

El gobierno colombiano, actor pasivo en la minería

Jessica Juliana López

Estudiante de Lenguas Modernas (modalidad virtual), Universidad EAN.
Integrante del semillero de investigación Domu\$.



Resumen

El artículo explica las causas de la distorsión sobre el alcance y realidad de la actividad minera en Colombia, las cuales se reflejan en la confusión de la opinión pública frente al tema. La falta de inversión en investigación de la cadena de valor energética y de un censo oficial de la cantidad explotable de recursos minerales, así como en el desarrollo de las regiones donde se realiza la explotación, son algunas de las causas que han impedido gestionar la minería como un instrumento para el desarrollo del país, de manera que esas regiones puedan recibir beneficios económicos reales siendo parte de la actividad misma.

Palabras clave: ventaja comparativa revelada, cooperación Estado-empresa, desarrollo regional.



Colombian government, passive actor in mining

Abstract

The article explains the causes of scope and reality distortion of the mining activity in Colombia, which are reflected in the confusion of public opinion towards the subject. The lack of investment in energy value chain research, and of an official census of the exploitable amount of mineral resources, as well as in the development of the regions where the exploitation takes place, are some of the causes that have prevented the management of mining as an instrument for the development of the country, so that these areas can receive real economic benefits being part of the activity itself.

Key words: revealed comparative advantage, State-enterprise cooperation, regional development.



Le gouvernement colombien, acteur passif du secteur minier

Résumé

Cet article explique les causes de la distorsion entre l'ampleur et la réalité de l'exploitation minière en Colombie qui se reflètent dans la confusion que l'opinion publique porte sur le sujet. Le manque d'investissements dans la recherche et la chaîne de valeur énergétique, le recensement approximatif du total des ressources minières exploitables et le faible développement des régions d'exploitation ne sont que quelques-unes des causes ayant empêché une gestion réellement efficiente de l'exploitation minière pour que ces régions puissent recevoir les bénéfices de réelles améliorations économiques.

Mots-clés: avantage comparatif, coopération entreprise-état, développement régional.



O governo colombiano, ator passivo na mineração

Resumo

O artigo explica as causas da distorção sobre o alcance e realidade da atividade mineira na Colômbia, as quais se refletem na confusão da opinião pública frente ao tema. A falta de investimento na pesquisa científica da cadeia de valor energético e de um censo oficial da quantidade explorável de recursos minerais, assim como no desenvolvimento das regiões onde se realiza a exploração, são algumas das causas que impediram administrar a mineração como um instrumento para o desenvolvimento do país, de maneira que essas regiões possam receber benefícios econômicos reais sendo parte da mesma atividade. .

Palavras-chave: vantagem comparativa revelada, cooperação Estado-empresa, desenvolvimento regional.



1. El gobierno colombiano, actor pasivo en la minería

Hablar de minería en Colombia se ha convertido en una controversia. La sociedad ha satanizado esta actividad, en parte por culpa de los comportamientos irresponsables de la empresa privada dedicada a la explotación. Sin embargo, la ciudadanía no ha hecho un estudio consciente y objetivo acerca de los impactos reales que esta actividad puede tener en Colombia. Estos pueden ser positivos y/o negativos, pero deben ser expresados con claridad para que la sociedad y el gobierno puedan decidir si en Colombia es posible desarrollar la actividad de minería de manera sostenible.

Colombia lleva bastantes años tratando de convertirse en un país competitivo y sostenible. Los últimos gobiernos han añadido el término sostenible a diferentes sectores, agricultura sostenible y turismo sostenible son solo algunos ejemplos. Sin embargo, estos esfuerzos se han quedado en palabras, ya que a la hora de iniciar actividades concre-

tas, la falta de presupuestos y estudios para poder hacer una buena planeación han desacelerado el desarrollo de dichas políticas de sostenibilidad. El sector de la minería no ha sido ajeno a esta situación. Colombia quiere unirse a los planes de los países mineros por excelencia, para con esto, maximizar los beneficios económicos al mismo tiempo que se minimizan los impactos sociales y ambientales. Este plan está basado en el principio de sostenibilidad: “el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas” (Banco mundial, 2002). Sin embargo, en el país las actividades mineras no se han podido realizar de una manera ética, por el contrario, se encuentran los siguientes problemas asociados con la minería: pobreza, problemas de acceso a servicios y bienes básicos, deforestación, contaminación ambiental y violencia social (Garay, 2013).

El gobierno actual no es el primero que ha pretendido utilizar la minería como locomotora de desarrollo. Desde los inicios de los años 90, los presidentes colombianos la han utilizado como punto fundamental en sus propuestas presidenciales. Cada gobernante desde el periodo Gaviria, ha prometido crear los organismos de control y promoción necesarios para tener un sector minero que sea equitativo entre los beneficios entregados a las grandes multinacionales, a los mineros artesanales y la sociedad.

Si se compara la situación actual de la minería, con la situación hace 24 años, es posible afirmar que ha habido mejoras, sobre todo en la parte de infraestructura. A los ojos de la sociedad, estas mejoras no han sido suficientes o proporcionales a las ganancias privadas.

Desde el año 1990, el presidente Gaviria intentó formalizar la extracción de esmeraldas. Este plan no tuvo éxito por la falta del inventario de minas y de oferta de empleo (Lievano, 2013). Durante el mandato Samper, se intentó promover la formalización de toda actividad minera y fue creado el término “minería de hecho” (Liévano, 2013). Así mismo, se creó la ley de regalías de 1994.

El presidente Pastrana, hizo lo propio por medio de la política de formalización, invirtió recursos del Estado para el desarrollo de estudios y de inventarios, logrando dar un paso adelante en el tema de formalización y asignación de títulos, sin embargo, el proyecto tuvo un recorte presupuestal y no se pudo concluir.

Durante los periodos del presidente Uribe, fue cuando el descontento social se desbordó. Esta situación fue por la rápida asignación de licencias y de títulos mineros a multinacionales, algunas internacionales, pasando por encima de los procesos iniciados por los mineros artesanales durante el mandato Pastrana.

El actual modelo es el de la locomotora de Santos. Pretende instaurar un plan padrino para crear una relación simbiótica entre las multinacionales, los artesanos y la sociedad, promoviendo así la creación de empleo y aumentar la cobertura social.

Entonces surge el interrogante, si durante los últimos 24 años los gobiernos han estado interesados en fortalecer este sector ¿Qué ha fallado? Para comenzar, es necesario definir qué es la minería. El Ministerio de Minas y Energía afirma que: “la minería es la actividad económica mediante la cual se extraen selectivamente de la corteza terrestre, diferentes tipos de minerales que son básicos para la producción de materiales empleados por la sociedad moderna y que son básicos en el diario vivir” (Minminas, 2009).

En esta definición se encuentran dos términos que pueden esclarecer la situación actual de este sector en el país: selectivamente y diferentes. La explotación minera en Colombia no ha sido selectiva. El país no cuenta con un censo oficial de la cantidades explotables de recursos minerales, ni su ubicación geográfica, ni de la viabilidad de la explotación.

Este tipo de censos y estudios son realizados privadamente por los particulares interesados en adquirir un título minero. Como lo dice la ley 685 de 2001, “es responsabilidad de los interesados asumir los costos y los riesgos de estudios, trabajos y explotaciones. Dejando por completo el trabajo de planificación a los particulares”.

El segundo término es diferentes. La sociedad colombiana se refiere a la actividad minera como una sola, sin embargo, esto es incorrecto. No es lo mismo una explotación a cielo abierto, que una explotación subterránea. Tampoco es lo mismo la explotación artesanal que la explotación industrial. Esta homogeneización de actividades ha llevado a las organizaciones que están en contra de la minería, a afirmar que toda actividad minera tiene únicamente impactos negativos y con esto, han convencido a la sociedad de que la minería debe ser rechazada de forma visceral.

La sociedad, en vez de rechazar esta actividad, debería entenderla y estudiarla como lo que es: un instrumento para el desarrollo. La minería puede ser, en efecto, una importante fuente de ingreso para los explotadores privados y para la sociedad. Países como Noruega son un buen ejemplo de esto. La minería es una de las principales fuentes de ingreso y el gobierno ha creado políticas de inversión claras, en donde buscan invertir los dineros, que hoy reciben a manos del petróleo, en proyectos a largo plazo para que el país esté preparado económicamente cuando el recurso se agote. En Colombia, por el contrario, la política minera está más enfocada hacia la redistribución de los impuestos pagados y de las regalías, pero hasta ahora no hay una política clara de creación de cadenas de valor para la industria minera. A pesar de esta miopía del Estado, el país tiene una ventaja comparativa en dos productos mineros: el oro y el carbón.



Un país tiene una ventaja comparativa cuando es capaz de producir con un bajo costo de oportunidad. Dichos bienes deben ser aquellos que se exportan. Sin embargo, medir la ventaja comparativa puede ser confuso debido a los costos sombra. Por esta razón, es preferible utilizar el índice de Ventaja Comparativa Revelada (VCR), ya que “esta permite medir de una manera simple la forma en que los productores de un bien específico compiten por los recursos domésticos en comparación con otros bienes producidos y comercializados en el país y, por otro lado,

muestra la habilidad de un país para competir en el mercado internacional de ese producto” (Arias, 2004). A continuación se aplica la fórmula para calcular la VCR, dividiendo el total de las exportaciones colombianas de oro y carbón, en el total de las exportaciones colombianas. Esta misma operación se hace para el total de las exportaciones mundiales de los mismos productos, dividido en las exportaciones totales del mundo. El cociente de estos dos resultados, da un valor mayor o menor que uno; si es mayor que uno se dice que ese producto tiene una VCR (Tabla 1).

Tabla 1. Ventajas Comparativas Reveladas de Colombia en oro y carbón. (USD, 2013).

Colombia			
Exportaciones de Oro	\$ 2,078,942,433.00	Exportaciones de Carbón	\$ 6,253,845,697
Exportaciones Totales	\$ 58,821,869,987.00	Exportaciones Totales	\$ 58,821,869,987.00
Cociente	0.04	Cociente	0.11
Mundo			
Oro	\$ 194,298,915,251.00	Exportaciones de Carbón	\$ 110,578,322,670.00
Exportaciones Totales	\$ 17,939,315,432,361.00	Exportaciones Totales	\$ 17,939,315,432,361.00
Cociente	0.011	Cociente	0.0062
VCR	3.26		17.25

Fuente. Elaboración propia, a partir de Comtrade, (sf) .

El carbón y oro son los dos productos mineros con más potencial, no solo por la demanda en el exterior, sino también por las reservas que se encuentran en el territorio nacional. Colombia sí tiene una VCR. Esta ventaja comparativa revelada existe gracias a la inversión extranjera directa, ya que el gobierno no ha hecho mayores esfuerzos para aumentar esta competitividad. Es también evidente el nivel de desvinculamiento que tiene el Estado con la actividad, por esto, las evasiones de impuestos y la falta de cumplimiento de las leyes

ambientales. El gobierno es un actor pasivo en el proceso en donde sus únicas acciones son las de control y de recolección de dineros.

Australia, el segundo país exportador de carbón del mundo (Indexmundi), tiene un modelo de cooperación empresa privada - gobierno. Este modelo busca que los entes públicos promuevan la capacitación y el fortalecimiento de proveedores para la industria minera. Aunque el grueso del beneficio económico de la extracción de carbón

está representado por la exportación del bien, la actividad como tal genera diferentes beneficios indirectos gracias a la prestación de servicios necesarios para la actividad principal.

En este país, el sector público trabaja de la mano con la empresa privada en la construcción de la infraestructura física e intelectual de las regiones que se ven directamente afectadas.

Otro punto en el que el gobierno colombiano está fallando categóricamente, es la falta de inversión en los estudios e inventarios de los recursos mineros existentes y potenciales. Específicamente el inventario de las reservas de oro. Se cree que Antioquia y el Tolima, cuentan con uno de los más grandes yacimientos de este mineral en Sur America. Y a pesar de tener esa riqueza enterrada en el suelo, el gobierno no ha sido proactivo para crear

los marcos de acción que permitan a la empresa privada generar desarrollo en estas regiones.

Los medios de comunicación colombianos se han encargado de divulgar noticias sobre los enfrentamientos entre los mineros artesanales y el gobierno nacional, debido a las acciones que este último ha tenido que tomar para detener la minería ilegal. Sin embargo, existe un área gris en donde no es posible diferenciar cual es la minería artesanal o de hecho, y cuál es la ilegal. El gobierno ha intentado diferenciar estas dos actividades de acuerdo con el uso o no de maquinaria pesada. Este conflicto que, nace de la imposibilidad del gobierno por controlar el territorio con potencial minero, ha evolucionado a un rechazo nacional por cualquier actividad minera, sin importar si es responsable, sostenible o desmedida.

2. Conclusiones

Informes como el estudio de indicadores del instituto Fraser (Ortiz, 2013), revelan que aunque Colombia es vista como un país con un alto potencial minero, tienen una mala imagen en el aspecto político, debido a la falta de claridad de las regulaciones ambientales, sociales y de seguridad. Esta imagen hace que los inversionistas extranjeros no le apuesten al país para realizar sus inversiones. Una vez mas el gobierno esta siendo miope al mantener esta falta de compromiso con el sector minero y este desligamiento es lo que ha permitido que las empresas mineras puedan explotar las riquezas colombianas sin dejar mayores beneficios para la comunidad local.

Es necesario transmitir a la sociedad, que no es el deber y tampoco la intención de la empresa privada, solucionar los problemas de la sociedad. Si bien la empresa privada puede tener una alta Responsabilidad Social Empresarial y puede tratar de ayudar a la comunidad, la responsabilidad absoluta cae sobre el gobierno nacional. El estado actual de las regiones y los niveles de desarrollo en las zonas de influencia minera, son el reflejo del compromiso que tienen los gobiernos para con el país.

Los particulares con títulos mineros están obligados a pagar regalías, y es el gobierno el que debe reinvertir estos beneficios económicos

en las comunidades locales. El nuevo sistema general de regalías deja “la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación” (SGR, 2012) en el sexto lugar. Este enfoque demuestra la falta de equidad con que el gobierno administra los dineros. Debería invertir los dineros en centros de estudios e investigación y desarrollo, de capacitación y proyectos de legalización, y acompañamiento a los mineros artesanales de los tipos de minerales específicos de cada región. Para con esto lograr que las comunidades receptoras no dependan únicamente de las regalías, sino que la comunidad local pueda ser autosuficiente.

Así mismo, el gobierno debería ser, más que un celador, un socio. Un socio que cree una red de proveedores eficientes y capacitados para que la empresa privada contrate y compre local. Debe concientizarse de que la minería, como sector económico no solo genera ingresos directos por la exportación. La minería genera un número significativo de ingresos indirectos por medio de la contratación de servicios. Esto es la mejor arma contra el desempleo, que a su vez, mejora la calidad de vida de las regiones explotadas. Por esto, las políticas mineras y los planes de desarrollo y planeación, no solo deben concentrarse en atraer la inversión extranjera y planes de control que no son aplicados. Las políticas deberían ser planes, a largo plazo, de creación de una red de apoyo y soporte a la industria minera, en donde las regiones que tengan potencial, no sean invadidas y saqueadas, sino que hagan que esas zonas puedan hacer parte de la actividad misma, y como consecuencia, recibir beneficios económicos reales.

Referencias bibliográficas

- Arias, J y Segura, O. (2004). *Índice de ventaja comparativa revelada: un indicador del desempeño y de la competitividad producto comercial de un país*. Recuperado de: http://www.agronet.gov.co/www/reportescrys/metodologia_reportes/200682155447_VentajaComparativaRevelada.pdf
- Banco mundial, (2002). *Definición del desarrollo sostenible*. Recuperado de: <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/sd.html>
- Garay, L. (2013). *Minería en Colombia, institucionalidad y territorios, paradojas y conflictos Contraloría de la nación*. Recuperado de: <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/182119332/MineriaEnColombia-Vol2.pdf/6cc33e0c-29e9-4a65-8561-1215fa8d07a0>
- Indexmundi. (S.F) . *Coal exports by country*. Recuperado de: <http://www.indexmundi.com/energy.aspx?product=coal&graph=exports&display=rank>
- Lievano, A. (2013). *La formalización, la vieja promesa que desatascó el paro minero*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/la-formalizacion-la-promesa-imposible-que-desatasco-el-paro-minero-45548>
- Ministerio de Minas y Energía. (2009). *Así es la minería*. Recuperado de: http://www.simco.gov.co/Portals/0/archivos/Cartilla_Mineria.pdf
- Sistema General de Regalías. (2012). *Sobre el sistema general de regalías*. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/QuiénesSomos/SobreeelSGR.aspx>