

**LA SINERGIA INSTITUCIONAL EN LA GERENCIA DE LA EXPLOTACIÓN
MINERA EN COLOMBIA**

LINA PAOLA ARISTIZÁBAL PEÑA

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La sinergia institucional en la gerencia de la explotación minera en Colombia”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar por el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Lina Paola Aristizábal Peña

Dirigido por:

Enver Torregroza

Semestre I, 2014

A mi mamá, por su incondicional amor y esfuerzo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo significa la culminación de una etapa que comenzó hace siete años. Quiero agradecer a las personas que hicieron parte de este ciclo que está a punto de cerrarse. A los profesores Germán Puentes, Vicente Torrijos y Raúl Velásquez por su tiempo y dedicación; y a la Universidad del Rosario, por haberse convertido en mi segundo hogar durante todo este tiempo.

Mis más sinceros agradecimientos a Enver, mi director.

RESUMEN

El interés de este trabajo de grado es analizar el concepto de coordinación inter-agencial y trasladarlo a la práctica, para entender el funcionamiento de dos grandes agencias que gerencian el tema minero en el país: la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales. A partir de lo anterior, se demostrará que la falta de sinergia entre estas agencias es producto de la improvisación en la creación institucional; de la inestabilidad de las normas que las regulan y su falta de cumplimiento; de problemas estructurales al interior de cada una y de la ausencia de una mirada integral, en la que todos los elementos se relacionan y tienen efectos sobre sí. El diseño metodológico es cualitativo-descriptivo y el enfoque es el jurídico-institucional, ya que el propósito fue describir el funcionamiento de estas dos agencias, teniendo como fundamento el rol del Estado, el papel de las instituciones y el derecho que las regula.

Palabras clave:

Sinergia, complejidad, sistema, coordinación inter-agencial, valor público.

ABSTRACT

The interest of this paper is to analyze the concept of interagency coordination and move it into the practice, to understand the operation of two large agencies who manage the mining sector in the country: the National Mining Agency and the National Agency of Environmental Licenses. From the above, it will be shown that the lack of synergy between these agencies is the product of improvisation in the institutional setting; the instability of the rules governing them and their lack of compliance; the structural problems within each and the absence of a comprehensive view, in which all elements are related and have effects on each other. The methodology is qualitative-descriptive and the approach is the legal-institutional, as the purpose is to describe the operation of these two agencies and is based upon the role of the state, the role of institutions and the law that regulates them.

Key words:

Synergy, complexity, system, inter-agency coordination, public value.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. PENSAMIENTO ESTRATÉGICO	12
1.1. Complejidad y <i>system of problems</i>	12
1.2. La minería: un problema complejo	15
1.3. El boom de las agencias	21
2. OBSTÁCULOS QUE AFECTAN LA COLABORACIÓN	26
2.1. Barreras <i>turf</i> , políticas, institucionales, intrínsecas, técnicas y burocráticas.	26
2.2. Ego vs coordinación	29
2.3. Cultura del servidor público	31
3. ANÁLISIS DE LA FORMA COMO SE HAN TOMADO LAS DECISIONES	36
3.1. Contexto	36
3.2. Alcance	39
4. CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Germán Puentes.

Anexo 2. Entrevista. Enrique Serrano.

Anexo 3. Entrevista. Luis Álvaro Pardo.

Anexo 4. Entrevista. Manuel Rodríguez.

Anexo 5. Entrevista. Mario Valencia.

Anexo 6. Documento. “Fragmentación de títulos mineros”.

INTRODUCCIÓN

La complejidad de los problemas que enfrenta el país exige una mirada amplia y un enfoque de la administración pública que permita analizarlos de una forma integral, entendiendo que no existen actos independientes. Por el contrario, que cada acto se relaciona con otras esferas de la misma actividad.

El enfoque de *gobernanza* asume que ningún actor, incluso el Estado, tiene la capacidad de combatir por sí solo la complejidad de los problemas actuales. En ese sentido, este modelo parte de la premisa de que la conformación de redes, constituidas por actores públicos y privados, es más eficiente para dar respuesta a tales desafíos que si se actuara aisladamente. (Molano 2006, pág. xv)

Bajo este modelo se desdibuja el rol jerárquico del Estado, quedando atrás la forma tradicional de verlo todo de arriba hacia abajo. El Estado pasa entonces a ser un actor “con funciones de acompañamiento y facilitador de las interacciones entre los diversos participantes de las redes. En pocas palabras, ahora el Estado se encarga de ser el gran articulador y coordinador de los esfuerzos de las agencias participantes” (Molano 2006, pág. xv). Esta nueva forma de entender el papel del Estado y de las agencias hace parte del concepto de coordinación inter-agencial desarrollado por el politólogo norteamericano Eugene Bardach, quien define este proceso como las actividades de las agencias destinadas a aumentar el valor público, trabajando conjuntamente y no por separado. (1998, pág. 18)

El propósito de este trabajo de grado es analizar el comportamiento de las dos agencias que gerencian el tema minero en Colombia a la luz del concepto de coordinación inter-agencial: la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Se parte del hecho de que existe una falta de sinergia entre estas agencias producto de la improvisación en la creación institucional; de la inestabilidad de las normas que las regulan y su falta de observancia; de problemas estructurales al interior de cada una y de la ausencia de una mirada integral en la que todos los elementos se relacionan y tienen efectos sobre sí.

Para cumplir este propósito es necesario entender la minería a la luz del pensamiento sistémico. Es decir, concebirla como “una totalidad cuyos elementos se aglomeran porque se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito común” (Senge, et al. 1995, pág. 94). Además, el pensamiento sistémico señala

interdependencias y la necesidad de colaboración, dos elementos indispensables para abarcar el concepto de coordinación inter-agencial.

Tratar la minería desde una visión periférica permite no solo entender la complejidad de sus actores, también ayuda a ver claramente lo que Peter Senge, director del Centro para el Aprendizaje Organizacional del MIT, denomina soluciones contraproducentes. La adversidad que señala su término se entiende a partir de las consecuencias negativas de soluciones rápidas que alivian el síntoma pero no lo que hay de fondo, incluso que empeoran la situación que se pretende mejorar. (Senge 1995, págs. 132-133)

Sin lugar a dudas, ha hecho falta entender la minería como un circuito de causalidad, donde cada elemento es causa y efecto, y al mismo tiempo, recibe y ejerce influencias. La ANM y la ANLA, a pesar de tener un objetivo común —desarrollar una minería sostenible en el país— no han trabajado de manera coordinada. Por el contrario, la falta de comunicación y de sinergia entre estas dos agencias, ha llevado a que la ANM actúe como si la jurisprudencia y los temas ambientales, transversales a cualquier institución, no existieran. Cada una actúa según sus propios intereses, sin tener una mirada integral del problema.

Esa falta de mirada conjunta explica por qué hoy la minería es uno de los problemas más complejos que afronta al país. Funcionarios que entregan títulos mineros desconociendo la jurisprudencia ambiental existente desde 1967, donde pueden declararse áreas de reserva natural. Agencias creadas por el afán de responder a la demanda del “boom” minero que tuvieron que asumir funciones para las que no estaban preparadas: tal fue el caso de Ingeominas, que pasó de tener funciones científicas y geológicas a administrar títulos mineros.

Vale mencionar que en el proyecto de investigación se propuso como caso de estudio el páramo de Santurbán. Sin embargo, el curso de la investigación apuntó a analizar el problema minero del país desde una perspectiva más amplia, viendo cómo todas sus partes se relacionan entre sí formando un sistema complejo. Como dice Senge (1995):

No se puede dividir un elefante en dos, no se puede modificar el sistema dividiéndolo en partes, sino que todos deben mirar juntos la totalidad. En consecuencia, no es posible practicar el pensamiento sistémico en forma individual, no porque la disciplina sea

difícil, sino porque en un sistema complejo los buenos resultados necesitan la mayor cantidad posible de perspectivas. (pág. 96)

Una investigación a propósito del “boom” minero en Colombia es relevante en primer lugar, para entender por qué la “locomotora minera” de seguir marchando sobre los mismos rieles, perjudicará al país. En segundo lugar, para comprender la importancia de enfrentar problemas complejos como la minería a la luz del pensamiento sistémico. Es decir, viendo los problemas desde una mirada integral y no desde sus partes, para dejar de aliviar síntomas en vez de solucionar los males de raíz. Por último, es importante debido a la necesidad de llenar el vacío teórico que existe sobre la coordinación inter-agencial, ya que no es posible encontrar una amplia literatura sobre el tema, y mucho menos aplicada al caso colombiano. Aunque a nivel mundial los autores norteamericanos han liderado el debate en torno a la importancia de una reforma a la administración pública, orientada hacia los procesos de coordinación inter-agencial, en América Latina, particularmente en Colombia, este está apenas comenzado. En ese sentido, este trabajo pretende arrojar elementos que dinamicen el debate. Analizando en primer lugar, en qué consiste el proceso inter-agencial, cómo funciona y para qué sirve. En segundo lugar, aplicando dicho análisis al caso específico de la minería.

El enfoque escogido fue el jurídico-institucional, ya que se tomó como esencial el rol del Estado; el papel de la ANM y la ANLA, dos instituciones legalmente establecidas, y finalmente, la jurisprudencia que las regula. El método de análisis e interpretación de la información fue el cualitativo-descriptivo, ya que el propósito de esta investigación fue analizar los fenómenos históricamente relevantes sobre el rol institucional en la explotación minera en Colombia y describir el funcionamiento de dos agencias encargadas de gerenciar el tema minero en el país.

El primer capítulo, *Pensamiento estratégico*, se concentra en explicar la complejidad que existe detrás de cada problema. Además, ofrece los elementos necesarios para entender por qué la minería se debe concebir como un problema complejo. En el segundo capítulo, *Obstáculos que afectan la coordinación*, se analizan las barreras políticas, institucionales, intrínsecas, técnicas, burocráticas y de dominio para la coordinación inter-agencial. Además, del problema cultural y de ego detrás del servidor

público. En el tercer capítulo, *Análisis de la forma cómo se han tomado las decisiones*, se hace un recuento de la forma en que se han tomado las decisiones en materia minera, mostrando su alcance y pertinencia.

Se espera que este trabajo de investigación aporte al ejercicio de la Ciencia Política a través de la profundización en la comprensión sistémica y en la coordinación inter-agencial para el buen funcionamiento del Estado, y que los análisis aquí expuestos sean tenidos en cuenta para la corrección y la formulación de una política minera sólida.

1. PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

1.1. Complejidad y *System of problems*

La realidad a la que se enfrenta el analista político es compleja: debe examinar cuidadosamente y evaluar un gran volumen de datos cuantitativos y cualitativos, tomar decisiones difíciles entre los métodos y las técnicas, y cumplir con un tiempo de respuesta rápido. (Dunn 2003) Esto lleva a mirar cada hecho desde todos los ángulos posibles, para no pasar por alto ningún detalle que pueda resultar indispensable para entender una situación determinada.

Raiffa, (1968, pág. 264) quien es citado por el investigador norteamericano William N. Dunn (2003, pág. 74), sostiene que el análisis de políticas públicas es un proceso con múltiples niveles para llegar a un mejor entendimiento de los problemas. Este proceso incluye métodos de orden superior de estructuración y métodos de orden inferior de resolución. Como su nombre lo indica, los primeros están por encima de los segundos; es por eso que cuando los analistas utilizan métodos de orden inferior para resolver problemas complejos se corre el riesgo de cometer “errores de tercer tipo”, que consisten básicamente en resolver el problema equivocado. De ahí la importancia de no tomar a la ligera los problemas complejos y de desglosarlos al máximo posible, para poder entenderlos y encontrar la solución pertinente.

Many people believe that policy problems are objective conditions whose existence may be established simply by determining what the facts are in a given case. This naive view of the nature of policy problems fails to recognize that the same facts –for example, Government statistics that show that crime, pollution, and poverty are on the upswing- are often interpreted in markedly different ways by different policy stakeholders. Hence, the same policy-relevant information can and often does result in conflicting definitions and explanations of a problem. (Dunn 2003, pág. 71)

Uno de los aspectos más importantes para poder abarcar los problemas de forma integral es no entenderlos como algo estrictamente objetivo; cuyas causas o soluciones son fácilmente identificables, ya que cada uno es interpretado, la mayoría de las veces, de diferentes formas por los actores o grupos de interés involucrados. Por lo tanto, el mismo problema puede dar lugar a diversas explicaciones; lo que no solo dificulta su comprensión, sino que también afecta su rápida y eficaz resolución. Los obstáculos que impiden

encontrar la solución idónea para la mayoría de problemas complejos tienen una razón lógica: los analistas políticos, los formuladores de políticas públicas y otros actores interesados mantienen supuestos en competencia sobre la naturaleza humana, el Gobierno y las oportunidades de cambio social a través de la acción pública. (Dunn 2003, pág. 71)

Otra forma de entender la dificultad para encontrar la solución más rápida y eficiente es a partir del concepto de sistema de Senge (1995):

Es una totalidad percibida cuyos elementos se “aglomeran” porque se afectan recíprocamente a lo largo del tiempo y operan con un propósito común. La palabra deriva del griego *sunístánai*, que originalmente significaba “causar una unión”. Como sugiere este origen, la estructura de un sistema incluye la percepción unificadora del observador. (pág. 94)

Cada sistema, por ejemplo las entidades políticas, abarca una amplia y heterogénea variedad de fuerzas que se interrelacionan y que forman parte de un proceso común. De ahí, que los procesos complejos de realimentación puedan generar conductas problemáticas dentro de las organizaciones. (Senge, et al. 1995) Pero más allá de las posibles conductas problemáticas que puedan generarse, algunos actos producen consecuencias no deseadas en otra parte del sistema; lo que Senge denomina estructura de soluciones contraproducentes.

Se llega a este tipo de soluciones cuando se aplica una salida rápida que alivia parcialmente el síntoma; sin embargo, las consecuencias involuntarias empeoran el problema que se pretende mejorar. Por lo tanto, el alivio es provisional y el síntoma, o las causas del problema, reaparecen la mayoría de las veces peor que antes. Esto sucede porque las consecuencias involuntarias “se multiplican lentamente en un largo periodo de tiempo, y al principio pasan inadvertidas, aunque continúan acumulándose mientras se aplica reiteradamente la solución errónea” (Senge, et al. 1995, pág. 133).

El tema central de las soluciones contraproducentes es que toda decisión implica consecuencias de largo y de corto alcance, que la mayoría de veces resultan ser diametralmente opuestas. Para evitar esta situación es indispensable ir a la raíz del problema y enfrentarla cuanto antes, sin perder tiempo en soluciones provisionarias que al final solo terminarán por agravar el problema.

Además de las consecuencias involuntarias, los analistas políticos parecen equivocarse con mayor frecuencia porque resuelven el problema equivocado, en vez de conseguir la solución equivocada al problema correcto. (Dunn 2003, pág. 72) La pregunta

es: ¿por qué se resuelve el problema equivocado, en vez de solucionar el que es? Para Dunn (2003, pág. 72) en varias ocasiones la solución de los problemas sugiere, erróneamente, que los analistas pueden identificar, evaluar y recomendar soluciones con éxito sin tener que dedicarle gran tiempo y esfuerzo a la formulación del problema. Es decir, se tiende a analizar las situaciones superficialmente, a establecer relaciones causales a partir de una leve mirada a los hechos; pensando que entre más rápido se llegue a una solución, la que sea, va a ser mejor. Pero resulta, que para no caer en el error de resolver el problema equivocado o multiplicarlo con efectos indeseados, hay que tomarse el tiempo de ir más allá de lo que señalan las aparentes causas para formularlo correctamente.

Para la formulación es importante tener en cuenta su interdependencia, ya que los problemas en un área afectan frecuentemente los de otras áreas. Dunn (2003, pág. 75) cita a Ackoff, (1974, pág. 21), quien afirma que los problemas reales no son entidades independientes, pues hacen parte de un sistema completo de problemas a los que denomina *meses*. Los *meses* o *systems of problems* son básicamente una serie de condiciones externas que produce insatisfacción entre los diferentes segmentos de la comunidad. Son difíciles y casi imposibles de resolver mediante el uso de un enfoque analítico —que descompone los problemas en sus elementos o partes componentes— ya que rara vez se pueden definir y resolver de forma independiente. Se requiere entonces de un enfoque holístico; es decir, uno que entienda los problemas como algo inseparable e inmedible fuera del sistema en el que están entrelazados. (Dunn 2003, pág. 75)

Descomponer los *systems of problems* en variables independientes lleva inevitablemente a producir la solución adecuada para el problema equivocado. Por lo que, ir a la raíz del problema debe ser un ejercicio sumamente cuidadoso. Además, debe partir de un supuesto: “the whole is greater —that is, qualitatively different— than the simple sum of its parts” (Dunn 2003, pág. 76).

Finalmente, se debe tener en cuenta que existen diferentes tipos de problemas. Uno de ellos, tal vez el más relevante para el desarrollo de este trabajo de investigación, es el que Dunn (2003) define como *ill-structured problems*. Este tipo de problemas suelen involucrar a diferentes actores encargados de tomar decisiones, cuyos intereses son desconocidos o imposibles de clasificar de una manera coherente. Mientras que los *well-*

structured y los *moderately problems* reflejan consenso, la principal característica de los *ill-structure problems* es el conflicto entre diversos objetivos en competencia. El prototipo de estos problemas es: “the completely intransitive decision problem, that is, one where it is impossible to select a single policy alternative that is preferred to all others” (Dunn 2003, pág. 80).

Ya que no hay una política que sea preferible a otras, y existen tantos intereses y objetivos en disputa que impiden el consenso, este tipo de problemas requieren de una mirada integral; que aunque analice los problemas descomponiéndolos en sus mínimas partes, no los resuelva de forma independiente. No obstante resulta contradictorio, se necesita descomponer los problemas para analizarlos integralmente. Es decir, para establecer como A se relaciona con B, o como B afecta a C dentro de un sistema y encontrar la solución correcta para el problema correcto.

1.2. La minería: un problema complejo

Los últimos gobiernos, especialmente el de Álvaro Uribe, han impulsado un modelo extractivista de los recursos naturales no renovables (RNNR) que ha incrementado las actividades mineras en gran parte del territorio nacional. Este hecho, en otras condiciones significaría grandes pasos hacia el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, las decisiones mineras no van de la mano con estudios serios sobre los impactos sociales, ambientales y económicos; lo que genera incontables conflictos alrededor de este modelo, que ponen en tensión los derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución Política.

Para entender la complejidad de los problemas que existen detrás de este modelo extractivista; además de las razones que le impiden convertirse en un verdadero motor social y económico, es necesario identificar los elementos al interior de la ANM y la ANLA que hacen que los conflictos mineros sean tan difíciles de corregir.

Indiscutiblemente, uno de los mayores problemas dentro de la ANM es la *inobservancia del derecho*. Prueba de esto es que pese a la vasta normatividad ambiental, que entre otras prohíbe la actividad minera en zonas de reserva natural, días antes de entrar

en vigencia el último Código de Minas se le otorgó a AngloGold Ashanti 19 títulos en zonas de páramo.

Así mismo, se están desconociendo tratados internacionales: el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres –CITES, la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR), entre muchos más.

La Ley 685 de 2001, por ejemplo, desconoció los mandatos de la Constitución Política sobre el uso y el aprovechamiento de los RNNR; sobre todo, los que señalan la responsabilidad del Estado en la planificación de su uso y aprovechamiento de forma racional y en el marco del desarrollo sostenible, y el deber de orientar los recursos que se generen como contraprestación por la explotación al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

El Código de Minas de 2001 traslapó, neutralizó y desvirtuó normas de las leyes que fueron expedidas a manera de reglamentación de la Carta Política y lo hizo para blindar a la actividad minera de la aplicación de normas ambientales, territoriales y tributarias, y para que el extractivismo irracional y acelerado pudiese crecer sin límites, ni restricciones. (Pardo 2013b, pág. 187)

Igualmente:

Otro dolor de cabeza es la falta de un sistema de información que contenga cifras públicas corroborables y que generen confianza. El catastro minero es un auténtico desastre y un foco de corrupción: se han invertido más de 6.000 millones de pesos y sigue sin funcionar. (Pardo M. P 2012)

Más de siete años han pasado desde que empezó a implementarse este sistema y todavía no se sabe en manos de quién están los títulos mineros ni a quién se le venden los minerales, ya que una vez extraídos las empresas los venden a través de paraísos fiscales a un precio mucho menor. Con base en ese precio, le pagan al Estado colombiano los impuestos y las regalías correspondientes, para después vender el mineral a unos consumidores finales a un precio mucho más alto, sin tener que pagarle nada al Estado. Sin embargo, lo que es aún más grave es que no existe técnicamente la forma de saber cuántos minerales se extraen del país.

De otra parte, el tema de *regalías y exenciones* demuestra por qué la “locomotora minera” no traerá, como erróneamente se sugiere, prosperidad para todos. Entre 2005 y

2010 las empresas mineras pagaron en promedio 878 mil millones de pesos anuales de impuesto de renta. Pero durante el mismo periodo tuvieron deducciones, descuentos y exenciones que representaron un gasto tributario para el país de 1,78 billones de pesos. Es decir, “por cada 100 pesos efectivamente pagados por este concepto, las empresas mineras tuvieron descuentos que terminaron representando pérdidas para el Estado de más de 200 pesos” (Rudas 2013, pág. 148).

Otro hecho que demuestra la magnitud de las ventajas tributarias que tienen las empresas mineras en Colombia es que “por cada 100 pesos que declararon por concepto de impuesto a la renta en el año 2011, obtuvieron rebajas de 116 pesos por este concepto” (Rudas 2013, pág. 153). En síntesis, los beneficios tributarios que concede el régimen fiscal disminuyen el recaudo del impuesto a la renta, que supera con creces el valor de las regalías generadas por las mismas empresas mineras.

Frente a los *requisitos y restricciones* para adquirir un título minero, resulta alarmante que se otorguen sin ningún tipo de rigor técnico o jurídico. De hecho, el único principio que rige la aprobación es: “quien es primero en el tiempo, es primero en el derecho”. Es decir, no existe una cualificación del explotador minero y por consiguiente, no existe un proceso de selección del mejor postor.

Por otro lado, al declarar la minería como una actividad de *utilidad pública e interés social* —artículo 13 de la Ley 685 de 2001— se están desencadenando fuertes conflictos sociales, ya que diversas entidades estatales están privilegiando las actividades de extracción por encima de los derechos fundamentales y colectivos de los colombianos; desconociendo la jerarquía de derechos prevista en el ordenamiento jurídico. Este hecho “ha convertido a la minería en una actividad generadora de conflictos sociales, ambientales, económicos y culturales en varias regiones del territorio nacional” (Negrete 2013, pág. 23).

Parte de esos conflictos sociales se acrecentaron por la *incompetencia del área de fomento* de la Agencia Nacional de Minería, que básicamente se dedica a resolver los problemas de la pequeña y la mediana minería. En pocas palabras, se encarga de remediar el desorden que quedó de Ingeominas. Sin embargo, hasta el momento no ha presentado ningún documento serio que respalde la legalización de títulos mineros. Con lo cual, existe

un gran número de pequeños mineros que están siendo perseguidos y encarcelados por el gobierno.

Finalmente, la *inestabilidad del Código de Minas* le está costando mucho al país. En mayo de 2011 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010 que reformó el Código de Minas, puesto que no se realizó el proceso de consulta previa con los grupos étnicos. La Corte difirió la decisión por dos años al considerar que el último Código contenía normas más garantistas en materia ambiental, por lo que al perder su vigencia afectaría el derecho al medio ambiente sano. El plazo se cumplió en mayo de 2013 sin que se realizara consulta alguna, por lo que el Código de 2001 rige de nuevo.

Las consecuencias negativas de esto son: la reglamentación del Código de 2001 no garantiza las cláusulas de protección ambiental que requiere la actividad minera, con lo que se desprotegen los páramos y los humedales; la flexibilización para obtener los títulos mineros, que en alguna medida el Código de 2010 intentó contrarrestar; la prórroga de contratos mineros vuelve a ser de 30 y no 20 años; los mineros a pequeña escala perderían la reglamentación, con lo que se exponen a ser procesados penalmente. En pocas palabras, estamos frente a una legislación laxa que poco y nada hace por proteger los RNNR del país.

Por otro lado, el panorama no parece más alentador en la ANLA. El problema más alarmante es el “*licenciamiento exprés*”, denominado así por el exministro de Ambiente Manuel Rodríguez Becerra, porque en Colombia se define una licencia ambiental en 180 días, mientras que en Estados Unidos tiempo para definirla es de tres a siete años.

El geólogo y magister en geotecnia Julio Fierro cita el análisis comparativo de Hurley (2012) de los tiempos para la expedición de licencias ambientales para proyectos mineros en cinco países: Colombia, Estados Unidos, Australia, Sudáfrica e Indonesia. (Fierro y Cabrera 2013, pág. 116) El estudio revela que la expedición de licencias ambientales puede requerir hasta siete años o más, dado su elevado impacto ambiental. Además, en el proceso pueden estar involucradas varias agencias del Estado, llegando a intervenir hasta más de 12 entidades que deben emitir su concepto técnico aprobatorio. Finalmente, la investigación arrojó que para la exploración minera se requiere de licencia ambiental en estos países, lo que no ocurre en Colombia.

Además del licenciamiento exprés, el *porcentaje de negación o rechazo* es bastante preocupante. Entre 1994 y 2005 se negó el 3% de las solicitudes de licencias ambientales por parte de las autoridades competentes, sobre un total de 19.047 proyectos solicitantes. (Fierro y Cabrera 2013, pág. 112) En gran parte, esta falta de rigurosidad en la aprobación se debe a que el Decreto 501 de 1995 eliminó la licencia ambiental para la fase de exploración; medida que recogió el Código de Minas de 2001, dejando el licenciamiento únicamente para las actividades incluidas dentro de la fase de explotación. Posteriormente, el Decreto 1728 de 2002 eliminó el requisito de licenciamiento ambiental y la presentación de Estudios de Impacto Ambiental al 47% de las actividades previamente obligadas, exigiéndoles a cambio registrarse ante la autoridad ambiental competente.

Así, entonces, es clara la acelerada flexibilización de la norma ambiental, por ejemplo, dejando a las guías ambientales como instrumento para el caso de la exploración, las cuales son documentos técnicos de orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, pero no son instrumentos que tengan el alcance de evaluar los impactos ambientales de la actividad exploratoria. (Fierro y Cabrera 2013, pág. 112)

Este hecho pone en tela de juicio la validez del instrumento y/o la idoneidad de las autoridades ambientales en su misión de velar por la conservación del patrimonio ambiental del país. (Fierro y Cabrera 2013)

De otra parte, la ANLA tiene un serio problema con la *fiscalización de las licencias*, ya que las autoridades ambientales no cuentan con personal suficiente e idóneo para realizar la evaluación y el seguimiento de los proyectos. Además, no existe un mecanismo eficiente que garantice el cumplimiento efectivo por parte de las empresas de los términos, condiciones y obligaciones previstos en las licencias ambientales; lo que para el abogado Rodrigo Negrete (2013, pág. 36) puede traducirse en qué no se establecen adecuadamente los términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se pueden desarrollar los proyectos.

Un hecho aún más preocupante es que *no hay límites a la extracción ni al daño ambiental*, pues se autorizan actividades deteriorantes sin que se dispongan medidas necesarias para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar los daños; lo que genera una destrucción del entorno natural que no es posible remediar. Parte de esto se explica porque:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha ordenado, ni determinado el régimen de usos de las zonas que le corresponden por ley; tampoco ha delimitado los ecosistemas de páramo y los humedales a la escala que ordena la ley. Las corporaciones

autónomas regionales no han cumplido con ordenar las demás áreas del territorio nacional que les corresponde, de manera tal que contadas excepciones, las cuencas hidrográficas, los bosques, los humedales, entre otros, no han sido zonificados, ordenados ni definido su régimen de usos. (Negrete 2013, pág. 34)

Otra dificultad es que la *información de los Estudios de Impacto Ambiental* proviene de las empresas y es de muy baja calidad, además no se comprueban los datos aportados. Una deficiencia fundamental del esquema de licenciamiento es que la información sobre el impacto ambiental proviene de las empresas mineras, lo que configura conflictos de interés que se manifiestan en estudios deficientes que no contemplan aspectos claves en temas como la hidrogeología, la geoquímica, el funcionamiento ecosistémico, ni el daño social y cultural a largo plazo. (Fierro y Cabrera 2013, pág. 114) En síntesis, la evaluación de los proyectos mineros para conceder la licencia ambiental es precaria; la institucionalidad ambiental “no cuenta con los profesionales, el tiempo de análisis, ni la experiencia suficiente para determinar si efectivamente la información aportada es veraz, ni si las medidas de manejo ambiental son suficientes para prevenir los impactos generados” (Fierro y Cabrera 2013, pág. 115). De esta forma, los proyectos mineros transcurren durante años, incluso con prórrogas hasta de 30 años, sin el debido seguimiento institucional; por lo que, resulta posible identificar los impactos sociales y ambientales en su magnitud real.

Finalmente, no deja de preocupar el hecho de que ahora *la explotación minera se disfraza de exploración*, en particular en lo referente al carbón. “Los empresarios mineros llevan a cabo grandes galerías de donde se extrae material, el cual, por ser fase exploratoria, no paga regalías ni otras obligaciones contractuales” (Fierro y Cabrera 2013, pág. 117).

Si bien la corrupción es una de las razones principales detrás de todo esto, la falta de ordenamiento ambiental y los Planes de Ordenamiento Territorial –POT también tienen su cuota de responsabilidad; ya que son formulados y adoptados sin ningún criterio de planificación y ordenamiento adecuado e integral del suelo, “especialmente porque no se conoce el territorio, lo que en muchos casos trae como consecuencia la adopción de medidas inadecuadas, alejadas de la realidad” (Negrete 2013, pág. 35).

Esa ausencia de ordenamiento ambiental lleva según Negrete (2013) a que la mayoría de los POT adoptados en el país no cuenten con directrices ambientales, que

deberían constituirse en la línea base ambiental del país para efectuar de manera adecuada el ordenamiento territorial y la consecuente determinación de las actividades que se puedan desarrollar en el territorio.

1.3. El “boom” de las agencias

Las reformas institucionales suelen presentarse como la solución para todos los males del sector público. “Con frecuencia se considera que la reducción de su tamaño las vuelve más eficientes a las instituciones y las blindas frente a las prácticas corruptas” (Ponce 2012, pág. 110).

Esta práctica, frecuente en el *Market Model of Public Service* del profesor norteamericano B. Guy Peters (1996), asume que uno de los mayores problemas de la estructura tradicional del sector público es su dependencia en grandes departamentos que reciben poca orientación del entorno. Por esta razón, uno de los elementos centrales de la reforma es la descentralización política y de implementación de decisiones. “This decentralization can be accomplished through splitting large departments into smaller “agencies”, assigning functions to lower levels of government, or using private or quasi-private organizations to deliver public services” (Peters 1996, pág. 20). El resultado será una forma de organización más efectiva para tratar los problemas del entorno, que la implementación de decisiones en una estructura jerárquica.

Sin embargo, uno de los problemas más difíciles que debe enfrentar este modelo es el de la coordinación y el control. “The radical decentralization of policy making to more autonomous organizations provides little opportunity for either senior bureaucrats or politicians to coordinate policy” (Peters 1996, págs. 23-24).

Durante las últimas décadas, Colombia se ha venido acercando a este modelo, sobre todo en materia de minería. En este campo, el Estado ha sido prolífico en crear agencias mineras, pero a un altísimo costo:

Con cada liquidación o fusión se perdió memoria institucional, se creó inestabilidad en la relación con los concesionarios, se perdió capital humano por la salida de funcionarios idóneos, y a cambio, se sembró clientelismo con el ingreso de recomendados políticos. (Pardo 2011c)

En los últimos cuarenta años, la institucionalidad del sector minero ha sido objeto de numerosos cambios. El Ministerio de Minas y Energía fue creado como la autoridad minera, pero por largos períodos delegó la administración del recurso a entidades como la Empresa Colombiana de Minas –Ecominas (1968); Carbocol (1976); Minerales de Colombia –Mineralco (1990) y Carbones de Colombia –Ecocarbón (1992). En 1997, producto de la fusión de Mineralco y Ecocarbón, nació la Empresa Nacional Minera –Minercol, que duraría tan solo siete años. (Pardo 2011c)

En el 2004 se encontraba en vigencia una directiva presidencial que decretaba la modernización de la administración pública y la reducción de los costos de funcionamiento del Estado. A raíz de esto, el Ministerio de Minas y Energía presentó un estudio en el que señalaba la conveniencia de liquidar Minercol, al considerarla una entidad ineficiente en el servicio, “con una planta de personal excesivamente costosa (186 funcionarios que costaban 25.99 millones de pesos anuales) y sin perspectivas de sostenibilidad financiera como empresa industrial y comercial del Estado” (Ponce 2012, págs. 108-109).

En el caso de Ingeominas, el estudio señalaba su ineficiencia en la generación de información geocientífica y afirmaba que “la entidad se había demorado en entender que era necesario enfocar el conocimiento del subsuelo hacia el desarrollo y mejor aprovechamiento de los RNNR por parte del sector privado” (Ponce 2012, págs. 108-109).

La propuesta final del estudio era reestructurar Ingeominas para que asumiera las funciones de servicio geológico, de servicio minero —a cargo hasta ese momento de Minercol— y de fuente de información geológico-minera. Se buscaba garantizar, entre otras cosas, una gestión minera eficiente en términos de regulación competitiva, procedimientos ágiles y simplificados, y una fiscalización eficaz. “De esta manera, Ingeominas, una entidad de carácter científico y técnico, terminó convertida en un llamativo botín político, que solo en su nómina de contratistas pasó de aproximadamente 300 en el año 2004 a cerca de 600 en 2010” (Ponce 2012, pág. 111).

Como no estaba preparada para desempeñar eficazmente las funciones que le fueron asignadas, Ingeominas colapsó. La avalancha de solicitudes (18.862 a mayo de 2011) y el otorgamiento de títulos mineros (alrededor de 8.906) —sumado al hecho de que no contaban con los recursos ni el personal idóneo— desbordaron su capacidad de

fiscalización; de controlar el incremento de la minería ilegal, el mercado especulativo de títulos, la corrupción y la falta de coordinación interinstitucional con los ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y del Interior y de Justicia. (Pardo, 2011b)

Pero sus desventuras empezaron cuando por incapacidad o el despropósito de sus administradores fracasó en la labor de implementar un sistema de catastro minero que le diera transparencia al trámite de contratación de áreas. Más de siete años han transcurrido desde que se empezó a diseñar este sistema [...] La inversión desde 2004 hasta 2010 ascendía a la suma de \$5.545 millones. (Ponce 2012, págs. 112-118)

Pero ni la reestructuración, ni la improvisación se quedaron de ese tamaño. En noviembre de 2011, el gobierno expidió dos decretos¹ para crear la Agencia Nacional de Minería y cambiar la naturaleza de Ingeominas, con el fin de convertir la entidad en el Servicio Geológico Colombiano (SGC).

La idea, suscitada durante la campaña electoral de Juan Manuel Santos, pretendía ser la solución radical al fracaso de haberle asignado funciones de autoridad minera a Ingeominas. “Parecería que cuando se diseñó este organismo solo se estaba pensando en crear una dependencia de apoyo técnico para la Agencia Nacional de Minería y no en un centro generador de conocimiento científico” (Ponce 2012, pág. 119).

Curiosamente, la institucionalidad minera no solo ha sido una de las más cambiantes en la estructura del Estado, sino que también ha sido una de las más diagnosticadas. Se estiman al menos doce estudios para reestructurar el sector entre el 2008 y el 2010, esto significa casi seis estudios por año. (Pardo, 2011b) La pregunta es: ¿hasta qué punto una entidad puede desempeñar eficazmente sus tareas si cada tanto le asignan otras que no son de su competencia?

En materia ambiental, las cosas no han sido muy diferentes. Aunque es destacable que no exista en América Latina un país que cuente con un número tan amplio de políticas ambientales como Colombia, las instituciones que las respaldan dejan mucho que desear. Especialmente, porque durante la última década han ido en retroceso, anulando sus grandes avances.

Los primeros pasos en materia ambiental se dieron en 1968 con la creación del Inderena. Su objetivo principal era ordenar el manejo de los recursos naturales y armonizar la relación entre el desarrollo y su conservación. Años más tarde, como respuesta a la

¹ Decreto 4134 y 4131 de 2011.

conferencia de Estocolmo, Colombia desarrollaría el Código Nacional de los Recursos Naturales (1974), considerado como una ley ambiental pionera tanto en la región, como en el mundo. Por último, la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993, serían decisivas para la protección del medio ambiente.

En suma, los principales avances que tuvo el país entre 1991 y 2002 fueron: la consagración del tema ambiental en la Constitución de 1991; el otorgamiento de una jerarquía más alta dentro de la administración pública a la autoridad ambiental mediante la creación del Ministerio de Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental; la puesta en marcha de nuevas formas de descentralización y autonomía de la gestión ambiental a través de las CAR; la creación de nuevas legislaciones y normas sobre aspectos particulares del medio ambiente; la puesta en marcha de diversos mecanismos para la participación de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental. (Rodríguez 2003) Además, “durante la década de los noventa la inversión ambiental del sector público se incrementó 2.3 veces en términos reales” (Rodríguez 2003).

Seguramente, “este virtuosismo legal en el campo ambiental podría ser asociado a la gran capacidad que ha demostrado nuestra sociedad para la elaboración de códigos y leyes. O a lo que muchos denominarían como el leguyelismo colombiano” (Rodríguez 2003, pág. 2). Lo cierto es que fueron producto de minuciosos análisis sobre la situación de la institucionalidad ambiental del país y de las exigencias generadas a nivel internacional por la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y de una amplia consulta pública. Además, para su formulación se contó con un equipo de reconocidos expertos tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, con el primer mandato del expresidente Álvaro Uribe se dio un giro tan drástico, que los grandes pasos que había dado el país en materia ambiental empezaron a opacarse. Dos hechos marcan principalmente este deterioro:

1. El debilitamiento de la primera autoridad ambiental del país y de las autoridades ambientales regionales representadas respectivamente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en las Corporaciones Autónomas Regionales, una situación que a su vez se expresa en un declive de la política ambiental de Colombia.
2. El papel otorgado a lo ambiental en las políticas de desarrollo caracterizado por sacrificar la protección del medio ambiente a los objetivos del crecimiento económico de corto plazo. (Rodríguez 2007)

Un tercer hecho podría ubicarse en el 2003, fecha en la cual —para responder a recortes presupuestales— el gobierno decidió fusionar el Ministerio de Desarrollo con el Ministerio del Medio Ambiente² para dar paso al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Aunque aparentemente pudo haber sido un hecho positivo, ya que el tema ambiental se estaría viendo de forma integral, involucrando así el desarrollo territorial y el tema de vivienda, lo que ocurrió fue todo lo contrario. La organización del Ministerio no permitió un trabajo interrelacionado; hecho que pondría en evidencia el debilitamiento institucional alrededor de la gestión ambiental, y por tanto, un declive en la política ambiental.

Estos hechos apartaron al país de uno de los mayores objetivos que debe perseguir toda sociedad contemporánea: alcanzar la sostenibilidad ambiental. Es decir, vivir dentro de los límites impuestos por el medio ambiente. Además, pusieron en riesgo los grandes potenciales del patrimonio ambiental del país para su desarrollo y excluyeron mandatos constitucionales —artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia— según los cuales: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y el “Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (Rodríguez 2007).

Finalmente, el Decreto 3573 de 2011 creó la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, encargada de que los proyectos, obras u otras actividades sujetas de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país. La idea de crear esta agencia era básicamente la de “contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible” (Presidencia de la República de Colombia 2011, párr. 1). Sin embargo, casi tres años después de creada, todavía está lejos de cumplir con su propósito.

² Decreto 216 de 2003.

2. OBSTÁCULOS QUE AFECTAN LA COLABORACIÓN

2.1. Barreras *turf*, políticas, institucionales, intrínsecas, técnicas y burocráticas

Alcanzar la sinergia institucional es extremadamente difícil y en el mejor de los casos, es un proceso que puede tardar muchísimos años. Sin embargo, para Eugene Bardach (1996, pág. 171) vale la pena tomarse el tiempo para crear lo que él denomina *inter-organizational collaborative capacity* (ICC); ya que este proceso trae consigo una serie de beneficios que supera las ganancias originales, y si los hay, los costos continuos. Esto significa, que a pesar de las dificultades que surjan a lo largo del proceso y del tiempo que tome su ejecución, los beneficios de la colaboración inter-agencial serán mayores.

El tiempo que tarde edificarla dependerá, en gran medida, del tipo de barreras que deban solucionarse en el transcurso. Muchas de ellas pueden superarse si el proceso de colaboración inter-agencial demanda una modesta cantidad de creatividad y un mayor esfuerzo por parte de los participantes. (Bardach 1996, pág. 169) No obstante, este esfuerzo debe ir de la mano de un alto nivel de motivación; algo difícil de lograr, ya que a menudo es opacada por los deseos de proteger lo que Bardach llama *turf*.

Dryfoos (1994, pág.154), quien es citado por Bardach (1996, pág. 169), define *turf protectiveness* como: “the single most important barrier to successful collaboration”. Este obstáculo concierne al dominio exclusivo de las actividades y recursos sobre los cuales una agencia tiene el derecho, o la prerrogativa, de ejercer autoridad o responsabilidad política. (Bardach 1996, pág. 177) En pocas palabras, es el resultado de proteger el poder que posee una determinada agencia.

Sin embargo, el costo de protección es muy alto, ya que obstruye la capacidad operacional impidiendo la libre comunicación entre los trabajadores y llevándolos a recomendar soluciones que reflejan mayor preocupación por el dominio y los recursos, que por ser eficaces. Esta preocupación afecta la posibilidad de incrementar la capacidad de colaboración, haciendo que los trabajadores estén menos dispuestos a contribuir con sus recursos al óptimo desempeño de sus funciones. Además, genera sospecha y desconfianza entre los trabajadores.

It is reasonable hypothesis that the more agencies find themselves competing for the same resource niche, be it funding or problem domain or clientele group, the more they will distrust each other's motivation, fear each other's enhanced visibility, hide information about their own resource caches, and thus experience more difficulty in collaborating. (Bardach 1998, pág. 179)

Básicamente, lo que esto significa es que cada agencia se encarga de defender ferozmente lo “suyo”. Por eso, cuando su dominio es compartido con otras agencias más, se crea un ambiente de desconfianza y miedo que privilegia el egoísmo por encima de objetivos mayores.

También existen tres factores estratégicos que dificultan el establecimiento de esta cultura y que podrían ubicarse dentro de las *barreras políticas*. Primero, la inexistencia de una política de coordinación definida y conocida por todas las entidades. Segundo, la existencia de diferencias entre las entidades en su estructura regional para la ejecución de sus políticas y programas, y tercero, que las políticas de gestión del talento humano pretenden que los funcionarios se dediquen a su propia entidad, sin considerar la comunidad interagencial. (Molano y Franco 2006, pág. 322) Este último punto resume la visión fragmentada que tiene cada agencia; hecho que no solo impide que se genere valor público, sino que también duplica los esfuerzos de las diferentes agencias que trabajan un tema específico y entorpece la ejecución de políticas públicas.

Para Bardach, y ésta es su hipótesis central, una enorme proporción de valor público se pierde como consecuencia de la falta de coordinación en el sector público.

En primer lugar por lo que denomina el problema del pluralismo, es decir, una serie de presiones políticas e institucionales en agencias del sector público que por lo general exigen diferenciación en vez de integración. En segundo lugar, por el problema del desuso, según el cual, incluso si la razón de ser de la diferenciación es óptima técnicamente, algunos cambios en la naturaleza de los problemas y la disponibilidad de las soluciones hacen obsoletos los patrones antiguos de la diferenciación. (Molano 2006, págs. 48-49)

Es como si cada agencia se empeñara en demostrar que es la única que puede manejar un tema determinado, en vez de aportar lo que sabe de ese tema y unir esfuerzos para alcanzar metas más altas.

De otra parte, las *barreras institucionales*, producto de su división, impiden el pensamiento creativo sobre la naturaleza sistémica u holística de ciertos problemas. (Bardach 1998, pág. 14) Es decir, fomentan una visión fragmentada de la realidad, donde

solo se solucionan los problemas que competen a cada agencia; sin ir más lejos, teniendo los recursos y la capacidad para hacerlo.

En parte, esta mirada se entiende con las *barreras intrínsecas*, que son quizás las más difíciles de superar, ya que abarcan diferentes aspectos del temperamento y de la forma de ser de las personas. En primer lugar, uno de los motivos y de las justificaciones más poderosas para el proteccionismo es el temor de que una misión pública importante, de la cual la única responsable es determinada agencia, vaya a verse afectada si la colaboración va más allá. (Bardach 1998, pág. 167) Por eso, no es casualidad que las misiones de las agencias estén estrictamente definidas y sean relativamente inflexibles. De esta forma, como se dice coloquialmente, ‘no se le meten al rancho’ y se garantiza que cada agencia se encargue de resolver los problemas para los cuales fueron creadas.

En segundo lugar, se tiende a pensar que cada agencia tiene su propia misión; por lo que, si no la ejecuta, ninguna otra podrá hacerlo. Y debido a que esta misión es importante para la sociedad, los agentes deben atenderla y no permitir que los programas de colaboración pongan en peligro su capacidad para llevar a cabo sus únicas responsabilidades sociales. (Bardach 1998, pág. 168) Es decir, se ve la colaboración como una amenaza al óptimo desempeño de las responsabilidades de cada agencia.

En tercer lugar están los conflictos laborales que se materializan en la inestabilidad del sueldo y del salario; ya que en muchas ocasiones, la colaboración puede amenazar la seguridad laboral al eliminar la duplicación de esfuerzos y rediseñar la totalidad de las funciones. Es por eso, que la mayoría de veces las personas actúan aparentemente de forma generosa, cooperando con los demás. Pero en realidad, lo que están haciendo es sabotear el proceso porque se sienten amenazados. (Bardach 1998, pág. 176) Esta es quizás una de las barreras más difíciles de superar, pues hay que motivar y dar un alto nivel de confianza a los trabajadores; para que de esta forma, logren superar sus miedos y articular sus esfuerzos con otras agencias.

Así mismo, la colaboración inter-agencial amenaza el estatus de ciertas carreras. Para Bardach (1998, pág. 176), las profesiones con un estatus más alto, como por ejemplo los físicos, podrían rechazar las mismas condiciones de trabajo que los profesionales con estatus más bajos. Además, la colaboración inter-agencial, como cualquier innovación,

corre el riesgo de fallar, de ser objeto de crítica y probablemente, de arruinar algunas carreras.

Por otro lado, las *barreras técnicas* se entienden a partir del estrés y de la cantidad de tiempo, y de trabajo. Pues está claro que diseñar y poner a marchar un proceso efectivo de colaboración inter-agencial no es fácil, ya que tiene muchos elementos que son difíciles de alinear y mantener en ese estado. Esto hace que sea un proceso con muchas negociaciones, memorandos, reportes, diplomacia, y numerosas reuniones con los organismos asociados, las diversas profesiones relacionadas con ellos y entre los niveles jerárquicos dentro de un solo organismo. (Bardach 1998, pág. 177)

Otro elemento que constituye un impedimento técnico para la colaboración inter-agencial es el dinero. Aunque casi nunca se precise —ya que se requieren sobre todo instalaciones, información y equipos— a las agencias no les gusta dar más de lo absolutamente necesario, incluso cuando los fondos están disponibles. Esto no solo implica la retención del dinero, sino también de la información sobre la existencia de fondos disponibles o sobre el grado de flexibilidad con el que pudieran ser usados para objetivos relacionados con el proceso inter-agencial. (Bardach 1998, pág. 178)

Por último, están las *barreras burocráticas*, que incrementan la competencia por los recursos de la agencia: el presupuesto, el dominio y la autonomía. También hace que los gerentes de las agencias se preocupen por involucrarse con otras entidades, cuya incompetencia o indiferencia para el manejo de ciertos temas podría causarles un sinnúmero de críticas y problemas. (Bardach 1998, págs. 177-178) En este tipo de barreras el tema más complicado es el de la autonomía, ya que incluso cuando no hay peligro de perder el dominio o los recursos, los gerentes de las agencias suelen negarse a colaborar para proteger su autonomía en la toma de decisiones. Como quien dice: cada cual vela por lo suyo sin importarle lo demás.

2.2. Ego vs coordinación

No es un secreto que la burocracia es una herramienta que sirve, entre otras cosas, para alcanzar y mantener algunas aspiraciones personales: seguridad, estabilidad económica,

prestigio y poder. De ahí, que la colaboración inter-agencial signifique una amenaza para la preservación de aquellas aspiraciones.

If the threatened parties are at the top of the agency, they may well have the power to block collaboration. If they are at the middle and lower levels, delay and distortion may be more likely than real blockage. (Bardach 1998, págs. 173-174)

Esto significa, que sin importar el nivel en el que se encuentre la persona, tendrá el poder para impedir la colaboración inter-agencial, bien sea bloqueándola desde arriba o simplemente saboteándola con sus acciones. Esto lo convierte en un problema multinivel, ya que en cada uno hay diversas motivaciones para estropear el proceso.

Una de ellas es la seguridad laboral y/o la posibilidad de ascender profesionalmente, ya que se plantea la probabilidad de que una agencia colaboradora podría absorber la carga de trabajo. Es decir, que una agencia *x* con mayores recursos y personal mejor capacitado, podría enfrentarse y desempeñar las funciones de una agencia *y*; con lo cual, no tendría sentido mantener el personal y la agencia en funcionamiento.

Este último punto plantea un desafío profesional en la medida en que el proceso inter-agencial trae consigo personas expertas en todos los campos, que se proyectan como fuertes rivales. El resultado es una especie de competencia que gira en torno al más eficiente y productivo. El que no lo sea será prescindible para la agencia. De ahí el miedo a colaborar en el proceso.

De otra parte, según Bardach (1998, págs. 177-178) se plantea un conflicto relativo a la pérdida de dirección política, ya que esta tiende a inclinarse más hacia una dirección que hacia otra, lo que lleva a que la agencia “ganadora” obtenga mayor legitimidad en su campo de trabajo y/o en los medios que usa para cumplir con sus responsabilidades. Al ganar mayor legitimidad, la agencia no solo asegura su estabilidad, también su autoridad para la administración de un determinado tema. Incluso, puede hacer prescindible a otra agencia a pesar de tener una trayectoria más larga en la gerencia del mismo asunto.

Hay un elemento muy importante para entender el aparente egoísmo que impera dentro de las agencias y que Bardach (1998) define como *self-worth*. Este concepto señala que las instituciones son en alguna medida las personas que trabajan en ellas y para ellas, por lo que, proteger el dominio de una institución significa proteger a las personas que allí

trabajan. Es decir, que detrás de la protección del dominio está sobre todo la protección individual.

¿Será entonces que detrás de toda esa protección no hay más que un juego de egos? ¿O una lógica de “que nadie venga a quitarme lo que es mío”? ¿Es posible reducir todas las barreras técnicas, legales y burocráticas a un simple tema personal donde los intereses individuales están muy por encima de lo que podría generar valor público y beneficios para todos?

Lamentablemente, la mayoría de personas anteponen la protección de sus intereses a la creación de valor público, ya que la colaboración inter-agencial no solo tiende a generar consecuencias no deseadas a nivel individual, tampoco logra la motivación suficiente para superar el miedo que produce la colaboración y la sinergia con otras agencias.

En pocas palabras, los egos de los agentes influyen de forma considerable en la protección del dominio de cada agencia. Sin embargo, luego de que Bardach (1998, pág. 179) entrevistara a varios agentes, llegó a la conclusión de que esos egos tenían menos que ver con la protección del dominio, que con sus perspectivas de ganar o perder en el proceso de inter-agencial. Pareciera entonces, que las barreras *turf* fueran más una excusa para impedir la colaboración inter-agencial; siendo la estabilidad laboral y profesional de cada persona lo que realmente se está intentando proteger. Por eso Bardach (1998, pág. 180) asegura que los aspectos más importantes del proceso de colaboración inter-agencial son más los estados en la mente de las personas, que el conjunto de comportamientos. Esto significa, que mientras los individuos no cambien su mentalidad, difícilmente se logrará que dos o más agencias trabajen de forma sinérgica.

2.3. Cultura del servidor público

Las barreras *turf* tienden a incrementar problemas de tipo moral que son muy difíciles de evidenciar. No obstante, lo que sí es visiblemente inmoral es preocuparse por el dominio de cada agencia, especialmente si esa preocupación pone en peligro la resolución de problemas sociales o económicos de carácter urgente. Además, bajo ningún precepto está bien visto que los servidores públicos actúen bajo preocupaciones de dominio o recursos,

en vez de unir sus esfuerzos al de otras agencias para resolver los problemas que conciernen al interés general.

Por lo tanto, este tipo de barreras ponen en evidencia un problema cada vez más recurrente en la cultura del servidor público, en la medida en que señalan la desastrosa comunicación entre los individuos y lo que es aún más preocupante, un altísimo nivel de desconfianza entre los mismos, ya que se concibe al otro como una amenaza para el logro de sus intereses.

Esto está llevando a que cada uno actúe por su lado, usando la agencia como un medio para alcanzar sus objetivos personales. Por lo que, se crea una especie de estado de naturaleza: todos compiten y desconfían de todos, reina la ambición de gloria y poder, cada uno busca sacar el máximo provecho para sí y todos olvidan su rol en la sociedad como servidores de lo público.

Para Germán Puentes, coordinador del programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, esta situación depende del tipo de servidor público³. Los de libre nombramiento y remoción, al ser designados por aquellos elegidos por voto popular y que administran agencias del Estado, son en alguna medida más proclives a caer en este vicio. Las razones que lo explican son: reúnen unos requisitos relativamente mínimos; son muy pasajeros, ya que los pueden remover en cualquier momento; y tienen la connotación de gozar de cierta confianza especial de quien los nombra, por lo que quedan prácticamente cooptados y comprometidos con ese favor.

Un claro ejemplo de lo transitorios que son este tipo de funcionarios se evidencia en “la puerta giratoria”, como la bautizó Germán Vargas Lleras, presidente de la Fundación Buen Gobierno. Esta práctica se denominó así a raíz de varios hechos: cinco ministros de Ambiente en tres años; que la exdirectora de la ANLA, Luz Helena Sarmiento, sea hoy la ministra de Medio Ambiente y, la rotación de ministros de Minas en el gobierno de Juan Manuel Santos: Carlos Rodado, Mauricio Santamaría, Federico Renjifo, Amylkar Acosta.

Por si fuera poco, exfuncionarios del gobierno de Uribe han sido enganchados como altos ejecutivos de compañías mineras. MPX contrató como jefe jurídica a Leyla Rojas, viceministra de aguas hasta el 2010; el exdirector de Ingeominas Julián Villarruel pasó a

³ Ver anexo 1, Entrevista. Germán Puentes González.

trabajar para AngloGold Ashanti, la empresa con mayor extensión en títulos mineros; la excanciller María Consuelo Araújo asumió la presidencia de la Gran Colombia Gold Company; Gloria Lucía Álvarez, después de haber dejado el cargo de directora de la CAR de Cundinamarca (2007), ingresó a AngloGold Ashanti como asesora jurídica; el exministro de Minas Hernán Martínez pasó a ser miembro de la junta directiva de Medoro Resources y el exministro de Justicia Rafael Nieto asumió la presidencia de la Greystar. (Rueda 2011)

Ahora bien, volviendo al tema de la falta de colaboración, para Puentes esos celos institucionales se explican por dos razones. La primera, por el temperamento de las personas que dirigen las instituciones; puesto que hay algunas que son mucho más proclives a trabajar en equipo y otras, que definitivamente son muy celosas con la información porque consideran que información es poder.

La segunda, por la cultura de la competencia y del gran individualismo, que se fomenta desde la misma familia y las instituciones educativas. De ahí, que aparezca un sinnúmero de “vivos” a los que no les importa pararse en los hombros de sus compañeros para hacerse halagar o reconocer, apropiándose del trabajo ajeno de manera egoísta.

De otra parte, Enrique Serrano, profesor e investigador de la Universidad del Rosario, considera que esa cultura del celo institucional es muy antigua, ya que siempre ha existido un burocratismo exacerbado al interior de las instituciones, producto de una cultura profundamente individualista⁴. Sin embargo, la posibilidad de que los dominios se superpusiesen o entraran en relación directa era más remota en el pasado. Hoy, con la rapidez y la simultaneidad con la que todos los procesos tienen que estar en marcha, se nota mucho más y se vuelve mucho más desesperante que existan esos rezagos del pasado, de viejas mañas y de burocratismo excesivo.

Para el caso puntual de la minería, Serrano sostiene que esta actividad parece estar enfrentada de modo radical con el medio ambiente y que además, existe una tendencia social a pensar que los asuntos ambientales no van para nada con los de minería. Por lo que, se han vuelto una especie de patrón de excepcionalismo moral y político.

⁴ Ver anexo 2.

Esta situación ha llevado a concebir la minería como una actividad absolutamente inaceptable y en general, como una especie de ilegalidad dentro de lo legal, lo que en términos de estudios burocráticos se denomina la cultura del amaño. Esto significa, que se conoce la ley pero se interpretan únicamente los aspectos que en una determinada condición convienen.

La pregunta es: ¿eso se puede desmontar? En Japón por ejemplo, no se premian ni se valoran los esfuerzos individuales dentro de las organizaciones, porque entienden que no existe ninguna persona u organización que lo conozca todo o que lo pueda hacer todo de manera individual. Los japoneses son conscientes de que los productos son el resultado de una gran cantidad de esfuerzos colectivos, por lo que nadie puede apropiarse de ese trabajo egoístamente.

Además, ya que “no siempre sucede que las agencias comparten los mismos intereses, visiones u objetivos con relación al proyecto” (Molano 2006, pág. 50) es muy importante entender los diferentes puntos de vista que tiene la agencia y los profesionales que allí trabajan. Solo así se lograrán optimizar las relaciones de colaboración en todos los niveles.

The process takes time and experience. This is often not easy. Differences in perspective cause them to focus on different aspects of a problem and to rely on different intervention strategies [...] There may also be differences in regard to social values. At bottom, the problems of mutual unintelligibility, misunderstanding, misperception, and mistrust are wound together in one knot, the stands of which, though often distinguishable and even capable of being disentangled, are mutually reinforcing. (Bardach 1998, pág. 131)

Existen dos mecanismos para combatir esta cultura individualista y alcanzar la sinergia institucional. El primero es algún tipo de coerción para que los individuos actúen colectivamente, lo que para el exdirector del ICBF Diego Andrés Molano (2006, pág. 14) implica un estudio sobre el poder. El segundo es una serie de incentivos colectivos o individuales que los motiven a contribuir con su esfuerzo al proceso inter-agencial, evitando así la guerra del “todos contra todos” y/o la actitud del *free-rider*.

Una vez se tenga la motivación y la confianza suficiente, el proceso podrá generar valor público. Entendiéndolo como todo aquello que es importante para la sociedad y por lo tanto, como “la razón detrás de la idea de reunirse para producir visiones más amplias de la realidad social, de dar soluciones creativas a las problemáticas, de coordinar para producir

mayores impactos, de evitar la duplicación de esfuerzos y de cooperar para disminuir los costos de transacción y lograr transformaciones sociales” (Molano 2006, pág. 6).

3. ANÁLISIS DE LA FORMA COMO SE HAN TOMADO LAS DECISIONES

Como se mencionó anteriormente, la formación de procesos inter-agenciales es una respuesta a la complejidad de las situaciones y los fenómenos actuales. Diversos motivos justifican su conformación: la necesidad de lidiar con problemas complejos conocidos como meta-problemas, la reducción del costo de transacción, la experiencia compartida, la flexibilidad, la capacidad de adaptarse a cambios inesperados y, la necesidad de ganar legitimidad entre las agencias de la red y de aumentar el poder político. (Molano 2006)

La importancia de tomar decisiones bajo este modelo es que cada agencia se ve a sí misma como parte del rompecabezas y que los actores son conscientes de que dependen mutuamente entre sí para resolver problemas complejos. Sin embargo, llegar a este punto no es nada fácil. Molano (2006) distingue cuatro niveles:

1. Conflicto: los representantes de las agencias planifican sus operaciones de forma aislada por lo que únicamente se encuentran para asegurarse de que las actividades de las demás agencias no perjudiquen las suyas.
2. Coordinación: Los representantes de las agencias aún planifican de forma aislada pero ocasionalmente se reúnen con miembros de otras agencias para compartir información sobre sus actividades y llenar vacíos.
3. Integración: las actividades de militares y civiles son planeadas para apoyarse mutuamente y alcanzar una meta común.
4. Coherencia: implica construir una verdadera alianza o sociedad entre las distintas agencias. La coherencia se logra cuando las agencias diseñan una estrategia unificada a través de un proceso de planificación conjunto. (págs. 79-80)

Teniendo como parámetro los cuatro niveles coordinación de Molano, la idea en este último capítulo es analizar el contexto en el que se tomaron las decisiones más importantes en materia minero-ambiental y el alcance que tuvieron, para así poder determinar qué tan lejos estamos de la sinergia institucional.

3.1. Contexto

Las diversas reformas a las legislaciones mineras en Latinoamérica comenzaron a principios de los años setenta y estuvieron lideradas por Perú, Brasil y Chile. Veinte años después se unieron México, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Cuba. Aunque Colombia llegó tarde a la renovación legislativa, se contagió de la necesidad de hacerse atractiva a los

inversores y aprobó una de las leyes mineras más flexibles del continente.

Para Álvaro Pardo, experto en derecho minero-energético, esa urgencia por modificar la normatividad minera es fruto de la aparición del Consenso de Washington⁵. Vale recordar que en ese momento la mayoría de países de América Latina estaban prácticamente quebrados por la deuda externa, razón por la cual el Banco Mundial les propuso refinanciar su deuda si hacían unos ajustes estructurales en sus economías. Uno de ellos tenía que ver con reformar sus códigos mineros siguiendo los patrones fijados por el Consenso de Washington, con lo cual desaparecía el Estado empresario al mismo tiempo que asumía el rol de regulador y fiscalizador. Palabras más, esto implicaba dejar todo en manos del sector privado y poner los recursos naturales a disposición del mercado.

Samper y Pastrana coincidieron en la necesidad de reformar el Código de Minas de 1988 para que el sector armonizara con la Constitución de 1991. Sin embargo, sus proyectos no tuvieron éxito porque exageraron en blindar la minería. Fue hasta agosto de 2001 que se aprobó el Código de Minas.

Su elaboración se caracterizó principalmente por dos hechos. En primer lugar, que al Ministerio de Minas no lo tuvieron en cuenta para hacer esa reforma, ya que nunca le mandaron un borrador al área jurídica para que diera su concepto. Únicamente la llamaron el día de la sanción presidencial. En segundo lugar, que a través del CERI (Canadian Energy Research Institute) los canadienses influyeron con asesorías y recursos en la orientación política minera para “liberalizar, sin ninguna traba ni restricción, el acceso de capital extranjero a los recursos mineros del país” (Fierro 2012). Fruto de la asesoría, el CERI obtuvo importante información geológica, que aprovecharon las compañías canadienses para incrementar su presencia en el país. Hasta el punto que, según datos del Ministerio de Minas, actualmente el 43.41% de las empresas mineras en Colombia son de Canadá.

Como las multinacionales sabían que se venía un “boom” en el precio de los minerales, les cayó de perla la reforma. Pero además de la aprobación del Código y de la desaparición del Estado minero, hubo otro hecho que según Pardo terminó de favorecerlas: que el expresidente Álvaro Uribe fusionara el Ministerio de Ambiente con el de Vivienda.

⁵ Ver anexo 3.

Manuel Rodríguez considera que fue una medida populista, ya que Uribe anunció en el calor de su campaña presidencial que iba a disminuir el gasto del Estado reduciendo el número de ministerios. Recuerda además, que una vez le preguntó a Rudolf Hommes, exasesor de Uribe en política económica, por qué había quedado Vivienda dentro de la fusión y él le respondió que simple y llanamente no sabían dónde meterla.

No obstante, Rodríguez sostiene que más allá de la fusión, el verdadero problema fue la poca prioridad que el gobierno de Uribe le dio al tema ambiental, por lo cual su debilitamiento no fue accidental. De hecho, cuando Juan Lozano se posesionó como ministro de Ambiente, Sandra Suárez, la ministra saliente, le dijo: “Juan, ahí le entregué ese Ministerio ya bastante saneado. Ahí salí de todos esos ambientalistas”⁶. Esto explica que durante todo el periodo de Uribe el Ministerio de Ambiente prácticamente se convirtiera en un viceministerio. Además, según Pardo se consideraba una incomodidad para el desarrollo de la minería.

Por lo tanto, cuando más había que fiscalizar, minimizaron el Ministerio y fusionaron Minercol con Ingeominas. Una decisión improvisada y carente de lógica, pues una entidad encargada del servicio geológico y del conocimiento del suelo, asumió las tareas del administrador del recurso y en palabras de Pardo, “se volvieron un ocho”.

A partir del 2008, la autoridad minera lideró varios programas que pretendían posicionar a Colombia como un país minero y un destino importante para la inversión extranjera. Este objetivo se complementó con la creación de los Distritos Mineros, un proyecto que impulsaba cadenas productivas de regiones con similitudes geográficas y geológicas, bajo parámetros de productividad y competitividad. “La autoridad minera invirtió importantes recursos económicos en la puesta en marcha de los Distritos Mineros, los cuales fueron ignorados por la administración de Santos. Es un ejemplo de la ausencia de una política de Estado” (Pardo 2013a, pág. 162).

Ya hacia los últimos años del gobierno de Uribe se inició un proyecto para reformar algunos aspectos del Código de Minas de 2001, hecho que culminó con la aprobación de la Ley 1482 de 2010. Sin embargo, como se mencionó en el segundo capítulo esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional porque no cumplía con el requisito de la

⁶ Ver anexo 4.

consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. No obstante, para evitar posibles daños ambientales derivados de su inconstitucionalidad inmediata, la Corte difirió a dos años los efectos de la sentencia. El plazo se cumplió en mayo del 2013, sin que la autoridad minera presentara la nueva reforma al Código, con cual se regresó a la Ley 685 de 2001.

¿Por qué si la Corte Constitucional fijó dos años para que el Ministerio volviera a presentar una reforma al Código de Minas no lo hizo? La teoría de Pardo es que a la industria grande no le convenía la Ley 1382, por eso querían volver a la Ley 685 “y patalearon y jodieron para no dejarla presentar. Algo de interés tenía el Ministerio, que tenía el borrador pero no lo presentó”, afirma.

3.2. Alcance

Cuando se aprobó la Ley 685 de 2001, el gobierno jamás se imaginó el alcance que tendría esa reforma y la avalancha de conflictos que generaría en gran parte del territorio colombiano. El primero de ellos se desprende de las equidades que generan inequidad. Aunque conceptualmente es un Código de Minas equitativo, ya que desaparece las distinciones entre pequeña, mediana y gran minería, en la práctica no todos los mineros tienen la misma oportunidad. Para Pardo es como poner a correr a un parapléjico con un atleta de alto rendimiento: mientras las empresas tienen plata, abogados, capacidad de influir y de cooptar, un pequeño minero escasamente tiene lo del bus para venirse a Ingeominas a preguntar cómo va su solicitud.

El segundo problema se desprende de la laxitud del Código, con lo cual ha quedado sujeto a la interpretación del más hábil. Por ejemplo, si una persona quiere acceder a un título minero debe enfrentarse a varios rostros del Estado y lidiar con varias agencias. El problema está en que los empresarios mineros tienen la habilidad de jugar con eso y saben que entre más se contradigan dos funcionarios es mejor para ellos. “La ventana es más grande y por ahí cabe el elefante. Entonces, con todas esas áreas grises juegan” asegura Pardo.

El tercero tiene que ver con la forma en que se aprueban los proyectos mineros en el país. En Estados Unidos por ejemplo, cuando se solicita un proyecto de gran minería en la decisión participan todas las entidades del Estado: desde el central en Washington, hasta el federado y las oficinas de casa y pesca de los condados. De otra parte, el Ministerio de Energía recoge todas las respuestas que se van dando y saca un consenso para tomar la decisión. Aquí, como no hay una mirada integral por parte del Estado, tampoco hay una respuesta única e integral. Todos dicen una cosa diferente.

Además, tampoco se tiene ningún estudio sobre el impacto que generaría determinado proyecto. Los únicos estudios con los que se cuenta son presentados por las empresas, y es de esperar que no sean los más rigurosos o imparciales. En parte, esta falta de rigurosidad es responsabilidad de la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME, que según Pardo no tiene idea de lo que está pasando en el país. “Yo evalué los dos planes de desarrollo minero y son de una pobreza absoluta, no saben nada [...] Un plan de desarrollo arranca por un diagnóstico, pero no tienen ni idea de lo que está pasando en el país. Encontré por lo menos unas 15 cosas de las que no tienen ni idea”, asegura.

Lo más preocupante es que justamente la UPME debería hacer los estudios de lo que está pasando en la minería y dárselos al Ministerio de Minas y a la Agencia Nacional de Minería para que evalúen los proyectos antes de conceder los títulos mineros o prorrogar los contratos de las empresas. En pocas palabras, los planes de desarrollo ignoran el estado real de la minería en el país.

Todos estos problemas se reflejan en el fracaso de la política de legalización minera. Hasta el momento van siete programas de legalización y la tasa de efectividad es de apenas el 3.78%. Es decir, que por cada 100 mineros que se quieren legalizar, escasamente se legalizan cuatro. De hecho, según Pardo la Contraloría General encontró que en el 2012, el 98% del presupuesto del área de fomento de la Agencia Nacional de Minería lo gastaron en cursos de capacitación.

Si bien la falta de celeridad de las entidades mineras para agilizar los procesos de legalización es una parte importante del problema, se debe tener en cuenta la forma como se concibió el proceso y los efectos que generó. El hecho de que el minero pudiera continuar con la explotación hasta que la autoridad resolviera su solicitud y mientras tanto

quedara protegido de acciones penales, del cierre por parte de las autoridades mineras o ambientales, y siguiera comercializando los minerales —incluso sin el pago de las regalías— generó dos consecuencias indeseadas. La primera, fue que los mineros perdieron el interés por legalizarse, ya que eso les implicaba el cumplimiento de las normas mineras, ambientales y tributarias. La segunda, fue que diferentes actores armados ilegales, incentivados ante la laxitud de las normas y de las condiciones, diversificaron su portafolio de actividades ilícitas.

Ahora bien, ¿cómo lograron involucrarse en la minería ilegal? “Se blindan socialmente generando empleos e ingresos, gozan de la simpatía de fuerzas policiales, cooptan con apoyo económico a las autoridades locales. Con lo que han creado pequeños para-estados” (Pardo 2013a, pág. 177). Para Pardo (2013a) se trata de un fenómeno de aculturación de la ilegalidad, es decir, de aceptación de actividades que aunque ilegales, se toleran en la medida que aportan empleo e ingresos en zonas donde no existe presencia del Estado.

Ante esta situación, el gobierno expidió el Decreto 2235 de 2012, el cual le permite a las Fuerzas Armadas destruir la maquinaria y los materiales usados para la minería ilegal. El problema detrás de este decreto es que el gobierno no sabe quiénes son los que hacen este tipo de minería y está persiguiendo a mineros tradicionales que no cuentan con un título o una licencia ambiental.

Para Mario Valencia, asesor de la mesa de negociación del gobierno con los pequeños mineros, el argumento de perseguirlos porque no cumplen con las normas ambientales no es un argumento políticamente creíble, ya que el Estado nunca se ha opuesto a la minería por cuestiones ambientales. “Este es un Estado que promueve la minería. Es más, promueve la gran minería a cielo abierto. El slogan de la política minera es Colombia país minero, no Colombia país biodiverso o Colombia país de reserva natural”⁷. Por eso, cuando el gobierno dice que va a combatir la minería ilegal porque está afectando el medio ambiente es inverosímil, ya que no existen antecedentes de que se haya actuado en contra de la minería por razones ambientales. De hecho, la primera actuación dura del Estado fue en el caso Drummond, en diciembre del 2013.

⁷ Ver anexo 5.

Sin duda, los que salen más perjudicados de esta situación son los pequeños y medianos mineros. Valencia lleva cuatro meses en negociaciones con el gobierno y confiesa que no ha habido posibilidad de avanzar porque existe una desconexión entre todas las entidades del gobierno. “Cuando uno se sienta en esas mesas, siente que tiene que negociar con cinco gobiernos diferentes. Es una negociación con el Ministerio de Defensa, otra con el de Minas, otra con el de Ambiente, otra con el de Trabajo. Es imposible llegar a un acuerdo sobre cualquier tema”, afirma.

En síntesis para cerrar este último capítulo, vale decir que en lo que tiene que ver con minería estamos suspendidos en el nivel de conflicto que expone Molano (2006), ya que los representantes de las agencias planifican sus operaciones de forma aislada y únicamente se encuentran para asegurarse de que las actividades de las demás agencias no perjudiquen las suyas.

Esta situación se debe en gran medida a que las grandes decisiones en materia minera las toman un grupo muy pequeño, conformado por empresas y personas dentro del Estado que tienen la capacidad y el poder para manejar las cosas. Según Pardo, no son más de 12 personas en todo el país. Eso en últimas se resume en la cooptación del Estado por el sector privado, donde los diferentes grupos de interés dictan sus propias normas.

Por lo tanto, el problema de este sector no es la falta de leyes, decretos o resoluciones. Todo lo contrario, la cantidad de normas que existe es abrumadora. Y esa es precisamente una característica de los Estados precarios: son prolíficos a la expedición de normas, pero no tienen la forma de ejecutarlas o de hacerlas aplicar. Como señala el antiguo adagio latino: “*corruptissima re publica plurimae leges*” (Tácito, Annales, Libro III, pág. 27).

A esta situación contribuye: “la debilidad de las autoridades encargadas de la ejecución, el alejamiento de la autoridad central de los territorios, la existencia de realidades bien consolidadas que pretenden ser cambiadas desde la lejanía y no pocos casos de corrupción entre autoridades encargadas de hacer cumplir las normas” (Pardo 2013a, pág.172)

La solución entonces, es dejar de ver la minería como un sector y empezarla a entender como un macro-sistema complejo por todos los impactos que tiene en su entorno.

Se puede proponer una reforma al Código de Minas, pero es inútil si al mismo tiempo no se hace una reforma en lo ambiental, en lo étnico, en lo económico, en lo tributario y en lo penal.

4. CONCLUSIONES

Como resultado del presente trabajo de investigación se desprenden conclusiones temáticas y teóricas, y algunas recomendaciones de orden práctico que podrían reorientar el diseño y la ejecución de la política pública minera en Colombia. Desde el punto de vista temático se puede concluir que el Estado ha contribuido a fomentar la informalidad y la ilegalidad en el sector minero, ya que durante décadas, las autoridades minero-ambientales no ejecutaron programas de control y fiscalización de los títulos mineros. Además, su debilidad y precaria presencia en ciertos territorios permitieron que un sector importante de la minería creciera en condiciones de informalidad, lo que ha desencadenado fenómenos de gran complejidad, pues en torno a ellos se ha desarrollado y asentado toda una cultura de la ilegalidad y del amaño.

Desde una perspectiva teórica, la necesidad de establecer un proceso inter-agencial parte de tres premisas: que ningún actor está en la capacidad de solucionar por sí solo problemas complejos, que el Estado necesita de nuevas estructuras y relaciones para cumplir con sus tareas y que todo esto es un proceso político que exige la comunicación, la negociación y la coordinación. (Molano 2006, pág. 46) En el segundo capítulo se expusieron los motivos que tienen los agentes para obstaculizar el proceso inter-agencial. Sin embargo, en ningún apartado se mencionaron los incentivos que deberían tener para colaborar: promover el progreso profesional, ya que se puede adquirir la condición de experto en otros campos y disciplinas profesionales; crear sentido de propiedad colectiva, ausente en las demás agencias y, construir y mantener el consenso.

Bardach resume en una frase la importancia de que las agencias funcionen de forma coordinada y sinérgica, para obtener políticas más competentes y una ejecución exitosa: “one could surmise that, in general, the result would be wiser policy and implementation” (1998, pág. 12). No obstante, el camino para llegar a esta sinergia institucional está lleno de dificultades. Su éxito depende de un buen clima político y presupuestario, que permita ver los beneficios burocráticos de la colaboración; de poder generar un ambiente de confianza, y sobre todo de que las agencias sean conscientes de que la creación de valor público es el

resultado de hacer su trabajo en coordinación con otros actores, en vez de hacerlo por separado.

De otra parte, es necesario empezar a ver al Estado como un actor dentro de muchos más, cuya función principal es la de coordinar sus actividades. Hay que tener en cuenta que no basta con que dos o más agencias cooperen entre sí, ya que solo trabajarían juntas para alcanzar sus propias metas. Por eso es indispensable llegar a un nivel más alto que permita afrontar los problemas de una forma integral, donde la coordinación de decisiones y acciones comunes resuelvan situaciones complejas que no pueden tratarse de manera aislada.

Igualmente, es primordial encarar la raíz del problema para evitar las soluciones que solo corrigen los síntomas. Para esto, se deben analizar los problemas de forma integral, examinando todos sus elementos y la forma como se relacionan entre sí; sabiendo, que cada uno tiene efectos sobre otros elementos del sistema. Se debe entonces, descomponer cada problema hasta llegar a sus mínimas partes. Pero no para solucionar cada una de forma aislada, sino para encontrar conexiones que expliquen por qué se origina determinado problema y hallar la solución adecuada sin perder el tiempo poniéndole “pañitos de agua tibia” que solo solucionan parcialmente el síntoma.

Se puede decir entonces, que la sinergia institucional es el resultado de las medidas administrativas para encontrar la forma más eficiente e integral de tratar problemas complejos, que por la multiplicidad de actores exige acciones colectivas y ejercicios de coordinación.

Por último, las recomendaciones para que la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales se entiendan entre sí y trabajen coordinadamente hasta lograr una verdadera sinergia son de dos tipos: unas estructurales y otras de carácter político. Sobre la primera hay varios aspectos que considerar. En primer lugar, es urgente crear una consciencia sobre los recursos naturales: saber que estos no se renuevan. Por lo que, cada unidad que se extrae es una unidad que nunca podrá recuperarse.

En segundo lugar, lo más responsable es declarar una moratoria indefinida, hasta resolver los problemas estructurales del sector y aprobar un modelo minero que responda al interés general de los colombianos. Esto principalmente con el objetivo de impedir nuevos

fraccionamientos en los títulos para pagar menos canon superficiario⁸ o simplemente, que se sigan otorgando títulos mineros en zonas de reserva natural. Pues a pesar de su prohibición en el año 2010, se siguieron concediendo títulos en estas zonas hasta agosto de 2011. (Aristizábal 2012)

En tercer lugar, se tiende a pensar que una nueva ley o su reforma es la solución para todos los males. Sin embargo, una nueva reforma al Código Minero resultaría inútil si antes no se reforman el modelo y la política minera, que van en contravía del interés general. De manera que, pensar un cambio en la institucionalidad como ahora se propone, sin antes resolver estos dos aspectos, es arriesgarse a que en el mediano plazo debamos hablar de una nueva reestructuración institucional.

Ahora bien, un nuevo modelo minero debería eliminar el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, respetar los derechos fundamentales y preservar el medio ambiente; crear una empresa pública minera y prever contratos de asociación para explotar los RNNR, así como el licenciamiento minero otorgado, no por una autoridad minera débil e influenciado, sino derivado de un análisis integral de los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales. (Pardo 2013e) Además, se debe discutir si es equitativo que el Estado reciba una tercera parte de las rentas generadas por el carbón, mientras que el resto es apropiado por la empresa privada.

Por último, necesitamos una institucionalidad fuerte en materia de fiscalización. Que sea capaz de planear estratégicamente la explotación de los recursos, de maximizar los ingresos del Estado, que cuente con profesionales idóneos y, donde exista independencia entre el administrador del recurso y quien fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios. Además, de una regulación clara y coherente, para evitar la corrupción y las creativas interpretaciones que juegan con las áreas grises. Para Pardo (2011b), la institucionalidad no puede seguir siendo el premio de consolación para los partidos políticos tradicionales en la repartición burocrática de los gobiernos, ni un pago a un favor político.

Frente al segundo y último camino, el gobierno debe crear los incentivos necesarios para que estas dos agencias trabajen coordinadamente. No se puede repetir el fenómeno de

⁸ Ver Anexo 6.

que una agencia entregue títulos mineros donde la otra no puede otorgar licencias ambientales. Esto no solo significa una pérdida de tiempo y dinero, también termina por ceder zonas prohibidas por la ley para la exploración y explotación minera.

Para evitar caer en lo mismo, se requiere una estructura que canalice las acciones de las agencias; que no necesariamente tiene que ser física o visible, pero que sí asegure el flujo de comunicación y de coordinación entre las agencias. Además, tanto la ANM como la ANLA deben motivar a su personal y brindarle la confianza necesaria para que hagan parte de un proceso inter-agencial, donde sus esfuerzos contribuyan a que la “locomotora minera” marche sobre rieles seguros que nos lleven a un verdadero desarrollo sostenible.

A pesar de que todavía existe ese viejo vicio de celos institucionales, es algo inercial del pasado, ya que nunca se concibieron estas actividades como sistémicas; es decir, como parte de un todo integrado. Por eso, el defecto consiste básicamente en que hasta hoy ha habido muchas pretensiones para regular la minería —sobre todo de reglamentación jurídica— pero no la creación de una cultura armónica en la que el medio ambiente y la actividad minera se puedan circunscribir de un modo razonable.

BIBLIOGRAFÍA

- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: The Brookings Institution.
- Dunn, W. N. (2003). *Public policy analysis. An Introduction*. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos –ILSA. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/taq/Taqpolicas-m/completo.pdf>
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Molano, D. A. (2012). *La coordinación inter-agencial como generadora de valor público y transformación social*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Pérez, V. A., Ramírez, G. E., Ardila, M., Polo, M. E., Toro, H., y Güiza, L. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>
- Ponce, A. (2012). *¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la Minería en Colombia*. Bogotá: Debate.
- Senge, P., et al. (1995). *La Quinta Disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.

Capítulos de libro

- Bardach, E. (1996). Turf Barriers to Interagency Collaboration. En D. F. Kettl y H. B. Milward (Eds.), *The State of Public Management* (págs. 168-189). Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Fierro, J. y Cabrera, M. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. En L. J. Garay (Dir.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 89-123). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Negrete, R. E. (2013). Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos. En L. J. Garay (Dir.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 23-54). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pardo, L. A. (2013a). La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia. En L. J. Garay (Dir.), *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (págs. 143-183). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pardo, L. A. (2013b). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero. En L. J. Garay (Dir.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 175-209). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Peters, B. G. (1996). Models of Governance for the 1990's. En D. F. Kettl y H. B. Milward (Eds.), *The State of Public Management* (págs. 15-41). Londres: The Johns Hopkins University Press.

Rodríguez, M. (1994). Anotaciones para la historia de la creación del Ministerio del Medio Ambiente. En M. Rodríguez (Ed.), *Memoria del Primer Ministro del Medio Ambiente: 7 de febrero-6 de agosto de 1994* (págs. 9-92). Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/anotacionespara.pdf>

Rudas, G. (2013). Participación del Estado y de la sociedad en la renta minera. En L. J. Garay (Dir.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (págs. 125-172). Bogotá: Contraloría General de la República.

Publicaciones periódicas académicas

Bolleyer, N. (2011). The Influence of Political Parties on Policy Coordination. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24 (3), 469–494.

Molano, D. A., y Franco, J. P. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. En *Desafíos*, (14), 318-337. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/744/671>

Rodríguez, M. (2007). Hacia la insostenibilidad ambiental. Un balance de la política ambiental 2002-2006. En *Actualidad, discusiones y propuestas*, (18), 1-25. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/balancepolitica.pdf>

Rodríguez, M. (2003). La reforma de la institucionalidad ambiental de Colombia doce años después. En *Economía Colombiana, Revista de la Contraloría General de la República*, (297), 1-16. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/reformainstitucionalidad.pdf>

Rubiano, S. (2012, octubre). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley que reforma el Código de Minas. *Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –Fescol-*, Documento de Políticas Públicas N° 38.

Publicaciones periódicas no académicas

Londoño, V. (2013, 6 de mayo). Colombia no está preparada para la locomotora minera. *El Espectador*.

Pardo, L. A. (2013c, 4 de noviembre). Vacíos que motivan la corrupción minera siguen vigentes. *Razón Pública*.

Pardo, L. A. (2013d, 28 de agosto). Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. *Colombia Punto Medio*.

Pardo, L. A. (2013e, 13 de mayo). Resurrección del viejo Código de Minas. *Razón Pública*.

Pardo, L. A. (2012, 10 de diciembre). Modelo minero 2012 para Colombia. *Razón Pública*.

Pardo, L. A. (2011a, 6 de junio). La corrupción y la politiquería acabaron con INGEOMINAS. *Razón Pública*.

Pardo, L. A. (2011b, 6 de marzo). Institucionalidad minera desde una perspectiva social. *Colombia Punto Medio*.

Pardo, L. A. (2011c, 21 de febrero). Los retos de la minería del futuro. *Razón Pública*.

Pardo, M. P. (2012, 17 de diciembre). Panorama minero de Colombia. *Razón Pública*.

Parra, A. (2012, 30 de marzo). Colombia: La renta minera, migajas que se caen de la mesa. *Argenpress*.

Robinson, A. (2011, 9 de octubre). Oro antioqueño a punta de ametralladora: Los mineros artesanales se ven acosados por paramilitares, la guerrilla y el Gobierno. *La Vanguardia*.

Ronderos, M. T. (2011, 6 de septiembre). La fiebre minera se apoderó de Colombia. *Revista Semana*.

Rudas, G. (2013, 6 de junio). Renta minería y regalías: un debate ineludible. *Razón Pública*.

Rudas, G. (2012, 6 de febrero). Fraccionamiento de títulos mineros: detrimento patrimonial y dudas sobre la minería “responsable”. *Razón Pública*.

Rudas, G. (2010, 14 de octubre). El legado minero de Uribe. *La Silla Vacía*.

Rueda, M. I. (2011, 11 de julio). “Estamos ad portas de una tragedia ambiental”: ex ministro de Minas. *El Tiempo*.

Otras publicaciones

Aristizábal, L. (Periodista). (2012). *La lupa en el socavón* [Reportaje]. Noticias Caracol.

Catastro Minero Colombiano, (s.f). Disponible en:
<http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc>

Código de Minas (2010). Congreso de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia, 47.618, febrero 9, 2010.

Código de Minas (2001). Congreso de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia, 44.545, septiembre 8, 2001.

Decreto N° 3573 (2011). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 48.205, septiembre 27, 2011.

Decreto N° 4131 (2011). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 48.242, noviembre 3, 2011.

Decreto N° 4134 (2011). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 48.242, noviembre 3, 2011.

Decreto N° 1129 (1999). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 43.625, junio 29, 1999.

Decreto N° 501 (1995). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 41.780, marzo 24, 1995.

Decreto N° 1753 (1994). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 41.427, agosto 3, 1994.

Decreto N° 2811 (1974). Presidencia de la República. Diario Oficial de la República de Colombia, 34.243, diciembre 18, 1974.

Ley 99 (1993). Congreso de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia, 41.146, diciembre 22, 1993.

Ley 60 (1967). Congreso de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia, 32397, diciembre 16, 1967.

Registro Único Empresarial y Social —RUES (2013). Registro mercantil de la empresa Votorantim Metais Colombia S.A. Disponible en: http://www.rues.org.co/RUES_WEB/consultas/DetalleRM?codigo_camara=04&matricula=0001700126

Sentencia C-366. (2011). Corte Constitucional. Expediente D-8250, mayo 11, 2011.

Entrevistas

Entrevista realizada a Pardo, A. (2014, 20 de enero). Especialista en derecho minero-energético, Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, Bogotá.

Entrevista realizada a Puentes, G. (2014, 14 de enero). Profesor, Universidad del Rosario, Bogotá.

Entrevista realizada a Rodríguez, M. (2014, 20 de enero). Exministro, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá.

Entrevista realizada a Serrano, E. (2014, 14 de enero). Profesor, Universidad del Rosario, Bogotá.

Entrevista realizada a Valencia, M. (2014, 15 de enero). Asesor pequeños y medianos mineros, Recalca y Reclame, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista. Germán Puentes.

Administrador Público de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela Superior de Administración Pública. Maestría en Administración de Organismos Internacionales, Universidad de Paris XI. Especialista en Relaciones Económicas Internacionales del Instituto Internacional de Administración Pública de París. Coordinador del Programa de Ciencia Política y Gobierno.

Bueno, primero que todo: ¿estás de acuerdo con que esta entrevista se utilice para mi tesis y como material de consulta?

Puede utilizarla.

Básicamente quiero que hablemos sobre la cultura del servidor público. ¿A qué se debe que los funcionarios antepongan sus intereses personales a objetivos mayores?

Bueno, primero que todo hay que precisar cómo el alcance del término cultura de la función pública o cultura del servidor público. La cultura normalmente está soportada en una serie de usos, de tradiciones, de costumbres y cada organización tiene su propia cultura, y la cultura en alguna medida refiere también a la manera como cada organización entiende su misión y entiende su visión y entiende que para cumplirlas una y otra pues requiere de una serie de procesos, de una serie de objetivos claros, de una serie de estrategias, de una serie de distribución de competencias, y una serie de recursos físicos por supuesto y financieros. Pero lo fundamental en toda organización, pues obviamente son las personas que la encarnan. Las personas que son los servidores de esa organización al colectivo que va a atender a esa organización. Cada organización tiene por llamarlo de alguna manera una clientela, una clientela definida, una clientela propia. Tratándose del Estado, pues la clientela del Estado son todos los habitantes, no ciudadanos porque a veces uno habla de ciudadanos refiriéndose solamente a los mayores de 18 años. No, en el caso del Estado, la clientela del Estado son todos los habitantes de la geografía colombiana y los que siendo de otras nacionalidades viven aquí en nuestro territorio. Bien, esa es la clientela y ese sería un poco el alcance de la cultura de las personas que trabajan en una organización en concreto.

Y ya en la cultura del servidor público, pues obviamente esta soportada en principios, en valores de la función pública. Muy bien, pero la función pública entendiendo a esta como el conjunto de personas que están al servicio, que trabajan al servicio de la sociedad y que están vinculadas a las distintas agencias del Estado, tienen entonces estos servidores públicos muy claro qué cosa es el Estado para qué está el Estado y cuáles son las relaciones que el Estado tiene con sus clientes, o con sus servidores o con sus ciudadanos, que ellos tienen una serie de derechos frente al Estado. En eso ha venido digamos variando un poco esa concepción en la relación Estado-individuo, Estado-ciudadano porque depende efectivamente de cómo se entienden los servicios públicos y las demás respuestas que el estado debe dar a la comunidad y a los individuos en particular. En esa onda entonces, dentro del esquema del neoliberalismo por ejemplo, años 90 para acá se ha venido gestando como una especie de nomenclatura distinta. No nueva, sino un poco distinta a lo clásico, a la administración pública clásica. Y en ese sentido, entonces lo novedoso es ver que ahora el Estado habla más de clientes que de ciudadanos, más de clientes que de usuarios. Desde esa perspectiva si se habla de relación Estado-cliente es bien distinto a hablar de estado ciudadano. Pero bueno, ese es un ingrediente muy general de lo que podría estar alimentando la noción de cultura del servidor público. La cultura del servidor público es un poco en alguna medida como el paradigma, como la cosmovisión que tienen los servidores públicos para revisar las tareas que la Constitución, la ley o los reglamentos les encomiendan que realicen a cambio de una paga.

Muy bien, segundo aspecto de ese tipo de cosas. El conjunto de servidores públicos tiene una gran cantidad de segmentos o está dividido en una gran cantidad de especies, por llamarlo de alguna manera. Una especie de servidores públicos pues son los de elección popular. En los de elección popular hablamos de los alcaldes, los gobernadores, los senadores, los representantes, las corporaciones públicas en general, que van desde el Congreso, Asambleas, Concejos y las Juntas Administradores Locales. Ellos tienen un propósito bien particular y es distinto, y su filosofía, y su paradigma es distinto de aquellos que no son elegidos sino que son nombrados. Y los nombrados aparecen como consecuencia de que aquellos elegidos y que administran agencias del Estado como es el Presidente de la República, suprema autoridad administrativa y el gobernador y el alcalde pues tienen la potestad obviamente de vincular a sus equipos de trabajo, a sus equipos de colaboradores a una gran cantidad de personas que deben reunir unos requisitos relativamente mínimos y se llaman los de libre nombramiento y remoción y son muy pasajeros. Los pueden remover en cualquier momento y son y tienen la connotación o la especificidad de gozar de cierta confianza especial de quien los nombra: alcalde, gobernador o presidente. Pero también tienen otra característica que es que pueden ser postulados. De pronto el presidente no conoce a todo su equipo de colaboradores, entonces los partidos que colaboraron en la consecución del poder, entonces pueden formularle candidatos al presidente y así se repite a nivel del departamento y a nivel del municipio. Bien, esos son los de libre nombramiento y remoción, que vuelvo a decir, gozan de cierta afinidad con quien los nombra, se quedan en alguna medida comprometidos con ese favor de quien los nombra, quedan prácticamente cooptados.

Y luego viene el gran colectivo, que son los más estables. Y el colectivo de los más estables son los que ocupan cargos que la misma Constitución o la ley ha denominado cargos de carrera administrativa. Muy bien, y entonces aquí en Colombia, a diferencia de otros países los que son de carrera administrativa no son las personas, hablando de la carrera administrativa en general en Colombia. Sino, los que son de carrera administrativa son los empleos y los caballeros que aspiran a ocupar esos empleos deben superar una serie de pruebas; una serie de obstáculos. Esas pruebas y esos obstáculos los impulsan, los direccionan y los controlan la Comisión Nacional del Servicio Civil. Entonces todas las entidades que están regidas por la Ley Administrativa de Carrera General entonces están bajo el control y bajo la batuta de la Comisión Nacional del Servicio Civil que es la que en alguna medida puede contratar con universidades o centros especializados de servicios de personal. Una vez seleccionadas esas personas, para ocupar un cargo determinado, se nombra por quien lo debe nombrar, por el competente para el nombramiento. Y esa persona, en alguna ha adquirido el cargo por unos medios distintos a los que mencioné anteriormente. Entonces, no necesariamente pueden pertenecer al partido de quien los nombra. No tiene esa afinidad política. No es eso lo que se le examina, es su idoneidad, su competencia y en igualdad de condiciones al menos en teoría. Una vez vinculadas esas personas que deben conocer el cargo, pues obviamente pasan por un proceso de inducción, de capacitación permanente y bajo la dirección, se supone, de alguna persona que está por dentro de la organización competente para dirigir, para orientar el trabajo de los que llegan pues la cosa debería funcionar de la mejor manera posible porque se parte del principio de los que están ahora en la organización son los mejores que ofrece la sociedad, porque han participado en un concurso abierto. Si el director de ese tipo de cosas es una persona que conoce el programa de gobierno, se supone que la cosa debe funcionar muy bien.

Todo eso es un poco como la plataforma y el medio en que se mueven los servidores públicos, pero ahora bien, vamos a mirar es cómo y por qué razón las distintas entidades tienen celos institucionales. Esos celos institucionales aparecen explicados por múltiples razones. La primera, el temperamento de las personas que dirigen las instituciones. Hay algunas que son mucho más proclives a trabajar en equipo que otras, hay algunas personas que no les molesta que otras personas conozcan lo que ellas conocen, entonces, están mucho más dadas a la colaboración con sus pares, con sus iguales, pero hay otras, que definitivamente son muy celosas con la información. Porque consideran y consideran de manera legítima, que información es poder. El que maneja la información maneja el poder. Muy bien, entonces quieren todo el poder o buena parte del poder para su propia institución. Esa situación se replica exactamente igual a niveles inferiores dentro de la pirámide organizacional y a nivel de puestos de trabajo. Porque estamos en alguna medida, casi en una cultura de la competencia y del gran individualismo. Donde inclusive, casi desde la familia y la escuela y la universidad fomenta un poco esa práctica del individualismo, del sálvese quien pueda. Y por eso a veces con ese individualismo y ese sálvese quien pueda en las organizaciones aparecen muchas personas muy llamémoslo entre comillas, muy “vivas”, que no les importa inclusive pararse en los hombros de sus compañeros o de sus

dirigidos o de sus subalternos. Y hacerse ellos como halagar o ameritar o reconocer con el trabajo de sus compañeros y él se lo apropia de manera absurda, de manera egoísta, de manera arbitraria. ¿Pero, eso se puede desmontar? Un poco metiéndole filosofía casi oriental, los japoneses en respecto de este tipo de cosas no premian, no valoran esfuerzos individuales dentro de las organizaciones porque entienden que ninguna persona, ninguna organización conoce todo, lo puede hacer todo, sino que los productos son el resultado de una gran cantidad de esfuerzos colectivos. Y nadie puede apropiarse de ese trabajo colectivo sin reconocerlo.

Todo ese tipo de cosas, hace que los burócratas en el buen sentido de la palabra, como que sean recelosos de su trabajo, de defender su trabajo y de no colaborar. Pero si lo metemos a nivel de instituciones igual, entonces las instituciones no están dispuestas a colaborar de manera abierta, sincera, transparente para que de esa confrontación de ideas aparezcan lo que tu estás buscando que son los efectos sinergiales a nivel institucional.

Anexo 2. Entrevista. Enrique Serrano.

Comunicador Social y filósofo de la Universidad Javeriana. Candidato a Doctor en Filosofía de la Universidad Javeriana. Master en Estudios de Asia y África del Colegio de México, y Master en Análisis de problemas políticos económicos internacionales en la Universidad Externado y el IEP de París. Actualmente se desempeña como Profesor de Planta e Investigador de la Universidad del Rosario.

Voy a grabar esta entrevista para después transcribirla y usarla en mi tesis.

Con mucho gusto, por supuesto.

¿A qué se deben los celos institucionales y esa cultura del servidor público que se niega a colaborar para obtener resultados mayores?

Yo en primer lugar creo que esa cultura del celo institucional es muy antigua, no es nueva. Lo primero que tu tendrías que revisar es que eso siempre ha pasado, solo que la posibilidad de que los dominios se superpusiesen o entraran en relación directa, era más remota en el pasado; pero siempre ha habido una larga tradición de celos institucionales y de digamos un burocratismo exacerbado al interior de instituciones tanto estatales como no estatales y forman parte de la cultura colombiana y latinoamericana que es de naturaleza profundamente individualista. Por tanto, eso como vicio no es nuevo. Lo que si ha cambiado son las formas de ejecución y los sistemas a través de los cuales ese tipo de cosas se hacen evidentes. Hoy, con la rapidez y la simultaneidad con la que todos los procesos tienen que estar en marcha, especialmente en el sector público, pues se nota mucho más y se vuelve mucho más desesperante que existan esos digamos, rezagos del pasado, de viejas mañas, de mandos medios y de burocratismo excesivo etc., etc., y la sociedad reacciona con impaciencia, con toda razón, porque necesita tomar decisiones rápidamente y que no se obstaculicen por esas vías tan prosaicas los procesos en marcha.

Entonces, lo que yo creo que tu deberías decir o humildemente propongo, más bien, es que ante la lógica de expansión rápida y de simultaneidad del sistema público actual ese tipo de vicios son completamente inadmisibles y son viejos rezagos de formas de actuar que tienen que ser actualizados a la luz de un sistema o de una condición sistémica. Si el Estado funciona, cada vez más, con un patrón sistémico, este tipo de vicios serán relativamente obviados, y probablemente en otras entidades ya se ha logrado superar ese tipo de trabas. Pero como se trata de una cosa que es muy problemática y es que la minería parece estar en contra o enfrentada de modo radical con el medio ambiente y hay una tendencia social, en todo el mundo a pensar que los asuntos del medio ambiente no van para nada con los asuntos de la minería, ni con nada. Se ha vuelto una especie de patrón de excepcionalismo moral y político. Entonces, los aspectos ambientales se han vuelto intratables, como dotados de una sacralidad especial, moralmente indigna a las personas y todo, porque es el colmo que se haga esto y aquello. Entonces, la actividad minera entre otras, sería vista como absolutamente inaceptable y en general, como una especie de ilegalidad dentro de lo legal. Ese es el problema de fondo que hay en términos de la comprensión que en público se tiene de los asuntos ambientales en un país profundamente conservacionista y un poco ignorante como este, respecto de cuáles son los límites del tratamiento y la protección del ambiente y cuáles con las reglas de juego de la acción minera por ejemplo. Ese es un problema que tu seguramente viste al comienzo, pero que si se refleja en la lógica institucional, y es que debería ser más fácil, debería ser mas armonizable, o hay que encontrar la forma que sea mas armonizable las actividades mineras, con todas sus complicaciones y con todos sus requerimientos técnicos, para que no violen el medio ambiente, con los asuntos de naturaleza ambiental, con la prestación de servicios y con la disposición de las licencias y con todas estas cosas que las autoridades ambientales están llamadas a tener. Entonces, hay una especie de digresión digo yo, una especie de intrínquilis de conflicto entre actividades de naturaleza ambiental y actividades mineras, y se esta viviendo, o lo estás viendo como un fenómeno, porque los medios de comunicación, porque en general la sociedad no se preocupa mucho porque las dos cosas sean armonizables. Obviamente corresponde al Estado que eso se realice. No se cómo lo hace el Ministerio de Minas, pero de todas maneras tiene que haber unos requerimientos y unos reglamentos perfectamente

establecidos en contacto con el Ministerio de Medio Ambiente sobre lo que se puede, lo que no se puede, dónde no se puede y bajo qué condiciones.

En términos de estudios burocráticos eso se llama la cultura del amaño. La cultura del amaño es aquella por la que se conoce la ley pero se interpretan solo los aspectos que en una determinada condición convienen, y se cumplen formalmente, pero en otros ejes se es laxo o simplemente se les ignora. Entonces, el problema de la actividad minera es que en la tradición colombiana es una actividad libre y no reglamentada, es una actividad casi espontánea. Por ejemplo, sitúo el caso de las esmeraldas. Las explotaciones ya contemporáneas de níquel y carbón y todo eso, pues están ya sometidas a criterios industriales, y los criterios industriales pues tienen una serie de normas, pero la explotación pequeña no. Este tipo de cosas tienen que ver con una especie de fronteras de ley, cuellos de botella de la legislación. Por tanto, la perspectiva de falta de sinergia, es que ni siquiera hay sinergia, ni siquiera todavía hay una intención sistémica, como te digo. Entonces, la clave sería llegar, al menos en el mediano plazo, a una comprensión sistémica de la relación entre medio ambiente y minería.

Además, tampoco está tan claro la condición de riqueza que supone el subsuelo y la minería, porque es que también un país como este en muchos aspectos no podría darse el lujo de ignorar su riqueza minera. Curiosamente, desde hace 10 años es esencialmente un país minero, ya no agrícola. O sea, los ingresos principales los obtiene por vías mineras. Entonces, con esa perspectiva, ya es incluso un problema de interés nacional. La minería es una cosa muy seria y vivimos de ella como para que no se reglamente o no se armonice, por ejemplo con los aspectos medio ambientales, que son tan importantes.

Anexo 3. Entrevista. Luis Álvaro Pardo.

Economista, especialista en derecho minero-energético. Ha trabajado en el Ministerio de Minas, Ecopetrol, Carbocol e Ingeominas.

¿En qué contexto surge el Código Minero?

Es fruto como de dos cosas que pasan en el mundo. Una es la aparición del Consenso de Washington, que eso después tiene que ver con que la mayoría de países de América Latina estaban prácticamente quebrados por el tema de la deuda externa. Entonces llega el Banco Mundial a todos estos países y les dice: oiga yo les puedo refinanciar su deuda externa, pero ustedes tienen que aplicar unos ajustes estructurales en sus economías. Y uno de esos ajustes tenía que ver con reformar los códigos de minas. Por eso, en la década de los 90 se reformaron casi todos los códigos mineros de América Latina. Colombia fue el último de esa generación en el año 2001. Y cuando uno los lee todos uno ve unos patrones que van muy en línea con el Consenso de Washington: desaparece el Estado empresario, todo hay que dejárselo al sector privado, el Estado no interviene en nada escasamente regula. Y es entregar todos los recursos naturales al mercado, eso es básicamente la Ley 685, en el nivel externo. Y ya internamente desde que se había aprobado la nueva Constitución en el 91, pues empezaron presiones muy grandes para reformar el código de minas y armonizarlo con la Constitución Política. Entonces, en el año 98 Samper trató de modificarlo. Para eso contrató a dos abogadas mineras María Luisa Aramburo y Margarita Ricaurte para que hicieran un borrador del Código de Minas, lo llevan al Congreso y cuando va a empezar el análisis los indígenas dicen que esa reforma no fue consultada con ellos y la reforma se cae. En el año 2000 Pastrana contrata nuevamente a un grupo de abogados Martínez y Córdoba, que son mineros que trabajan con multinacionales, para que hagan un borrador del Código y se lleva al Congreso y lo aprueban, que es la Ley 685 del 2001.

Entonces, las cosas que tienen que ver con la Ley 685: las presiones del Banco Mundial por un lado, y las presiones internas de las compañías y estos caballeros redactando el Código de Minas. Después, hacia el año 2001-2002, las multinacionales ya sabían que se venía un boom en el precio de los minerales, entonces a ellos les cayó de perla la reforma al Código de Minas en Colombia. Es muy curioso que pasaron varias cosas que las favorecieron. Por un lado, el Estado desaparece y le deja todo a los privados. Por otro lado, Uribe prácticamente acaba con el Ministerio de Ambiente cuando lo fusiona con el de Vivienda. Y ese fue todo el periodo de Uribe; un periodo en el que el Ministerio de Ambiente prácticamente se convirtió como en un viceministerio o en una oficina más del Ministerio de Ambiente. No les daban recursos, no tenían personal. Cuando más había que fiscalizar, lo acabaron, lo minimizaron. Igual pasó con lo minero, cuando más fuerte debía ser prácticamente lo acabaron, porque en el año 2004 acabaron Minercol y lo fusionaron con Ingeominas, que es una decisión súper absurda. Una entidad que está encargada del servicio geológico y conocimiento del suelo, le metieron las tareas del administrador del recurso que era Minercol y se volvieron un ocho. Además de los problemas de corrupción que hubo con los directores de esa época entregando títulos, nadie sabía de nada, las grandes multinacionales fueron los años en los que consiguieron muchos títulos. AngloGold Ashanti y Mineros S.A aprovechan esa época y consiguen trescientos y pico de títulos. Y a los pequeños y medianos mineros les embolataron su programa de legalización.

Yo no sé si son tan inteligentes, yo creo que sí. Ven venir un boom de minerales entonces ellos presionan: se cambia el código, se reducen al mínimo las autoridades que tienen que vigilar que es el de Ambiente y el de Minas. Y todo el periodo de Uribe pasa así calladito y en silencio. Ya es hacia finales de Uribe que ven que el Código de Minas se les está yendo de las manos y que hay mucho conflicto con lo ambiental, entonces empiezan a trabajar el la Ley 1382. Entonces se hacen unas modificaciones ahí, de todo ese Código realmente no valían la pena más de tres o cuatro cosas. Y fijate lo perverso del asunto y es que lo aprueban, uno de los artículos que les sirvió a ellos, no a nosotros fue el de la renovación de los contratos. Entonces durante esos dos años que les da la Corte Constitucional para que esa Ley quede vigente, todos los contratos que hay que renovar entonces se acogen al nuevo contrato y les renuevan automáticamente. Y estos tres años de Santos pues son los de mayores contradicciones. Antes nos quejábamos que no habían políticas de Estado, hay políticas de largo plazo, pero ahora la queja es que ni siquiera hay políticas de gobierno. En el periodo de Santos si tu miras específicamente amazonas, vas a encontrar por un lado el Ministerio de Ambiente y por

otro lado, el de Minas y el Presidente jugando a quedar bien con los dos. Por lo menos con Uribe tu sabes para dónde va todo ese despelote, en cambio con Santos no. Para lo que estás trabajando, el tema de mirar la incongruencia y la falta de políticas de Estado y políticas de gobierno, con el amazonas tiene ahí por un lado. Por el otro lado, está la lucha contra la minería ilegal. Entonces, como no había normas en Colombia que permitieran destruir la maquinaria porque eso significaba violar el debido proceso, entonces se va Mauricio Cárdenas y se consigue una norma de la Comunidad Andina de Naciones, elevan esa norma y le dan un carácter supranacional y la traen a Colombia y la aprueban en Colombia. y aquí, como las normas supranacionales no tienen revisión constitucional y lo avalan todo.

¿Qué es lo que pasa en el fondo con la minería? Que lo maneja un grupo. Lo manejan los abogados mineros y las empresas mineras. Entonces, claro lo que a los tipos no les gusta de otro sector entonces lo hacen aprobar. Entonces, esos todos los problemas que hay con el tema ambiental, especialmente. Ahorita no les gustó la consulta previa, entonces están viendo a través del Ministerio del Interior como la pueden cambiar. Eso en últimas se resume en la cooptación del Estado por grupos de interés, donde cada uno dicta sus normas en contravía con las otras.

¿La solución es que el Estado asuma de nuevo las riendas de la minería?

No es que las tome, es que nunca las ha tenido. En el segundo libro hice una revisión del tema minero desde el decreto supremo de Simón Bolívar en el año 1828, que Bolívar dice estas son las obligaciones del Estado con respecto a los recursos naturales no renovables del país, y la conclusión es que el Estado nunca ha hecho la tarea. El Estado nunca ha cumplido con los mandatos de las Constituciones nacionales en Colombia. Todos los censos mineros que se han hecho en este país lo que demuestran es que lo característico no es la gran minería formal, lo predominante y la característica común en este país es la minería informal y la ilegal de toda la vida. Y esas son dos características básicas de estados precarios, casi fallidos: que no ejercen su función, que no tienen control del territorio, que no son capaces de imponer el monopolio en el uso de las armas.

Ahora, ¿qué está pasando con la persecución a los mineros?

Yo trabajaba incluso en el Ministerio cuando se aprobó la Ley 685, al Ministerio no lo tuvieron en cuenta para elaborar esa reforma, esa reforma se hizo por fuera, pero nunca se le informó al Ministerio en qué consistía la reforma. Nosotros sí sabíamos que iba a haber una reforma, pero eso se trabajó afuera. Nosotros supimos una vez que me tocó ir al Congreso y a la sanción presidencial. Nunca tuvieron al Ministerio en cuenta, nunca le mandaron el borrador para ver qué opinaba, el área jurídica del Ministerio, que es la que debería haber estado ahí metida la llamaron el día que fue la sanción presidencial, entonces fijate la cosa tan aberrante.

¿Entonces, qué se aprueba ahí en el Código de Minas? Las equidades que generan inequidad, conceptualmente es un Código de Minas que es equitativo porque te dicen que desaparecen todas las escalas de la minería y todos los mineros tienen la misma oportunidad. Pero eso en la práctica es un absurdo, es como poner a correr a un parapléjico con el hijo de miento, por Dios, nunca lo va a igualar. Las empresas tienen plata, abogados, capacidad de influir y de cooptar. Un pequeño minero ni siquiera tiene para el bus para venirse a Bogotá para venirse a Ingeominas a preguntar cómo va su solicitud. Entonces, tu miras el Código y es perfecto, pero en la práctica no tienen igual oportunidad, es excluyente de entrada.

En el segundo capítulo encontré que al haber sido aprobado de esa forma, lo que hizo fue que se generaron una serie de fenómenos que yo creo que el Estado no los tenía previstos. A raíz del alza del precio del oro en el año 2002-2003, se reconfiguró por completo el mapa de la minería en Colombia. Porque tu antes del 2002 podías identificar los barequeros, sabías donde estaban los pequeños y medianos, donde estaban las Farc, etc. Pero cuando el precio empieza a subir esto se vuelve un caos. En ocho años tu no puedes decir cuál es el mapa minero del país. Tienes unas categorías, pero tu no sabes dónde están porque sucedieron varios fenómenos. Tu encuentras hoy barequeros que hicieron plata y hoy tienen una retroexcavadora, tienes pequeños y medianos que tienen cinco retroexcavadoras, mineros que siendo ilegales por no tener títulos tienen empresas legalmente establecidas.

Si tu supieras la lista de leyes, decretos, resoluciones que hay, mira es infernal. Pero esa otra característica de los Estados precarios, que son prolíficos a la expedición de normas, pero que nunca tienen una forma de ejecutarla porque fuera de Bogotá no se conocen, y si se conocen no hay forma de hacerlas aplicar. A este país se le ríen en la cara al Estado.

Se tiende a pensar que un nuevo Código soluciona todos los problemas...

Te puedo mostrar archivos y archivos de normas. La norma está, pero la sacan y al otro día la cambian o no hay cómo hacerlas aplicar. Entonces tienes la Ley 685, bonito el libro traducido al inglés. Pero la forma como está escrito te da para que sea de una laxitud increíble y los abogados que hay son impresionantes. Los tipos son capaces de mostrarte que esa norma que uno la lee y dice esto, los tipos son capaces de con argucias de interpretación de demostrar que dice lo contrario. Entonces, al Ministerio de Minas lo viven jodiendo así.

Te hago una pregunta. ¿Por qué si la Corte Constitucional dijo que le daba a la Ley 1382 dos años para que el Ministerio volviera a presentar una reforma al Código de Minas, por qué no se presentó? A la industria grande no le conviene, no le servía la Ley 1382, quieren volver a la Ley 685. Y patalearon y jodieron para no dejarla presentar. Algo de interés tenía el Ministerio, que tenía el borrador pero no se presentó. Es un Estado tan débil que llega un abogado y se mueren del susto.

¿En qué momento el negocio dejó de ser la explotación y pasó a ser la especulación?

Fueron dos cosas. Una, pues obviamente con el auge de precios pues todo el mundo quería tener minas. Pero en los últimos años fue tan desmesurado el otorgamiento de títulos, que de todas formas las áreas de interés o las áreas con alguna potencialidad se fueron acabando. Las grandes empresas, con información privilegiada, lograron acceso a esas áreas. La mayoría de esas áreas las tiene hoy AngloGold Ashanti y Mineros S.A. Entonces, el negocio de la gente de Ingeominas fue conseguir el título e irlo a vender por fuera, y ya no vale el salario mínimo, ya vale 10-15 millones y si tiene licencia ambiental vale muchísimo más. Esa fue una de las razones: el alza de precios de los minerales y la corrupción de Ingeominas en la otorgación de áreas e información privilegiada. Y lo otro es que el gobierno mantuvo durante dos años congelada la presentación de solicitudes, eso hizo que los que tenían título se valorizaran.

¿Por qué no hay interés del gobierno en legalizar a los pequeños y medianos mineros? Hay grupos legales, por ejemplo constructores que no les interesa comprarle material de construcción a un tipo que tenga un título. Les interesa ir al mercado negro donde se lo venden más barato. Esos tipos presionaron para que no hubiera legalización. Y eso fue una perversidad de los programas de legalización, haberles autorizado a los mineros en proceso de legalización comercializar sus materiales. Fue perverso porque generó ese doble mercado y hoy los mineros no se quieren legalizar.

¿Cuál es la solución?

Bueno la solución es lo que estamos trabajando ahorita en la Contraloría y es dejar de ver al sector minero como un sector y empezar a verlo como lo que es un macro-sistema complejo, por todos los impactos que tiene en su entorno. Entonces, si tu ves el sector minero solo no haces nada. Tu puedes proponer una reforma al Código de Minas y no haces nada si al mismo tiempo no haces una reforma en lo ambiental, en lo étnico, en lo económico, en lo tributario, en lo penal. Que no sea fruto de una rebatía entre ministros, sino mirarlo integralmente para tener una mirada integral.

[...] La legalización minera es un absoluto fracaso. Van siete programas de legalización, la tasa de efectividad es apenas del 3.78%. O sea, de 100 mineros que se quieren legalizar, escasamente se legalizan cuatro. Ha sido un fracaso. Vayan y mírenlo por qué es un fracaso. La Contraloría encontró que en el 2012, el 98% del presupuesto del área de fomento de la ANM se lo gastaron en cursos de capacitación.

¿No necesitamos una institución científica que haga estudios serios para evaluar proyectos mineros?

Eso no se hace y debería ser justamente al contrario. Por ejemplo lo que hemos hablado del proceso de licenciamiento minero y es que no es como hoy que el minero va primero donde la autoridad minera y le dan el título y después se va al Ministerio de Ambiente y le dicen no es con nosotros es con las CAR. Entonces, es el tipo enfrentado a varios rostros del Estado, a varias agencias del Estado. Y los tipos tienen la habilidad de jugar con eso. Hoy el empresario minero sabe que entre más se contradigan dos funcionarios para él es mejor. La ventana es más grande y por ahí cabe el elefante. Entonces, con todas esas áreas grises juegan. Todas esas torpezas e indelicadezas las usan para su provecho.

Nosotros miramos el tema de Estados Unidos, incluso trajimos a una colombiana que trabaja el tema ambiental allá y nos hizo una charla formidable. En Estados Unidos cuando pides un proyecto de gran minería, en la decisión concurren todas las entidades del Estado: desde el central en Washington, hasta el federado y hasta las oficinas de casa y pesca de los condados se deben pronunciar. Es impresionante. Entonces, el Ministerio de Energía va recogiendo todas las respuestas que se van dando y va sacando un consenso y le dice al empresario sí o no. No como aquí que todos dicen una cosa diferente. Eso se debe acabar, si hay una mirada integral el Estado debe dar una respuesta única e integral a una solicitud minera, evaluando absolutamente todas las cosas. Y antes de arrancar el Estado tiene información de cuáles son los impactos, el Estado, no el empresario. Aquí es al revés. Obviamente el empresario va a decir lo mínimo. Pero es una deficiencia de Estado impresionante, la Contraloría tiene unas declaraciones de la ANM Constanza García, la Presidenta, donde en una charla con mineros y había funcionarios de la Contraloría, la señora dice que el Estado renovó el contrato de Cerromatoso sin que el Estado tuviera un solo estudio sobre minería de níquel en Colombia, que toda la información se la dio Cerromatoso.

Por eso en el libro dos le doy tan duro a la UPME. La UPME son un lagarto que llaman “el pollo” toda la vida lagarto. Un tipo que cada ocho días se emborracha con Eduardo Chaparro el de la Andi, son uña y mugre. Y el tipo lleva ahí sentado ocho años. Yo le evalué los dos planes de desarrollo minero y son de una pobreza absoluta, no saben nada. Una charla con ese tipo de minería se va es por la anécdota. La Unidad de Planeación Minero Energética debería estarle pasando los estudios al Ministerio de Minas y a la ANM de para dónde va la minería, qué está pasando con la minería. Pero se la pasa es dándole los contratos a sus amigos. Un plan de desarrollo arranca por un diagnóstico, no tienen ni idea de lo que está pasando en el país. Encontré por lo menos unas 15 cosas de las que no tienen ni idea.

La peor corrupción de este gobierno, el hecho que lleve a que esto no tenga solución son las Fuerzas Armadas. Que donde quiera que tu vayas hay corrupción. Todos le pagan al ejército a los policías. En el río Inírida hicieron un operativo que les costó 10.150 millones de pesos; un operativo para destruir cinco balsas, y yo fui y hablé con los balseiros, llevan ahí toda la vida trabajando con indígenas. Y al ladito si pasan los que traen combustible de contrabando de Venezuela, pasan los que sacan el tungsteno, a esos si no los ven. Esa es la corrupción más grande. Entonces como en muchos sitios del país el Estado no tiene presencia o su presencia se reduce a que tiene presencia militar, si es corrupta imagínate lo que tenemos.

[...] British Petroleum tuvo que vender todas sus operaciones en América Latina para pagar la multa allá por lo del Golfo de México y aquí la Drummond paga una multa de 7.000 millones con 20 horas de trabajo, que entre otras cosas no es la multa más alta como dijeron en el Ministerio de Ambiente, Guillermo Rudas dijo que la multa más alta podría ser de 15.000 millones de pesos.

¿Quiénes toman las decisiones en materia minera en el país?

Las toman un grupo muy pequeño, conformado por empresas y personas dentro del Estado que tienen la capacidad y el poder de manejar las cosas. No son más de 12 personas en todo el país [...] No había condiciones para reabrir la ventanilla, el catastro sigue en mal estado y no ha terminado de resolver todas las solicitudes mineras que hay, porque resulta que de las 19.000 solicitudes resolvieron 16.000, pero las que quedan son de demandas. Entonces, no había condiciones para reabrir la ventanilla y había una presión muy grande para que no se reabriera, pero el Procurador va y manda una carta diciendo que estaban incumpliendo sus funciones y tuvieron que abrir.

Anexo 4. Entrevista. Manuel Rodríguez.

Primer ministro de Medio Ambiente de Colombia. En 2013 fue seleccionado como uno de los 10 mejores líderes de Colombia, distinción otorgada por la Fundación Liderazgo por Colombia y la Revista Semana. Actualmente es profesor titular de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes y columnista del diario El Tiempo.

En qué te puedo ayudar?

Básicamente lo que quisiera que me contaras y si lo podemos dejar grabado para después usarlo en mi tesis, es sobre la fusión ministerial, bajo qué contexto surge...

Por supuesto.

No, realmente es una cuestión del presidente Uribe que anuncia en la campaña que va a reducir, una cuestión bastante populista a mi juicio, que va a reducir el gasto del Estado entonces que va a reducir el número de ministerios. Todo surge de ahí. Entonces, ahí surge la fusión del Ministerio de Desarrollo y Ambiente. Eduardo Uribe le escribe un memorando a Rudy Holmes, que en ese momento estaba muy cercano a Uribe y le propone, bueno tiene mucho sentido que la parte de agua y la parte de ordenamiento territorial se una al de medio ambiente y con ese concepto trabajó Rudy Holmes para proponer esa fusión. Yo una vez le pregunté a Rudy por qué quedó Vivienda dentro de la fusión y lo que me contestó fue: porque no sabíamos donde meterla, simple y llanamente.

Ahora, el ministerio daba la oportunidad de tener un gran ministerio realmente. Para venirme más adelante, cuando vino la elección de Santos, en la campaña del Partido Verde y en la campaña de Fajardo, que yo estuve en ambas, la propuesta que yo lideré fue que no modificaran el Ministerio de Medio Ambiente, distinto a sacar de ahí lo de Vivienda y que, por el contrario, era un Ministerio que tenía muchos dientes porque tenía en sus manos el ordenamiento territorial total del país y la administración del agua. Con lo que se podía hacer un manejo integrado del agua. El problema, más que la fusión fue la poca prioridad que el gobierno de Uribe le dio al tema ambiental, que cuando se hace la fusión la parte presupuestal del área de medio ambiente sufre. Que es lo que muestra un estudio que hizo la Embajada Holandesa sobre el tema. La Embajada Holandesa, que ha sido un gran donante aquí en Colombia, en el año 2007 le iba a dar una gran donación al Ministerio, entonces hizo una gran evaluación y miraron la cosa, y lo que muestran ahí es que el presupuesto de la parte ambiental descende fuertemente. Entonces, ahí un debilitamiento. Con la fusión se pudo fortalecer la parte ambiental. Además, se crea un Ministerio que requería a una persona con una gran experiencia en el sector público y con una gran concepción de desarrollo sostenible. Requerían un señor ministro ahí para liderar todo ese proceso, porque ahí había una oportunidad y realmente de la fusión lo que resultó fue un debilitamiento de la parte ambiental pero no fue accidental, fue a propósito.

A mí no se me olvida cuando salió Sandra Suárez y entró Juan Lozano, y me dijo: mira, te voy a contar lo que me dijo Sandra Suárez cuando me entregó el cargo. Le dijo: Juan, ahí le entregué ese Ministerio ya bastante saneado, ahí salí de todos esos ambientalistas. O sea, de alguna manera, ella tenía instrucciones de sacar la gente que era indeseable y que ya había dicho el ministro Londoño antes de posesionarse. El ministro había dado una declaración violenta contra los ambientalistas, que eran lobos vestidos de ovejas. Evidentemente, en el gobierno no había un buen clima para los ambientalistas. Simultáneamente, si uno mira en retrospectiva pues claro cuando creamos la Ley 99, eso fue hace 20 años, pero claro la circunstancia cambió fuertemente, el país creció económicamente de una forma impresionante, y además incorpora todo este tema de la minería. Y al incorporar todo este tema de la minería, pues se requería un fortalecimiento institucional a nivel nacional y a nivel regional.

Entonces, claro ahí coinciden dos cosas. Se consideraba el Ministerio como una incomodidad para la minería, en un gobierno con una visión distinta lo que habría hecho sería fortalecer la capacidad del Ministerio y de las

Corporaciones Regionales para la gestión minero-ambiental y no se hizo. En el sector minero ha habido mucha improvisación. Me acuerdo cuando escribí una columna diciendo que qué horror todos esos títulos mineros que estaban dando desordenadamente y eso era un despelote. Y se vino el ministro Hernán Martínez con una columna en El Tiempo violenta diciendo que era falso, que el Ministerio de Minas tenía la capacidad la capacidad técnica y no se qué. Y yo conseguí unos datos con los que demostré que lo que estaba diciendo era falso y lo escribí en otra columna.

¿Ese despelote fue premeditado?

El principio de todos los males está en el Código Minero. El Código Minero es el lío. Es una concepción donde lo ambiental no está. Primero, vaciaron la legislación ambiental dentro del Código Minero. Eso fue terrible. De ahí fue que eliminaron la licencia de exploración que estaba en la Ley 99. Y claro, toda esta cuestión de utilidad pública e interés social es fatal, es darle un rango a la minería por encima de cualquier otra cosa. Porque claro, se entiende muy bien el interés público para hacer una carretera o se podría entender muy bien cuando el país ya ha decidido que una región *x* se puede hacer minería, pero que se haga de una vez dando el título minero es una cuestión atentatoria contra muchas cosas. Entonces, ahí es donde arranca el problema.

En estos días estaba mirando un estudio sobre Alaska, una zona que quieren explotar. Qué es lo primero que uno encuentra? Un gran estudio de la EPA en toda la región para ver cuáles podrían ser los impactos de una explotación petrolera y minera en esa región. Maravilloso estudio, antes de cualquier cosa. Para decir si es o no posible hacerla. Esa otra lógica de que tu vas por delante ordenando el territorio a través de los títulos mineros es tenaz.

En la columna de María Isabel Rueda habla sobre los abogados canadienses que asesoraron el Código...

En América Latina hubo un programa de cooperación técnica e internacional de la Agencia Canadiense de Cooperación para ayudarle entre comillas a todos los países a fijar sus códigos y no fue un caso distinto el de Colombia, fue igual en Argentina, bueno ya no me acuerdo cuáles. Hubo unas ONG's que denunciaron la cosa en Canadá y casualmente, en noviembre del año pasado que me invitaron a la Universidad de Miami a un foro minero, uno de los participantes era un colombiano y empezamos a conversar, y me dijo que él había participado como consultor en la redacción del código desde una firma canadiense.

Hablemos sobre la improvisación de las decisiones...

Lo de Ingeominas yo creo que fue por el escándalo, porque fue monumental. Rodado hizo esa denuncia tan dura de la piñata de títulos, y de ahí es que sale el tema de la Agencia. No había alternativa, tenían que borrar esa imagen horrible que se creo sobre una agencia corrupta en manos de los mineros, unos tipos que le entregan las coordenadas de la minería a los tipos que iban a conseguir los títulos, con ese señor que estuvo de director y que después pasó a trabajar con una de estas grandes mineras, con AngloGold. La agencia Ambiental, pues claro, como volvieron a crear el Ministerio, no sé exactamente quién salió con el cuento de la Agencia, pero de todas formas ya en algunas países hay agencias de licencias ambientales.

¿Por qué se tiende a pensar que los temas ambientales no van para nada con la minería?

En el caso de la minería, es que el tema ambiental se incorporó en el Código. Se vació la parte de la legislación ambiental en el Código Minero. Eso, desde el punto de vista de la arquitectura jurídica es incorrecto. Se necesita una legislación ambiental, punto. Y no una legislación ambiental especial para la minería.

Pareciera entonces, que desde el 2001 todo viene en declive...

Si, ha habido una decadencia de la política ambiental muy fuerte, que se expresa particularmente en la asignación de los recursos económicos al tema. Y claro, con todo ese crecimiento económico del país, lo que se espera es que se fortalezca la institucionalidad ambiental, no que se debilite. Dentro de las funciones del Ministerio está, lo que pasa es que no las está cumpliendo. Por ejemplo, dar las pautas ambientales para los planes sectoriales [...] Lo que debería existir en la legislación minera es que se haga el ordenamiento territorial previo, más que el ordenamiento territorial el ordenamiento ambiental que hagan deseable o no la minería en una determinada área.

Debería haber dos piezas fundamentales en un Código Minero ideal. Uno, que se haga el ordenamiento previo a entregar concesiones y títulos. Dos, que en aquellas áreas donde se puede hacer minería se haga un análisis beneficio-costos para cada uno de los proyectos mineros. Pero obviamente eso se le ha ocurrido a mucha gente, pero obviamente no se hace porque muchos proyectos se rajarán.

Anexo 5. Entrevista. Mario Alejandro Valencia.

Economista, miembro de la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio, RECALCA y de la Red Colombiana Frente a la Gran Minería Transnacional, RECLAME.

¿Puedo grabar la entrevista para después usarla en mi tesis?

Claro que sí.

Quisiera empezar con la falta de sinergia que hay entre la ANM y la ANLA

Sí, mira yo soy como víctima de esa desconexión que existe, yo hago parte como asesor de la mesa de negociación del gobierno con los pequeños mineros y todas las dificultades, digamos, es imposible avanzar en cualquier tema. Nosotros llevamos ya en esta mesa 4 meses, pero el problema viene desde hace unos 3-4 años y nunca ha habido posibilidad de avanzar en nada porque existe una desconexión entre todas las entidades del gobierno. Cuando uno se sienta en esas mesas, siente que tiene que negociar como con cinco gobiernos diferentes. Entonces, eso es una negociación con el Ministerio de Defensa, otra con el Ministerio de Minas, otra con el Ministerio de Ambiente, otra con el Ministerio de Trabajo. Es imposible llegar a un acuerdo sobre cualquier tema, sobre nada. Uno cuadra algo con el Ministerio de Ambiente y a la reunión siguiente ya se descuadró por el Ministerio de Minas. Yo creo que eso no es por una falta de planeación, por una descoordinación; yo creo que eso es un plan deliberado para que sea así, porque finalmente sí existe una política funcionando y marchando que le sirve a los intereses de las transnacionales. Cerrejón está operando, Glencore está operando, y bueno hay una serie de proyectos que no han entrado porque hay una presión social para que no entren, pero no porque no exista voluntad del gobierno para que se dé. Lo de Santurbán se cae no porque el gobierno no crea en eso, sino porque hubo una presión social muy grande. Y yo pensaba, esas negociaciones son una pérdida de tiempo estar hablando con un poco de viceministros, de directores o incluso los ministros, porque aquí el que toma las decisiones sobre política es Santos y Santos está casado con las transnacionales.

Entonces no va a haber posibilidad de que exista una política minera energética que de verdad le sirva al país bajo un gobierno como este, que corresponde con; es un periodo que comienza realmente en el año 2002 con el gobierno de Uribe. Allí empieza toda una estrategia que Uribe logra montar y logra consolidarse como una política estatal que es la política de confianza inversionista, que parte de varias lógicas. Una de esas lógicas es que los colombianos somos como una especie de incapaces, que no tenemos la capacidad de hacer nada y luego, la única posibilidad de desarrollar este país es si vienen los extranjeros y nos desarrollan. Entonces, si aquí no hay inversión extranjera, no podemos hacer nada. Entonces se monta toda una lógica del Estado para facilitar los negocios del capital extranjero y para facilitar esos negocios se tiene que hacer una serie de concesiones. Entonces, las concesiones tienen que ver con exenciones y beneficios tributarios, que para el país son muy costosos. El mismo Banco Mundial en un documento que sacó en junio de 2012, el Banco Mundial, el documento se llama El gasto tributario en Colombia y el Banco Mundial dice que en Colombia hay 201 tipos diferentes de beneficios tributarios. Por supuesto, no todos esos son para el capital extranjero, sino en total. Pero lo que dice el Banco Mundial es que es muy raro, que Colombia teniendo 201 de beneficios tributarios no tenga un solo estudio que muestre cuáles son los beneficios para el país de esas exenciones tributarias. No existe. Si tu le dices al gobierno, dígame de todo lo que usted le ha regalado a las transnacionales o en general con los beneficios tributarios, dígame realmente cómo se traduce eso en beneficios para el país? No existen los estudios que muestren eso. Eso es una teoría: disminuyamos los costos laborales, permitamos flexibilización laboral, no hagamos control ambiental, no fiscalicemos, dejemos que el capital opere como quiera y si el capital viene el país se va a desarrollar. Eso pues no ha sido así, los datos recientes muestran que no ha habido ningún beneficio para el país. Si uno va y mira los beneficios laborales, económicos, ambientales, sociales, no existen. No hay forma que eso ocurra, por una razón muy sencilla: ese capital extranjero no viene a desarrollar a Colombia. El capital extranjero viene porque hacer ganancias acá es más fácil que hacerlas en otra parte. Si yo soy un inversionista estadounidense o canadiense o de Londres, y yo tengo 100 dólares que no se donde invertirlos, yo le digo a mis asesores bueno dónde invierto 100 dólares en la bolsa de valores de Toronto no, en Wall Street tampoco, en guardarlos en un Banco de Nueva York a

tasas de interés 0. Entonces, a algún asesor genio se le ocurre, no pero es que allá en Suramérica hay una republiqueta que se llama Colombia donde el Presidente hace lo que nosotros le digamos. Ah bueno entonces vamos a invertir los 100 dólares allá y le garantizo que no va a haber fiscalización, ni va a haber control, puede sacar toda la plata, hay beneficios tributarios, puede hacer lo que quiera.

Esto como se introduce específicamente en el tema minero-energético, para el tema minero-energético está regido por el régimen tributario general del país, pero se beneficia, yo creo que además de todos los beneficios que reciben los grandes capitales en Colombia en general, también hay zonas francas especiales, los contratos de estabilidad jurídica a los cuales solo pueden acceder empresas que son muy grandes. Es decir, ganan económicamente de la debilidad del Estado. Y te voy a poner un ejemplo muy concreto, eso tiene que ver con los paraísos fiscales y algo que en todos esos cuentos de la tributación internacional se llaman los precios de transferencia. El director de la Dian, Juan Ricardo Ortega, reconoció en una entrevista hace unos meses, como en agosto, que todos los minerales de Colombia se venden a través de paraísos fiscales. Es decir, lo que hace cualquier empresa minera es llegar a Colombia, establecen un holding aquí en Colombia o ponen una oficina. Pacific Rubiales es una empresa que opera con una oficina, pero todas sus 23 empresas están constituidas por fuera de Colombia, en Canadá, en Panamá, en paraísos fiscales. Y esas empresas lo que hacen es que cuando extraen el mineral, ese mineral no se lo venden a los consumidores finales, sino que lo venden a través de paraísos fiscales, porque lo venden a un precio menor que los precios internacionales. Entonces, cogen el mineral, se lo venden a una empresa que está vinculada con la misma empresa que está en Colombia y que es empresa de papel que está en algún paraíso fiscal, se lo venden más barato. Al Estado colombiano solo le pagan los impuestos y las regalías por el precio del mineral que se vendió en Islas Caimán por ejemplo. Pero después de que se hace esa transferencia y pagan los impuestos y las regalías aquí en Colombia, el mineral se lo venden a un consumidor final a un precio obviamente mucho más alto, y ahí ya no tienen que pagarle nada al Estado. ¿Cuánto ha perdido el Estado colombiano por esto? Pues ese es el gran misterio porque nadie sabe. Nadie sabe a quién le venden. Si tu le dices a la Dian dígame a quién le vendió cualquier empresa Carbón, Oro o Petróleo, no saben.

Pero peor aún, la directora de la ANM que en febrero del año pasado era Sarmiento en una entrevista también reconoce que nosotros no sabemos cuántos minerales se extraen del país, no hay forma de saber, porque el dato de la producción de mineral por constitución, está a cargo de la empresa minera. O sea, es la empresa minera la que le dice al Estado yo saqué este mes 20 toneladas de carbón y el Estado le cree de buena fe porque no existe forma de saber si eso es cierto o es falso. No existe forma de saber no porque no exista técnicamente la forma de saberlo, no existe porque al Estado no le interesa crear una institución que fiscalice y controle a esas empresas.

El Banco Mundial dice que todos los beneficios tributarios en Colombia valen 20 billones de pesos, nadie ha hecho un estudio tan riguroso de los beneficios, pero podría estar alrededor de seis o siete billones al año.

Hablemos ahora sobre la minería ilegal y la persecución a los pequeños mineros

Yo creo que esto no es una equivocación, sino que realmente es un plan para que sea así. Uno sabe que el Estado tiene falencias y que hay cosas del Estado que no funcionan, pero cuando uno conoce cómo está organizado el Estado en este tema minero-energético, uno dice: es imposible que un Estado funcione tan mal, que el Presidente no sepa que esto funciona tan mal.

Yo he sostenido que hay un plan del Estado para acabar con la pequeña minería, hay muchas pruebas de eso. Durante el gobierno de Uribe y ahora con Santos se ve toda una campaña sistemática para acabar con la pequeña minería de varias formas. Uno, desde el lenguaje es que al principio solamente se hablaba de la minería ilegal, después empezaron a hablar de minería criminal y minería informal. Y sacaron un decreto que es de las cosas más horribles de este Estado, que es el decreto 2235, que es un decreto que le permite a las Fuerzas Armadas actuar contra los mineros sin el debido proceso, sin pruebas, sin hacer una investigación previa, sin el derecho que tienen los ciudadanos a la presunción de inocencia. Le permite a la Fuerza Pública destruir maquinaria y materiales que se utilizan en la minería solamente por el hecho de no tener un título minero y una licencia ambiental. En Colombia los únicos que tienen título minero y licencia ambiental son

las transnacionales, porque a todos los demás se les ha negado el derecho de desarrollar la actividad minero energética. ¿Por qué no se soluciona? Porque la solución solamente puede ser una y es que en Colombia una buena parte del área destinada para minería ya esta titulada a empresas multinacionales, la única solución es que el gobierno haga una especie de borrón y cuenta nueva y reconozca que se equivocó entregando áreas donde ya había mineros trabajando y que les devuelvan los títulos. Obviamente, eso le implicaría al Estado una serie de demandas. Pero el Estado no quiere hacer eso, porque es muy dispendioso y pierden plata y es ahuyentar la inversión extranjera. Entonces, el Estado no va a hacer un proceso real de formalización, yo soy de los que piensa que pensar que un gobierno como el de Santos va a liderar un proceso de formalización no es creíble. Acaban de nombrar de viceministro a un vocero de las transnacionales mineras.

Pero tampoco hay quién lo haga... Ingeominas colapsó con las 19.000 solicitudes de formalización...

Yo creo que la culpa no es de las instituciones, la culpa es de la falta de planeación del Estado porque es que Ingeominas no tenía las responsabilidades de hacer eso. Ingeominas era una institución técnica, científica y la pusieron a resolver unos temas administrativos sin tener la gente para hacerlo, sin tener el presupuesto. Entonces, cuando colapsó Ingeominas, se inventaron la ANM que básicamente tiene dos áreas. La de fomento que está dedicada a resolver esos problemas de la pequeña y la mediana minería. Es decir, del despelote que quedó de Ingeominas. Y otra área, que es la área de promoción que se trata de inversión extranjera, de promocionar al país como Colombia país minero. Y bueno, ¿Cuál es el resultado del área de fomento de la ANM? ¿Cuántos títulos mineros ha formalizado? Es muy chistoso porque ellos en las reuniones dicen; nosotros hemos formalizado un poco de gente, pero nunca te dan los datos ni te dicen exactamente cuántos son.

¿El requisito del título minero aparece con el Código de 2001?

Es que eso estuvo tan mal manejado durante el gobierno de Uribe. El primer ministro de minería de Santos que fue Carlos Rodado llamó a eso la piñata de títulos mineros, era porque detrás de todo esto, lo que hay realmente es un negocio de especulación financiera. Claro ahí hay una actividad minera muy importante, eso está teniendo unos impactos muy grandes, pero el negocio realmente, la esencia del negocio es el negocio financiero. El negocio financiero es el negocio de tener un título. ¿Cómo hago plata teniendo un título? Yo logré demostrarlo para el caso de Greystar cuando estaban en Santurbán. Yo mostré como ellos en un periodo de 5 años invirtieron 150 millones de dólares y cuando uno mira los estados financieros de la empresa tienen ganancias por 240 millones de dólares. ¿Cómo diablos, una empresa que no ha sacado un gramo de oro tienen esas ganancias? Pues teniendo el título. Yo tengo el título y me voy para la Bolsa de Valores de Toronto y digo mire yo tengo allá en Colombia 11 millones o 13 millones de onzas de oro. Y vendo acciones de mi empresa con eso, porque en el mercado de valores nadie te pide que lles los lingotes de oro para creerte que los tienes. Lo que se vende es la expectativa a futuro de que tu vas a sacar ese oro.

Para ser justos, en la última etapa del gobierno de Uribe había 8 millones de hectáreas tituladas y hoy debe haber alrededor de 2.5 millones de hectáreas, muchas se han devuelto. Pero el que tiene un título no lo suelta porque eso representa ingresos. En Marmato lo titularon todo y resulta que desde hace 500 años se hacia minería en Marmato, sin tener en cuenta el derecho consuetudinario.

¿Cómo sabe el gobierno cuáles son los mineros ilegales?

No existe ningún parámetro para distinguirlos [...] No es una equivocación el despelote, yo creo que el Estado lo hizo deliberadamente para que fuera un despelote porque en el despelote ganan las grandes empresas. Casi todos los títulos que entregó los entregó en zonas donde no debía. Se entregaron títulos sin verificar si existía allí una actividad minera.

¿Qué otros problemas estructurales además de estos se evidencian dentro de cada agencia?

En el tema ambiental están las guías minero-ambientales. En el tema ambiental, el argumento de perseguir a un pequeño minero porque no cumple con las normas ambientales no es un argumento políticamente creíble

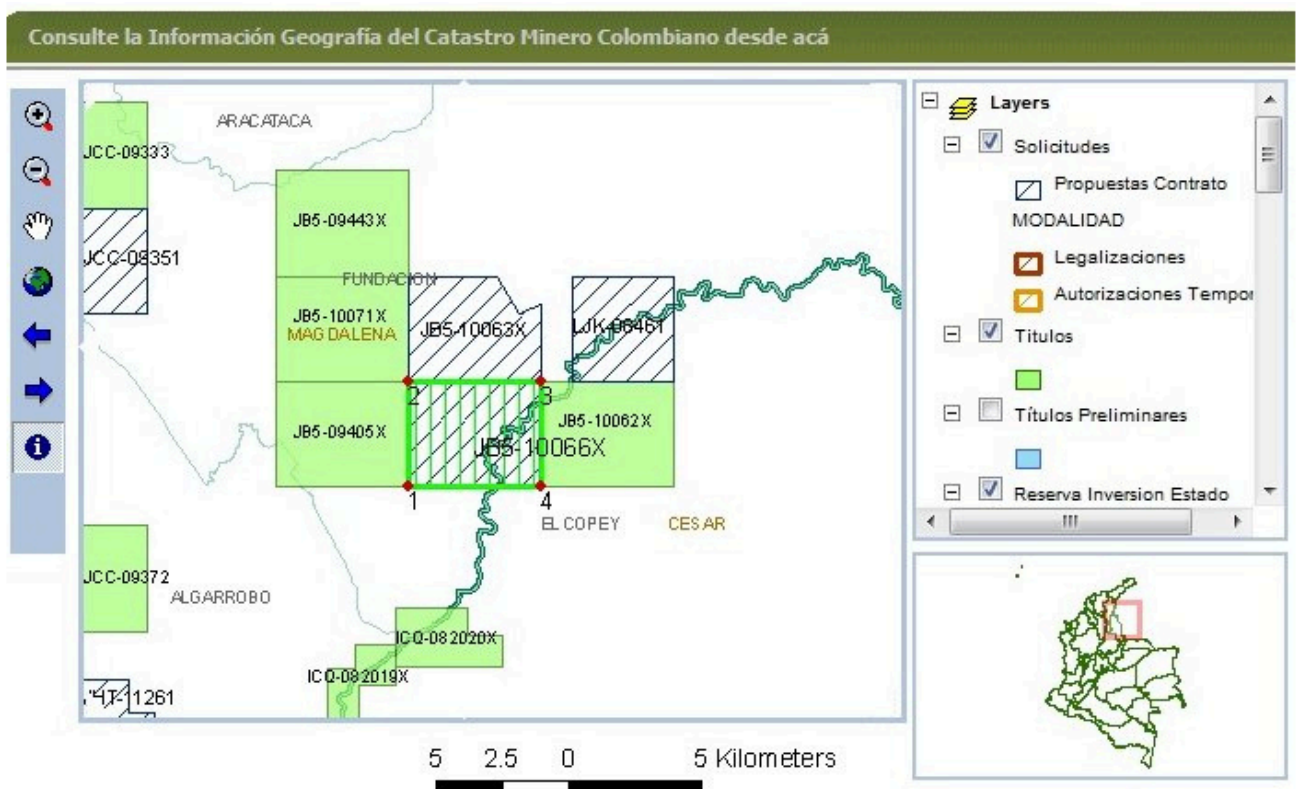
porque el Estado nunca se ha opuesto a la minería por cuestiones ambientales. Este es un Estado que promueve la minería. Es más, promueve la gran minería, a cielo abierto. El slogan de la política minera es “Colombia país minero”, no es Colombia país biodiverso o Colombia país de reserva natural. Entonces, cuando Santos sale y dice que vamos a destruir la minería ilegal porque está afectando al medio ambiente, pues no es creíble porque no existe antecedentes, no existe jurisprudencia de que el Estado haya actuado en contra de la minería por razones ambientales. De hecho, la primera actuación dura del Estado fue lo de Drummond, hace dos meses.

Entonces, la actividad del Ministerio de Medio Ambiente se debe regir por unas guías. Es decir, tú sí puedes contaminar. El Estado no se opone a que alguien contamine, para eso hay unas guías de cómo puede contaminar y qué tiene que hacer para compensar la contaminación. Pues esas guías para el tema de pequeña minería tampoco existen no existen porque no existe una diferencia, y eso es un punto muy importante. El código del 2001 eliminó la diferencia entre pequeña-mediana y gran minería. Es decir, que en términos legales es lo mismo Cerrejón que un señor con una motobomba en el lecho de un río. Es decir que la ley se aplica igual y les exigen exactamente lo mismo. Los estándares ambientales son los mismos porque no existe diferencia.

Anexo 6. Documento. “Fragmentación de títulos mineros”.

El canon superficial es una norma establecida por el Código de Minas, cuyo propósito es impedir que los adjudicatarios conviertan los terrenos en lotes de engorde y se vean obligados a explotarlos. La ley 685 de 2001 reglamenta que quienes tengan de cero a 2.000 hectáreas pagarán el canon establecido para pequeños mineros, que corresponde a un salario mínimo por hectárea al año. Los medianos, que poseen de 2.000 a 5.000 hectáreas, pagarán el doble. Y por último, los grandes, que poseen más de 5.000 hectáreas, deberán pagar tres salarios mínimos por hectárea al año. Pese a que la reglamentación es clara, existen vacíos legales en el código que no prohíben la fragmentación de los títulos mineros; lo que ha llevado a muchas empresas a incurrir en esta práctica para obtener mayores ganancias.

Aquí uno, de los cientos, de ejemplos que se pueden encontrar:



Fuente: (Catastro Minero Colombiano, s.f)

Al revisar los títulos mineros ya otorgados (con fondo verde) en la página del Catastro Minero Colombiano se encontraron los siguientes datos:

CÓDIGO EXPEDIENTE	MODALIDAD ACTUAL	GRUPO DE TRABAJO	INFORMACIÓN TITULARES	RAZÓN SOCIAL	ÁREA OTORGADA
JB5-09443X	Contrato de concesión (L685)	Par Valledupar	Antonio Sergio de Castro Martins	Votorantim Metais Colombia S.A	1.990 has
JB5-10071X	Contrato de concesión (L685)	Par Valledupar	Antonio Sergio de Castro Martins	Votorantim Metais Colombia S.A	1.990 has
JB5-09405X	Contrato de concesión (L685)	Par Valledupar	Antonio Sergio de Castro Martins	Votorantim Metais Colombia S.A	1.990 has
JB5-10062X	Contrato de concesión (L685)	Par Valledupar	Antonio Sergio de Castro Martins	Votorantim Metais Colombia S.A	1.990 has

Fuente: Tabla elaborada por la autora de la monografía con base en: (Catastro Minero Colombiano, s.f)

La pregunta es: ¿Por qué todos los títulos mineros tienen 1.990 hectáreas? ¿Por qué si son títulos ‘vecinos’ de una misma empresa, no hay un solo título? Al sumar los cuatro títulos de Antonio Sergio de Castro Martins, da como resultado 7.960 hectáreas; lo que iría en contravía con el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, que establece lo siguiente: *CÁNONES SUPERFICIARIOS. Los cánones superficarios sobre la totalidad del área de las concesiones [...] serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas [...].*

Además de los datos anteriores, también se pudo saber el número de pasaporte de Antonio Sergio de Castro Martins (125644) y el NIT de la empresa Votorantim Metais Colombia S.A (9001496298). Con este último dato ubiqué la empresa en el Rues y esta fue la información obtenida:

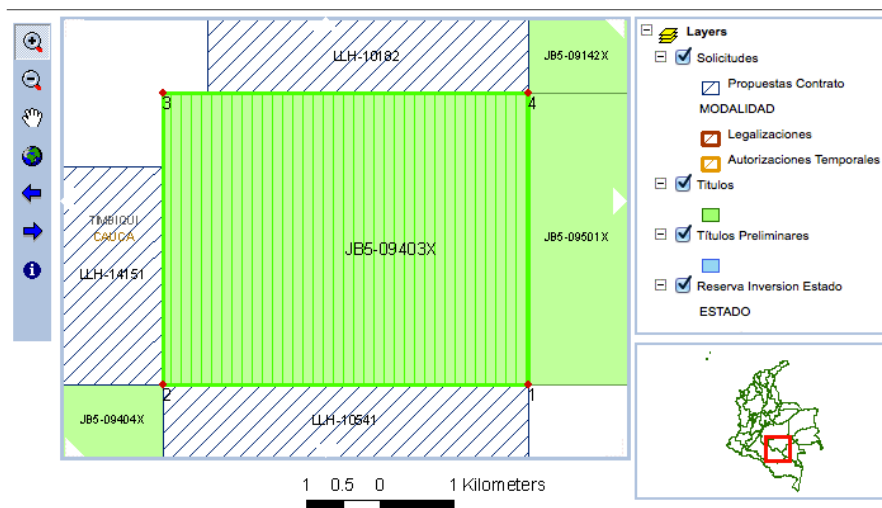
Cámara de Comercio:	Bogotá
Número de matrícula:	0001700126
Último año renovado:	2013-11-16
Tipo de sociedad:	Sociedad comercial

Tipo de organización:	Sociedades por acciones simplificadas SAS
Empleados:	300
Actividad económica:	Extracción minerales de oro

Fuente: Tabla elaborada por la autora de la monografía con base en: (Registro Único Empresarial y Social 2013)

En su página web (<http://www.vmetais.com.br>) aparece que Votorantim Metais Colombia S.A es una empresa brasilera controlada por la familia Ermirio de Moraes, y que trabaja en los departamentos de Santander, Cauca, Magdalena, Nariño y Boyacá. Además, es dueña de Acerías Paz del Río, la productora de acero más grande del país. Tienen sede en Bogotá, en la calle 98 # 9 A 41 y otras más en Argentina, Bolivia, Perú y Canadá.

Actualmente, Votorantim tiene en su poder 43 títulos mineros, que corresponden a 82 mil 458 hectáreas. Sin embargo, esos títulos, ubicados en los departamentos de Cesar y Magdalena, no son los únicos que se encuentran fragmentados. Estos son otros cuatro títulos en el Cauca de la misma empresa, que se encuentran igualmente fragmentados en 1.990 hectáreas cada uno:



Fuente: (Catastro Minero Colombiano, s.f)

1. JB5-09404X
2. JB5-09403X
3. JB5-09501X
4. JB5-09142X

Sin embargo, lo de Votorantim no es un caso aislado. Según denuncias de la Revista Dinero, la multinacional AngloGold Ashanti hizo una operación de fragmentación el 14 de marzo de 2006, en la zona chochoana de Tadó, ya que en lugar de pedir un único título sobre 26.000 hectáreas, solicitó 13 títulos cada uno de 2.000 hectáreas, pese a tratarse de terrenos adyacentes. Con esta operación, la empresa pagaría anualmente un canon superficial de \$1.133 millones, cifra muy inferior a los \$4.420 millones que debería desembolsar si hubiera pedido un único título.

