se puede mover la controversia en general. El auge minero no es irremediable ni la visión del país minero una inevitabilidad. Se trata apenas de una opción. El país más biodiverso del mundo debería considerar una moratoria de la actividad minera hasta que el territorio se recupere plenamente y se formalicen y auditen las concesiones en marcha. Si no se organiza la casa, es probable que el auge minero solo sirva para desencadenar una nueva etapa del conflicto armado.

En este escenario, el hilo más delgado de la cuerda son las comunidades rurales donde tiene objeto los desarrollos mineros. El Estado debe garantizar que en lo local la minería sea también una opción y no la única que tengan los ciudadanos para garantizar su desarrollo. Este objetivo se enmarca con uno más macro: revertir la reprimarización de la economía colombiana y la prevalencia de una actividad que no es sustentable en el tiempo. Cuando se acabe, pueden surgir dolorosas cuestiones sin respuesta: ¿De qué vamos vivir? Si no la controlamos con envidia ahora: ¿Quedarán servicios ambientales en el territorio para heredarles a las generaciones futuras?

BIBLIOGRAFIA

Arrow, K. J. (1978): "Risk Allocation and Information: Some Theoretical Development", Geneva Papers on Risk and Insurance, nº 8

Ávila A. (2009) La Guerra contra las Farc y la Guerra de las Farc. FNAI. El declive de la seguridad democrática. p 7.

Banco Mundial. (2005) Un mejor clima de inversión para todos. Alfaomega.

Braütigam. D. (2008) D. Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent. Cambridge University Press.

Colombia, Congreso de la República. (1993, Diciembre 22) por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. En diario oficial Diario Oficial 41146 de Diciembre 22 de 1993.

Collier, P. (2005) El desafío global de los conflictos locales. Página 32

Contraloría General de la República. (2008). *Estado de los recursos naturales y del ambiente, 2007-2008*. Bogotá.

Daly H y Farley J (2003) Ecological Economics. Washington D.C., Island Press.

Diamond (1995) Politics in Developing Countries – CDDRL

Dollar y Aart Kraay. (2000) Growth is good for the poor, Banco Mundial.

Dollar. D. (2005) ¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo. Banco Mundial.

Edelman. M. (2001). Social Movements: changing paradigms and forms of politics, Annual Review of Antropology. pp. 285-317.

Elster, J. (1997) Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Gedisa. Barcelona.

Esteban, J. y D. Ray. (1999). "Conflict and Distribution". Journal of Economic Theory. 87: 379-415.

Fernández-Armesto F. (2004) Civilizaciones. La lucha del hombre por controlar la naturaleza. Taurus.

Fischer, T. (1999) La constante guerra civil en Colombia. En Waldmann y Reinares,

editores. Sociedades en Guerra civil, p. 272.

Fung, A y Wright, E. (2003) Deepening Democracy.

Gerston. Larry N. (1984) Public Policy Making: Process and Principles.

Gilman R. (1990). Sustainability: The State Of The Movement. Sustainability. P 10

Giraldo. C. ¿Protección o desprotección social?. (2007). Desde Abajo - Cesde, Bogotá.

Gray, Barbara. 2003. Framing of environmental disputes.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Informe de Síntesis. 2007. OMN/PNUMA

Guhl Ernesto. La sostenibilidad: ¿Un nuevo camino? El Áncora Editores. Bogotá 2000. Página 188.

Guttman, R. (1996) "Les mutations du capital financier". La mondialisation financière. Syros, Paris,

Hardin, R. 1995. "Contested Community," Society, 32 (5): 23-29.

Habermas, J (2000): Aclaraciones a la ética del discurso. España, Trotta.

Jenkins, J. C. y B. Klandermans (1995) The Politics of Social Protest en Idem (Eds.), The Politics of Social Protest. Comparative Perspective on States and Social Movements, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Leonard. A. (2010) La historia de las cosas. Fondo de Cultura Económica.

Leopold. A. (2000) "Una Ética de la Tierra". Madrid. P. 134

Kalmanovitz, 2009. Nueva Historia Económica de Colombia en Portafolio. Disponible en línea <http://www.salomonkalmanovitz.com/Nueva-Historia-Economica-de-Colombia-en-Portafolio.html>

North. D. (1990) Institutions, institutional change and economic performance. Nueva York, Cambridge University Press. p 3

Majone, G. (1996) Evidencia, Argumentación y Persuasión en el proceso político. Fondo de Cultura Económica. México.

Mance, H. (2007) EL ASCENSO Y DECLIVE DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 1993-2006. Foro Nacional Ambiental. Documento de Políticas Públicas 11. BOGOTÁ, COLOMBIA.

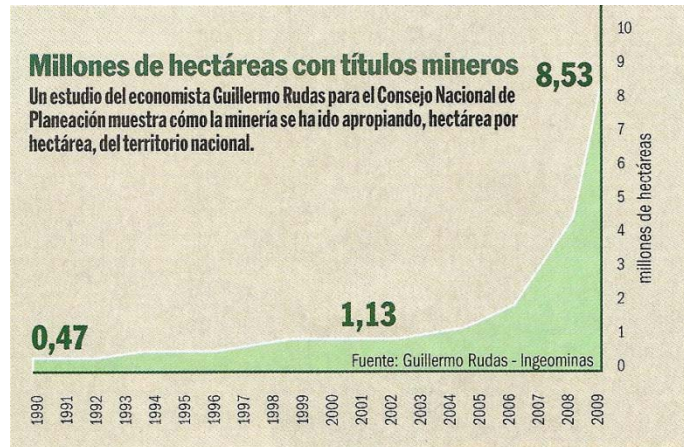
March, J y Simon, H. (1993) Organizations Revisited. *Industrial and Corporate Change*. 299-316

- Margolis, H. (1984) *Selfishness, altruism, and rationality: a theory of social choice*.
- Mason, A. (2000). "La Crisis de Seguridad en Colombia: Causas y Consecuencias Internacionales de un Estado en Vía de Fracaso". *Colombia Internacional*, 49/50.
- McLean. P. (2002) *Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?* by The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology. *The Washington Quarterly* • 25:3 pp. 123–134.
- McKibben. B. (2007). *Deep Economy*. pp. 203 y 204.
- Perry, Guillermo. (2005) *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido. Serie desarrollo para todos*. Banco Mundial. Bogotá 2005.
- Pizarro Leongómez E. (2004) *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*" p.210-211,
- Putman, L. y Wondolleck J. (2003). *Making Sense of Intractable. Environmental Conflicts: Concepts and Cases*.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pruitt, D y Olczak, P. (1995) *Beyond Hope: Approaches to Resolving Seemingly Intractable Conflict*. En Bunker and Rubin (eds.) *Cooperation, Conflict, and Justice; Essays Inspired by the Work of Morton Deutsch*.
- Ostrom. E. (2000) *Collective action and the evolution of social norms- The Journal of Economic Perspectives*.
- Raschke J. (1994) *Sobre el concepto de movimiento social*. *Zona Abierta* 69. 1994.
- Restrepo. J. (2009) *Análisis económico de conflictos internos. Guerra y violencias en Colombia – CERAC*
- Rodríguez Becerra, M. (1994) *UNA AGENDA NACIONAL AMBIENTAL PARA FIN DE SIGLO*. Publicado en: *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. Bogotá. CEREC. pp.354-388
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2008) *Informe de Síntesis*. Ginebra.
- Santos, B. y Avritzer, L. (2002), "Para ampliar el canon democrático". En: *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*.
- Singer, P. (2008) "Famine, Affluence and Morality", *Philosophy and Public Affairs*. En: Dieterle, J. M "Unnecessary Suffering", *Environmental Ethics*, Spring 2008. Vol. 30 N° 1. P. 54

- Simon, H. (1978) Information-processing theory of human problem solving. En: Handbook of learning and cognitive processes. octopus.library.cmu.edu
- Smith A. La Riqueza de las Naciones. Alianza Editorial
- Schweitzer A. (1923) Kultur und Ethic.
- Speth. G. 2009. The Bridge at the Edge of the world: Capitalism, the environment and crossing from Crisis to Sustainability. New Heaven. Yale University Press,
- Stake. R. (1994) Investigación con estudio de caso.
- Stiglitz. J (2003) La economía del sector público. New York
- Swyngedouw E.(1997) "Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880 - 1990".
- Sukhdev P. et al. (2010). The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.
- The Economist. (1999). El final del género humano. pp. 70
- Tomás F. (1999) "La constante guerra civil en Colombia", en Waldmann y Reinares, eds., Sociedades en guerra civil, p. 272.
- Tarrow, S. (2004) El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid, Alianza p. 45
- Tilly citado en Tarrow, S. (2005). The New Transnational Activism. Cambridge: Cambridge University Press
- UNEP (2011) Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth
- Velásquez. F. (1991) Democracia vs. Clientelismo. Viejo escenario, nuevos actores. Problemas y posibilidades.
- WWF. (2010) Planeta Vivo. Biodiversidad, biocapacidad y desarrollo.
- World Commission on Environment and Development, (1987) Our Common Future.
- Williams, R. (1958.) *Culture and Society, 1780-1950*. Londres y New York: Columbia University Press.
- Williamson. J. (2004) The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. World Bank.
- Yin. R. (2002) Investigación con estudio de caso. Diseño y métodos.

GRÁFICAS

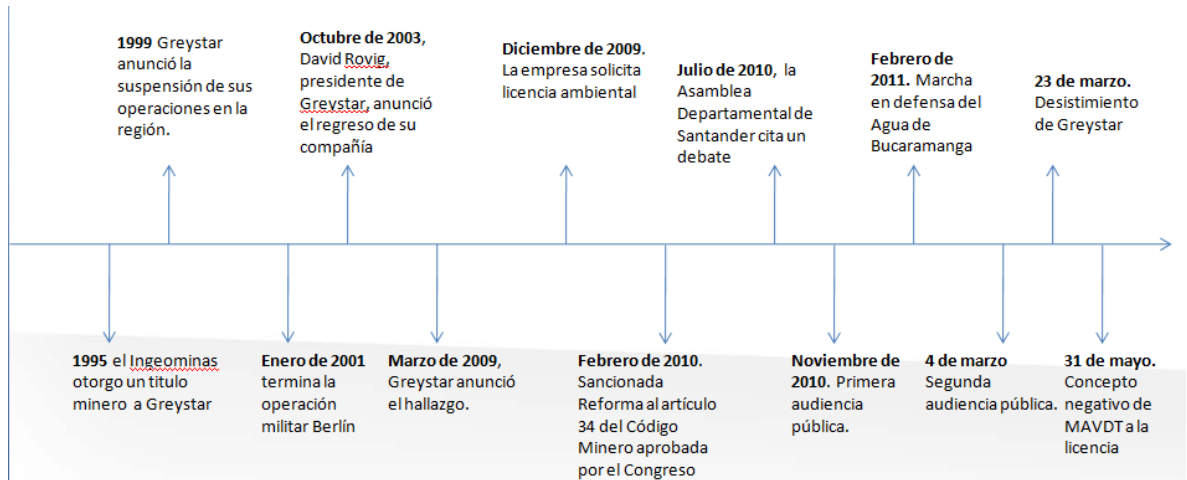
Millones de hectáreas con títulos mineros 1990-2009



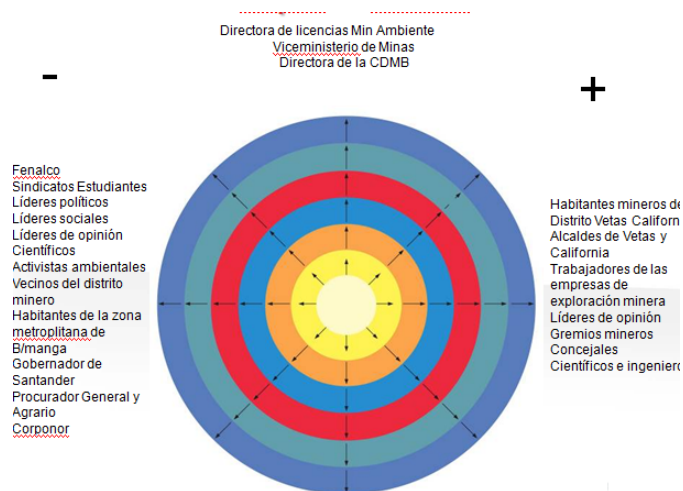
Títulos entregados en zonas protegidas



Línea de tiempo de la contienda política



Mapa de actores involucrados en la contienda política.



Mapa de ubicación del proyecto



Tomado de Semana.