

El sector extractivo en Colombia

Laura B. Gaitán L.
Mario F. Martínez P.
Paulo A. Pérez A.
Fabio E. Velásquez C.

REVENUE WATCH
INSTITUTE

Foro
Nacional por Colombia

El sector extractivo en Colombia

Coordinación Académica y Editorial:

Fabio E. Velásquez Carrillo

Autores:

Laura B. Gaitán L., Mario F. Martínez P.,
Paulo A. Pérez A., y Fabio E. Velásquez C.

Fundación Foro Nacional por Colombia

Presidenta:

Esperanza González Rodríguez

Carrera 4A No. 27-62
Bogotá - Colombia
Tel: 57 1 2822550

www.foro.org.co

Diseño y Diagramación:

Edgar Duarte Forero

Primera edición, Noviembre de 2011

ISBN: 978-958-9231-96-8

Esta publicación fue realizada con el apoyo financiero de Revenue Watch Institute y
el respaldo institucional de Evangelischer Entwicklungsdienst (EED).



Tabla de contenido

Presentación	7
Capítulo 1. La regulación del sector y el papel del Estado	
1. Primer momento: el protagonismo estatal	10
1.1. El caso de la minería	11
1.2. Hidrocarburos	12
2. Segundo momento: entre la regulación estatal y el protagonismo del mercado	13
2.1. En el caso de la minería	17
2.2. En el caso de los hidrocarburos	17
3. Tercer momento: ajustes institucionales e incentivos para la inversión	18
3.1. En el caso de la minería	20
3.2. Hidrocarburos	22
4. Hechos recientes	24
5. Consideraciones finales	29
Capítulo 2. Política pública, producción y peso del sector en la Economía	
1. La política de especialización extractiva	32
2. La política de especialización minero-energética y sus efectos	39
3. La bonanza minera, algunos datos para tener en cuenta	48
4. Consideraciones finales	54
Capítulo 3. Regalías: regulación, proyecciones y reforma	
1. Algunos antecedentes	58
2. Conceptos fundamentales, liquidación y entidades involucradas	59
2.1. Liquidación	62
2.2. Asignación	64
2.3. El pago de regalías	66
3. Uso de los recursos de regalías	67
3.1. Regalías directas (entidades territoriales)	67
3.2. Regalías indirectas (FNR)	68
4. Más allá del marco normativo: resultados y temas de debate	69
4.1. El uso de las regalías por las entidades territoriales	69
4.2. Otros elementos de debate	75
5. La reforma aprobada en 2011	76
Capítulo 4. Industrias extractivas y conflictos	
1. Nota metodológico-conceptual	82
2. Conflictos ambientales	85
3. Conflictos étnicos	90
4. Conflictos de competencias	94
5. Conflictos por presencia de actores armados	98
Bibliografía	105

Lista de cuadros

Cuadro 1. Tipos de contratación petrolera	19
Cuadro 2. Latinoamérica. Peso en las exportaciones del sector extractivo 1990 - 2009	33
Cuadro 3. Colombia, participación sector extractivo en el PIB. 1995-2003	42
Cuadro 4. Colombia. Cuatro primeras exportaciones y su grado de concentración	42
Cuadro 5. Colombia. Inversión extranjera directa por sectores (IED)	43
Cuadro 6. Colombia. Balanza comercial Colombia, 1995-2009. Cifras en \$US	45
Cuadro 7. Subsidios recibidos por el Sector Extractivo en Colombia.	45
Cuadro 8. Beneficios tributarios recibidos por el sector extractivo en Colombia.	45
Cuadro 9. Colombia. Participación de los sectores productivos en la generación de empleo 2002-2010	47
Cuadro 10. PIB minero e indicadores de calidad de vida 2005	47
Cuadro 11. Colombia. Proyección de producción del sector petrolero y de minería	50
Cuadro 12. Colombia. Proyección de Ingresos del Gobierno Nacional Generados	51
Cuadro 13. Liquidación para pago de Regalías	63
Cuadro 14. Liquidación para pago de Regalías hidrocarburos	63
Cuadro 15. Distribución de regalías (hidrocarburos)	65
Cuadro 16. Distribución de compensaciones (hidrocarburos).	65
Cuadro 17. Distribución de regalías del carbón	66
Cuadro 18. Distribución de la compensación por la explotación de carbón	67
Cuadro 19. Regalías pagadas vigencias 2008 y 2009	67
Cuadro 20. Regalías proyectadas según producto. 2010 - 2020.	76
Cuadro 21. Reforma a las regalías del 2011	78
Cuadro 22. Luchas sociales 1996-2007 por motivos y modalidad.	83
Cuadro 23. Acciones populares relacionadas con Industrias Extractivas 2003-2010.	83
Cuadro 24. Área titulada en territorios indígenas y de comunidades negras	91
Cuadro 25. Estadísticas de seguridad y derechos humanos en dptos. petroleros y mineros	103

Lista de figuras

Figura 1. Las regalías en Colombia	61
Figura 2. Fondos de administración de las regalías en Colombia	62
Figura 3. ¿En qué pueden invertir las regalías los departamentos y municipios?	69

Lista de gráficos

Gráfico 1. Títulos mineros asignados en páramos. Colombia	27
Gráfico 2. Títulos mineros otorgados según mineral. Colombia	37
Gráfico 3. Títulos mineros y hectáreas tituladas. Colombia	37
Gráfico 4. Número de contratos TeA y E&P suscritos en Colombia	38
Gráfico 5. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Locomotoras para el Crecimiento Económico	38
Gráfico 6. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Encadenamientos para la Diversificación de la Economía y el Crecimiento Económico	39
Gráfico 7. América Latina, cinco mayores productores de crudo	40
Gráfico 8. América Latina, siete mayores productores de gas	40
Gráfico 9. América Latina, cuatro mayores productores de carbón	41
Gráfico 10. América Latina, cuatro primeros productores de oro	41
Gráfico 11. PIB minero e indicadores de calidad de vida 2005	48
Gráfico 12. Regalías de hidrocarburos. Colombia.	59
Gráfico 13. Regalías de minería. Colombia.	59
Gráfico 14. Regalías totales sector extractivo. Colombia.	60
Gráfico 15. Government-Take del negocio petrolero. Colombia	64
Gráfico 16. Esquema de distribución del 50% de los recursos de regalías indirectas administrados por el FNR que no van al FONPET	70
Gráfico 17. PIB Per-Cápita 1990 USD. Departamentos colombianos	71
Gráfico 18. NBI 1993. Departamentos colombianos	71
Gráfico 19. Promedio anual de regalías per capita 1995-2009	73
Gráfico 20. NBI, puntos porcentuales reducidos entre 1993 y 2005	74
Gráfico 21. Expedición de títulos 1990 – 2009 general y en zonas de protección	87

Lista de mapas

Mapa 1. Territorios comunidades indígenas y negras	91
Mapa 2. Zonas y focos de confrontación armada Colombia 2009	101



Presentación

Desde hace varios años el sector extractivo ha ganado una importancia creciente en el país, tanto por su peso en el conjunto de la economía como por factores relacionados con la distribución de la renta pública generada, la especialización o dependencia económica que se viene configurando, la reacción social para ponderar la preservación ambiental por encima de la extracción y la relación -poco documentada- de actores armados ilegales y mafias con el sector. Como una contribución a este debate la Fundación Foro Nacional por Colombia (en adelante Foro), con el apoyo del Revenue Watch Institute (RWI), ha elaborado este reporte inicial, cuyo propósito es ofrecer un panorama general del sector que sirva como punto de partida para futuros ejercicios de monitoreo e incidencia ciudadana en la materia, tanto a nivel nacional como local.

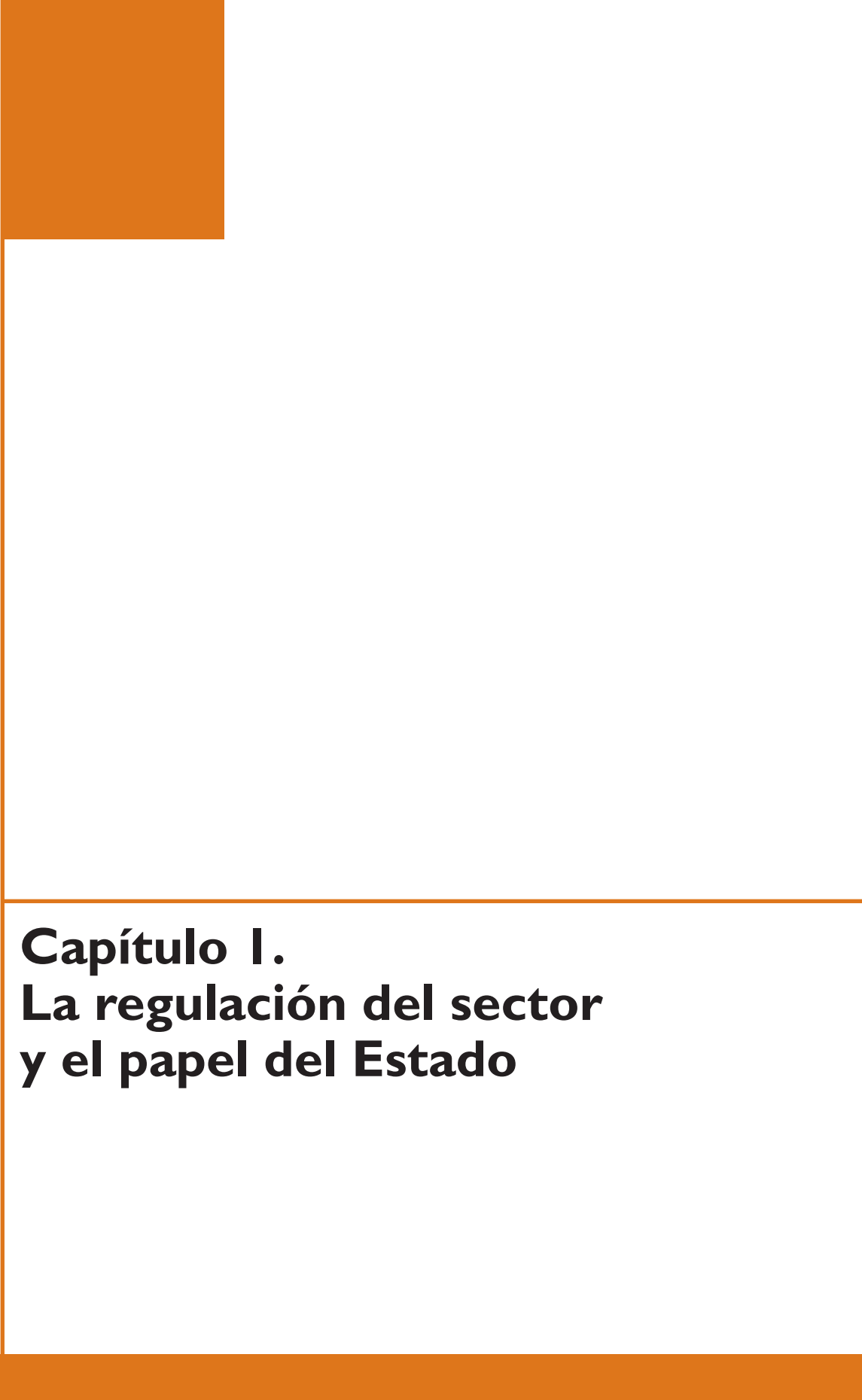
El reporte aborda cuatro bloques temáticos. El primero tiene que ver con la regulación del sector y el papel particular del Estado en materia de contratación, vigilancia y control. El segundo bloque se refiere a la política estatal para el sector, el peso que éste ha venido teniendo en la economía, sus proyecciones y las expectativas de generación de riqueza futura. El tercero se centra en el análisis de lo que ha sido la generación y distribución de regalías. A este último respecto, se incluye una breve referencia a los instrumentos normativos que las definen, así como a los elementos centrales de regulación, lo que las regalías implican en términos de ingresos del sector público y los usos que le han dado las entidades territoriales. Este punto en particular aborda también la reforma reciente de las regalías y sus implicaciones más notorias en el comportamiento del sector y en la distribución de la renta generada.

El último bloque ofrece un panorama inicial de lo que son las áreas y las razones de conflictos asociados al sector extractivo. Este es el apartado que más dificultades enfrentó para su elaboración, dada la escasa información secundaria existente y el casi inexistente monitoreo que hacen las autoridades encargadas del tema.

Varias de las cifras están expresadas en dólares dado que también este documento ha sido elaborado en la perspectiva de aportar elementos del contexto colombiano a una red latinoamericana de organizaciones de la sociedad civil que RWI ha venido

apoyando sobre el mismo tema y que tienen presencia en México, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Brasil y ahora en Colombia.

Los contenidos presentados a continuación fueron debatidos en un taller con expertos en la materia, luego de lo cual fueron ampliados y precisados en un informe final que Foro y RWI entregan al público. Foro Nacional por Colombia quiere agradecer el apoyo brindado por RWI, y en particular por Carlos Monge, a la elaboración de este reporte que –esperamos- contribuya a una mejor comprensión del presente y el futuro del sector y de su impacto en la economía y en el bienestar de los colombianos.

A thick orange square is positioned at the top center of the page. A thin orange vertical line extends downwards from the bottom of this square, passing through the text area. A thin orange horizontal line intersects this vertical line, creating a crosshair effect that frames the chapter title.

Capítulo I.

La regulación del sector y el papel del Estado

La evolución de la regulación de las industrias extractivas tiene una conexión estrecha con los procesos de transformación del rol desempeñado por el Estado y los procesos de ajuste y reforma de los que fue objeto, con mayor énfasis, a partir de la década de los noventa. Desde esa década, Colombia intentó combinar la apertura económica con la ampliación del tamaño y la función social del Estado, en medio de un rápido proceso de descentralización. Esta combinación fue el resultado de los consensos nacionales sobre la conveniencia de enfrentar las fuertes desigualdades, los rezagos sociales que caracterizaban al país y el conflicto armado que amenaza con desarticular la institucionalidad estatal. Al mismo tiempo, se quiso profundizar la democracia, entregando mayores funciones y recursos a los gobiernos locales e institucionalizando espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Se percibe así una tensión entre dos visiones de desarrollo que por profundidad y amplitud han marcado la construcción social del país: una de ellas plantea la necesidad de dirigir al país hacia un modelo equitativo y sostenible, que atienda la diversidad y riqueza étnica y regional, donde un aspecto esencial es el reestablecimiento de la descentralización y el desarrollo local (Constitución Política de 1991); la otra, bajo el discurso de modernización estatal, da prioridad a las reformas económicas, como requisito para definir un nuevo modelo de desarrollo que defiende la inversión extranjera y la integra-

ción del país a los circuitos mundiales de la acumulación capitalista, en el marco de un modelo de apertura económica y de reducción de la intervención del Estado en favor del mercado.

Justamente en este contexto se inscribe la evolución normativa de la industria extractiva en la época reciente, la cual en general se puede describir en tres momentos específicos: en el primero de ellos el Estado funge como determinador de la política minera, situación existente en el sector hasta la década de los ochenta; en un segundo momento, en la década del noventa, se adoptan reformas que pretenden reducir la intervención estatal; luego, en un tercer momento, en la primera década del siglo XXI, se refuerzan los lineamientos de política y la nueva orientación del Estado.

1. Primer momento: el protagonismo estatal

Colombia, a diferencia de lo que aconteció en otros países de América Latina, no sufrió los efectos de la crisis de la deuda de comienzos de la década del ochenta, por lo que las reformas estructurales que afectaron a otros países de la región, en la mira de reducir el tamaño del Estado en favor del mercado, no tuvieron la fuerza que mostraron en los países vecinos. Sus niveles de endeudamiento en general fueron mucho más prudentes que en los demás países latinoamericanos y, pese a la situación de déficit fiscal y comercial, las

medidas aplicadas tuvieron menos alcance que las propuestas por la Banca multilateral. Esto permitió que la intervención del Estado en la economía, que se había acentuado en el país desde la segunda mitad de la década del treinta del siglo pasado, no sufriera grandes cambios.

1.1. El caso de la minería

En el caso específico de la minería, el papel del Estado se mantuvo como agente regulador y administrador de los recursos existentes, y, al mismo tiempo, como agente económico y productivo. Esto ocurre en una coyuntura especial, en la que la minería logra consolidarse como una actividad económica de gran importancia en la economía nacional, con la entrada en operación de grandes explotaciones carboníferas en La Guajira y Cesar, así como la instalación de la planta de Cerro Matoso en Montelíbano. Igualmente, en septiembre de 1983 se produjo la mejor noticia para la historia de Ecopetrol y una de las mejores para Colombia: el descubrimiento del Campo Caño Limón, en asocio con OXY, un yacimiento con reservas estimadas en 1.100 millones de millones de barriles. Gracias a este campo, la Empresa inició una nueva era y en el año de 1986 Colombia volvió a ser en un país exportador de petróleo¹.

Ante esta circunstancia, en el gobierno nacional se consolidó la idea de producir cambios en la normatividad existente, con el fin de responder de una manera más eficiente a las nuevas necesidades que demandaban este tipo de explotaciones. En términos regulatorios, pasada la mitad de los ochenta, se expide el Código Nacional de Minas (Decreto Ley 2655 de 1988), código en el que se recogen dictámenes normativos anteriores: Ley 38 de 1887 y Ley 20 de 1969, entre las más destacadas. Este código detallaba características particulares para la explotación de algunos minerales y proponía rasgos diferenciales según las escalas de producción. Además, reconocía bajo la denominación de título minero diversas modalidades de contratación² entre el Estado y los agentes privados, que llevaban consigo tratos diferenciados en términos de tiempos, prórrogas, procedimientos ambientales y pago de regalías, entre otros. Por ejemplo, las licencias de exploración tendrían una duración diferente según la escala productiva (entre 1 y 5 años), la licencia de explotación tendría una duración de 10 años y los contratos de concesión tendrían una duración total de 30 años. Por último, se creó la figura del Aporte Minero, mediante la cual las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Minas y Energía tendrían la facultad exclusiva y temporal de explorar y explotar los yacimientos de uno o varios minerales en un área determinada.

² Incluía bajo esta denominación a las licencias de exploración, licencias de explotación, permisos, aportes mineros y contratos de concesión. Decreto 2655 de 1988, art. 16 y 17.

¹ Historia de ECOPETROL, en www.ecopetrol.com.co.

Las condiciones que regulaban el sector facilitaron la permanencia de los agentes productivos, al contar con trámites flexibles para las solicitudes de prórroga de los títulos que podían extenderse en un plazo igual al inicialmente pactado. Eran condiciones favorables que atraieron en su momento a actores privados nacionales e internacionales interesados en el desarrollo de este sector productivo.

En materia ambiental, se introdujeron algunas consideraciones particulares para el desarrollo de la actividad, al definir zonas restringidas para el desarrollo de la minería, lo que constituyó un avance considerable frente a lo previamente obligado en el tema³. Sin embargo, no se identificaron grandes avances en relación con licencias y estudios ambientales, que fueron solamente exigidos para las labores de explotación, dejando de lado efectos ambientales generados en las etapas previas. Pese a esto, se incluye de manera particular el reconocimiento de derechos a comunidades vulnerables al proponerse en el código de manera expresa un conjunto de disposiciones relacionadas con comunidades indígenas, otorgándoles el derecho preferencial para la explotación de los recursos mineros existentes en sus territorios.

3 En el Decreto 2655 de 1988 se identificaron 6 condiciones que limitaban el desarrollo de proyectos mineros en sus áreas correspondientes: éstas restricciones se referían a la localización cercana a los centros urbanos; a zonas ocupadas por obras o servicios públicos; ubicarse en trayectos fluviales de navegación permanente; en áreas ocupadas por construcciones rurales; en zonas de reserva agrícola, ganadera, o ecológica, y en zonas de reserva minera indígena (art.10)

1.2. Hidrocarburos

En el caso de los hidrocarburos, fueron múltiples las regulaciones expedidas antes de la década de los ochenta. El antecedente más importante es el Código de Petróleo (Decreto 1056 de 1953), en el que se establecieron orientaciones para el funcionamiento de este sector, específicamente en lo relacionado con las condiciones contractuales que regirían el desarrollo de esta actividad en el país; se asumió que *“la figura de la concesión era la más adecuada para la estructura económica del país en ese momento”*⁴.

Un poco después, con la expedición de la Ley 20 de 1969 y el Decreto Ley 2310 de 1974, se hicieron modificaciones y ajustes en materia contractual, que comenzaron a marcar el rol protagónico ejercido por el Estado. Se avanzó en la organización de competencias, decretando que la administración de los recursos hidrocarbúferos del país quedaría a cargo de ECO-PETROL⁵, entidad que decidiría la explotación o exploración de manera directa o bajo la figura de *“asociación”*.

4 Mayorga García, Fernando. “La Industria Petrolera En Colombia: Lo que va de las concesiones a las asociaciones”. En: Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 151, Julio de 2002.

5 La evolución de la figura de los contratos de concesión asignados en 1905: Concesión de Mares y Concesión Barco, sumado a cambios políticos y movilizaciones sociales que se presentaron en la segunda mitad del siglo XX, dieron como resultado la creación de la Empresa Colombia de Petróleos en 1948 mediante ley 165. Esta empresa entró a operar en 1951 quedando a cargo de la reversada Concesión de Mares y liderando la actividad productiva de este sector hasta iniciada la primera década del siglo XXI. Ver Historia en www.ecopetrol.gov.co

Esta figura contractual asociativa permitió la configuración de un “modelo mixto de gestión de hidrocarburos –como lo define Campodónico– en el que actúan empresas estatales y privadas con cierta predominancia estatal”⁶. En el contrato de Asociación ECOPETROL actuaba como socio de una compañía petrolera (o un consorcio de compañías) para explorar y desarrollar yacimientos de hidrocarburos y distribuir la producción después del pago de regalías. En términos generales, la compañía asociada asumía el 100% del riesgo exploratorio y los costos de exploración, y ECOPETROL compartía costos pasados y futuros una vez el descubrimiento fuera declarado comercial”⁷. Este primer cambio de modalidad de contratación se ratifica y desarrolla con el tiempo, manteniendo su vigencia y garantizando la presencia del Estado representado por ECOPETROL desde 1974 -con algunos ajustes y modificaciones- prácticamente hasta el año 2003.

2. Segundo momento: entre la regulación estatal y el protagonismo del mercado

Entrada la década de los noventa se produjeron cambios de orientación no-

torios que apuntaban a transformaciones del rol asumido por el Estado. Por un lado, en lo que tiene que ver con el desarrollo económico, el gobierno imprime una orientación fuertemente marcada por el modelo neoliberal, coincidente con el contexto internacional, en el que el Estado deja de intervenir de manera directa en la actividad económica o, por lo menos, pierde el protagonismo que tenía hasta entonces. Ese cambio se reflejó en acciones particulares que terminaron por consolidarse en la década siguiente.

El sistema productivo del país profundizó su articulación a los mercados mundiales (comerciales, financieros y productivos). Se propuso una política explícita de liberalización del comercio, caracterizada por aranceles moderados y el derrumbe de las barreras no arancelarias; disciplina fiscal y monetaria: reforma tributaria que eliminaba los regímenes especiales de exención; privatización de empresas públicas; desregulación de mercados financieros y laborales; fomento de la inversión extranjera directa y creación de marco legal e institucional que fortaleciera el derecho de propiedad.

Por otra parte, la expedición de una nueva Constitución Política de Colombia en 1991 introdujo un modelo de Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural, garante de derechos, que, en contravía del modelo impulsado por el gobierno de turno, asignó nuevos roles concretos orientadores de la acción del Estado. Un elemento clave de la propuesta constitucional fue el

⁶ Campodónico, Humberto. “Gestión Mixta y Privada en la industria de Hidrocarburos”. División de Recursos Naturales a Infraestructura Proyecto CEPAL/GTZ. Serie Revisa Recursos Naturales a Infraestructura No. 122. Santiago de Chile, abril de 2007.

⁷ Barrios, Adriana. “Evaluación de los Regímenes Fiscales de Petróleo en Colombia” Universidad Nacional. Bogotá, 2006, p. 15

fortalecimiento del proceso descentralización que se había gestado en el país a mediados de los ochenta: la nueva Constitución definió al municipio como la entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado, institucionalizó la autonomía territorial y amplió los mecanismos de participación ciudadana⁸.

Fue clara desde ese momento la tensión entre estas dos corrientes sobre lo que debería ser el papel del Estado y el de los demás actores sociales y productivos en torno a la actividad extractiva. Desde el componente del avance hacia un Estado Social de Derecho, se produjeron desarrollos normativos de temáticas particulares que introdujeron nuevas condiciones para el desarrollo de las actividades extractivas y que supusieron un contrapeso a la liberalización económica que trataban de impulsar algunos sectores estatales.

Tales desarrollos incluyeron temáticas relacionadas con poblaciones afrocolombianas (ley 70 de 1993), reconociéndoles sus derechos y territorios ancestrales, concediendo en ellos un derecho preferencial para la exploración y explotación de los recursos mineros allí ubicados, además de la obligatoriedad de consulta cuando el desarrollo de proyectos mineros pudieran afectar sus condiciones económicas y culturales (Art. 26 y 27). Sobre este aspecto, se expidió en 1998 el Decreto 1320, que reglamentó el proceso de la consulta

previa, aplicable para aquellos proyectos que afectaran de manera directa las condiciones de desarrollo de las comunidades indígenas y afrodescendientes, incluyendo proyectos extractivos de hidrocarburos y minería. Pese a los avances en el reconocimiento y reglamentación de este derecho, sus alcances siguen siendo débiles, como se detallará posteriormente.

Desde la otra lógica, como incentivo adicional a la dinámica de apertura económica y globalización, se revisaron las condiciones tributarias e impositivas de tal forma que fueran atrayentes de capitales de inversión. Estas medidas habían sido adoptadas históricamente, pero en esta década, mediante la expedición de la Ley 488 de 1998 sobre reforma tributaria, se flexibilizaron las condiciones tributarias para la importación de maquinaria y tecnología requerida para el desarrollo de estas actividades productivas. En parte, estas medidas se ofrecían como incentivo adicional al contexto de riesgo por conflicto con el que se señalaba al país en el contexto internacional.

En cuanto a las temáticas ambientales, se definieron reglamentaciones generales que afectaron las exigencias para el desarrollo de la actividad extractiva minera y de hidrocarburos a través de la Ley 99 de 1993. Se definieron las competencias frente a la expedición de licencias ambientales, quedando en el caso de hidrocarburos y gran minería a cargo del Ministerio de Ambiente (art. 52) y la minería de me-

⁸ Ver Velásquez, Fabio y González Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

nor escala⁹ a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales¹⁰.

Esta distribución de competencias se basa en las particularidades del territorio y en el protagonismo que pueden ejercer entidades descentralizadas en la administración de los recursos naturales existentes en su jurisdicción, pero, al mismo tiempo, reconoce la baja capacidad de operación y control de algunas de estas entidades y su propensión a ser influenciadas por los agentes productivos –o políticos– locales.

Las corporaciones Autónomas Regionales (CAR), además de ejercer como autoridad ambiental, con posibilidad de expedir Licencias Ambientales, para el caso de la minería, asumieron una potestad adicional: “Reservar, alinderar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos

⁹ En el caso de la producción de carbón, proyectos con una producción anual menor a 800.000 toneladas; para materiales de construcción, producción menor a 600 toneladas al año; metales y piedras preciosas con producción menor a dos millones de toneladas al año, y de otros minerales, una producción inferior a un millón de toneladas al año.

¹⁰ Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades públicas cuya jurisdicción abarca territorios con características geográficas, geopolíticas, biogeográficas o hidrogeográficas, encargadas de administrar los recursos naturales y el medio ambiente, además de propender por su desarrollo sostenible (art.23). Dentro de las labores asignadas están: “Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental....”; (num. 11, art. 31)

de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción”. Esto significaba que esta autoridad del nivel territorial tendría la posibilidad de delimitar o modificar los límites de las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, lo que favoreció en algunos casos el desarrollo de proyectos mineros en dichas zonas; esa facultad de sustracción fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Estas disposiciones en materia de regulación ambiental han estado fuertemente influidas por el contexto internacional y el debate en torno a la preservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el cambio climático, entre otros. Estos asuntos fueron incorporados a la regulación nacional a través del Bloque de Constitucionalidad conformado por aquellos Convenios y Tratados Internacionales firmados y ratificados por Colombia en torno a estos temas. Al respecto, se dice que “desde el debate sobre el primer informe comisionado por el Club de Roma en los años setenta, *Los límites del crecimiento*, y la **Cumbre de Río en 1992**, la degradación del medio ambiente de la Tierra ha sido una preocupación creciente. En los noventa, los desafíos de la gobernanza y la pobreza han escalado la cima de la agenda política.

La integración de estos temas en el debate internacional sobre el comercio y

las finanzas mundiales constituye hoy en día la agenda para el desarrollo sustentable. Esta se ha ampliado por medio de la adopción de las Metas de Desarrollo del Milenio en 2000, con el lanzamiento de la Agenda de Desarrollo de Doha en 2001 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable de 2002"¹¹.

Pese a los avances en el reconocimiento y desarrollo normativo de derechos ambientales y de reconocimiento a las comunidades indígenas y afrodescendientes, los resultados en la práctica no han sido consecuentes con su intención.

Como bien señala Polo Robillard en su apreciación general al respecto para el contexto latinoamericano, "desde el punto de vista estrictamente económico y de atracción de inversionistas, los cambios fueron exitosos pero aun con las regulaciones ambientales que se introdujeron a la mitad de la década, la reforma mostró sus limitaciones como expresión de un desarrollo sostenible, que integre de manera armónica las dimensiones económicas, ambientales y sociales, como una condición para generar mayor equidad, y garantizar una estabilidad de largo plazo que reduzca sustantivamente los conflictos socio ambientales y le dé viabilidad al desarrollo minero, aprovechando las ven-

tajas naturales dentro del acelerado proceso de globalización de la economía"¹².

Otro de los aspectos cruciales abordados en esta década, y que se encuentran en la actualidad en conflicto, se relacionaron con el avance de la descentralización territorial y el papel protagónico de las entidades territoriales en el cumplimiento de las nuevas competencias constitucionales asignadas.

Antes de finalizar la década se aprobó la ley 388 de 1997 sobre Desarrollo Territorial, en la que se introdujeron no solo instrumentos más ágiles y flexibles para la gestión del suelo, sino que contribuyó a superar las limitaciones que mostró la ley de reforma urbana (Ley 9ª de 1989), sobre todo al desarrollar el principio de la función social y ecológica de la propiedad e introducir instrumentos concretos para la gestión del suelo por parte de las autoridades públicas y para la participación democrática de los ciudadanos en el ordenamiento del territorio.

La ley plantea en su artículo 14 que dentro del componente rural de los planes deben estar contenidos, entre otros aspectos, los relacionados con "el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera". En otras palabras, los municipios mantendrían la autonomía en cuanto

11 Exposición del Club de Roma a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra 2003. Prologo Príncipe El Hassan bin Tala Presidente Club de Roma.

12 Polo Robillard, César, "Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible". División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL-GTZ. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 107. Santiago de Chile, mayo de 2006., p 5.

a la definición de usos del suelo asociado a estos tipos de producción.

2.1. En el caso de la minería

Polo Robillard describe el enfoque de los cambios normativos en Latinoamérica, relacionados con la minería en esta década, como cambios tendientes “a liberalizar los mercados y reducir la influencia del Estado en la actividad económica, tanto en la actividad empresarial como respecto de una exagerada reglamentación; así la desregulación y la privatización junto con el otorgamiento de mecanismos de estabilidad jurídica y tributaria, fueron parte esencial de las reformas”¹³.

En contravía de esa tendencia, en Colombia la presencia del Estado se mantuvo en el decenio con la fusión de entidades relacionadas con la producción del carbón, a través de Minerales de Colombia, Mineralco, en 1990 y Carbones de Colombia, Ecocarbón, en 1992, fusionadas en 1997 en la Empresa Nacional Minera, Minercol. Este esquema institucional se encargaba de la administración de los recursos mineros nacionales y del recaudo del producto de las regalías generadas por la extracción minera, manteniendo un rol activo del Estado en la operación del sector productivo, aunque reduciendo el número de empresas con las que accionaba directamente en el mercado.

¹³ Polo Robillard, César, op. cit., p. 10.

2.2. En el caso de los hidrocarburos

Javier Villamil describe los rasgos característicos de esta década para el sector de hidrocarburos en Colombia, planteando que “(...) se da inicio a un periodo de definitiva desnacionalización de los recursos naturales nacionales, lo cual ha implicado el desmonte de las empresas estatales del sector. Esta nueva etapa ha significado la reducción del Estado respecto al control de los recursos y los beneficios económicos por su explotación, dando paso seguido a la entrada masiva de transnacionales, las cuales vienen a copar el espacio dejado por el Estado y procuran abrir nuevos territorios para la inversión extranjera, tal como lo viene imponiendo la globalización mundial de la economía”¹⁴.

Este nuevo comportamiento se evidencia con mayor claridad en cambios trascendentales relacionados con las condiciones de los contratos de asociación que se venían implementando en el país. Los principales rasgos de estos contratos se describen con gran detalle en el texto de Adriana Barrios¹⁵. Al respecto, fue evidente la transformación paulatina del papel

¹⁴ Villamil Velásquez, Javier Fernando, “Aproximación a los recursos minero energéticos nacionales y el capital extranjero en Colombia”. Revista Universidad Nacional de Colombia. Volumen 10 No. 3 Diciembre de 2007, página 62.

¹⁵ Adriana Barrios en sus estudios sobre el tema describe los tipos de contrato de asociación existentes hasta la década de los noventa: “se pueden resumir en cuatro tipos de contratos para petróleo: el contrato 50-50 (tipo A), el contrato de distribución escalonada (tipo B), el factor R (tipo C) y finalmente el factor R al 30%-70% (tipo D). Barrios, Adriana. “Evaluación de los regímenes fiscales petroleros en Colombia”, Universidad Nacional, Bogotá, 2006, p. 28.

del Estado como agente productivo y la apertura de espacios para la atracción de inversión extranjera. Por ejemplo, en los contratos tipo B, C y D se incorporan modificaciones, sobre todo en términos de la participación de los actores en las alianzas estratégicas y de los porcentajes de reembolso de los costos de explotación (ver cuadro 1). Otras evidencias de la pérdida del protagonismo del Estado dentro de la actividad productiva fueron la reducción de la participación porcentual de ECOPETROL en la fase de explotación, llegando a ser en los contratos tipo D de tan solo el 30%, la revisión de las regalías y la aplicación de factores de ajuste a favor de los operadores, que se aplican en los tipos de contratos C y D.

3. Tercer momento: ajustes institucionales e incentivos para la inversión

La transformación del rol productivo del Estado y el reconocimiento de derechos ambientales y de las minorías étnicas termina reforzándose en la primera y lo que va de la segunda década del presente siglo, aunque explicitando dificultades para lograr su efectiva garantía en materia social.

La década del 2000 se distingue por una gran producción normativa orientada a atraer inversión privada, generar ajustes en la estructura institucional y, de manera reciente, a reforzar algunos límites en aspectos ambientales exigidos a la

industria extractiva en su conjunto, perfilando la acción del Estado más hacia la fiscalización y el control.

Durante la década las exigencias ambientales cobran un grado mayor de complejidad para ambas industrias en el 2005, cuando se expide el Decreto 1220 en el que se detallan y reglamentan los procedimientos para el trámite de la licencia ambiental, señalando particularidades para cada actividad extractiva y para las fases inmersas en los procesos de montaje y operación. A partir del 2010 se ratifican estas disposiciones mediante Decreto 2820, manteniendo el rango de Licencia Global¹⁶, en la que se incorpora el desarrollo de obras y actividades relacionadas con proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, abarcando toda el área de explotación que se solicite.

En este decreto, se reafirman y, a la vez, se limitan las competencias ambientales asignadas al nivel descentralizado en cabeza de las CAR y las entidades territoriales, orientando el alcance del nuevo perfil

¹⁶ En materia de minería, esta modalidad de licencia global amplía su cobertura y abarca las actividades de construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales. Para hidrocarburos, se amplían las actividades sobre las cuales es requerida la expedición de la licencia: por ejemplo en el caso de las actividades de sísmica las amplía para actividades de exploración en áreas marinas del territorio nacional a profundidades inferiores a 200 metros; al transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo; salvo aquellas actividades relacionadas con la distribución de gas natural de uso domiciliario, comercial o industrial, entre otras modificaciones.

Cuadro 1. Tipos de contratación petrolera

Contratos para petróleo							
Años	Tipo A	Tipo B		Tipo C		Tipo D	
	1970-1989	1990-1994		1994-1999		1999	
Regalías	20%	20%		20%		Producción diaria <5k bdp 5-125k bdp 125-400k bdp 400-600k bdp >600k bdp	Regalía 5% Línea recta hasta 20% Línea recta hasta 25%
Duración	28 años	28 años		28 años		28 años	
Obligación exploratoria	Negociada	Negociada		Negociada		Negociada	
Ring fencing	No	No		No		No	
Alianza estratégica	50% ECP 50% sodo	Producción acumulada 0-60 Mb 60-90Mb 90-120 Mb 120-150 Mb 150 Mb más	Participación socio 50% 45% 40% 35% 30%	Factor R 0-1 1-2 >2	Participación socio 50% 50% 25%	Factor R 0-1,5 1,5-2,5 >2,5	Participación socio 70% 70%/(R-0,5) 35%
Reembolso constantes de los costos de exploración	50% términos corrientes	50% términos corrientes		50% términos constantes		30% términos constantes	
Reembolso de los costos de desarrollo	50%	Según participación		Según la participación en la producción		Según la participación en la producción	
Aplicación del factor R	N/A	N/A		Por contrato		Por campo	

Regalías: % de regalías recibidas por el Estado/Duración: Duración del contrato de exploración /Ring fencing: Impuesto adicional a la renta del petróleo / Alianza estratégica: Ecopetrol/Sector privado / Factor R: Factor de Rentabilidad Acumulada. Fuente: Adriana Barrios. En “Evaluación de los regímenes fiscales de petróleo en Colombia”. Universidad Nacional. Bogotá, 2006, p. 29.

asumido desde el Estado hacia el control y la fiscalización de la actividad extractiva. Establece restricciones para proyectos extractivos que pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de

importancia internacional, páramos o manglares, y condiciona la expedición de estas licencias al pronunciamiento y la autorización por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (art. 10). Se-

ñala, además, que será el Ministerio el que evaluará las solicitudes y adoptará una decisión respecto de la sustracción de reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social (art.11). Con esto intenta compensar el desarrollo de las actividades extractivas con la intención de establecer mayores restricciones para la afectación de zonas de importancia ambiental y natural para el país, asunto que, pese a sus buenas intenciones, no se ha logrado materializar.

En términos tributarios, en esta década se refuerzan las preferencias fiscales con las que se incentiva la inversión extranjera, a través del Decreto 4743 de 2005, que amplía las condiciones preferenciales para maquinaria incluidas en el Plan Vallejo, y el Decreto 2080 de 2000, referido al estatuto para la Inversión Extranjera directa.

3.1. En el caso de la minería

Las reglamentaciones aprobadas en esta década reflejan el cambio de rol del Estado, el cual de agente productivo pasa a ser agente promotor y fiscalizador. Con la expedición de la Ley 685 de 2001, "Nuevo Código de Minas", se modernizaron los contenidos de la norma operante desde 1988, con una marcada orientación hacia la flexibilización de procedimientos específicos para acceder a la titulación, una redefinición del rol del Estado frente a su papel como agente productivo y a las

condiciones de los agentes privados para el ejercicio de la actividad.

El Código reorganizó el sector partiendo de generalidades aplicables a todas las escalas de producción. El contrato de concesión quedó como único instrumento contractual que integra las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. La duración del contrato se pactó según solicitud del proponente hasta por un máximo de 30 años, luego de la inscripción en el Registro. Se especificaron los períodos que tiene cada una de las fases del proceso¹⁷ y se ampliaron las condiciones para la solicitud de prórroga.

En materia ambiental se retomaron las disposiciones emitidas por normas y decretos expedidos en la década anterior. Se incluyeron avances en la delimitación de aquellas áreas de reserva excluidas y

17 Según esta norma (Ley 685 de 2001), el período de exploración se realizará durante los 3 años siguientes a la fecha de inscripción en el Registro; el período de construcción y montaje es de tres años (teniendo la posibilidad de realizar una explotación anticipada de los minerales a cargo) y el período de explotación durará el término de la concesión menos los tiempos de las dos fases anteriores. Estos tiempos definidos incluyen a su vez, períodos de prórroga. El concesionario podrá solicitar por una vez prórroga del período de exploración por un término de dos años y del de construcción hasta por un año. Inicialmente antes de vencerse el período de explotación, el concesionario podrá solicitar una prórroga hasta de 30 años, que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes e inscrita en el Registro. Tiene además la posibilidad de que vencida la prórroga, el concesionario tenga preferencia para contratar la misma área para continuar labores de explotación, sin que tenga que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato.

restringidas de esta actividad¹⁸, como por ejemplo, zonas de explotación tradicional, zonas de importancia arqueológica, cultural e históricas, además de zonas pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes o de las dos.

Aunque se avanza en la identificación específica de zonas restringidas, estas limitaciones no son permanentes, es decir, están sujetas a los permisos que emitan las entidades competentes en la materia, quienes aprobarán y fijarán las condiciones requeridas para el desarrollo de proyectos en estas zonas especiales, asunto que compromete las competencias de las autoridades (nacionales y territoriales) involucradas en este proceso. Hay que aclarar que estas restricciones se mantienen para aquellos casos en que los proyectos mineros involucren áreas cercanas a comunidades indígenas y afrocolombianas.

Vale la pena considerar, como lo plantea Julio Fierro¹⁹, que este código anuló las competencias de las autoridades ambientales frente al uso de recursos renova-

bles (art. 203), introdujo la revocación de la licencia ambiental (art. 211), la decisión sobre la licencia ambiental (art. 213); los costos y tasas (art. 215); la aprobación del estudio de impacto ambiental (art. 282); y los efectos de las acciones ambientales (Art. 292). Además, introdujo sanciones disciplinarias y responsabilidad civil frente a los perjuicios causados por el vencimiento de los términos fijados a los asuntos de su competencia (Art. 298), disposiciones que han sido recientemente derogadas con la reforma presentada en 2010.

Otro de los indicadores de este cambio de rol del Estado se refiere a las modificaciones en la estructura institucional del sector. Las instituciones existentes del nivel nacional, relacionadas sobre todo con la producción carbonífera, fueron desapareciendo entre el 2003 y 2004. Las empresas CARBOCOL S.A. y MINERCOL Ltda., antes encargadas de administrar los “aportes mineros” de algunas zonas especiales, y de manejar el recaudo y la administración de regalías y de los recursos mineros del país, respectivamente, fueron liquidadas en el año 2004 y sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de Minas y Energía e INGEOMINAS.

Ese mismo año se revisó el papel de esta última institución, redefiniendo sus competencias para convertirla en autoridad minera y geológica solamente, dejando de lado las funciones ambientales y nucleares que tenía a cargo. Se le asigna el manejo y administración del registro y catastro minero, a partir del cual se iden-

¹⁸ Se introdujeron nuevas áreas con tratamiento especial: las zonas de reserva especial (lugares de explotación tradicional), zonas de seguridad nacional, zonas excluidas de la minería (zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente), y las zonas de minería restringida incluida en la reglamentación anterior. En esta última categoría se incluyen cuatro nuevas restricciones: en zonas de interés arqueológico, histórico y cultural; en playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales, en zonas mineras indígenas, en zonas mineras de comunidades negras y en zonas mineras mixtas (comunidades indígenas y negras).

¹⁹ Julio Fierro. “Minería en Colombia: Un oscuro panorama”. Presentación. Grupo de investigaciones Terrae, Abril de 2011, p. 12.

tifican las zonas con potencial minero y de titulación. En esta misma dirección le siguieron acciones de reorganización de funciones y competencias de otras entidades del sector: la Unidad de Planeación Minero Energética se consolida como la autoridad asesora y de desarrollo y aprovechamiento de los recursos minero-energéticos del país; y el Instituto de Planeación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) quedaría en adelante encargado de proveer soluciones energéticas a zonas no interconectadas del país, entre las funciones más importantes.

En el 2010, se aprobaron reformas al Código de Minas de 2001, mediante la Ley 1382, en la que se clarifican las acciones de protección del Estado a ecosistemas considerados estratégicos para el país. Se agrega a las áreas de protección especial (que tienen restricciones para el desarrollo de actividades mineras) las zonas de páramo y de humedales clasificados según la Convención Ramsar. Asigna para su delimitación al Instituto Alexander Von Humboldt, un órgano técnico adscrito a la autoridad ambiental; se asumen con rango legal estas restricciones de exploración y explotación de los ecosistemas estratégicos del nivel nacional y regional.

Otra de las modificaciones propuestas es la inclusión de criterios para la selección objetiva de proponentes, la inclusión de licencias ambientales a aquellos procesos de exploración que requieran de la construcción de vías durante la fase exploratoria, este último aspecto reforzado con la

expedición del Decreto 2820 bajo la figura de Licencia Ambiental Global, descrito anteriormente. Las temáticas contenidas en esta propuesta de reforma al Código abordaron aspectos aplicables a los proyectos ubicados en territorios de comunidades indígenas y de afrodescendientes, razón por la cual, la Corte consideró que debió haber surtido el trámite de la Consulta Previa durante el proceso de aprobación legislativa. Al no haberse surtido ese proceso, la Corte declaró inexecutable la norma.

Siguiendo las consideraciones de la Corte, dado que “con el retiro inmediato de la ley desaparecerían normas que buscan garantizar la preservación de ciertas zonas del impacto ambiental y de las consecuencias perjudiciales que trae la exploración y explotación minera” se decidió diferir “los efectos de la sentencia de inexecutable por un lapso de dos años, de manera que a la vez que se protege el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas sobre tales medidas legislativas, se salvaguarden los recursos naturales y las zonas de especial protección ambiental, indispensables para la supervivencia de la humanidad y de su entorno”²⁰.

3.2. Hidrocarburos

Los rediseños institucionales marcaron una transición del papel del Estado, el

²⁰ Bolefín de Prensa de la Corte Constitucional, 12 de mayo de 2011, página 1. En www.corteconstitucional.gov.co

cual asumió desde ese momento labores como promotor, regulador y administrador de los recursos generados por la actividad en el país, concentrando gran parte de sus acciones en la labor de facilitador y generador de condiciones atrayentes a la inversión extranjera. El Estado adoptó esta nueva orientación a través de una figura organizativa y funcional diferente expresada en las entidades públicas que operan alrededor de la actividad extractiva.

Con la entrada en vigencia del Decreto 1760 de 2003 se reorganizaron las instituciones del sector de hidrocarburos en Colombia. Se creó una Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos del país, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector. Se hizo cargo de la liquidación de las regalías a partir del año 2004 y se encargó de la administración de los contratos de concesión firmados a partir de ese año, entre las funciones directas más importantes.

ECOPETROL se transformó y adquirió las condiciones para operar como un actor privado. Se organizó bajo la forma de sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Su objeto se orientó al desarrollo en Colombia o en el exterior de actividades comerciales o industriales correspondientes o relacio-

nadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos. Mantuvo el manejo de las regalías generadas por contratos firmados antes de 2004.

Estos cambios en el rol desempeñado por ECOPETROL generaron decisiones orientadas a reducir su papel productivo dentro del sector. En el año 2006 vendió a la transnacional suiza Glencore el 51% de las acciones de la segunda refinería del país y ese mismo año se decidió la venta del 20% de la empresa a través del mercado de valores (permitida en el marco de la implementación de la Ley 1118 de 2006).

No sólo el rediseño institucional marcaría cambios de posicionamiento del Estado frente a la actividad hidrocarburífera, sino también de los instrumentos con los que interactuaba con los agentes del mercado. Esta evolución institucional trajo consigo efectos en las condiciones contractuales que habían operado bajo la figura de los contratos de asociación. A través de la ANH se asume para el sector la operación mediante dos tipos de contratos: Evaluación Técnica (TEA)²¹ y Con-

21 Los contratos TEA tienen como objetivo principal evaluar el potencial hidrocarburífero de un área e identificar prospectos para celebrar un eventual contrato de E&P sobre una porción o la totalidad del área contratada. El evaluador puede hacer actividades de exploración superficial de geología, pozos estratigráficos, aerofísica, entre otras. El evaluador puede desarrollar el programa con autonomía, con un derecho de prelación para suscribir un Contrato de E&P; la duración es de tres años, y las áreas especiales tienen una restricción de 240.000 Ha., mientras que las demás áreas podrán tener como extensión hasta 960.000 Ha.

tratos de Exploración y Producción (E&P)²² (art. 6).

Se plantea en cabeza de la ANH la identificación de zonas de potencial productivo que son ofrecidas a los inversionistas privados, al igual que incentivos para acciones de exploración, dando condiciones preferentes para la explotación luego de identificar potencial productivo. Además, se ampliaron los campos de acción y el alcance de ECOPETROL como actor dentro de este mercado, empresa que mantiene la figura asociativa incluida en los contratos de concesión vigentes y firmados antes del 2004, pero que incursiona en otra área con potencial productivo relacionado con fuentes alternativas de energía, permitiéndole un mejor ajuste a las demandas del mercado nacional e internacional.

Esta transformación institucional y normativa reflejó las orientaciones de política y los procesos de ajuste del rol desempeñado por el estado y las permanentes tensiones por avanzar en la protección de derechos sociales y colectivos frente al desarrollo de una actividad productiva

²² Según el Acuerdo, los contratos E&P de exploración y producción, incluyen operaciones de Exploración, Evaluación, Desarrollo y Producción (explotación). Es el derecho a explorar el área contratada y a producir hidrocarburos convencionales de propiedad del Estado que se descubran dentro de dicha área. El contratista tendrá derecho a la parte de hidrocarburos que le corresponde proveniente del área contratada. El período de exploración es por 6 años y el de producción por 24 restantes, con posibilidad de ampliación del período hasta 10 años más. Define para este tipo particular de contrato unas áreas especiales sobre las cuales se asignan máximo hasta 45.000 Ha. Mientras que otras áreas no clasificadas así, podrán tener una extensión de hasta 240.000 Ha.

de gran impacto para la economía y el ambiente del país.

4. Hechos recientes

Los debates actuales sobre el crecimiento de las actividades extractivas han puesto de manifiesto una debilidad institucional dramática que ha terminado por desembocar en escándalos de corrupción e ineficiencia en algunas de las instituciones que intervienen en el sector. La transformación del rol estatal de productor a fiscalizador y promotor, ha quedado finalmente concentrado solo en el último papel, dejando de lado lo fundamental, el control y la fiscalización de la actividad, es decir, la defensa de las riquezas minerales del país y su óptima utilización para el beneficio de los ciudadanos.

Al inicio de 2011 se desataron varias críticas y escándalos sobre el rol que ha jugado Ingeominas al respecto. El Ministro de Minas y Energía, en rueda de prensa en mayo de 2011, identificó como temas problemáticos de esta actividad: a) una institucionalidad caracterizada por la debilidad y precariedad del esquema actual de fiscalización y control; b) la laxitud técnica y normativa existente, y c) la poca exigencia en la aplicación de las disposiciones vigentes. Esto se ha traducido en superposición de títulos mineros en áreas de Parques Nacionales y de Páramos, en la oportunidad para la generación de juegos especulativos (áreas mínimas dentro de zonas de

alto potencial minero); una gran cantidad de Títulos sin control²³, un acaparamiento de títulos en pocas personas²⁴ y, en algunos casos, la violación de los derechos de las comunidades mineras tradicionales²⁵.

Pero esta debilidad no se encuentra solo en Ingeominas; también se identifican debilidades en el Ministerio de Minas y Energía pues se cuenta con un número muy bajo de funcionarios (50) para vigilar las cerca de 3 mil minas legales y otro tanto igual en condición de ilegalidad²⁶, lo que demuestra que el crecimiento de esta actividad no ha estado acompañado por la misma proporción de crecimiento de las capacidades institucionales para hacer la respectiva fiscalización y seguimiento.

Las entidades territoriales también enfrentan dificultades en los temas mineros. Según el Código Minero de 2001, existe la posibilidad de que la autoridad minera delegue las funciones de tramitación y celebración de contratos, así como la vi-

gilancia y control de su ejecución, en los gobernadores de departamento y en los alcaldes de ciudades capitales de departamento. Estas competencias de concesión y control no han sido asumidas con la rigurosidad que se requiere por falta de recursos humanos y técnicos; muestra de ello es la asignación de 23 títulos mineros por parte de la Gobernación de Norte de Santander en terrenos que se encuentran por fuera de los límites nacionales²⁷.

De otra parte, es fuerte la incidencia de los actores privados en las decisiones públicas; lo comenta el ex ministro Manuel Rodríguez en una reciente entrevista al diario El Tiempo: según él, existen algunas denuncias de ONG Canadienses, en el sentido de que el código minero colombiano fue asesorado por una consultora canadiense con recursos económicos de asistencia técnica canadiense y una gran parte de las mineras que hay en Colombia son Canadienses²⁸.

A la debilidad institucional se le suma el escándalo de la "puerta giratoria", en la que antiguos funcionarios públicos ahora hacen parte de las entidades privadas so-

23 Existen 114 títulos de menos de 0,5 hectáreas que son inviables para explorarse o explotarse, porque impiden el desarrollo de grandes áreas. Ver Chacón González, Jairo, "La Piñata de los títulos mineros" Periódico El Espectador, martes 31 de mayo de 2011.

24 Se han identificado solicitudes concentradas en un reducido número de personas naturales; una de ellas ha presentado 264 solicitudes de contratos de concesión. Presentación Ministro de Minas y Energía, mayo de 2011.

25 Se han otorgado títulos en zonas especiales, donde las comunidades afrocolombianas e indígenas por tradición venían desarrollando actividades mineras artesanales. Ver Chacón, Op. Cit.

26 "Quién controla la locomotora minera", consultado en http://www.semana.com/wf_imprimirArticulo.aspx?IdArt=145734 el 25 de junio de 2011

27 Estas funciones han sido delegadas a las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Caldas y Norte de Santander.

28 Maria Isabel Rueda. "Ex ministro de Ambiente clama por reforma de régimen minero". Entrevista Periódico El Tiempo, 10 de julio de 2011.

bre las que ejercían su función²⁹. Se mantienen elevadas prebendas tributarias, que resume Horacio Ayala³⁰ experto tributarista, al mencionar un decreto reciente que rebajó a la mitad de los aranceles a las importaciones destinadas a este sector, lo que ha abierto el debate en materia económica de las exenciones al pago de regalías.

Finalmente, se plantea la creación de una Agencia Nacional Minera o la ampliación de las competencias de la ANH a este sector. Sin embargo lo que se ha señalado es un alto sentido discrecional de la Agencia en los procesos de selección de los beneficiarios de los contratos TEA y E&P y algunas irregularidades en su gestión³¹.

En materia ambiental se identifican varios asuntos pendientes: pese a que se consideraron expresamente en normas algunas medidas de protección a ecosistemas especiales, la realidad muestra un panorama

29 El ex Ministro Rodríguez, señala, por ejemplo, que el ex director de Ingeominas trabaja hoy para AngloGold Ashanti, la empresa con mayor extensión en títulos mineros, y que el ex ministro de Minas (2006-2010) Hernán Martínez es miembro de la junta directiva de Medoro Resources; el ex ministro de Justicia Rafael Nieto es el presidente de la Greystar. Algunas de estas empresas se encuentran actualmente involucradas en procesos conflictivos por intervención en zonas de preservación ambiental o por conflictos con la comunidad.

30 Horacio Ayala Vela. "Tributación en la minería" Periódico El Espectador, 14 de abril de 2011.

31 Incluso, paralelo al escándalo de INGEOMINAS han salido recientemente a la luz pública problemas en su gestión. Desde 2006, la Contraloría señala irregularidades en asignación de contratos (el 90% de los contratos analizados tenía fallas relacionadas con detrimento). La Contraloría acusó en 2011 a la ANH de entorpecer su indagación y de esconder información (Contraloría General de la República, "Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral. Modalidad Regular". Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, Vigencia 2009, CGR-CDMyE. Diciembre de 2010).

ma diferente. Un ejemplo es el incremento de la titulación en zonas pertenecientes a ecosistemas estratégicos regionales y nacionales. Desde la década de los noventa hasta el 2009 se observa una tendencia creciente a asignar títulos mineros en zonas de páramo, lo que ha generado un importante movimiento social en contra de tales decisiones (gráfico 1).

En parte esto se explica por la dificultad y obsolescencia de los sistemas de información públicos o por fallas institucionales que tienen las entidades encargadas de expedir dichas licencias (CAR y Departamentos), que no cuentan con la disponibilidad de recursos humanos y técnicos para realizar la verificación, el posterior control y seguimiento, así como el recaudo proveniente de la actividad extractiva³². Estos hallazgos llevaron a la expedición de la Resolución 18-0099 del 1 de febrero de 2011 del Ministerio de Minas y Energía, en la que se suspende la recepción de solicitudes relacionadas con títulos mineros³³.

La debilidad institucional ha afectado de igual manera el sector ambiental: el Ministerio de Ambiente tiene un alcance reducido y se encuentra fusionado con otros temas de política pública (vivienda

32 El pago del canon superficiario (pago que debe hacerse a la autoridad minera por quien recibe la concesión para las etapas de exploración y hasta cuando empiece la producción) tiene un costo de un salario mínimo mensual vigente por hectárea de tierra concesionada, pago que debe hacerse al año y que parece no tener una valoración actual de su recaudo.

33 En inventario a la fecha corresponde a 19.629 solicitudes. Presentación Ministro de Minas y Energía, Carlos Rodado Noriega. Mayo de 2011.

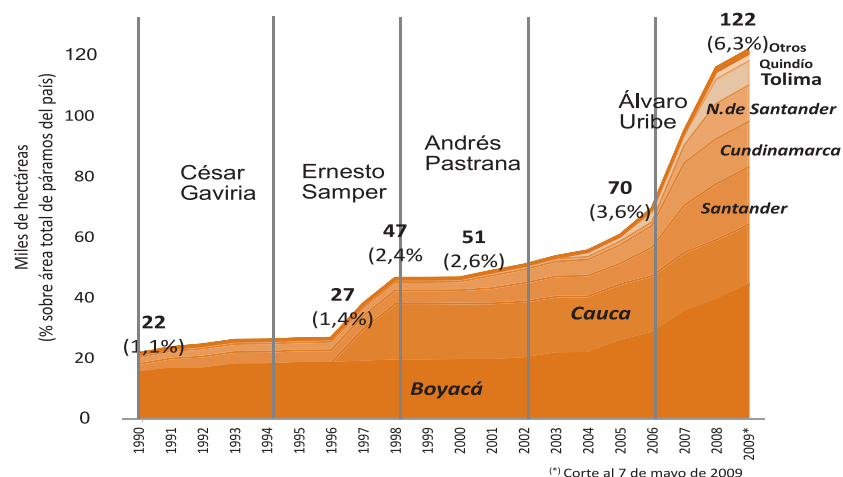
y desarrollo territorial). La confrontación y la falta de coordinación con las autoridades mineras y otras entidades también han reducido el alcance de sus acciones. En la actualidad sigue pendiente la exigencia de la licencia ambiental para las actividades de exploración, que en el caso de minería puede conllevar graves afectaciones ambientales por la producción anticipada sin control; o en el caso de hidrocarburos, las consecuencias que podrían conllevar las actividades de sísmica en su afectación del nivel freático de los predios³⁴ asignados y aledaños.

Otro rasgo de la situación actual es el empoderamiento de los actores sociales y de las organizaciones ambientales en defensa de sus recursos naturales. Hechos como los del Páramo de Santurbán y de La Colosa, han rescatado el papel activo y crucial que pueden tener las comunidades para defender el interés general y de conservación de la diversidad ambiental por encima de intereses económicos. Otros actores se han manifestado con la exigencia de medidas particulares para quienes desarrollan la minería artesanal a pequeña y mediana escala; condiciones diferenciadas que deben recibir frente a otros tipos de explotación ilegal que se hace con herramientas mucho más tecnificadas³⁵.

34 Juan Pablo Ruiz Soto. "Minería, propuestas y retos". Periódico El Espectador, 21 de junio de 2011

35 Un tema son los pequeñísimos mineros tradicionales y los pequeños mineros nuevos,..., y otro es la minería ilegal de retroexcavadora, grandes dragas y motobombas, que son empresas multimillonarias que están simplemente haciendo minería ilegal. Rueda, Op Cit.

Gráfico 1. Títulos mineros asignados en páramos. Colombia



Fuente: Guillermo Rudas

Por otro lado, pese al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas su aplicación en la realidad ha sido muy baja. Según expertos, del total de zonas asignadas a la minería solo el 0.85% corresponde a zonas asignadas a los resguardos indígenas y el 2.22% para las negritudes, según cifras del 2010³⁶, pero su territorio está afectado por el desarrollo de proyectos de minería de gran escala, operada en la mayoría de los casos por empresas multinacionales.

En el caso de la consulta previa, la principal dificultad es la falta de un carácter vinculante, pues sus resultados quedan

36 Fierro, Op. Cit., p. 55 y 56.

simplemente en el nivel consultivo³⁷: pueden ser considerados, o no, por la autoridad competente en el momento de tomar la decisión de otorgar la licencia para desarrollo de un determinado proyecto.

El tema de las autonomías y las competencias locales también ha ganado vigencia. Aunque en el año 2003 se había expedido el Decreto 2201, con la intención de imponer a las entidades territoriales proyectos declarados por el legislador como de utilidad pública³⁸, por encima de los definido en los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial³⁹, años después y gracias a un fallo del Consejo de Estado, se defiende la autonomía local aclarando para que condiciones específicas esta potestad es aplicable⁴⁰.

Sin embargo, en la realidad, ocurre algo diferente: "en las zonas restringidas, como cascos urbanos, zonas de interés y patrimonio cultural y las playas, se requiere del

37 Desde 1994 cuando comenzó a operar esta figura, se han desarrollado 118 consultas previas. En la práctica, sin embargo, con contadas excepciones, la mayoría han sido una farsa en el mejor de los casos y una fuente de conflictos y violencia en los demás. Rico Pomeroy, Laura, "Consulta Previa: farsa multicultural" En La silla vacía. 1 Agosto de 2009.

38 Artículo 1.: "proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia (...) ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente".

39 Artículo 2.: "los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto"

40 Fallo Consejo Estado (dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010) Demanda Decreto 2201 De 2003.

visto bueno de los alcaldes para expedir los títulos mineros, pero (...) hasta hoy no se ha pedido una sola autorización (por parte de) las alcaldías"⁴¹, lo que indica que muchos de los proyectos y titulaciones se han expedido sin tener en cuenta la competencia de las autoridades locales, directamente afectadas.

Se abre entonces la discusión sobre los alcances que tienen los procesos de ordenamiento del territorio a nivel local y si ello es suficiente para encarar los efectos de las decisiones de las autoridades nacionales en lo que concierne al aprovechamiento de las riquezas del subsuelo. De otra parte, según el periodista investigador Yamit Palacio, en los últimos 15 años se han creado en el país 45 municipios nuevos, la mayoría con territorios amputados a otros pueblos. Al comparar el mapa político con el mapa minero, salta a la vista que los nuevos municipios están en territorios que merecen regalías, sean por explotación o por reflejo; o están en zonas con recursos mineros o petroleros inferidos, en exploración o explotación, o tiene una explotación de minería ilegal o informal, asociada a grupos armados⁴².

41 Chacón González, Jairo, "Caos frena tren minero. Irregularidades y corrupción en Ingeominas". Periódico El Espectador, miércoles 1 de junio de 2011.

42 Palacio, Yamit, "Así es la paradoja de municipios nuevos y ricos donde reina la pobreza". El tiempo 17 de julio de 2011.

5. Consideraciones finales

El repaso de la evolución del marco normativo y de los hechos de coyuntura reflejan las tensiones permanentes en la posición asumida por el Estado, en su transición del rol productivo al rol fiscalizador y promotor, del que se han visto rasgos a lo largo del desarrollo de este capítulo. Esta transición ha generado como producto final un marco regulatorio abierto, flexible, favorable y competitivo en el entorno económico de la actividad extractiva. Esto ha repercutido en un mayor reconocimiento en el mercado internacional, llegando a considerarse a Colombia como el segundo país en Latinoamérica más atractivo para la inversión en Hidrocarburos, situación que es parecida en el sector de la minería⁴³.

El desprendimiento del Estado colombiano de su papel productivo no tuvo una compensación en el fortalecimiento de las nuevas funciones asumidas, mucho más orientadas a la fiscalización y al acompañamiento al desarrollo de la actividad extractiva. Lo que es posible observar es que hay un desequilibrio notorio entre las ganancias obtenidas por la actividad económica privada y los efectos negativos ambientales, sociales y de desarrollo que se han generado en las zonas donde se concentran las acciones de exploración y

explotación de las riquezas minerales y de hidrocarburos.

En tal sentido, existen retos por lo menos en tres direcciones: 1) revisar y potenciar el papel de las instituciones públicas que están vinculadas al desarrollo de las actividades extractivas en el país; 2) dar cumplimiento a los requerimientos ambientales establecidos, acercándolos a los estándares internacionales; y 3) reforzar el papel de la ciudadanía y los actores sociales afectados o involucrados en esta actividad.

Estos retos implican revisar el papel de las instituciones y discutir sobre la pertinencia de su diseño institucional; fortalecer con recursos técnicos y humanos las entidades encargadas de la administración y gestión de los recursos; generar estructuras profesionales, técnicas e idóneas consecuentes con las funciones asignadas y dotar de herramientas e instrumentos a las entidades territoriales y descentralizadas que tienen un papel delegado tanto para la asignación de concesiones, como para la expedición y vigilancia de los requisitos ambientales exigidos.

En los temas ambientales sigue quedando abierta la discusión sobre la revisión de los instrumentos de control con que cuenta la autoridad ambiental, la medición y las compensaciones requeridas para paliar los efectos de los pasivos ambientales que se generan en los territorios objeto de exploración y explotación. El refuerzo de las licencias ambientales y su amplia-

⁴³ Portal Manto Mineral. Noticias 22 de julio de 2011. En: http://mantomineral.com/index.php?option=com_content&view=article&id=251:colombia-segundo-destino-mas-atractivo-de-inversion-en-hidrocarburos&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=50

ción para cubrir con las acciones generadas en los procesos exploratorios de los proyectos mineros y de hidrocarburos. A lo anterior habría que sumar el debate sobre los efectos generados en relación con la problemática del cambio climático, las modificaciones climáticas actuales y los efectos en términos de biodiversidad, de protección a las fuentes proveedoras de recursos hídricos locales, entre otros aspectos.

Generar y reforzar los contenidos normativos ambientales no tendrá sentido si ese esfuerzo no se acompaña con el fortalecimiento institucional tanto del orden nacional como descentralizado, y con la participación de la ciudadanía en la protección de su riqueza natural.

La coyuntura actual plantea un escenario abierto para la interlocución de diferentes actores, representantes de organizaciones sociales, ambientales, academia, líderes comunitarios y medios de comunicación, entre otros, quienes deben liderar una discusión sobre la importancia que deben tener los componentes social y de preservación ambiental como requisitos para expandir el alcance de esta actividad productiva a otras zonas del país.

Así como se han movilizad o estos actores, quizás por el papel protagónico de los medios de comunicación, también se debe reconocer el valioso papel que ha venido jugado la jurisprudencia en labor de defensa y protección de la riqueza ambiental y cultural del país. Las altas cor-

tes⁴⁴ han contribuido a defender los derechos colectivos, a imponer principio de precaución en materia ambiental, a proteger ecosistemas especiales, a reforzar la consulta previa para los casos en que se involucran comunidades afrodescendientes, y a delimitar parcialmente competencias en términos de ordenamiento territorial entre autoridades nacionales y municipales, entre otros aportes.

Se abre entonces en la actualidad una ventana de oportunidad para revisar el papel vinculante de la participación ciudadana, para potenciar el alcance de la misma en la delimitación y definición de su proyección a nivel territorial, para reforzar el papel de los entes encargados del control y acompañamiento y la posibilidad de sugerir, en el contexto de elaboración de un nuevo código minero o la reforma del actual, ajustes radicales en términos del papel de los actores involucrados y del aporte al desarrollo local que debe generar como compensación a la actividad extractiva realizada en el país.

44 Ver la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera en Sentencia del 12 de agosto de 1999; Sentencia C-293/02 de la Corte Constitucional; Sentencia C-339/02 de la Corte Constitucional, Sentencia T-769/09 Corte Constitucional, Fallo Consejo Estado (dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010) Demanda Decreto 2201 De 2003, entre otras. Ver Fierro, Op. Cit, 2011 p. 14- 18.

Capítulo 2.
Política pública,
producción y peso del
sector en la Economía

En los últimos años se consolidó en Colombia un nuevo modelo económico que favoreció el crecimiento del sector extractivo. Bajo la premisa de aumentar la renta nacional, se adoptó una política de concesiones y contratos de exploración y explotación del subsuelo promovida por el gobierno central, potenciada ahora por precios al alza de los minerales en el mercado internacional.

Pese al impulso de la inversión extranjera, la estrategia no ha logrado modificar el esquema de desigualdades ni contribuir a la solución del desempleo, principal problema macroeconómico del país; tampoco ha favorecido la diversificación productiva hacia sectores que generan algún valor agregado -industria e innovación tecnológica, con lo cual el país está lejos de un proceso de crecimiento estable y desarrollo equitativo⁴⁵. En el corto plazo, se espera un crecimiento importante de excedentes financieros y de impuestos derivados de esta actividad, con lo cual se habla de una bonanza extractiva. Sin embargo, esto no es del todo válido cuando se examinan las cifras planteadas por el gobierno, en algunos casos demasiado optimistas. A esto se suma el debate sobre la sostenibilidad social, ambiental y económica de estas explotaciones.

Como aporte al debate en este tema, se presenta a continuación un análisis de la estrategia de especialización extractiva

45 Bonilla Ricardo, Apertura y reprimarización de la economía, en Revista Nueva Sociedad, No. 231., enero-febrero 2011.

en el país. El capítulo está organizado en cuatro partes. La primera aborda la política de especialización extractiva y su continuidad en el tiempo. Luego, se describen los principales efectos de esta política en la estructura productiva y el peso económico del sector en los mercados interno y externo para el período 1995-2009. Como un elemento adicional, se evalúan las proyecciones planteadas por el gobierno para el sector en el mediano plazo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre los temas tratados.

1. La política de especialización extractiva

Un elemento de especial interés en los últimos años se relaciona con el efecto de los patrones de especialización sobre el crecimiento de las economías en el mundo. En términos generales, la literatura existente indica que los países en desarrollo se han inclinado por el sector extractivo, con lo cual han tendido a quedar rezagados en relación con aquellos que se han industrializado más rápidamente y, desde 1980, particularmente con los países que se han transformado en productores de manufacturas con alto contenido tecnológico⁴⁶.

En el caso latinoamericano, esta asociación genera grandes interrogantes por varios motivos. En primer lugar, porque el proceso de industrialización se agotó

46 China, India y los países de Sureste Asiático son ejemplo de la nueva industrialización tecnológica.

a mediados o fines de los años setenta y experimentó un franco retroceso durante la llamada década perdida. En segundo término, porque, dada la disponibilidad de recursos de la región, la apertura externa de las economías reforzó los incentivos a la especialización en productos intensivos en recursos naturales. En tercer lugar, porque las políticas industriales fueron abandonadas durante la fase de reformas y nunca se dio paso realmente al desarrollo de sistemas nacionales de ciencia y tecnología de punta, como se refleja, por lo demás, en los bajos indicadores internacionales que ha mostrado y sigue mostrando la región en materia de inversión en investigación y desarrollo, con algunas excepciones parciales, entre las que se destaca Brasil⁴⁷.

El cuadro 2 muestra que sólo tres países de la región –México, Costa Rica y, marginalmente, El Salvador– tienen una estructura exportadora en la que no predominan los recursos naturales. El patrón típico en la región es el de un modelo de oferta en el que dos terceras partes o más de las exportaciones están dominadas por productos basados en el sector extractivo. De acuerdo con el más reciente informe emitido por la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), se destaca el crecimiento de 6% en la región para el 2010, impulsado por lo que se ha dado en llamar la “reprimarización”, o un retorno a la alta dependencia de las exportaciones del sector de petróleo,

47 Ocampo, José A., “El Auge Económico Latinoamericano”. En: Revista de Ciencia Política, Vol. 28, No. 1. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2008, p. 12.

Cuadro 2. Latinoamérica. Peso en las exportaciones del sector extractivo 1990 - 2009

País	1990	1995	2000	2005	2009
Venezuela	80,5	76,3	85,5	87,2	81,7
Chile	49,2	43,4	41,9	47,0	51,2
Perú	31,2	35,4	33,5	43,4	53,4
Colombia	38,5	33,3	41,1	40,6	51,1
Brasil	12,5	16,8	21,3	29,4	38,2
El Salvador	16,6	12,9	15,9	17,6	19,1
México	36,3	9,3	8,9	13,2	13,1
Costa Rica	8,1	6,4	4,2	2,8	2,4

Fuente. CEPAL. Estadísticas. Sector Real de la Economía. PIB por Sectores Productivos. 2010.

gas, carbón, cobre, hierro y oro, ahora con precios más altos en el mercado mundial⁴⁸.

La economía colombiana no ha sido ajena a este proceso de reprimarización. El paquete de “reformas estructurales” impulsadas por el gobierno del Presidente César Gaviria y la amenaza de la pérdida de autosuficiencia petrolera generaron las condiciones para la implementación de la política de apertura en el sector extractivo, a partir de tres pilares básicos: plena seguridad jurídica sobre la propiedad de las concesiones mineras; grandes beneficios fiscales y comerciales, estabilidad jurídica por períodos de entre 25 y 30 años; y, una legislación y sistema de controles ambientales extremadamente laxos, entre los que se destaca la supresión de fondos de garantías por impactos ambientales, vacíos legales en relación a

48 CEPAL. Estadísticas. Sector Real de la Economía. PIB por Sectores Productivos. 2010.

los procesos de cierre de minas y el deficiente tratamiento de los pasivos mineros.

Sobre estas bases, el extenso territorio del país se convirtió en una increíble 'oportunidad' para el desarrollo de los intereses mineros internacionales. En palabras de los agentes del discurso oficial, se trata de reconocer "los efectos perversos del nacionalismo sobre las potencialidades que presentaba el patrimonio geológico del país"; en su lugar, hay que 'admitir' que, dado que "los países compiten en el mercado de capitales, la competitividad de los territorios depende cada vez menos de sus ventajas naturales" y más de "la capacidad de seducción de las políticas nacionales". Por tanto, es preciso este tipo de reformas, cuya intención principal es esencialmente hacer atractiva la inversión.

Sin duda alguna, el modelo de especialización extractiva tuvo su mejor momento durante los ocho años del Gobierno de Álvaro Uribe. A través de la política de confianza inversionista se estimuló la llegada de capital extranjero mediante diversos mecanismos e incentivos, además de proteger estas inversiones, en especial, a través de megaproyectos infraestructurales que tienen como propósito no sólo garantizar el acceso a esos recursos y su explotación, sino también su integración en los circuitos mundiales de la acumulación capitalista, bajo el lema "el presente se encuentra en el petróleo y el carbón, y sus perspectivas llegan hasta donde el recurso exista y se pueda explotar"; luego,

seguirán otros minerales como oro, esmeraldas, cemento y coltan.

La disminución gradual de reservas de los campos de producción amenaza la autosuficiencia petrolera del país. Estas pasaron de 2.577 a 1.840 millones de barriles entre 1997 y 2001. La producción nacional es suficiente para abastecer el consumo interno de combustibles sólo hasta el año 2005. (...) El gobierno promoverá la inversión extranjera en la actividad petrolera. Se estudiarán nuevos esquemas contractuales y se dará mayor importancia y celeridad a los contratos de producción incremental. En el sector minero, se aumentará la agilización de los trámites para los inversionistas privados. (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006; pg. 107).

La apuesta por la especialización extractiva se reflejó en dos hechos contundentes: en primer lugar, este sector recibió el 32.5% de la inversión del gobierno destinada al desarrollo productivo en el período 2002-2010. Por el contrario, la participación de la actividad agropecuaria y de la industria en los recursos programados en el mismo tiempo, apenas llegó al 8.6% y 12.4% respectivamente. (Plan Nacional de Desarrollo).

En segundo lugar, se aprobó el Código Minero (Ley 685 de 2001), cuya elaboración fue asesorada por la CEPAL y el Banco Mundial. Además, se privatizó la Empresa de Carbones de Colombia (Carbocol). El esquema institucional se complementó con el Decreto 1760 de 2003, que creó la

Agencia Nacional de Hidrocarburos con el propósito de ampliar la distribución de las zonas para la exploración y extracción en todo el territorio nacional, bajo el enfoque de competitividad y ventajas comparativas para el inversionista privado⁴⁹.

Así, finalizaron dos décadas en las que el gobierno intervino directamente en la definición y gestión del sector extractivo, esta última realizada por ECOPEL. Además, se eliminó la asociación como aspecto fundamental de la política minera: el Estado se redujo a un mero facilitador y fiscalizador del negocio. Las consecuencias de un “Estado espectador” son claras: la actividad privada minera avanza a un ritmo acelerado, mientras el control de los efectos causados con las explotaciones se halla cada vez más rezagado en el cumplimiento de sus funciones. En 2006, la demanda de minerales se incrementó en cerca de 21%, como consecuencia de los mayores requerimientos del mercado mundial, fundamentalmente por el extraordinario crecimiento sostenido de China⁵⁰. En este año, la industria siderúrgica del gigante asiático consumió más del 40% del mineral de hierro comercializado globalmente. Por otra parte, la expansión del consumo energético interno provocó un

aumento de la demanda de crudo, con lo cual se planteó un escenario propicio para la extensión del sector extractivo en el país, impulsado, además, por el ciclo de precios internacionales del barril de petróleo por encima de los US\$90, la tonelada carbón en casi US\$70 y la cotización de la onza de oro en US\$810. El objetivo era competir con otras naciones de América Latina por los ingresos de este mercado cada vez más grande y con mayores recursos.

La estrategia se dirigió entonces hacia la consolidación de una política extractivista de largo plazo que permitiera, de una parte, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo de los yacimientos mineros, y, de otra, aumentar la renta nacional incentivando la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales.

La política de largo plazo implica la revisión de los términos contractuales y económicos de la actividad de exploración y explotación, con el objeto de fomentar el nivel y el ritmo de la actividad exploratoria, para permitir que el sector compita por el capital privado en las mismas condiciones que los demás países. La meta de inversión no es sostenible en las condiciones actuales de los contratos de asociación, ni tampoco con los niveles históricos de inversión privada en exploración y explotación (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; pg. 115).

49 Ver el capítulo 1 de este informe.

50 En el 2007 este país vendió cerca de 1.2 trillones de dólares y se convirtió en el segundo exportador mundial, por encima de los EEUU, y por debajo de Alemania, mientras hace 30 años era un exportador insignificante. Pero lo más importante es que la composición de la canasta exportadora china corresponde a un país con un ingreso per capita seis veces superior. Es decir, las exportaciones chinas no son solo intensivas en mano de obra, un gran porcentaje son intensivas en tecnología y conocimientos

La Unidad de Planeación Minero Energética diseñó el Plan de Desarrollo Minero 2006 – 2019 con una perspectiva de acción en el mediano plazo, del que se derivaron acciones de plazo menor. Estos instrumentos de planeación del sector adoptaron como uno de sus objetivos estratégicos contribuir aún más a generar un ambiente adecuado para incrementar los flujos de inversión en el sector. La apuesta oficial es la que señala el eslogan de “Colombia: país minero”. La visión del Plan Nacional de Desarrollo Minero establece que “en el año 2019 la industria extractiva del país será una de las más importantes de Latinoamérica y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional”. Agrega que, se aspira a mantener a “Colombia entre los cinco países de Latinoamérica destino de las inversiones mineras del mundo (...) duplicar la producción minera nacional, y (...) garantizar la estabilidad tributaria a los inversionistas”. (Plan Nacional de Desarrollo Minero, Bogotá, 2006, p. 31).

Lo anterior, se complementó con el documento “Visión Colombia 2019”, que en lo fundamental descansa sobre el desarrollo del sector extractivo, en especial petróleo, carbón y oro, y en menor medida la agricultura, el turismo, el sector de servicios y las telecomunicaciones. Sin embargo, no dice absolutamente nada sobre la industria, como lo ha señalado Rudolf Hommes, uno de los arquitectos del neoliberalismo en nuestro país, para quien “al parecer, a los técnicos del gobierno esto (la industria) no les interesa o

no saben cómo hacerlo”. En este sentido, la propuesta 2019 se ha diseñado sobre el desarrollo de las actividades del sector primario exportador y las ventajas de localización del país. (DNP; 2009; 45).

Esta estrategia tuvo resultados exitosos. Según las cifras reportadas por INGEOMINAS, en los años 2007 y 2008 se registró un incremento considerable en el número de títulos otorgados en el país. En efecto, se pasó de 2.711 títulos emitidos en 2004 a 7.343 en el 2008. Por tipo de mineral, hay incrementos considerables en títulos relacionados con la explotación de metales preciosos, de materiales de construcción y de otros minerales, tal como se observa en el gráfico 2.

Además del notable incremento de títulos asignados, también se incrementó el número de hectáreas afectadas por estos proyectos, marcando un incremento al 2010 de aproximadamente 4 millones de hectáreas en comparación con lo asignado en el 2006.

En el sector de hidrocarburos la ANH ha liderado procesos de búsqueda de recursos externos a través de la figura de Rondas Colombia, que ha realizado con relativo éxito en los años 2007, 2008 y 2010. El resultado de estas acciones fue exitoso en ambos sectores, lo que se reflejó en el incremento importante del número de contratos de TEA y E&P firmados en hidrocarburos. El número de contratos de Exploración & Producción tuvo su punto más alto en el año 2009, llegando a 58, mien-

tras que los contratos de TEA alcanzaron los niveles más altos en los años 2005, con 28 contratos y 2008, con 16 (gráfico 4).

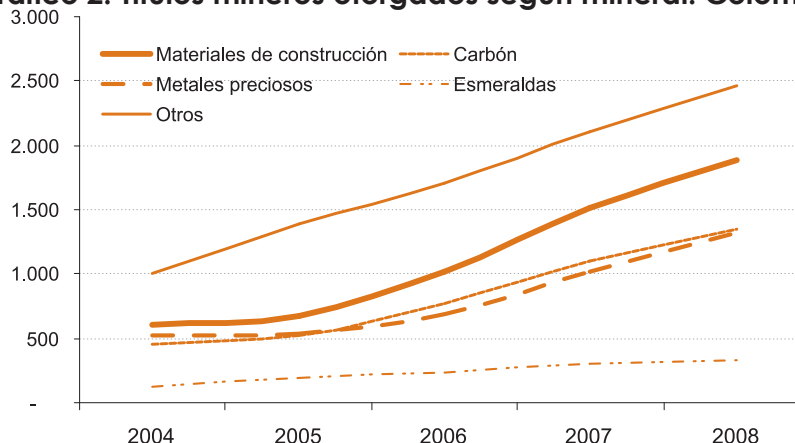
Esta orientación de política no se diferencia en esencia de la anterior, aunque tiene algunas consideraciones particulares, sobre todo en términos de condiciones ambientales que deben acompañar las acciones de fomento para estos sectores productivos⁵¹.

Con la llegada del gobierno Santos, la política de especialización extractiva, lejos de cambiar, tuvo un empuje adicional para su consolidación definitiva en el Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos". En el Plan el sector se presenta como la locomotora sobre la cual se deben dirigir las principales líneas de acción gubernamental y halar los "vagones" de desarrollo del país (gráfico 5). Así, se aspira a "mantener el flujo de inversión extranjera, generar mayores ingresos, aumentar la productividad, disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de desarrollo de la población" (Plan Nacional de Desarrollo, Bogotá, 2011, p. 45).

En lo fundamental, el Plan reconoce que la economía colombiana no se ha industrializado y que continúa depen-

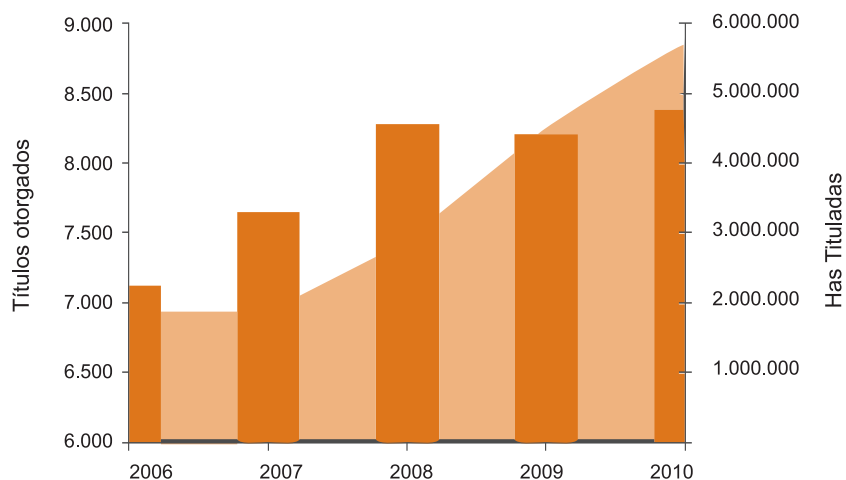
51 Como objetivos propuestos por el Gobierno Nacional en ese tema, se anuncia: 1. Análisis de la estructura económica de los subsectores de hidrocarburos y minero para generar las condiciones necesarias para aumentar el nivel de explotación y productividad del sector. 2. Análisis de la institucionalidad del sector y su estructura óptima de gobierno. 3. Estrategia y plan de trabajo detallado para implementar las medidas de mejora. En "Gobierno anuncia revolcón en el sector de la minería", *El Espectador.com*. Sección Economía 22 de marzo de 2011.

Gráfico 2. Títulos mineros otorgados según mineral. Colombia.



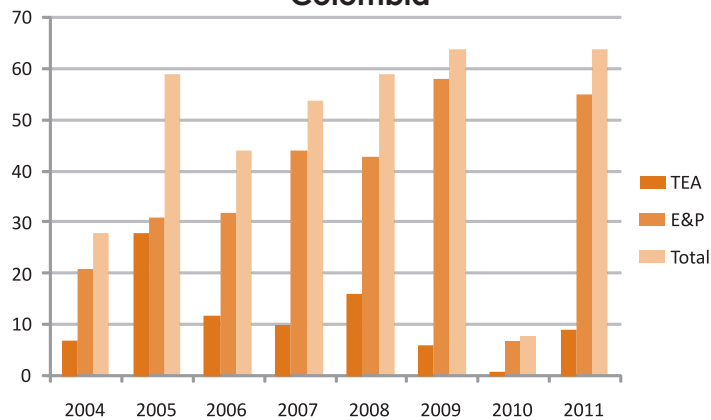
Fuente: Ingeominas, cálculos propios.

Gráfico 3. Títulos mineros y hectáreas tituladas. Colombia. 2006 - 2010



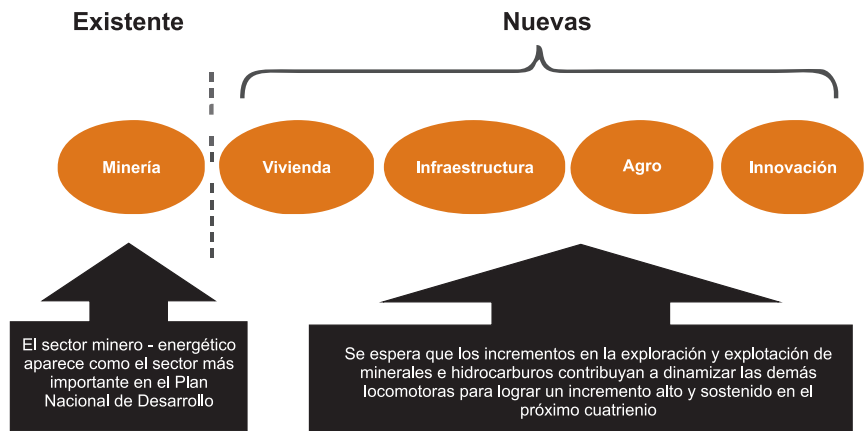
Fuente: Ingeominas, cálculos propios..

Gráfico 4. Número de contratos TeA y E&P suscritos en Colombia



Fuente: ANH, cálculos propios..

Gráfico 5. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. “Prosperidad para Todos”. Locomotoras para el Crecimiento Económico



Fuente. Fuente. DNP, Planes de Desarrollo.

diendo de la extracción de bienes primarios, la estructura productiva continúa su proceso de reprimarización. “La economía colombiana ha sido poco innovadora: la canasta de exportaciones de hoy no es muy diferente a la que teníamos hace dos décadas, con la diferencia de que nuestra dependencia de los recursos minero-energéticos es cada vez mayor”⁵².

Tal como lo afirma el profesor Jorge Iván González, este diagnóstico es adecuado. Sin embargo, en el Plan no hay claridad sobre la forma como la locomotora minero-energética evitará que el proceso de re-primarización continúe. No hay propuestas que permitan encadenar la actividad extractiva a la creación de valor agregado. Y tal vez la mayor dificultad radique en la coordinación de la locomotora minero-energética con la locomotora que hala el desarrollo rural. Los títulos mineros otorgados definen una distribución de los usos del suelo que pueden reñir con las prioridades agrícolas y ambientales.

Al considerar la productividad media de los sectores, el Plan aborda el tema minero-energético de manera muy ambigua. Por un lado, dice que la productividad es crucial para el desarrollo industrial y para mejorar la competitividad. Y, por otro, afirma que la lógica extractiva se debe modificar con el fin de que aumente la generación de valor agregado. A lo sumo, se plantea

52 González, Jorge I., “Economía y equidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ‘Prosperidad para Todos’”. En: Revista de Economía Institucional. Vol. 13. No. 24. Primer Semestre, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2011, p. 3069.

que la combinación de una estrategia sectorial (locomotoras) con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) logrará un aumento de la riqueza en la economía. El objetivo es lograr un aumento significativo del PIB per cápita del país, sustentado en el empleo formal más alto de la mano de una mayor productividad laboral y con el apoyo de una mayor inversión del sector privado⁵³.

Lo que sí es claro es que el plan asigna al sector extractivo el 41% de la inversión de las “locomotoras para el crecimiento y el empleo”; además representa el 17% del total de la inversión programada para el cuatrienio, y el 54% del total de la inversión privada considerada en el plan. En este rubro de crecimiento sostenible y competitividad siguen en importancia vivienda (39%) e infraestructura (14,3%) y figuran con una inversión marginal agricultura (2%) e innovación⁵⁴.

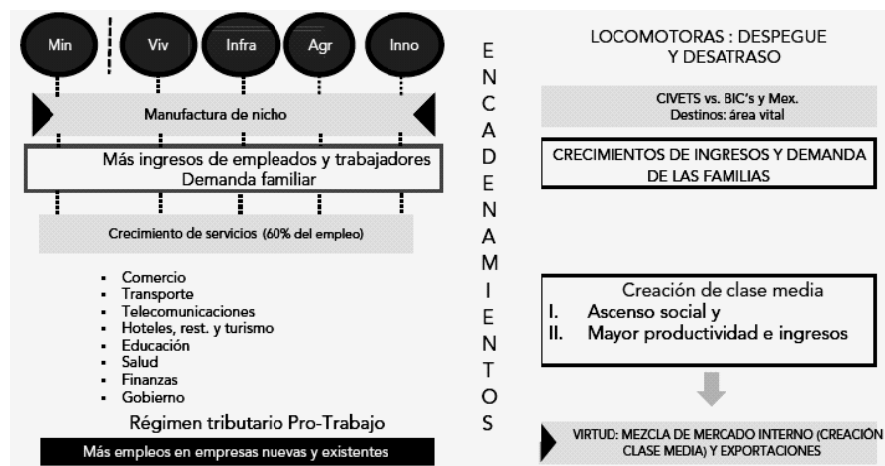
2. La política de especialización minero-energética y sus efectos

Los cambios introducidos en la política de especialización extractiva se manifiestan en la composición de la estructura productiva sectorial y se reflejan principalmente en el incremento exponencial de la producción como derivación predecible,

⁵³ Ibid., p. 27

⁵⁴ Ibid.

**Gráfico 6. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
“Prosperidad para Todos”. Encadenamientos para la
Diversificación de la Economía y el Crecimiento Económico**

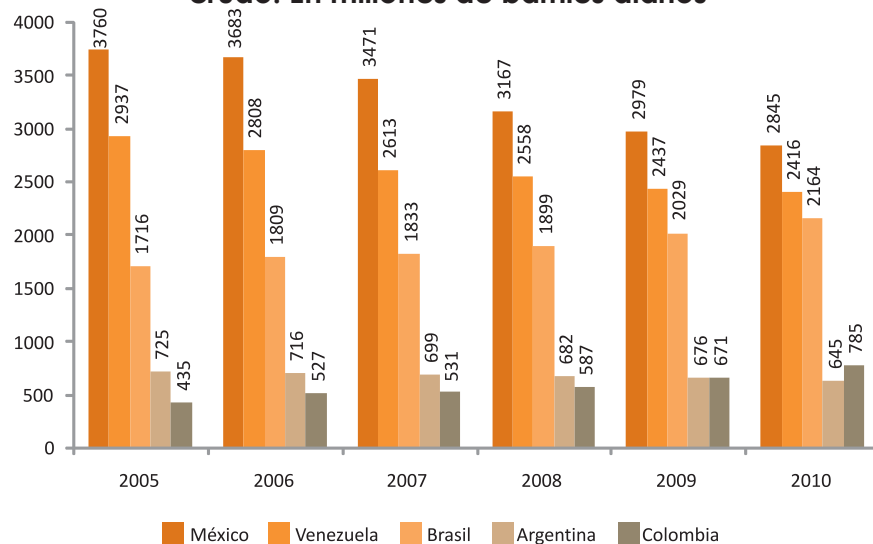


Fuente: Fuente. DNP, Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014.

principalmente en hidrocarburos, carbón y oro. Así, la producción de crudo en Colombia pasó de 435 KBPD barriles por día en el 2005 a 785,426 KBPD en el 2010. De este modo, el país se convirtió en el cuarto productor de petróleo en América Latina, después de México, Venezuela y Brasil en el año 2010. Además, se ampliaron las reservas probadas de petróleo a 1.878 millones de barriles en el 2009 y se extendió el período de autoabastecimiento hasta el 2020⁵⁵. En el caso del gas, la producción se duplicó durante los últimos seis años, al pasar de 6.6 millones de barriles diarios en el 2005 a 13.6 en el 2010. Precisamente en este año Colombia se convirtió en el quin-

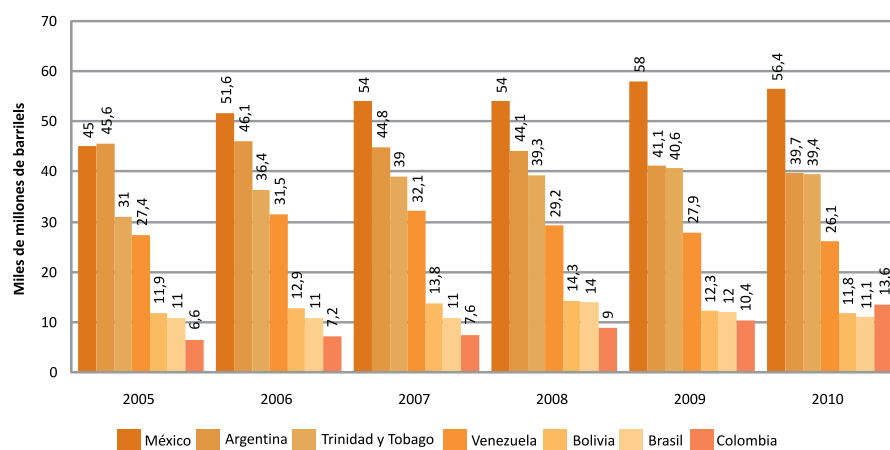
⁵⁵ Unidad de Planeación Minero Energética (UMPE): Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010, Bogotá, 2010.3

Gráfico 7. América Latina, cinco mayores productores de crudo. En millones de barriles diarios



Fuente: Unidad de Planeación Minero-Energética. Boletín Estadístico de Minas y Energía 2005-2010

Gráfico 8. América Latina, siete mayores productores de gas



Fuente: Unidad de Planeación Minero-Energética. Boletín Estadístico de Minas y Energía 2005-2010

to productor en la región, superando a Brasil y Bolivia⁵⁶.

El carbón, nuevo símbolo de la estrategia extractiva, incrementa año tras año su producción, llegando al tope más alto en el año 2010 con 79.1 millones de toneladas. Con esto, Colombia se consolida como el país en Latinoamérica con mayores recursos y reservas probadas. La tasa de explotación actual y las reservas medidas de carbón aseguran más de 100 años de producción, suficientes para participar a gran escala en el mercado internacional y abastecer la demanda interna⁵⁷.

La producción nacional de oro, que registraba un comportamiento negativo en el 2007, para 2008-2009 aumentó su producción de 34.321 Gmf y 47.838 Gmf, respectivamente, aunque en el 2010, volvió a caer a 39.416 Gmf. Parte de este comportamiento se explica por la llegada de multinacionales y el aumento en la exploración y explotación a gran escala. En el contexto internacional, Colombia es el quinto productor de oro en América Latina. (UPME; 2010; 56).

Los ajustes coyunturales de la política extractivista no se reducen al incremento de la producción; su eje de acción se consolida en el comportamiento del ciclo económico. Tal como lo señala el profesor Ricardo Bonilla, una de las con-

⁵⁶ Ibid., p. 71.

⁵⁷ Ibid., p. 54.

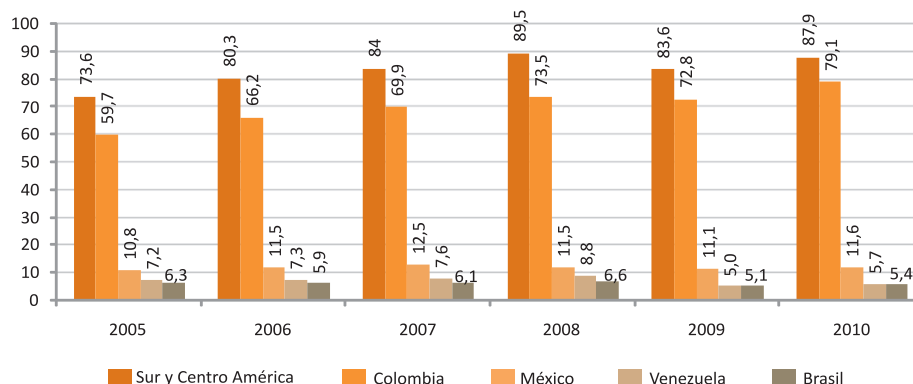
secuencias más importantes es la permanente pérdida de importancia del sector agropecuario en la composición del PIB, que ha llegado hasta 8,5% en 2009 y el estancamiento de la industria, cuya participación no sube del 14.2%. En contraste, el sector extractivo aumenta su influencia, creciendo a casi el doble desde 1995 para ubicarse en 6.4%. Así, Colombia se equipara en este momento con países de larga tradición minera como Australia, Chile o Perú, donde esta actividad participa entre el 6,5% y el 8% del PIB⁵⁸.

En general, los ajustes coyunturales se reflejan en el papel de los sectores industrial y financiero, que junto con los servicios sociales y de gobierno se consolidan como los más importantes de la economía nacional, perdiendo participación en los momentos de crisis y mejorándola en los de auge. Sin drásticos cambios, los sectores ganadores fueron la construcción y la minería, mientras que el gran perdedor fue el sector agropecuario. Allí está la clave de la transición de una economía agroexportadora hacia otra minero-exportadora, mientras que la industria se estanca y no continúa su proceso de desarrollo.

El problema no es necesariamente que Colombia sea un exportador de bienes primarios e importador de bienes industriales, sino que esta tendencia no contribuya a la diversificación económica nacional. El país no avanza hacia el desarrollo industrial.

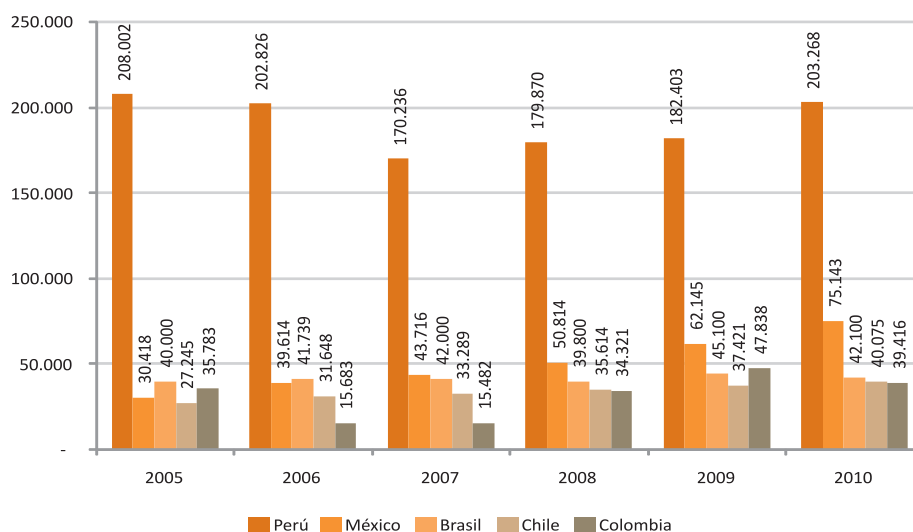
58 DANE, Cuentas Trimestrales Nacionales, tercer trimestre de 2010, Bogotá, 2010

Gráfico 9. América Latina, cuatro mayores productores de carbón



Fuente: Unidad de Planeación Minero-Energética. Boletín Estadístico de Minas y Energía 2005-2010

Gráfico 10. América Latina, cuatro primeros productores de oro



Fuente: Fuente. Unidad de Planeación Minero-Energética. Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010

Cuadro 3. Colombia, participación sector extractivo en el PIB. 1995-2003

Sector	1995	2000	2005	2009
Agropecuario	14,0	9,6	8,8	8,5
Minero e hidrocarburos	3,9	6,5	6,6	6,4
Industria manufacturera	14,6	14,3	15,4	14,2
Electricidad, gas y agua	3,1	3,1	3,3	3,5
Construcción	7,5	3,7	3,5	8,8
Comercio, restaurantes y hoteles	12,2	12,6	12,7	11,8
Transporte y comunicaciones	7,2	6,1	11,8	6,5
Financiero y seguros	12,3	16,6	15,3	15,3
Servicios sociales y gobierno	16,6	20,3	17,6	17,3
Impuestos	8,3	7,2	7,7	7,6
PIB (\$ billones)	84,4	196,4	335,5	497,7
PIB (US\$ miles de millones)	92,5	94,1	144,6	230,8

Fuente. Cálculos propios a partir de datos del DANE. Cuentas nacionales..

Cuadro 4. Colombia. Cuatro primeras exportaciones y su grado de concentración

Producto	1995	2000	2005	2010
Petróleo	9.6	17.2	24.3	32.5
Carbón	7.4	10.1	13.1	18.5
Café	17.1	11.3	9.8	7.1
Oro	8.4	6.1	8.9	12.4
Cuatro primeros	42.5	44.7	56.1	70.5

Fuente. Cálculos propios a partir de datos del DANE. Anuarios de Comercio Exterior

Todo lo contrario: la actividad económica se sigue reprimarizando. La canasta de exportaciones se caracteriza por su bajo valor agregado. A pesar de las continuas declaraciones del gobierno central a favor de consolidar la industria y la innovación técnica y científica, el país aún no sigue la senda que propuso Kaldor, para quien la estabilidad y la sostenibilidad de la economía dependen, en últimas, de estos sectores⁵⁹.

La monoexportación ha sido la principal consecuencia de no haber implementado temprano una política de diversificación productiva en el país. Durante más de la mitad del siglo XX el café se convirtió en el principal y casi único rubro de exportación del país; ahora, eso mismo pasa con el sector extractivo, de cuyos resultados depende el éxito de la política económica, tanto monetaria y cambiaria como fiscal, con los impactos negativos de la revaluación. Muchas importaciones en los momentos de bonanza –entendida como buenos precios– y angustias fiscales y comerciales cuando los precios vuelven a su curso normal⁶⁰.

Esta dinámica se percibe con mayor profundidad en la concentración de las cuatro primeras exportaciones del país. Mientras que el café pierde importancia, el petróleo, el carbón y el oro se consolidan como los sectores de mayor dinámica en el comercio internacional. En otras pala-

59 Ibid Pg.27

60 Bonilla, Ricardo, "El sector minero y la estructura económica de Colombia", Revista Nueva Sociedad, No. 236, Septiembre-Octubre de 2010, Medellín.

Cuadro 5. Colombia. Inversión extranjera directa por sectores (IED) (en miles de millones de USD)

Año	Petróleo	Minas	Manufacturas	Financiero	Otros	Total
1994	135	47	536	300	428	1.446
1995	151	-65	521	242	119	968
1996	778	51	731	755	797	3.112
1997	382	302	514	1.072	3.292	5.562
1998	92	-6	785	665	1.293	2.829
1999	-551	464	505	674	376	1.468
2000	-384	507	556	792	965	2.436
2001	521	524	261	560	676	2.542
2002	449	466	308	293	618	2.134
2003	278	627	289	243	283	1.72
2004	495	1.246	188	244	843	3.016
2005	1.125	2.157	5.513	246	1.211	10.252
2006	1.995	1.783	803	464	1.611	6.656
2007	3.333	1.1	1.867	1.319	1.43	9.049
2008	3.405	1.798	1.748	1.095	2.55	10.596
2009	2.428	3.054	582	721	384	7.169
Acumulado	14.632	14.055	15.707	9.865	16.876	71.135
Participación (%)	20,7	19,8	22,1	13,6	23,8	100

Fuente. Cálculos propios a partir de datos Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos. 2010.

bras, si para el año 2000 las exportaciones del sector extractivo ascendían a US 4.548 millones, con una participación del 44.7% dentro del total de las exportaciones del país, las ventas externas del sector aumentaron a US16.612 millones en 2010 y su participación ascendió al 70.5%. Precisamente, en este año, el oro superó al café como la tercera fuente de exportación del país⁶¹.

Como era de esperarse, los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) dirigida al sector extractivo han aumentado considerablemente, pasando de 21% a 43% entre 2000 y 2009. Por su parte, la actividad petrolera pasó de cifras negativas de IED en el año 2000, a una participación del 37% de la IED total en 2009, convirtiéndose de esta forma en el segundo sector que mayor participación presenta después de minas y canteras. Según el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión

61 UPME, op. cit., p. 22.

en el sector petrolero ascendió a US\$14.632 millones entre 1994 y 2009, y a US\$14.055 millones para el caso de otros productos mineros, entre ellos gas, carbón y oro⁶².

Con este comportamiento, la expansión de la IED trae consigo varios efectos que deben analizarse en el conjunto del sistema económico. En primer lugar, parte importante de estos recursos provienen de paraísos fiscales, lugares que, como se sabe, se prestan para todo tipo de artimañas jurídicas y económicas con las que se evaden los controles estatales y el pago de impuestos. En 2009, los dólares llegados desde Luxemburgo crecieron en 5.126% con respecto al año anterior; de Bermudas, en 2.912%, y los de Islas Vírgenes, el 818%. Precisamente en este año, el 90% de la inversión en el país se dirigió al petróleo y la minería. La UIAF, entidad encargada de vigilar las operaciones de lavado de activos adscrita al Ministerio de Hacienda, señaló que las operaciones reportadas como sospechosas para el 2010 sumaban 10 billones de pesos, siete billones más que el año anterior, y que parte de los dólares de inversión extranjera en petróleo podían tener relación con el lavado de activos⁶³.

En materia de balanza comercial, de no ser por la minería y los hidrocarburos, como lo afirma el ex ministro de Minas y

Energía, Carlos Caballero⁶⁴, el país enfrentaría problema de balanza de pagos. Y no es para menos, habida cuenta de que al excluir las operaciones corrientes del sector minero, el déficit total en 2009 se habría elevado de -2,2% a -6,8% del PIB. Este se vió compensado con un superávit del renglón minero de 4,6%, el cual se puede desagregar en 2,6 puntos atribuible a las empresas extranjeras del sector y 2 puntos a la estatal Ecopetrol. Sin embargo, la escasa presencia de importaciones de bienes de capital y materias primas y el aumento considerable de bienes de consumo podría suponer que la entrada de capitales no ha impulsado un resurgimiento de la inversión real. Gran parte de ese capital se ha utilizado simplemente para afianzar la tendencia misma del proceso de acumulación, esto es, al tránsito hacia el régimen de acumulación flexible, de reprimarización de la economía nacional.

¿Y la renta minera? La Universidad de los Andes presentó recién un estudio denominado "Cálculo del Indicador Económico *Government Take* (GT) para el Sector Minero en Colombia",⁶⁵ y concluye que el GT para Colombia es del 22%, es decir, que por cada cien pesos generados por la explotación extractiva del país, el Estado le quedan 22 pesos, el menor en América Latina, si se tiene en cuenta que Perú recibe

62 UPME, op. cit., p. 26.

63 Valencia Mario, Colombia Paraíso de las transnacionales mineras, en: <http://www.cronicon.net/paginas/edicanter/ediciones53/nota8.htm>. Diciembre de 2010.

64 Caballero A.Carlos "En su cuarto de hora", en www.amylkaracosta.net. Octubre de 2010.

65 El *Government Take* incluye recursos económicos nacionales a través de regalías, impuesto a la renta, IVA, impuesto al patrimonio y aportes parafiscales; a nivel departamental a través del impuesto de registro y a nivel municipal el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio.

el 25% en oro y Chile el 27% como contraprestación a las explotaciones de cobre⁶⁶.

A esto se suma el hecho de que, por cuenta de los subsidios otorgados por el gobierno a la gran minería, con el fin de “promover el desarrollo económico y social de las regiones de frontera”⁶⁷, las empresas mineras que operan en los departamentos de Cesar y La Guajira dejaron de pagar \$1,1 billones durante los seis años en que el gobierno las exoneró de dichos impuestos a los combustibles utilizados en su operación.

Además, los “pactos de estabilidad fiscal” han representado una disminución del porcentaje promedio que queda a disposición del país en cuentas estatales, el cual se ha reducido al 16%, mientras que el otro 84% se queda en manos de las grandes empresas transnacionales y de la burocracia local. En la actualidad, las regalías son más bajas que hace 20 años: del año 2004 al año 2009 las regalías en la producción minera se redujeron del 6% a 4.6% así como los impuestos sobre el total de la producción han pasado del 13% al 8 %, para el mismo período⁶⁸. Estas reformas se implementaron transitoriamente con el fin de estimular la inversión extranjera, pero a la postre se han tornado permanentes, en beneficio de los grandes consorcios mineros.

66 Pardo, Álvaro. Government Take, <http://www.colombiapuntomedio.com/NuestrosDocumentos.aspx>

67 Ibid. La Ley 681 de 2001 estableció que los combustibles líquidos derivados del petróleo y distribuidos por Ecopetrol en esas zonas quedaran exentos de arancel, de IVA y de impuesto global.

68 Ibid.

Cuadro 6. Colombia. Balanza comercial Colombia, 1995-2009.
Cifras en \$US

Rubro	2010	Crecimiento (%)	2011	Crecimiento (%)
Exportaciones totales	39.851.8	21.3	45.259.9	13.5
Tradicionales	25.127.3	40	29.221.1	16.2
Café	1.709	10.8	1.712.5	0.2
Petróleo	15.550.3	51.5	18.533.8	19.1
Carbón	67.55.5	24.7	7.657.5	13.3
Ferróníquel	1.112.6	53.3	1.317.4	18.4
No tradicionales	14.724.5	-1.2	16.038.8	8.9
Importaciones CIF	39.579.2	11.2	39.314.7	7.4
Importaciones FOB	34.398.5	11.2	36.836.8	7.0
Balanza comercial	54.53.3	183.5	8.423	54.4

Fuente. Cálculos propios a partir de datos del DANE. Cuentas nacionales.

Cuadro 7. Subsidios recibidos por el Sector Extractivo en Colombia. Cifras en Millones de Pesos Colombianos

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Subsidio	123.296	164.241	163.672	192.621	235.807	251.685	1.131.322

Fuente. Colombia Punto Media.

Cuadro 8. Beneficios tributarios recibidos por el sector extractivo en Colombia. Cifras en Millones de Pesos Colombianos

Año	Deducción Activos Fijos	Rentas Exentas	Descuentos Tributarios	Beneficios Tributarios Total
2009	1.362.638	62	227	1.651.638
2010	1.472.000	219	126	1.817.000

Fuente. Fuente. Colombia Punto Media.

El efecto combinado de las prebendas tributarias generales y específicas aprobadas para atraer la inversión extranjera, las deducciones, la venta de combustibles subsidiados en zona de frontera, la posibilidad de descontar de su renta gravable las inversiones en programas sociales y responsabilidad social empresarial, medio ambiente y en ciencia y tecnología, así como los bajos niveles de regalías, hacen de este sector de la economía uno de los más beneficiados de la política de confianza inversionista.

En materia de enfermedad holandesa, la literatura económica enseña que el aumento especulativo en el flujo de inversión extranjera, en combinación además con el auge de los precios internacionales de los productos básicos cuya producción y exportación persigue aquella, trae consigo dificultades en ocasiones insostenibles: los países ven cómo sus monedas ganan valor -porque exportan más y atraen capitales que buscan países con buenas perspectivas económicas. Sus bancos centrales quieren frenar el riesgo de mayor inflación que viene con el boom y suben las tasas de interés que, a su vez, atraen más capitales y complican el problema. Esos países se están volviendo más caros, y los sectores que no son de materias primas tienen problemas para exportar productos cada vez menos competitivos.

En Colombia ya se comienzan a sentir algunos de estos síntomas. La revaluación real del peso en los doce meses del 2010

fue superior al 12% y ha venido en aumento⁶⁹. Además, el crecimiento en el valor de las exportaciones totales ha estado influenciado por un fuerte aumento en los precios internacionales de las principales materias primas que Colombia vende en el exterior y que se refleja en una tendencia al alza en los términos de intercambio, que actualmente llegan al nivel más alto desde que se tiene registro.

Lo anterior ha compensado parcialmente la débil situación del resto de los exportadores, principalmente del sector industrial. El alto nivel de los términos de intercambio y los importantes flujos de inversión extranjera que ha recibido el país en el sector extractivo, han causado una apreciación sustancial en la tasa de cambio real, que hoy en día se ubica en el mayor nivel en los últimos 15 años.

Esta situación ha generado un aumento del poder adquisitivo doméstico, que se refleja en un desempeño sobresaliente de la demanda interna, en particular a nivel de consumo privado, frente a un menor desempeño en la producción. Por ejemplo, las ventas al por menor crecieron 12,8% en 2010, mientras que la producción industrial lo hizo sólo en 4,7% ciento. Igualmente, en este año la demanda interna aumentó a una tasa de 4,8%, mientras que el PIB solamente creció 3,6%; también se ha generado un elevado crecimiento en las importaciones (20,3% en términos reales), que combinado con un alza moderada

⁶⁹ Hommes Rudolf, El capital financiero arrasa todo, El tiempo, Octubre 7 de 2010.

de las exportaciones (5,4%) ha contribuido negativamente al crecimiento total del PIB durante esta fase de recuperación económica, y lo que es más preocupante, a la generación de empleo formal en el país⁷⁰.

En efecto, pese al gran flujo de la IED, es difícil encontrar una relación para pensar que una política de favorecimiento a la inversión extranjera ayude a la creación de empleo, particularmente en la actividad extractiva⁷¹. El aporte sectorial en los nueve años de implementación de la política de “confianza inversionista” fue de apenas 15.000 nuevos empleos en medio de una necesidad de más de 3,5 millones de personas que buscaron trabajo en otras actividades y de 2,5 millones de desempleados que siguen buscando trabajo. El desfase es grande y se evidencia en la participación del empleo por sectores. En el 2010, el sector extractivo ocupó apenas a 291.316 personas, esto es el 1.5% del total de la Población Económica Activa del país⁷². La especialización en minería e hidrocarburos para la exportación genera inversiones y excedentes pero no produce empleo ni sinergia para su generación en otros sectores. De esta manera:

70 Amézquita Andrés, Síntomas de enfermedad holandesa en Colombia. Portafolio, Marzo 8 de 2011

71 Estas cifras no tienen en cuenta el empleo informal generado por la actividad extractiva. Al respecto no se encuentran estadísticas consolidadas, a penas unos reportes parciales sin mayor confiabilidad. De acuerdo con algunos cálculos, se estima este valor multiplicado por cuatro, sería de 60.000 empleos indirectos.

72 Íbid Pg. 22

Cuadro 9. Colombia. Participación de los sectores productivos en la generación de empleo 2002-2010

Sector	2002	2010	Diferencia	2002	2010
	(en miles)	(en miles)		(%)	(%)
Agropecuario	3.169	3.582	413	20,0	18,5
Minero e hidrocarburos	276	291	15	1,7	1,5
Electricidad, gas y agua	2.051	2.387	336	12,9	12,3
Industria manufacturera	69	102	33	0,4	0,5
Construcción	826	1.128	302	5,2	5,8
Comercio, restaurantes y hoteles	4.016	4.953	937	25,3	25,6
Transporte y comunicaciones	1.054	1.678	624	6,7	8,7
Financiero y seguros	829	1.453	624	5,4	7,5
Servicios sociales y gobierno	3.546	3.758	212	22,4	19,4
Ocupados total nacional	15.836	19.332	3.496	100	100

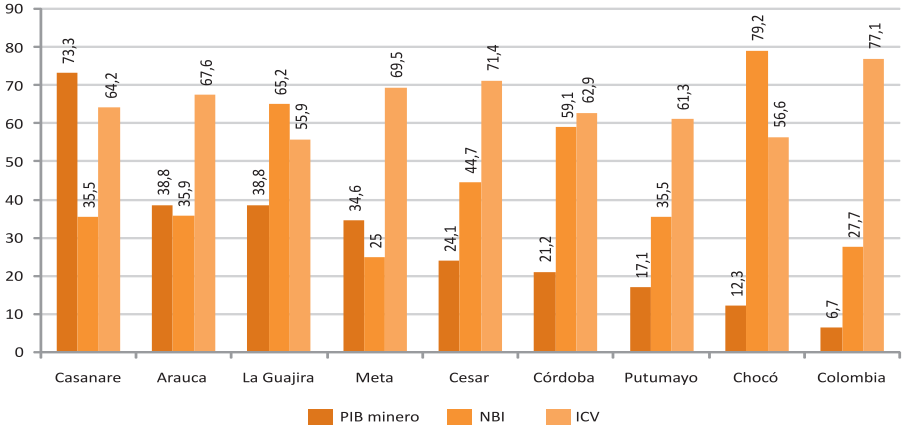
Fuente. Cálculos propios a partir de datos DANE. Gran Encuesta de Hogares

Cuadro 10. PIB minero e indicadores de calidad de vida 2005

Departamento	PIB minero	NBI	ICV
Casanare	73,3	35,5	64,2
Arauca	38,8	35,9	67,6
La Guajira	38,8	65,2	55,9
Meta	34,6	25,0	69,5
Cesar	24,1	44,7	71,4
Córdoba	21,2	59,1	62,9
Putumayo	17,1	35,5	61,3
Chocó	12,3	79,2	56,6
Colombia	6,7	27,7	77,1

Fuente. Cálculos propios a partir de datos DANE. Gran Encuesta de Hogares

Gráfico 11. PIB minero e indicadores de calidad de vida 2005



Fuente. Cálculos propios a partir de datos DANE. Gran Encuesta de Hogares

En Colombia no se ha cumplido la ley de Okun (1983). Para este autor, los cambios positivos del producto (valor agregado) se deberían reflejar en reducciones equivalentes del desempleo. Para que se cumplan los postulados de Okun se requieren dos condiciones: la primera, que el valor agregado efectivamente implique transformaciones y encadenamientos intersectoriales, y la segunda, que el proceso productivo genere empleo. En la minería no se cumple ninguna de ellas porque el valor agregado crece sin que haya cambios sustantivos en la cadena de valor agregado, y porque la actividad extractiva de las grandes explotaciones es intensiva en capital⁷³.

Finalmente, el crecimiento económico generado por la minería no necesariamente

73 Íbid Pg. 30.

te ha beneficiado a los más pobres del país; es más, en los departamentos donde se concentra la mayor actividad de exploración y explotación, los índice de condiciones y calidad de vida son muy inferiores al promedio del país. A esto se suman los impactos ambientales de las actividades mineras, sobre todo en el acceso y el uso del agua, que provoca una situación de conflictividad social, especialmente en el sector rural, donde la industria extractiva está relacionada con la mayoría de las actividades agrícolas y pecuarias, las cuales también hacen uso intensivo del agua. La fuente de los conflictos está pues en el carácter mismo de las actividades económicas: así como no hay agricultura sin agua, tampoco hay minería sin agua.

3. La bonanza minera, algunos datos para tener en cuenta

El documento de Regla Fiscal para Colombia⁷⁴ contempla en los próximos años una bonanza extractiva en el país, derivada de nuevos proyectos de gas, energía eléctrica e hidrocarburos, así como la expansión en otros sectores como el de níquel, oro, cobre, polimetálicos, carbón e interconexión eléctrica con otros países

74 Este documento es elaborado por un Comité interinstitucional conformado por representantes del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. La regla fiscal establece un balance primario que permitirá reducir progresivamente la deuda del Gobierno Nacional desde el nivel de 39,4% del PIB proyectado para 2010 a uno de 28,4% del PIB en el año 2020.

(Panamá, República Dominicana y Puerto Rico). De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se estima que la inversión en la actividad minera ascienda a US\$57.000 millones entre 2010 y 2015; esto es, aproximadamente 20% del PIB colombiano de 2010⁷⁵.

En el sector de hidrocarburos se proponen bajo estos parámetros dos escenarios de producción de crudo en el mediano plazo. En el primero, el máximo nivel de producción llegará a 1.250 miles de barriles diarios (KBPD) en 2015; a partir de ese año se reducirá gradualmente en la medida en que el proceso exploratorio no adicione reservas suficientes de crudo y gas y los campos actuales vayan deteriorando su producción y agotando sus reservas.

En un segundo escenario, se prevé una producción que llegaría a cerca de 1.450 KBPD en 2018, como resultado de las inversiones de Ecopetrol en el desarrollo de crudos pesados, incremento en los factores de recobro de campos maduros y éxito en la actividad exploratoria. De igual manera, se requerirá un aumento en la producción de crudo por parte de otras empresas que operan en el sector, lo cual se soporta en los contratos suscritos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en los últimos tres años, a partir de los procesos de asignación de áreas por el esquema de "primero en el tiempo, primero en el derecho", y a través de las

nuevas rondas de asignación de áreas del 2011 en adelante.

Con base en el segundo escenario mencionado, se calcula que la inversión que se llevará a cabo en el sector de hidrocarburos, especialmente en la exploración, el incremento en el factor de recobro de campos maduros y en el desarrollo de los crudos pesados, permitirá un aumento sostenido en la producción de petróleo crudo hasta alcanzar más de 1.4 millones de barriles diarios en el año 2018. La producción nacional correspondiente a Ecopetrol ascenderá a 850 miles de barriles por día calendario (KBPDC) en 2015; si se incluye gas, la producción nacional total de la empresa en barriles equivalentes alcanzará los 994 KBPDC en dicho año. Los pronósticos también señalan que la producción de gas del país podrá alcanzar niveles cercanos a los 250 mil barriles equivalentes (KBPDC-Eq).

Por otra parte, los pronósticos sobre la producción de minerales como carbón y oro muestran una ampliación importante en la mayoría de los casos, en los próximos años. Usando información del Ministerio de Minas y Energía, por ejemplo, se estima que la producción carbonífera aumentará aproximadamente de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones en 2020. Por su parte, se calculan un crecimiento anual promedio alrededor de 6% en la producción de oro, hasta alcanzar las 93 toneladas en 2020.

Como consecuencia de la mayor producción y exportación de minerales, se es-

⁷⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Estrategia Económica y Fiscal de Colombia 2010-2014, Bogotá, 2010

Cuadro 11. Colombia. Proyección de producción del sector petrolero y de minería

Tipo de Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2010-2020	
												Cantidad	%
Petróleo (1)	800	950	1050	1100	1150	1250	1350	1400	1450	1450	1450	650	81
Gas (2)	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25
Subtotal hidrocarburos	1000	1150	1250	1350	1400	1500	1600	1650	1700	1700	1700	700	70
Carbón (3)	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74
Níquel (4)	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1
Oro (5)	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74

1/ cifra en miles de barriles diarios (mbd). 2/ cifra en miles de barriles equivalentes.
3/ cifra en millones de toneladas. 4/ cifra en miles de toneladas. 5/ toneladas
Fuente. Ministerio de Minas y Energía- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estudios y Proyecciones.

pera un impacto significativo no solo sobre las cuentas fiscales, por su mayor contribución al impuesto a la renta, dividendos de Ecopetrol y regalías, sino también sobre la balanza comercial del país. Solamente por cuenta de los ingresos generados por la actividad de Ecopetrol (impuesto de renta más los dividendos de Ecopetrol a la Nación), el Gobierno Nacional podría ver incrementados sus recursos de cerca de US\$ 6.646 millones en 2011 (2.3 % del PIB), a US\$ 10.722 millones en 2021. Por cuenta de toda la actividad minera los ingresos de la Nación pasarán de cerca de US\$ 8.824 millones en 2011 (3,0% del PIB) a cerca de \$ 12.979 millones en 2021.

En este escenario de alta producción extractiva, el crecimiento real de la economía se plantea en tres escenarios. Para el caso del crecimiento del PIB, después del bajo crecimiento de 2009 y la recupera-

ción del 2010, se espera que la economía crezca cerca de su potencial en los años 2012 y 2013 (4.5% y 4.3% respectivamente). A partir de allí, la economía crecería 4% anual en el escenario base (en línea con el crecimiento de largo plazo). En el escenario optimista, el buen manejo del auge minero energético permitiría alcanzar crecimientos sostenidos de 5% para 2013-2020, mientras que en el escenario pesimista, el crecimiento en dicho período sólo sería de 2.5% producto de la materialización de los riesgos contingentes que mencionaremos más adelante. (Anif; 2010; 101).

Estas cifras, desde ya han abierto el debate sobre la realidad de este sector en Colombia, especialmente porque ésta no es la primera vez que se habla en Colombia de bonanza. Con ocasión del hallazgo de crudo en el pié de monte llanero (Cusiana, Cupiagüa, Pauto y Volcaneras) en

la década del noventa, también se armó una algarabía como la actual. Pero, todo fue víspera de mucho y día de nada, pues la bonanza petrolera no tuvo ni la magnitud ni la perdurabilidad que se vaticinó, pues se sobreestimaron las reservas descubiertas. Lo único positivo que quedó de semejante alboroto fue que, a raíz del mismo, se aprobó por parte del Congreso de la República el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) en 1995, el mismo que posteriormente se eliminó en víspera del colapso de la gran crisis global, enredando su manejo, el que ahora se busca restablecer a través del proyecto de acto legislativo que reforma el régimen de regalías⁷⁶.

En esta década, el país llegó a producir 815.816 barriles por día en 1999, mientras que en 2010 el promedio estará cerca de 800.000 barriles, lo cual señala que en el pasado tuvimos años mejores que los transcurridos desde el 2000. Esto indica que Colombia es un país con petróleo pero no es petrolero, al ritmo de producción proyectada por el gobierno nacional de 2010 a 2020, en estos 11 años se habrán consumido 4.891 millones de barriles de petróleo. Dado que las reservas a finales de 2009 eran de 1.988 millones de barriles, significa que hay que descubrir reservas por 2.903 millones de barriles, para quedar en cero reservas al final de 2020, lo cual no puede ser porque el país sería importador a partir de este año. Es decir, se necesita descubrir por lo menos 6.879 millones de barriles de crudo, para quedar con reservas en 2020

⁷⁶ Acosta, Amilkar, Sostenibilidad Fiscal y/o emergencia social, en www.amylkaracosta.net, Diciembre 1 de 2010.

Cuadro 12. Colombia. Proyección de Ingresos del Gobierno Nacional Generados

Año	Ingresos provenientes de Ecopetrol		Impuesto de Renta pagado por el Resto del Sector Minero		Ingresos Totales provenientes del Sector Minero	
	Miles de Millones US\$	%PIB	Miles de Millones US\$	%PIB	Miles de Millones US\$	%PIB
2009	6,646	2.3%	1,777.0	0.6%	8,824	3.0%
2010	2,262	0.7%	902.0	0.3%	3,160	1.0%
2011	4,232	1.3%	1,015.0	0.3%	5,247	1.6%
2012	5,079	1.5%	1,354.0	0.4%	6,433	1.9%
2013	5,586	1.5%	1,467.0	0.4%	7,053	1.9%
2014	6,715	1.7%	1,523.0	0.4%	8,238	2.1%
2015	6,884	1.6%	1,523.0	0.4%	8,407	2.0%
2016	8,013	1.8%	1,693.0	0.4%	9,706	2.1%
2017	8,352	1.7%	1,862.0	0.4%	10,214	2.1%
2018	9,142	1.7%	2,200.0	0.4%	11,342	2.2%
2019	9,650	1.7%	2,483.0	0.4%	12,133	2.1%
2020	10,496	1.7%	2,426.0	0.4%	12,922	2.1%
2021	10,722	1.6%	2,257.0	0.3%	12,979	2.0%
Total	93,779		22,482.0		116,658	

Fuente. Ministerio de Hacienda y crédito Público. Estudios Económicos. Incluye dividendos de Ecopetrol

iguales a las de finales de 2009 si se quiere continuar siendo exportador de petróleo. Estas proyecciones son totalmente optimistas, excepto que se descubrieran varios campos tipo Cusiana-Cupiagay Cira-Infantas, de más de 500 millones de reservas, lo cual es un albur⁷⁷.

En cuanto a las probabilidades de descubrir petróleo en Colombia, el profesor

⁷⁷ Ibid.

Diego Otero Prada⁷⁸ señala que son del 20%, con tamaños promedio de reservas por campo entre 15 y 30 millones de barriles. Nunca se ha logrado en Colombia tener más de 100 pozos exploratorios. En el período 2002-2010 el promedio fue de 52, con promedio de 79 pozos de 2007 a 2010. Supongamos la cifra optimista de 100 pozos por año de 2010 a 2020, que nunca se ha tenido en la historia de Colombia, y una probabilidad de encontrar 22 millones de barriles por campo descubierto, que con 20 pozos exitosos daría 4.840 millones de barriles de nuevas reservas, insuficientes para que sean una realidad las proyecciones del gobierno. Por supuesto que se contestará que hay que considerar revaluación de reservas de campos maduros a través de recuperación secundaria o aún terciaria. Aún así, se puede afirmar que nos encontramos ante unos valores de producción que dejan mucho que desear.

En esto concuerda el consultor Álvaro Pardo, cuando afirma que el número de pozos exploratorios y la actividad generada a su alrededor ha crecido en los últimos años. Se pasó de 17 perforaciones en el 2000 a 100 en el 2010, con un nivel de éxito cercano al 30%, lo cual es muy satisfactorio. Sin embargo, no basta con ampliar el número de pozos excavados y el porcentaje de logros; también se requiere que los hallazgos sean de mayor tamaño, pues, de lo contrario, el ritmo de extracción será mayor que el de aumento de las reservas, y ello llevará inevitablemente al agota-

miento y a la pérdida de autosuficiencia en un periodo relativamente corto.

En gas natural las predicciones son más conservadoras, porque no se prevé en el panorama nuevos descubrimientos. Pero igual que con el petróleo, en estos once años se habrán consumido 5.378 gpc (gigapies cúbicos), por encima de las reservas probadas a finales de 2019 de 3.700 GPC y un poco por debajo de las potenciales de 7.500 GPC, por lo cual, nos encontramos aquí, también, con proyecciones muy optimistas.

Las proyecciones de la producción de carbón son bastante discutibles: un aumento de 68%, al pasar de 92 millones de toneladas en 2010 a 160 millones de toneladas en 2020. A diferencia del petróleo, las reservas probadas de carbón son altas para las necesidades de Colombia, dado el escaso uso interno de este energético. Un ejemplo lo muestra: el consumo interno de toda la historia de Colombia es apenas igual al consumo de carbón en 2009 de los Estados Unidos. El problema es que para que se concreten las proyecciones del gobierno hay que contar con inversiones cuantiosas en infraestructura ferroviaria y portuaria.

En oro se proyecta que la producción aumentará de 53 toneladas en 2009 a 93 toneladas en 2020, un incremento de 40%, que se basa en la atracción de las multinacionales ante las perspectivas de la continuación de precios altos en el mercado internacional. La experiencia histórica ya ha demostrado que precios altos

⁷⁸ Otero P. Diego, El bomm minero y la equidad territorial, en Revista Foro, No. 72 Diciembre de 2010

son seguidos por caídas fuertes. Además, el país tiene un grave problema de minería ilegal en este sector que está lejos de solucionarse, afectando con ello cualquier proyección en este sentido.

En el caso de los ingresos, se advierte alguna ligereza por parte del gobierno. Un documento de análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, elaborado recientemente por la Contraloría General de la República (2010), señala que en la elaboración de estas proyecciones no se contempla un panorama de riesgos asociados a las variables sobre las cuales se fundamentan los objetivos y metas propuestas en el plan, situación que puede comprometer la situación fiscal del país, debido a la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, aunada a la tasa de cambio, con lo que se crea una incertidumbre sobre los ingresos reales que el país obtenga por este concepto.

De todos es conocido que predecir los precios en el mediano y largo plazo es un proceso prácticamente de "brujería", porque las variables que entran en juego son numerosas. Hay un factor impredecible como es la política que puede dar lugar a movimientos bruscos en los precios. El otro es el estado de la economía mundial, con sus crisis y expansiones.

En condiciones normales, con una economía mundial creciente en el mediano y largo plazo, los precios del petróleo deben aumentar continuamente e igual los del gas natural,

carbón y commodities en general. Sin embargo, hay que ser precavidos puesto que la economía mundial se encuentra en la fase recesiva de lo que corresponde al ciclo de Kondratiev de largo plazo y son varios los síntomas que muestran que el capitalismo se encuentra en crisis. En Europa se están dando remedios FMI a las economías, las mismas medicinas que se aplicaron en Latinoamérica en los ochenta y noventa con resultados desastrosos, y es de esperar que tampoco resultarán en el Viejo Continente, hoy manejado por una tecnocracia neoliberal⁷⁹.

En el caso de las proyecciones de los precios del crudo WTI por parte del gobierno, que es la referencia para Colombia, en comparación con las estimaciones del Departamento de Energía de los Estados Unidos, son moderadas, de US\$77 el barril en 2010 a US\$83 en 2020, contra precios por encima de US\$100 el barril en el escenario de referencia de la Agencia de Administración de Energía en su International Energy Outlook de julio 2010. Paralelamente, los precios FOB del carbón se mantienen en US\$83 la tonelada, los del níquel bajarán de US\$8 la libra en 2010 a US\$6 la libra en 2020, y se proyecta que los del oro se mantendrán en US\$1.250 la onza. Igual que con el petróleo, puede ocurrir cualquier cosa.

Lo más razonable en estas situaciones tan impredecibles es la de trabajar con escenarios. Partir de un escenario base

⁷⁹ *Ibid* Pg. 41.

en que se cumplen los deseos del gobierno en cuanto a producción y precios y establecer otros con producciones menores de petróleo, carbón y oro y con precios más altos y bajos.

4. Consideraciones finales

Colombia se ha venido transformando a pasos agigantados en la última década, convirtiéndose en un país de vocación extractiva, tanto por la importancia en la producción, como en las exportaciones, que son dominadas por estos rubros, al mismo tiempo que la producción y las exportaciones de bienes no tradicionales, manufacturas, vienen perdiendo importancia. En este contexto, la propuesta de gobierno formulada por el presidente Santos, presenta al sector extractivo como la locomotora sobre la cual se desarrollarán las principales líneas de desarrollo en el corto plazo.

Esta coyuntura ha generado un debate sobre los efectos adversos que este patrón de especialización ha tenido en el pasado sobre el crecimiento económico de los países en desarrollo. Diferentes analistas económicos han planteado las consecuencias negativas de este fenómeno. Aurelio Suárez, por ejemplo, señala que entre 2002 y 2009, por cada 0.93 dólares que ingresaron al país producto de inversión extranjera directa, mayoritariamente destinada al sector minero, salió 1 dólar representado en recursos mineros y energéticos. Esta cifra pretende sugerir

que la orientación que las políticas públicas mineras y la legislación sectorial, han convertido al país en exportador neto de capitales y no en acumulador de infraestructura de base, vital para el desarrollo.

Tal situación es una de las posibles explicaciones para entender, de una forma menos optimista, el incremento notorio de la participación del sector extractivo en la economía colombiana. Evidentemente, ante la flexibilidad normativa y procedimental que existe en el país para enmarcar esta actividad en manos de inversores externos, el incremento de la producción era una derivación predecible. En ese sentido, en el periodo comprendido entre 2005 y 2010, el crecimiento del sector minero fue muy significativo. Según un informe publicado en El País, “el crecimiento del PIB minero entre 2005 y 2009 fue en promedio de 12%, muy por encima del crecimiento promedio del país. En el segundo trimestre de 2010, por ejemplo, en momentos en que la economía en su conjunto crece al 4,5 por ciento, la minería lo hace en un porcentaje del 15, y con razón un medio impreso destacó que era “la locomotora que empuja el dinamismo de la economía nacional”. Para 2009, la minería equivalió al 5 por ciento de la producción total del país, pero a finales de 2010 pudiera significar un 9 por ciento de la economía total.

Este crecimiento sin embargo debe analizarse desde una óptica crítica y pensando en la necesidad de una política y una legislación favorable para los intereses nacionales que aproveche el

crecimiento sectorial mencionado. La situación es evidentemente diferente. En algunos casos como las minas de carbón de La Guajira, existe una vigencia para eliminación del impuesto de salida de utilidades. Las exenciones de las cuales se beneficia el capital extranjero inversor son significativamente altas, representadas en exención por reinversión en activos, responsabilidad social y ambiental, así como las facilidades para importación de maquinarias con disminución de impuestos y que, bajo la figura de leasing, implica una disminución impositiva adicional. La conclusión preliminar parece obvia: la inversión extranjera es importante para el crecimiento de la economía de un país; sin embargo, deben reglamentarse los marcos de inversión para que dicho esfuerzo produzca beneficios reales para la nación, que puedan ser equitativamente redistribuidos, y no solamente beneficios unidireccionales para los inversionistas.

Para los próximos diez años se prevé una inversión de cerca de US \$10.355 millones en el desarrollo y expansión de nuevos proyectos extractivos y unos ingresos cercanos a los US\$116.568 millones; es decir, por cada dólar que se invierte en este sector se espera generar 11 dólares de ingresos para la nación. El país se encuentra frente a un "buen" momento petrolero y minero, pero la situación dista de ser una bonanza. De los 1,45 millones de barriles de petróleo que se espera producir en 2018, según proyecciones de Minhacienda y Minminas, 300 mil provendrán de nuevos hallazgos, esquivos hasta ahora. Los que,

a raíz de las reformas al contrato petrolero, encaminadas todas a derrumbar en más de cuarenta puntos la participación del estado en la renta petrolera, volverán mediocres los aportes fiscales. De no concretarse la lotería geológica, quedaríamos en 1,15 millones, de los cuales, 300 mil serán crudos pesados, extracción con altos riesgos por su sensibilidad a los precios del petróleo, altamente fluctuantes. Y con una economía mundial que aún no muestra atisbos de recuperación, el panorama se muestra más sombrío.

En todo caso, ante esta apuesta tan elevada del gobierno vale la pena preguntarse cómo se utilizarán los recursos de una bonanza limitada en el tiempo para construir un futuro no minero, algo que pasa ineludiblemente por el fortalecimiento de la industria, la agricultura y la innovación tecnológica, así como por una redistribución de los beneficios con criterios de equidad y justicia. En efecto, tal como lo señala Camilo González Posso, un círculo virtuoso de desarrollo humano y sostenible y de prosperidad para todos no se desprende automáticamente del crecimiento de la inversión y de las exportaciones mineras; por el contrario deben ser extraordinarias las medidas para que esa locomotora vaya en la dirección correcta pues la tendencia natural y la experiencia indican que la minería como pivote de una economía nacional tiene poca capacidad multiplicadora y muchos riesgos.

El Plan de desarrollo define metas de producción minera e introduce regulacio-

nes dirigidas a enfrentar la minería ilegal. Esto completa la reforma constitucional al régimen de regalías que se dirige a un mayor control central de la renta. La pregunta que sigue pendiente de respuestas explícitas es si con esas medidas y otras destinadas, por ejemplo, a preenir la “enfermedad holandesa”, se configura el paradigma alternativo de política minera dirigida a una explotación de los recursos naturales no renovables con criterio de desarrollo humano sostenible y saldos sociales y ambientales positivos para las actuales y futuras generaciones⁸⁰.

Ante este escenario, es claro que al Estado le corresponde garantizar medidas de conservación y uso adecuado de los recursos naturales y de respeto por el medio ambiente, y debe promover el crecimiento, el empleo y la redistribución equitativa de los beneficios, amén de incorporar reformas que permitan incrementar el “*government take*”, evitando así que las empresas privadas se lleven la mayor parte de las ganancias. Por su parte, las empresas mineras están en la obligación de minimizar sus impactos a través de sistemas de producción más limpios, haciendo que su actividad redunde en beneficios para la población en general. En este tema, el Gobierno Nacional y el sector privado coinciden en la necesidad de diseñar una política minero-ambiental en todo el territorio colombiano con miras al desarrollo sostenible. Esa es, sin embargo, una tarea pendiente cuya realización

pasa previamente por la definición de acuerdos entre las autoridades mineras y las ambientales del Estado.

Un asunto final, pero de no menor importancia, es la participación ciudadana en la definición del rol que cumple la minería en el crecimiento y el desarrollo del país. Esto pasa necesariamente por la acción de las organizaciones sociales que pueden jugar un papel de especial trascendencia en la generación de propuestas que promuevan una articulación efectiva de este sector con las actividades económicas (eslabonamientos), la creación de entornos económicos alternativos a la minería y, especialmente, la incidencia de los diferentes agentes sociales de importancia en las dinámicas locales, ampliando los espacios de planeación, seguimiento y control de los recursos y las políticas que favorecen la extensión del extractivismo en Colombia.

La energía social que han venido desplegando distintas comunidades y organizaciones sociales y empresariales para resistir el la “fiebre” del oro y de otros minerales, y defender su territorio –causa, por lo demás, muy justa– debe dar lugar además a la formulación de propuestas por una minería que supere los afanes extractivistas y rentistas que caracterizan hoy día al sector en Colombia y lo conviertan en una oportunidad para fortalecer la economía y garantizar una vida digna a quienes directa o indirectamente están involucrados en esa actividad económica.

80 González Posso, Camilo, La Renta Minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014, Bogotá, INDEPAZ, 2010, p. 21.

Capítulo 3.
Regalías: regulación,
proyecciones y reforma

Este capítulo desarrolla dos ideas centrales. Una relacionada con lo que es el *State-take* en Colombia, considerando que, aunque el sector extractivo es visto como una de las locomotoras de desarrollo del país y viene teniendo una importancia cada vez mayor dentro de la economía, el monto de recursos del negocio que hoy toma el Estado es muy bajo.

Así, los ingresos y beneficios económicos derivados de la extracción de hidrocarburos y de minerales podrían ser mucho mayores. Hoy en día, el porcentaje del *State-take* es de los más bajos del mundo; incluso, productos como el oro pagan menos regalías que otros minerales más baratos y causantes de menor impacto ambiental por su extracción.

La segunda idea tiene que ver con el uso dado a los recursos por parte de las entidades territoriales y los problemas asociados a la congestión en sectores y la excesiva discrecionalidad por parte del gobierno nacional, considerando además que la reforma que ha sido aprobada y está pendiente de análisis de constitucionalidad no se ocupa adecuadamente del tema, sino que está orientada a generar más recursos al gobierno nacional y permitirle más discrecionalidad en su uso y asignación.

1. Algunos antecedentes

Dada la importancia que viene teniendo el sector extractivo para la economía,

la dinámica de las exportaciones y el crecimiento en la producción, el tema de las regalías igualmente ha cobrado importancia en los últimos años.

Así, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), giró en los últimos cinco años (2005 -2010), más de 11.000 millones de dólares por concepto de beneficios derivados de la explotación. El gráfico número 12 detalla las cifras en pesos colombianos y en dólares estadounidenses para el período mencionado.

Por su parte, la minería ha generado un poco más de tres mil millones de dólares entre 2005 y 2010. Así lo ratifican las cifras del Ministerio de Minas y Energía. En total, las regalías provenientes del sector extractivo durante el periodo han significado más de 15 mil millones de dólares.

Todas estas cifras han contribuido a atizar durante los últimos años la discusión sobre lo que en términos de explotación minera debería ser una política de aprovechamiento del *boom* de los últimos años y de los próximos, según se ha estimado, y de lo que debería ser su uso orientado a la creación de condiciones de desarrollo territorial. Estas condiciones también justifican, sin duda, la comprensión del tema de los recursos generados por la actividad minera y, sobre todo, petrolera, que en Colombia se denominan regalías.

2. Conceptos fundamentales, liquidación y entidades involucradas

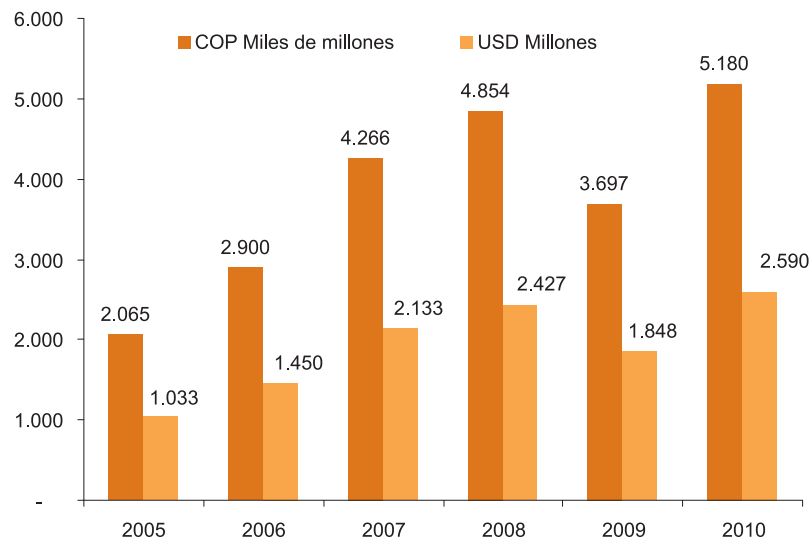
En Colombia, a diferencia de otros países y del argot internacional, las regalías son consideradas “una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo”⁸¹, según lo plantea el Departamento Nacional de Planeación, la entidad del gobierno central encargada de la planeación en el país. Desde esta óptica, no serían un pago por la apropiación que las empresas extractoras tendrían de los recursos, sino un pago por su explotación.

Según el régimen vigente hasta este año, las regalías son de dos tipos: de un parte, las directas pagadas directamente por el gobierno nacional a las entidades territoriales donde se explotan los recursos no renovables, así como a las entidades por donde se transportan, embarcan y exportan los recursos y sus derivados⁸². De otra, las regalías que no se asignan a estas entidades territoriales y se consideran indirectas, pues tienen como objetivo beneficiar a las demás entidades territoriales que no reciben de manera directa el beneficio. Este tipo de regalías, hasta hoy, son administradas por el Fondo Nacional de Rega-

81 DNP, Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010. “Desarrollo Comunitario para Todos”, Bogotá, 2007, p. 11

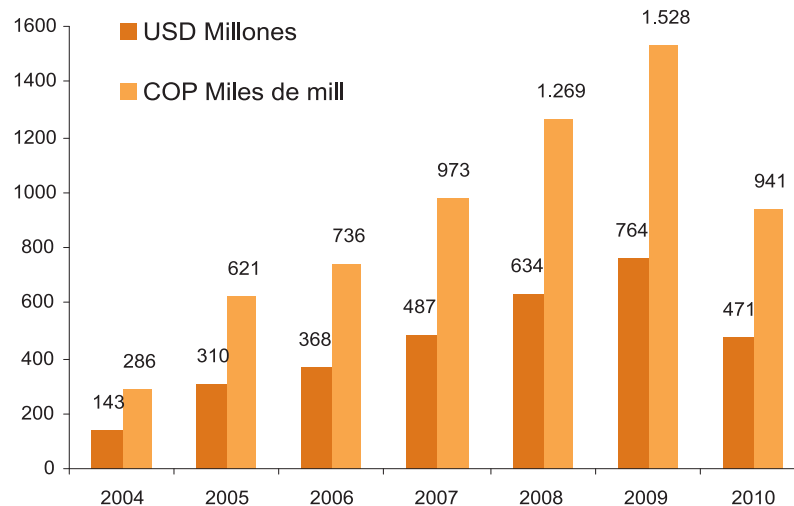
82 Para el caso de las explotaciones marítimas, el cálculo de las regalías se hace de acuerdo a la correspondencia que las entidades territoriales más cercanas tengan de ese territorio, hasta un tope de 40 millas náuticas.

Gráfico 12. Regalías de hidrocarburos. Colombia.



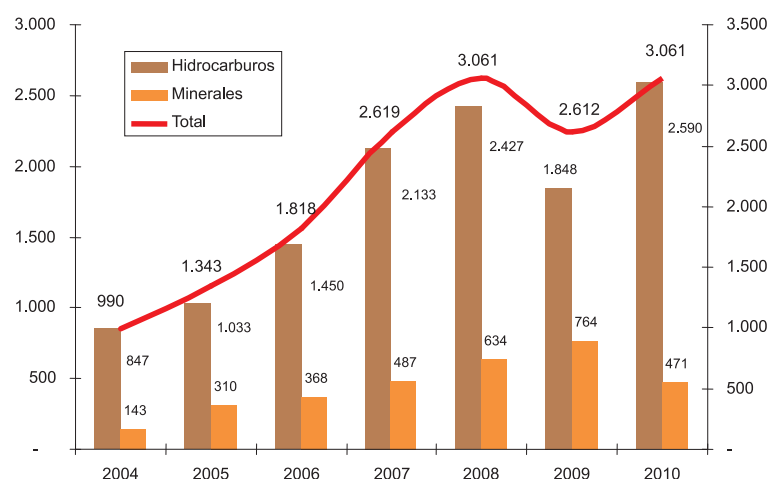
Fuente. Ministerio de Minas y Energía

Gráfico 13. Regalías de minería. Colombia.



**/ Se refiere a a las participaciones en regalías que la ANH transfiere a los beneficiarios, con base en la liquidación elaborada previamente por el Ministerio de Minas y Energía. Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos, cálculos propios.

Gráfico 14. Regalías totales sector extractivo. Colombia.
Millones de dólares



ANH, Ingeominas, cálculos propios.

lías, entidad del gobierno nacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Es claro que la consideración de contar con regalías indirectas descansa sobre la necesidad de que éstas contribuyan a la convergencia regional constituyéndose en una oportunidad para incrementar los recursos de inversión de los municipios y departamentos no beneficiados de manera directa.

A su vez, dentro de las regalías hay cuatro formas de beneficio que reciben las entidades territoriales donde se explotan o transportan los recursos explotados, así como las que no cuentan con formas de explotación. La primera es la de participaciones que corresponde a recursos asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se encuentran la

explotación y los puertos fluviales y marítimos por donde se transporte el recurso natural o su derivado. Es la más conocida y la que más recursos genera.

La segunda es la de compensaciones que son contraprestaciones económicas pactadas con las compañías dedicadas a explotar recursos no renovables y que son generadas por el transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales⁸³. La tercera es el impuesto de transporte que, según la ley, se corresponde con la compensación de los efectos causados por el paso de la tubería que transporta los hidrocarburos. Este impuesto “fue cedido por la Nación a las entidades territoriales y particularmente a los municipios no productores, por donde atraviesan los oleoductos o los gasoductos”⁸⁴.

En cuarto lugar, las regalías para los resguardos indígenas. Al respecto la ley determina que “cuando en un resguardo indígena o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de los correspondientes al municipio, se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentadas las comunidades indígenas

83 Valdez, Nelson, “Las regalías en Colombia”, en: Revista Sindéresis, Auditoría General de la República. Bogotá, 2008.

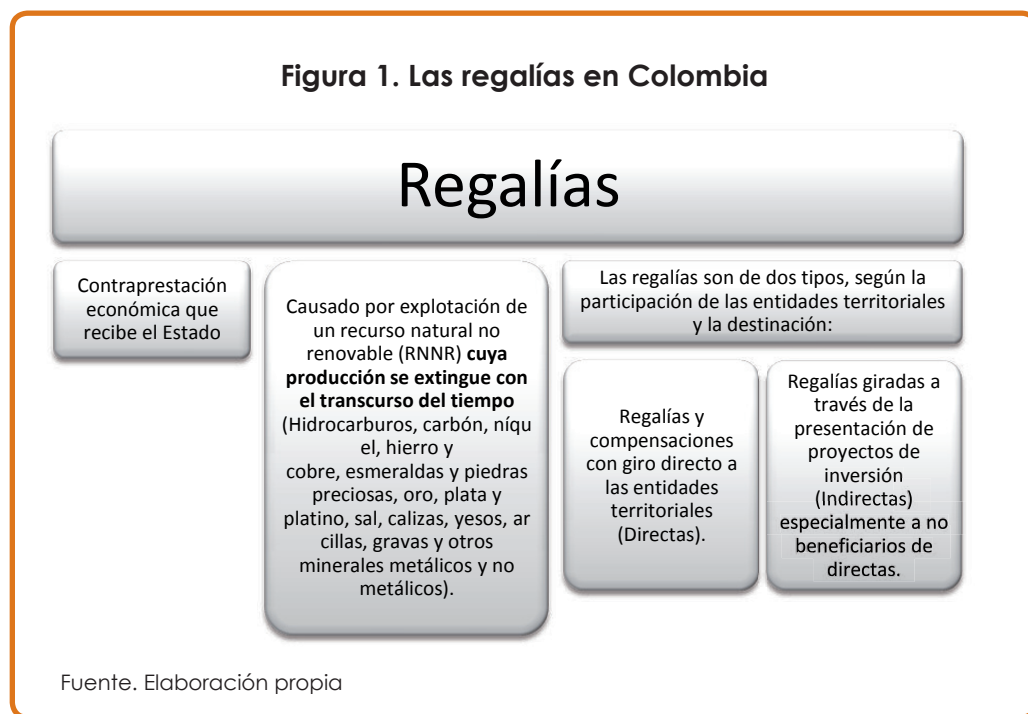
84 Ibid., p. 12.

(...)” (Ley 756 de 2002). Sin embargo, el desarrollo de este proceso no ha sido muy documentado. La propia ANH no publica estadísticas relacionadas con detalle.

De otro lado, la legislación ha considerado necesario crear condiciones para evitar que las regalías sean acaparadas por unas pocas entidades, “destinando recursos que excedan los límites de producción hacia los municipios no productores que integran el mismo departamento o hacia los departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación económica y social” (DNP, 2007, Pág. 12).

Por último, también con parte de los recursos de regalías se crean tres fondos que tienen funciones específicas. El primero es el Fondo Nacional de Regalías (FNR) que recibe gran parte de los recursos que no se quedan de manera directa en las entidades territoriales y tiene como objetivo poner a disposición de las demás entidades territoriales recursos que deben ejecutados mediante proyectos presentados al Fondo.

El segundo es el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) cuyo propósito no es otro que el de crear colchones financieros para enfrentar épocas de escasa producción o anticipar el declive natural de los pozos. Y el tercer fondo al cual se destinan recursos de regalías es el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) que, como puede deducirse, tiene el propósito de ali-



viar el pasivo pensional de las entidades territoriales.

La diferencia entre el primer fondo y los dos últimos consiste en que los recursos que alimentan el FAEP y el FONPET tienen origen en los recursos de regalías liquidados a las entidades territoriales directamente. Es decir, del total de regalías que corresponde a municipios y departamentos, se obtiene la financiación de estos fondos. De otro lado, de los tres el FNR es el único que tiene un papel activo dentro del andamiaje de entidades públicas encargadas del tema.

2.1. Liquidación

¿Cómo se calculan las regalías para cada explotación? Para contestar, es necesario iniciar planteando que en Colombia las regalías se calculan a borde o boca, de mina o pozo, y de manera diferenciada según el producto extraído y el volumen de éste. Bajo este esquema, las compañías extractoras no le entregan dinero por concepto de regalías a la nación, sino que entregan parte del producto extraído, para que el Estado a través de las agencias encargadas lo negocie y monetice, o le pague a las empresas para que éstas lo hagan.

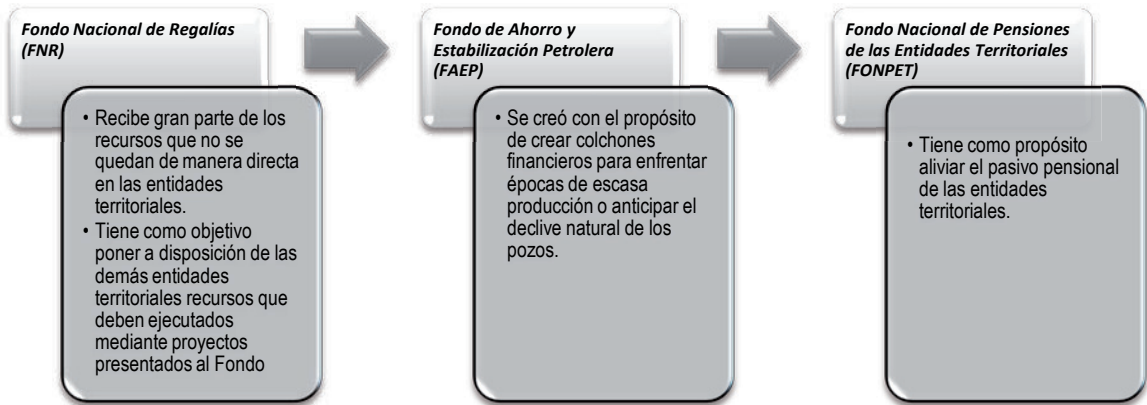
Existen formas de cálculo diferenciadas para minerales e hidrocarburos. Según la misma ley 756, estos valores se corresponden como se muestra en el cuadro 13⁸⁵.

85 Ninguno de estos dos aspectos es modificado por la reforma aprobada recientemente.

Como se puede ver en el cuadro 13, en el caso de la sal y el níquel de cada tonelada, o volumen extraído, se debe pagar un 12% a la Nación por concepto de regalías; de manera similar se pagaría un 10% para el caso de minerales radioactivos y para explotaciones superiores a 3 millones de toneladas anuales de carbón. Incluso, este es el único de los minerales sólidos que tiene una regalía diferenciada (escalonada) según volumen de explotación. Sobresale el hecho de que la sal paga más que el oro y lo mismo que el níquel.

Para el caso de los hidrocarburos la tabla de liquidación de regalías se determina de acuerdo a la producción diaria (calculada con el promedio mensual) en boca de pozo, de acuerdo a lo presentado en el cuadro 14.

Figura 2. Fondos de administración de las regalías en Colombia



Fuente. Elaboración propia

Sin duda, dado el importante repunte de la explotación petrolera, los riesgos ambientales y demás asociados al tema, así como la rentabilidad de la explotación, los montos de regalías más altos son los pagados por este recurso, lo que podría evidentemente estar indicando que el Estado ha definido los porcentajes de acuerdo a los volúmenes de producción antes que de acuerdo a criterios de protección ambiental. El caso del oro y la sal expuesto párrafos arriba ratificaría esta apreciación.

Siguiendo con el tema de los hidrocarburos, las explotaciones de gas han tenido un repunte importante, con lo cual la liquidación de las regalías asociadas a este producto también ha empezado a ser importante, aunque a pesar de la anterior tabla, en Colombia no existen hoy en día pozos cuya producción sea superior a los 600 mil barriles diarios; así, las regalías cap-

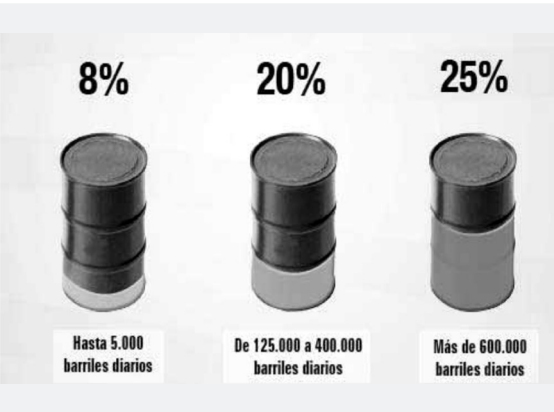
Cuadro 13. Liquidación para pago de Regalías productos minerales

Mineral explotado	Monto de extracción a pagar por regalías
Carbón (explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales)	10%
Carbón (explotación menor a 3 millones de toneladas anuales)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de aluvión en contratos de concesión	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y grava	1%
Minerales radioactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%
Materiales de construcción	1%

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16.

Cuadro 14. Liquidación para pago de Regalías hidrocarburos

Producción diaria promedio mes	Porcentaje
Para una producción igual o menor a 5 KBPD	8%
Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior o igual a 125 KBPD Donde $X = 8 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * (0.10)$	X%
Para una producción mayor a 125 KBPD e inferior o igual a 400 KBPD	20%
Para una producción mayor a 400 KBPD e inferior o igual a 600 KBPD Donde $Y = 20 + (\text{Producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * (0.025)$	Y%
Para una producción mayor a 600 KBPD	25%



*/ KBPD se refiere a miles de barriles de petróleo extraídos por día. Algunos pozos, se rigen por la ley 141 de 1994 que determina un 20% para la liquidación de sus regalías. Otros fueron cobijados por las Ley 619 de 2000 que planteaba un 5% para una producción igual o menor a 5KBPD. Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 16..

tadas por hidrocarburos no podrán ser superiores al 25% del total de la producción.

En detalle, el porcentaje de recursos que obtiene el Estado de la explotación de hidrocarburos, y fundamentalmente del petróleo, provenientes de renta, regalías y derechos de explotación del subsuelo –sin tener en cuenta el descuento de beneficios tributarios– oscila entre un 40% y un 45%, donde la renta contribuye con el 29,7%, las regalías con el 13% o el 15%, según sea el pozo, y los derechos del subsuelo significan un 0,28%. Las compañías asumen aproximadamente un 40% de costos (20% de producción y 13,24% de tratamiento y conducción, entre los más significativos), logrando en algunos casos una rentabilidad del 16,72%, según los datos oficiales del Ministerio de Minas y Energía. El gráfico 15 muestra lo que es el *Government-Take* del negocio petrolero en Colombia en promedio.

Para el caso del gas natural se tiene en cuenta que un barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas, con lo cual se define que -usando la misma tabla de hidrocarburos- para una explotación en campos ubicados en tierra firme y costa afuera hasta a una profundidad inferior o igual a mil (1.000) pies, se aplica el ochenta por ciento (80%) de las regalías equivalentes para la explotación de crudo; para explotación en campos ubicados costa afuera a una profundidad superior a mil (1.000) pies, se aplica una regalía del sesenta por ciento (60%) de las regalías equivalentes a la explotación de crudo.

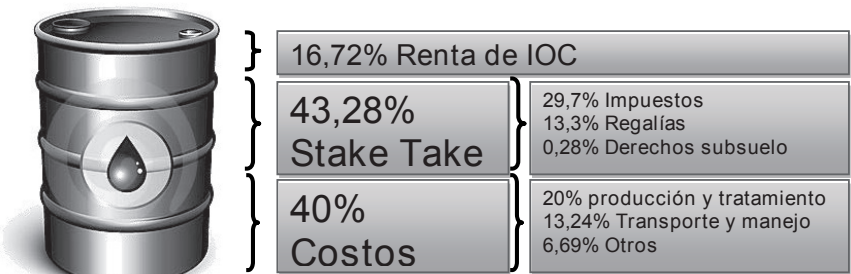
2.2. Asignación

Hidrocarburos

Para los hidrocarburos, y en caso de no ser necesario el cálculo de los escalonamientos, las regalías se distribuyen como se presenta en el cuadro 15.

En los casos en los que la producción sobrepase los 180 mil KBPD y sea menor a 600 mil KBPD, se aplican criterios de escalonamiento según los cuales el departamento productor sólo podrá tomar el 10% de los recursos generados por la explotación en este rango. Por encima de los 600 mil KBPD, sólo se le asignará un 5%. A los municipios también se aplica el escalonamiento a partir de los 100 mil KBPD, rango para el cual solo pueden recibir el 10% de

Gráfico 15. Government-Take del negocio petrolero. Colombia



Fuente: A partir de "State take en Colombia" Oscar Vanegas
<http://www.elfrente.com.co/opinion/state-take-en-colombia>

las regalías generadas por esa explotación petrolera.

En cuanto a las compensaciones, se calculan asignando un 22% a los departamentos productores, 10% a los municipios o distritos productores, 8% a los municipios portuarios, 50% a la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL (agencia que coordina la exploración y explotación de crudos en el país); y 10% a las Corporaciones Autónomas Regionales, entidades descentralizadas encargadas del tema ambiental en las regiones. Por último, el impuesto de transporte y el 8% de puertos se distribuyen entre el puerto fluvial de Barrancabermeja (sobre el río Magdalena) y los puertos de los departamentos de Sucre y Córdoba, ambos asentados sobre la costa caribe colombiana, encargados de transportar gran parte de los productos extraídos.

Es importante mencionar que en general la ANH recauda las regalías y las compensaciones originadas por la explotación de hidrocarburos. Sin embargo, en detalle, el proceso inicia cuando un funcionario del Ministerio de Minas y Energía, certifica el volumen de producción en boca de pozo, reporta la información al Ministerio encargado de liquidar las regalías generadas por el volumen de explotación, que a su vez envía los cálculos a la ANH encargada de pagar mensualmente a las entidades territoriales. Los volúmenes que se generan por la producción, así como lo correspondiente a transporte, re-

Cuadro 15. Distribución de regalías (hidrocarburos)			
Entidad	Producción de municipio 0 a 10 mil KBPD (%)	Producción de municipio 10 mil a 20 mil KBPD (%)	Producción de municipio superior a 20 mil KBPD (%)
Departamentos productores	52,0	47,5	47,5
Municipios productores	32	25	12,5
Municipios o distritos portuarios	8	8	8
Fondo Nacional de Regalías	8	19,5	32

Fuente: Ley 756 de 2002.

Cuadro 16. Distribución de compensaciones (hidrocarburos).	
Entidad	Asignación
Departamentos productores	22%
Municipios productores	8%
Municipios o distritos portuarios	50%
ECOPETROL	10%
Corporaciones Autónomas Regionales	
Puerto fluvial de Barrancabermeja y los puertos de los departamentos de Sucre y Córdoba	8%

Fuente: Fuente: Ley 756 de 2002.

finación y comercialización, son negociados por Ecopetrol y la ANH.

En términos prácticos, el Ministerio de Minas y Energía liquida mensualmente los valores de manera provisional y de manera definitiva cada trimestre. La misma ANH gira los recursos dentro de los diez

Cuadro 17. Distribución de regalías del carbón

Entidad	Mayor de 3 millones de toneladas anuales (%)	Menor de 3 millones de toneladas anuales (%)
Departamentos productores	42	45
Municipios productores	35	45
Municipios portuarios	10	10
Fondo Nacional de Regalías (FNR)	16	--

Fuente: Fuente: Ley 141 de 1994. Artículo 32.

primeros días hábiles a la recepción de la liquidación.

Carbón

Para el caso del Carbón, las regalías generadas se distribuyen según sea el volumen de explotación mayor o menor a los tres millones de toneladas anuales, como se mostró anteriormente. Los valores aparecen en el cuadro 17. Igual que en el caso de los hidrocarburos, en el del carbón también aplica el esquema de escalonamientos tanto para departamentos como para municipios. En el primer caso, para producciones superiores a 18 millones de toneladas, y hasta 21,5, el límite de participación es del 75%; luego, hasta 25 millones de toneladas, el límite es de 50% y cuando la extracción anual supera este volumen, el límite de participación es del 25%.

En cuanto a los municipios, para el rango entre 15 y 17 millones de toneladas de extracción el límite de participación es del

75%; para más de 17 y hasta 19 millones, el límite es del 50% y para volúmenes superiores a los 19 se ha fijado un límite del 25%.

Sobre el tema de compensaciones, una vez liquidadas, estas se adjudican como se presenta en el Cuadro 18..

2.3. El pago de regalías

Más allá de las fórmulas de cálculo aplicadas, los pagos de regalías asociadas a hidrocarburos, efectuados y consolidados para las dos últimas vigencias (2008 y 2009), muestran que la cuarta parte de los pagos tuvieron como destino agencias o fondos de compensación de carácter nacional. El restante 75% se quedaron en manos de los departamentos y municipios productores, así como en los municipios portuarios. De hecho, los departamentos se llevan casi la mitad de los recursos en cada una de las vigencias. A cambio, los municipios tienen casi la cuarta parte de la bolsa en su conjunto. La siguiente tabla muestra en millones de dólares, los montos pagados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos según sea cada beneficiario.

Los valores mostrados incluyen los desahorros del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Se han incluido además los recursos destinados a las interventorías técnicas que están a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Puede observarse que existe una descompensación en términos de acceso a recur-

sos de regalías para entidades territoriales no productoras y que tampoco se benefician de la compensación. De hecho, menos del 11% se destina a este propósito, aunque la cifra no es despreciable: casi 200 millones de dólares en el 2009.

De acuerdo a esto, la contribución de los recursos de regalías a la convergencia regional estaría en entredicho dado el monto asignado de manera directa y los disponibles para asignación indirecta. Más adelante se retomará esta consideración y se ampliará por ser uno de los puntos de debate actuales dada la reforma aprobada.

3. Uso de los recursos de regalías

3.1. Regalías directas (entidades territoriales)

Hasta hoy, sin haber sido reglamentada la reforma al sistema de regalías, los departamentos tienen que usar los recursos recibidos de la siguiente forma:

- Al menos el 60% de los recursos deben ir destinados a alcanzar un valor del 10 por mil de la tasa de mortalidad infantil, un cubrimiento del 100% de afiliación al régimen subsidiado (seguridad social en salud); una tasa de asistencia escolar de al menos el 90% para preescolar,

Cuadro 18. Distribución de la compensación por la explotación de carbón

Entidad	% de asignación
Departamentos productores	12
Municipios o distritos productores	2
Municipios o distritos portuarios	10
Ingeominas	50
CAR en cuyo territorio se efectúan las explotaciones (mientras se crea la región)	10
CAR regional	10
Fondo al Fomento del Carbón	6

Fuente: Fuente: Ley 756 de 2002.

Cuadro 19. Regalías pagadas vigencias 2008 y 2009 (Millones de dólares)

	2008	%	2009	%
Departamentos productores	571,16	47,65%	889,47	48,12%
Municipios productores	254,88	21,26%	374,01	20,23%
Municipios puertos	72,70	6,06%	116,37	6,30%
Fondo Nacional de Regalías	125,22	10,45%	198,54	10,74%
Escalonamiento Fondo Nacional de Regalías	0,78	0,07%	2,71	0,15%
Interventorías *	8,58	0,72%	14,44	0,78%
FONPET	165,31	13,79%	252,98	13,69%
TOTAL	1.198,63		1.848,51	

*/ Relacionadas con el control que el DNP (agencia de planeación nacional) hace al uso de los recursos (Ley 756 de 2002, artículos 13 y 14. Decreto 416 de 2007, artículo 13). Los valores incluyen ajustes trimestrales
Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos..

educación básica primaria y cuatro años de educación básica secundaria; y una cobertura del 70% en agua potable y saneamiento básico.

- Máximo el 30% para financiar proyectos prioritarios incluidos como tal dentro de sus planes de desarrollo.
- Hasta un 10% para financiar las medidas pensionales.

De estos recursos destinados a financiar proyectos, debe apartarse hasta un 5% para efectuar las interventorías técnicas que, como se ha dicho, están a cargo del DNP; y máximo puede emplearse un porcentaje igual para destinarlo a financiar únicamente gastos administrativos de los mismos proyectos.

Debe también tenerse claro que una vez alcanzados los indicadores planteados en cuanto a mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y saneamiento, los departamentos pueden destinar hasta el 90% de los recursos de regalías a financiar sus proyectos prioritarios. Es decir, pueden “liberar” del direccionamiento el 60% inicial aquí señalado.

En cuanto a los municipios la situación es muy similar a la planteada para los departamentos, salvo que el porcentaje de recursos que deben destinarse a alcanzar los niveles de cobertura y mortalidad infantil planteados por el decreto 1747 de 1995, y descritos anteriormente, es del 75%. También, una vez alcanzados estos valores asociados, los municipios pueden destinar este porcentaje a financiar sus proyectos prioritarios relacionados con saneamiento ambiental, otros proyectos de educación y de salud, electricidad, aseo,

gas domiciliario y telefonía pública conmutada. En total, los proyectos prioritarios que financian estos recursos no deben emplear más del 90% de los mismos, igual a lo dispuesto para los departamentos. También se puede destinar máximo un 5% para gastos de interventoría y otro tanto para gastos administrativos.

Queda claro, a esta altura, que los recursos de regalías tienen un destino muy específico orientado a financiar la creación de condiciones para disminuir la pobreza vía la superación de necesidades básicas insatisfechas. Este es uno de los puntos más debatidos y polémicos, pues a la fecha varias de las entidades territoriales receptoras de regalías no logran alcanzar por algunos puntos los niveles de cobertura bien sea por errores en los sistemas de información nacionales, o por imposibilidad técnica de lograrlo. Más adelante se retomará esta idea de manera un poco más amplia.

3.2. Regalías indirectas (FNR)

Además de las regalías directas y su uso por parte de las entidades territoriales, el uso que hace el gobierno nacional de las regalías indirectas, administradas por el Fondo Nacional de Regalías, es el siguiente: el 50% de los recursos administrados por el FNR va directamente a subsanar la carga pensional y se consignan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). El restan-

te 50% se distribuye así: 15% a proyectos de energización, 10% a financiar la Corporación encargada de la cuenca del Río Magdalena; 58,5% a proyectos regionales, de minería y medio ambiente; un 15% a proyectos específicos y un último 1% a otros destinos prioritarios para pobladores.

Sin embargo, en general, la asignación de estos recursos sufre una atomización tal que alcanza a tener cinco niveles de desagregación; así lo muestra el siguiente gráfico, donde se observa la asignación presupuestal de los demás rubros relacionados con el 50% de los recursos del FNR que no van al FONPET. Con seguridad, esta atomización y profunda especificidad interfiere con el propósito de avanzar en el propósito de convergencia regional.

Figura 3. ¿En qué pueden invertir las regalías los departamentos y municipios?



Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2010. Informes de Información al Ciudadano

4. Más allá del marco normativo: resultados y temas de debate

4.1. El uso de las regalías por las entidades territoriales

Un primer elemento que debe notarse en el desarrollo del esquema de pagos, liquidación y usos que ha sido expuesto hasta ahora tiene que ver con la forma en que se asignan las regalías: el principio básico es el de compensación a las zonas productoras, donde se extraen hidrocarburos y minerales, según sea. En particular, en los últimos 20 años los recursos han

tenido como principal, aunque no único, destino nueve departamentos: Arauca, Casanare, Santander, Meta Guajira, Huila, Cesar, Córdoba y Sucre. Es decir, la asignación del grueso de las regalías, cerca del 75% - 80% correspondientes a regalías directas, han sido asignadas de manera permanente guiadas por este criterio y no por uno relacionado con asignación de recursos en función de los niveles de pobreza o desigualdad de los departamentos y municipios. Esta condición de "redistribución" a cambio fue derivada en parte a la administración del Fondo Nacional de Regalías que, como se planteó, tiene la función, al menos hasta ahora, de redistribuir con criterios de equidad territo-

rial, pero los resultados han mostrado que en algunos casos las regalías indirectas han tenido como destino departamentos receptores de regalías directas. El caso de Santander, que en 2009 recibió casi 70 millones de dólares en regalías, grafica de manera clara lo que se quiere plantear.

Sin embargo, si se examinan los niveles de riqueza, indicados por el Producto

Interno Bruto per-cápita departamental (gráfico 17), no puede concluirse si esta concentración de recursos ha estado mayoritariamente en departamentos pobres o ricos, aunque sí debe considerarse que son departamentos de la periferia del país y ninguno, salvo Santander y Huila, hacen parte de la región central andina. El gráfico muestra que cinco departamentos receptores de regalías están por encima del promedio nacional y cuatro por debajo⁸⁶.

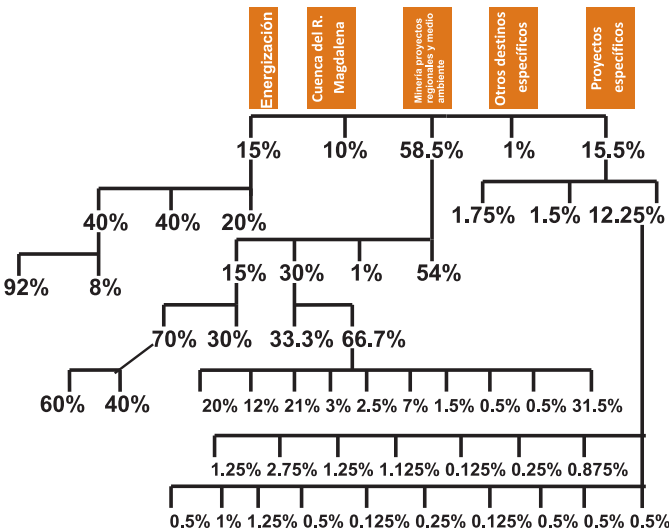
Similarmente, tampoco se puede concluir que las regalías, aunque sea de manera coincidental, estaban destinadas a las zonas más pobres, medidas por el porcentaje de personas con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). De los cinco departamentos más pobres, ninguno es receptor importante de regalías, aunque tampoco lo son los ocho más ricos. El gráfico 18 muestra ese detalle⁸⁷.

Hoy, la utilización de los recursos de regalías ha supuesto un debate en torno a la efectividad del uso que han hecho los departamentos donde más se han concentrado, en cuanto a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Si se hace una comparación entre el porcentaje de población que en 1993 tenía al menos una NBI y el mismo indicador se revisa en 2005,

86 Resalta el caso de Arauca, y en menor medida el de Casanare, cuyos valores del indicador están desproporcionados frente los demás departamentos, lo que se explica dado que para la época ya recibían regalías.

87 Se considera el año 1993 para el caso de NBI así como el año 1990 para el caso de PIB dado que a inicios de la década de los noventa, no se habían consolidados las regalías como ingreso fundamental de la nación, así como tampoco el sector tenía un gran dinamismo en esa época.

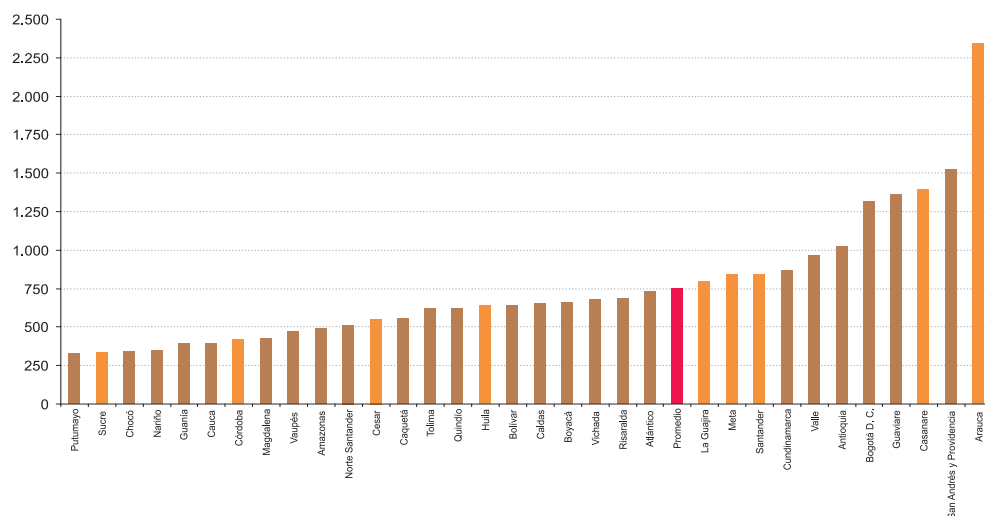
Gráfico 16. Esquema de distribución del 50% de los recursos de regalías indirectas administrados por el FNR que no van al FONPET



- Beneficiarios:**
- Entidades territoriales
 - Resguardos indígenas
 - Otras entidades del orden Nacional como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UASPNN) CORMAGDALENA, e INGEOMINAS

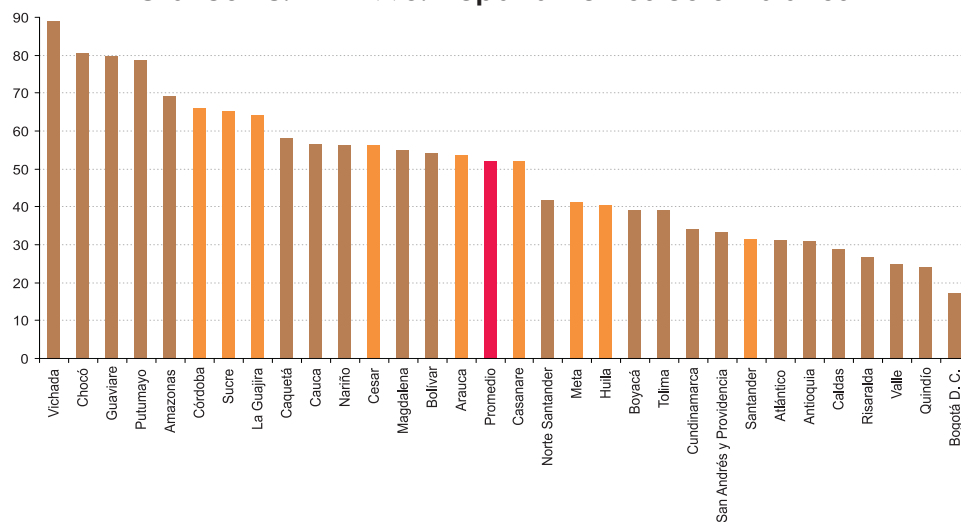
Fuente: Presentación de Carlos Cabrera. DNP. (Adaptación)

Gráfico 17. PIB Per-Cápita 1990 USD. Departamentos colombianos



Sombreados con naranja los receptores de Regalías. En rojo aparece el valor promedio departamental. Fuente: DANE Cálculos propios

Gráfico 18. NBI 1993. Departamentos colombianos



Sombreados con naranja los receptores de Regalías. En rojo aparece el valor promedio departamental. Fuente: Censo DANE Cálculos propios

podría concluirse que a pesar de haber estado las regalías concentradas en pocos departamentos, estos no lograron mejorar de manera importante o generalizada, entre ellos, este indicador de pobreza. Sólo tres de los nueve departamentos inicialmente considerados en 1993 tuvieron una reducción en puntos porcentuales superior a la reducción promedio de los departamentos en su conjunto (14,5 puntos porcentuales). Seis, por el contrario, tuvieron un desempeño menos satisfactorio que el promedio identificado y, dentro de estos, uno, La Guajira, por el contrario no redujo sino que incrementó en un punto porcentual su población con NBI en 2005 (gráfico 19).

Si se combinan las dos anteriores variables se evidencia que no existe una significativa correlación entre asignación de regalías y mejora en los niveles de pobreza asociados a regalías. Sin embargo, los tres mayores receptores de regalías lograron reducciones por encima del promedio departamental: Arauca, Casanare y Meta en su orden, superiores a los 16 puntos, (promedio simple: 14,05). No obstante, La Guajira, que es el cuarto departamento receptor de recursos, ocupa el penúltimo lugar en desempeño. En general, la tercera parte de todos los departamentos y también de los que recibieron regalías de manera importante, logró ubicarse por encima del promedio departamental; las otras dos terceras partes lo hicieron por debajo.

También se han planteado los problemas de utilización que tienen las entida-

des territoriales: entre 2008 y 2009 se suspendieron las regalías a 136 de ellas, las cuales debieron firmar planes de desempeño⁸⁸; y el acumulado del 2000 al 2010 muestra a 221 entidades con los giros suspendidos y un total retenido de 8.500 millones de dólares. De hecho, gran parte de las denuncias y de los más sonados escándalos de corrupción de las entidades territoriales han tenido una relación directa con el uso irregular de estos recursos. Según el DNP, encargado de la vigilancia del uso dado a las regalías, durante el 2010 la Dirección de Regalías inició 663 investigaciones por presuntas irregularidades en hechos ocurridos del 2007 al 2010. El 68% de las investigaciones se relacionaban con faltas en la contratación, el 15% con inadecuado manejo del presupuesto, 8% en la formulación-implementación de proyectos y 5% con violación a la ley de regalías, entre los más significativos⁸⁹.

Las entidades territoriales han respondido al respecto que las regalías tienen un uso excesivamente direccionado y se presentan congestiones en los tres sectores que deben ser su objetivo de gasto, pues los recursos del Sistema General de Participaciones, el que distribuye una parte

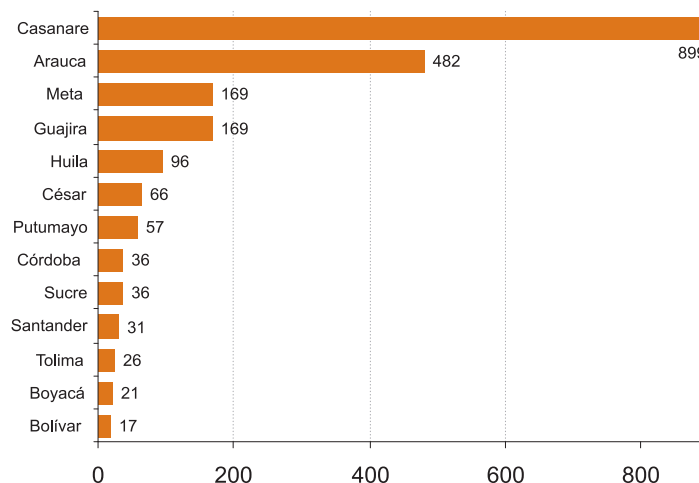
88 Los planes de desempeño son medidas correctivas que usa el DNP para comprometer a las administraciones a cumplir con la inversión de las regalías en los tres sectores en los cuales deben invertirse según la ley. Los alcaldes y gobernadores que firman un plan de desempeño, se comprometen a invertir en un determinado tiempo el monto que no invirtieron en el pasado.

89 DNP, "Regalías al día", Volumen 27, año 3, febrero 15 de 2011. Pág. 1. consultado en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=6_ZRV27Slik%3d&tabid=882 el 25 de junio de 2011.

de los ingresos de la nación entre los departamentos y municipios, tienen como destino los mismos sectores. Así, los programas de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, tienen dos fuentes de financiación enormes en algunos casos como los de Arauca y Casanare. En el del municipio de Arauca, a manera de ejemplo, según el plan plurianual de inversiones de la actual administración (2008-2011), en el 2008 más de las dos terceras partes del total de recursos que se preveía iban a ser invertidos estaban concentrados en los tres sectores de forzosa inversión de regalías y del SGP; cerca de 29 millones de dólares (del total de 118 que serían invertidos en el periodo) tenían como destino financiar obras de agua potable y saneamiento básico, mientras en promoción de la productividad y la generación de empleo, sólo se destinaba un poco más de 3 millones de dólares, el 2,8% del total del presupuesto de inversión. Cifras que se hacen más desproporcionadas si se tiene en cuenta que en el 2009 el 98,5% de la población urbana del municipio estaba cubierta por el servicio de acueducto y el 90% contaba con alcantarillado, la cobertura educativa se situaba en 90% y la tasa de aseguramiento en salud era del 80%. En cuanto a empleo, el DANE en un diagnóstico sobre el departamento, en su conjunto, decía en 2007 (basándose en resultados del censo 2005), que

“En cuanto a la actividad económica urbana de comercio, es preciso indicar que los negocios que funcionan en las 7 cabeceras municipales no son

**Gráfico 19. Promedio anual de regalías per capita 1995-2009.
Dólares de 2010**



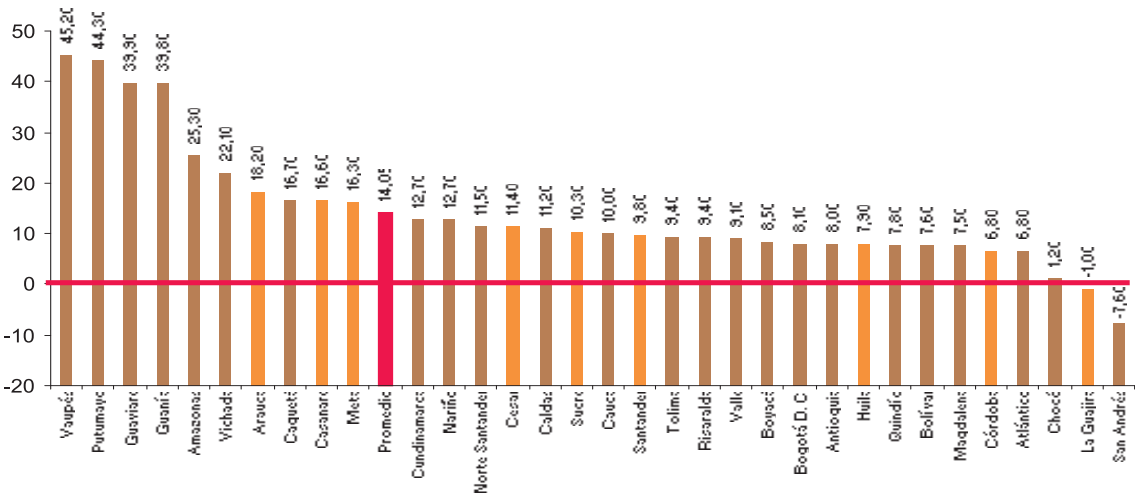
Fuente: Información DNP-DANE Cálculos: DNP –DR. Tomado de la reforma a las regalías

generadores de trabajo, al brindar menos de 5000 oportunidades de ingreso. En primer lugar, los negocios son atendidos mayoritariamente por sus propietarios o, en su defecto, por miembros de la propia familia; esta es una economía de subsistencia dados los ingresos de los establecimientos que en un 70% no superan los \$500 000 pesos mensuales”⁹⁰.

Esto supone que la ejecución de todos los recursos en una misma vigencia impulsa o genera un riesgo de ineficiencia en su uso, además de ampliar las posibilidades y el riesgo de malas prácticas de contratación, todo con el propósito al que están

⁹⁰ Gobernación de Arauca y DANE, “Perfil económico y social del departamento” presentación multimedia. Sin año.

Gráfico 20. NBI, puntos porcentuales reducidos entre 1993 y 2005.



Sombreados con naranja los receptores de Regalías. En rojo aparece el valor promedio departamental. Fuente: Información DANE Cálculos propios.

casi obligadas las entidades territoriales de ejecutar los recursos en la misma vigencia para evitar que le sean mermados en la siguiente.

Aunque la legislación prevé la posibilidad de que las entidades territoriales logren certificarse en las coberturas mínimas para posibilitar un uso “más libre” de los recursos provenientes de regalías, prácticamente menos del 10% de las entidades lo logra, dadas las dificultades de información, seguimiento y monitoreo que las propias entidades nacionales deben hacer sobre la ampliación de estas coberturas. Esta condición, sumada a la anterior, ha imposibilitado que los recursos provenientes de regalías sean invertidos en áreas más estratégicas potenciadoras del de-

sarrollo como educación superior, vías de comunicación⁹¹, tecnología, proyectos productivos, etc.

También está claro que para las entidades territoriales receptoras de regalías ha supuesto todo un reto de política y de gestión pública en general el haberse convertido en receptoras y destino de población migrante, incluida la desplazada, atraída por la posibilidad de encontrar un empleo o aprovechar parte de los supuestos recursos generados por la extracción. Con-

91 Se ha hecho célebre el caso de Arauca, el principal y por muchos años el más importante receptor de regalías, que luego de 30 años de recibir recursos no ha podido conectar con una carretera adecuada su territorio con el resto del país. De hecho, es más fácil viajar entre Arauca y Cúcuta por carreteras venezolanas que por vías colombianas. La diferencia puede ser de más de 10 horas.

tinuando con el ejemplo de Arauca, desde 1984 hasta el último censo de 2005, la población del Municipio había crecido en más de un 300% pasando de 25 mil habitantes a más de 75 mil, mientras la del país en su conjunto había crecido sólo un 54% pasando de 28 a 43 millones de habitantes.

Por último, otra de las condiciones que ha dificultado una gestión adecuada de los recursos de regalías por parte de las entidades territoriales ha sido la atracción que estos presupuestos han ejercido sobre los actores armados ilegales y las mafias interesadas en su control. Casos de extorsión como el del Ejército de Liberación Nacional a la empresa Occidental de Colombia en Arauca durante la década de los ochenta, y la misma presencia que hasta hoy tiene en la zona esta guerrilla y las FARC, así como la confrontación con fuerzas paramilitares que han convertido a la zona en una de las de mayor índices de violencia del país, son evidencias que ratifican que los actores armados tienden a asentarse en zonas de explotación de recursos primarios y que parte de sus métodos de control del territorio inician con la presencia armada, siguen con el control político y llegan hasta el control de la gestión pública⁹².

Este cúmulo de circunstancias incrementa la violencia, al punto en que al inicio de la década, también en Arauca, las tasas de homicidios por cien mil habitan-

tes en el municipio superaban con creces los registros nacionales. Mientras en 2003 el país en su conjunto tenía una tasa de 40 homicidios por cada cien mil habitantes, Arauca municipio tenía una de 71 y el Departamento registraba una de 168, más de cuatro veces la de la nación y más del doble de la capital. Todo esto constituye una traba adicional para la gestión eficiente de los recursos de regalías por parte de las entidades territoriales.

4.2. Otros elementos de debate

En cuanto al tema nacional, la discusión sobre cómo deben distribuirse las regalías y quién debe definirlo, tiene que ver con la proyección de ingresos provenientes de las regalías que el gobierno nacional ha efectuado para los próximos años. Al respecto, se espera que en nueve años los recursos provenientes de regalías crezcan un 60% pasando de 3.744 millones de dólares a 5.944 en 2020. Dentro de estas cifras se espera que los minerales distintos a carbón sean los que más crezcan con un 97%, aunque su participación dentro del total de las Regalías no supere el 22% (hoy es del 18%). El petróleo seguirá siendo el producto que más genere regalías, con una participación que ronda el 80% del total y sólo el níquel caerá según las previsiones del gobierno central, al pasar de 74 millones de USD generados en 2010, a 65 en 2020.

⁹² Puede verse más en Velásquez, F. (Coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión municipal en Colombia, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, GTZ, 2009.

**Cuadro 20. Regalías proyectadas según producto.
2010 - 2020. Millones de dólares de 2010**

Regalías generadas	2010	2015	2020
Hidrocarburos	2.935	4.285	4.770
Carbón	666	751	1.024
Níquel	74	51	65
Otros	69	96	136
Total	3.744	5.182	5.994

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estudios Económicos. Incluye dividendos de Ecopetrol.

Un punto adicional del debate planteado en este ámbito tiene que ver con la información que se reporta por parte de las empresas mineras y que son punto de partida para la liquidación de las regalías. No sólo interesa discutir y definir cómo se distribuyen las regalías y quién las debería usar, sino también examinar qué tan efectivos son los controles que efectúa Ingeominas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos a las empresas que explotan los recursos y deben calcular los montos de regalías a pagar.

Al respecto se han planteado varios casos como emblemáticos. Uno es el de la mina de níquel de Cerro Matoso propiedad de BHP Billiton en Córdoba (departamento de la costa Caribe colombiana), que dejó de girar US\$12,5 millones por concepto de regalías entre 2004 y 2008, según la Contraloría General de la República y una auditoría privada contratada por Ingeominas. Adicionalmente, Ingeominas es quizá la agencia de regulación que mayores dificultades tiene para vigilar

los más de 3 mil títulos mineros que están vigentes. Aunque más del 90% de las regalías provienen de sólo 15 grandes explotaciones mineras, la entidad sólo cuenta con 50 funcionarios a nivel nacional para efectuar visitas de control a todas las explotaciones⁹³.

5. La reforma aprobada en 2011

Una de las primeras tareas que se propuso el actual gobierno nacional luego de su posesión en agosto de 2010, fue la de reformar el modelo de distribución de los recursos provenientes de las regalías. Antes de concluir el año el gobierno radicó el proyecto de acto legislativo⁹⁴ en ambas cámaras del Congreso de la República y fue sancionado (firmado por el presidente) el 18 de julio pasado.

La reforma está orientada a redefinir la participación de las entidades territoriales en el total de los recursos generados por la explotación minera y de hidrocarburos, avanzando en la perspectiva de desconcentrar la recepción de recursos, fortale-

93 Publicaciones Semana, "Quién controla la locomotora minera", consultado en http://www.semana.com/wf_impirmirArticulo.aspx?IdArt=145734 el 25 de junio de 2011.

94 En Colombia los actos legislativos reforman la constitución. Los proyectos de reforma deben ser debatidos ocho veces, cuatro en cada Cámara y posteriormente conciliados los proyectos resultantes. El acto legislativo final se rotuló como Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. Originalmente, el proyecto radicado en Cámara fue identificado con el número 123/2010 y en Senado se radicó con el número 13/2010.

cer los fondos encargados de manejar los recursos de regalías indirectas y diversificar las posibilidades de uso que se les dé por parte del gobierno nacional. En detalle, se han creado nuevos fondos y reasignado participaciones porcentuales; se liquida el Fondo Nacional de Regalías y se crea el Sistema Nacional de Regalías, que operaría de manera similar al Sistema General de Participaciones, que también fue creación de Juan Manuel Santos, hoy presidente, cuando fue Ministro de Hacienda a comienzos de la década pasada.

Se crean además fondos dedicados al ahorro para suplir las necesidades de pensiones en las entidades territoriales, para invertir en ciencia y tecnología, para impulsar las acciones contracíclicas de política monetaria y económica (Fondo de Ahorro y Estabilización), y para impulsar el cierre de brechas socioeconómicas entre departamentos y municipios. En el caso de los municipios y departamentos productores, su participación cae al 26,7% en un primer año. El cuadro 20 ofrece información ampliada sobre lo que es hasta la fecha la reforma aprobada y describe las condiciones de la transición que se ha pactado en vista de la caída de los recursos destinados a los departamentos y municipios.

Sin duda uno de los puntos de mayor discusión y preocupación es el de la reducción de los recursos que percibirán las administraciones territoriales en lo sucesivo, aún a pesar del período de transición que se ha logrado extender hasta el año 2015.

Para algunas administraciones esto significará dificultades para garantizar pagos de obligaciones contraídas con vigencias futuras y, como sea, representarán una caída importante de sus ingresos y de la posibilidad de activar la economía en zonas que, como las receptoras de regalías, tienen en alcaldías y gobernaciones a los principales motores económicos. Sólo en Arauca, en el 2015 el departamento y los municipios productores habrán dejado de recibir más de un 50% de lo que recibirán el próximo año.

En consecuencia, la reforma también supone la recentralización de los recursos que entrarán a ser diseccionados fundamentalmente por el gobierno nacional en casi un 80% del total de lo que será el Sistema General de Regalías una vez concluido el período de transición. Adicionalmente, según el acto legislativo el crecimiento de los fondos de Compensación y Desarrollo Regional no podrán crecer a una tasa superior a la mitad de la tasa de crecimiento general del Sistema y los excedentes por este y otros conceptos que se generen dentro del mismo Sistema, irán al Fondo de Ahorro y Estabilización que estará bajo el control del Banco de la República (la banca central) “en los términos que establezca el Gobierno Nacional”⁹⁵.

El acto legislativo también plantea, en la misma línea de la recentralización, que aunque el Sistema General de Regalías no hará parte del presupuesto General de la

95 Acto Legislativo 05 de 2011. Pág. 2.

Cuadro 21. Reforma a las regalías del 2011

El escenario hoy	%*	La reforma	% (Periodo de transición)			2015 en adelante (%)
			2012	2013	2014	
Fondo Nacional de Regalías	19,5%	Ahorro para Pensiones territoriales	9,80%	9,80%	9,80%	9,80%
Municipios puertos	8%	Fondo de ciencia, tecnología e innovación	9,80%	9,80%	9,80%	9,80%
Municipios productores	25%	Fondo de Ahorro y Estabilización	25,00%	29,40%	29,40%	29,40%
Departamentos productores	47,5%	Departamentos y municipios productores y puertos	26,70%	17,15%	12,25%	9,80%
		Fondo de compensación Regional	16,02%	19,11%	22,05%	23,52%
		Fondo de Desarrollo Regional	10,68%	12,74%	14,70%	15,68%
		Vigilancia y fiscalización	2%	2%	2%	2%

*/ A partir de un promedio calculado sobre los diferentes porcentajes definidos.
Fuente: Acto legislativo 05 de 2011. Cálculos propios

Nación, será el Congreso de la República el encargado de expedir bianualmente el presupuesto del Sistema. Esto contradice el espíritu de luchar contra la corrupción que supuestamente se ha instalado en las entidades territoriales, puesto que el Congreso anterior, no muy diferente al actual, terminó con la tercera parte de sus parlamentarios entre sindicados, procesados y condenados por vínculo con actores armados, constreñimiento del voto y otros delitos como concierto para delinquir y demás. En otras palabras, no sólo se centralizan las decisiones sino que lo hacen en las manos menos indicadas.

También la programación y la asignación de los recursos directos destinados a departamentos y municipios, así como los

correspondientes a los Fondos de Compensación y Desarrollo Regional, será definida en cuerpos colegiados en los que siempre habrá representantes del gobierno nacional. Una de las consecuencias de esta práctica, sin duda, será la incertidumbre en la programación de los ingresos de las entidades territoriales, lo que alterará y deteriorará los procesos de planeación, entre otros aspectos.

Ahora, si el argumento que ha impulsado mayoritariamente la reforma ha sido el de lograr reducir la brecha regional y contribuir a mejorar las condiciones de vida en todos los municipios del país y no en unos pocos, puede ser una expectativa muy grande el esperar que sumándole ocho billones de pesos (cuatro mil millones de

USD) a un Sistema General de Participaciones que distribuye anualmente cerca de 23 billones de pesos (12 mil millones de USD) se reduzca la pobreza, más teniendo en cuenta que de manera agregada durante los últimos 10 años los resultados de disminución de la pobreza no han sido los mejores.

En cuanto a la inversión en ciencia y tecnología, otro de los argumentos que impulsó la reforma, también es necesario considerar algunos elementos de contexto. Según el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, entidad gubernamental encargada de la ciencia y la tecnología en el país, actualmente sólo se invierte el 0,16% del PIB en este tema en el país, y de 12 mil propuestas de investigación recibidas en 2010, y teniendo en cuenta que 7 mil eran viables técnicamente, sólo recibieron financiación 374, dadas las restricciones presupuestales. También plantea la entidad que, de invertir adecuadamente el porcentaje de regalías que se ha destinado a la ciencia y tecnología y contando con la voluntad, el aporte y la participación de los empresarios, la inversión como porcentaje del PIB sólo ascendería al 1% en el 2020⁹⁶.

De igual manera, debe resaltarse que la reforma no se ocupa del porcentaje de regalías que deben pagar las empresas ni se corrige el problema de escalonamiento

que consiste en que, dada la volatilidad y el incremento de los últimos años de los productos en el mercado internacional, éstos no representan un ingreso adicional importante para el Estado colombiano. Tampoco se aborda este tema desde la evidencia que muestra que en los últimos diez años el precio del oro se multiplicó por cinco.

Por otra parte, el sector es uno de los únicos que no cuentan con una instancia de participación ciudadana que vincule ciudadanía y organizaciones sociales a los procesos de decisión y formulación de políticas públicas a ser desarrolladas con los recursos provenientes de la explotación. Aún más, si el sector va a terminar convirtiéndose en la principal apuesta de la economía nacional y de sus recursos dependerá la inversión en áreas estratégicas como de las que se ocuparán los fondos creados, desde una perspectiva del impulso a la democracia participativa, determinado por la propia constitución de 1991, se hace necesario que en la reglamentación de la ley se incluya el impulso a acciones de control social a la gestión efectuada por el gobierno nacional y los niveles locales y regionales de gobierno sobre y con los recursos provenientes de la explotación.

En este contexto, sin duda, uno de los temas cruciales para lo que sigue en materia de reforma, particularmente sobre la reglamentación del acto legislativo, tiene que ver con la definición de los criterios que se usarán para asignar los fondos de compensación y desarrollo regio-

96 "Por fin más plata para la ciencia", El Espectador, consultado en <http://www.elspectador.com/impreso/vivir/articulo-281564-fin-mas-plata-ciencia> el 3 de julio de 2011.

nal, dado que una concentración de la discrecionalidad sobre el tema en manos del gobierno central supondrá un nuevo retroceso en el proceso de descentralización. Este asunto y el relacionado con la redefinición de los porcentajes de los recursos que deben pagar las empresas mineras y petroleras serán los temas de debate y podrían ser, entre otros, los objetos de incidencia para iniciativas ciudadanas que se ocupen del tema.

Igual interés tendrá el diseño institucional que se defina para manejar los fondos mencionados y el papel que en este tema logren jugar las entidades territoriales. Pero probablemente, más allá de lo que hoy es el debate suscitado por la reforma, la discusión sobre el destino de los recursos provenientes de regalías remite a una discusión sobre las autonomías locales y en un trasfondo eminentemente político, remite a otro debate más general relacionado con el modelo de Estado descentralizado que ha venido retrocediendo.



Capítulo 4. Industrias extractivas y conflictos¹

¹ Se agradece el aporte hecho por el sociólogo Jorge Verdugo a la redacción de este capítulo.



La construcción de un panorama de las industrias extractivas en el país en los últimos cinco años, además de presentar las características institucionales y normativas del sector, la evolución de la explotación de hidrocarburos y la minería y de su peso en la economía colombiana, y de presentar las recientes transformaciones en la distribución de regalías, requiere acercarse a un tema central, como es el de los conflictos relacionados con el sector. De esta manera se espera no sólo tener un panorama completo de las industrias extractivas, sino señalar unos temas sobre los cuales es necesario continuar realizando un seguimiento permanente para conocer la evolución y los impactos del sector.

En esta sección se señalan los principales campos potenciales de conflicto ligados a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos: conflictos ambientales, conflictos ligados a los grupos étnicos, conflictos relacionados con el ejercicio de competencias entre los diferentes niveles de la administración pública, en particular con el ordenamiento territorial, y conflictos por la presencia de actores armados en el sector.

1. Nota metodológico-conceptual

A pesar de que es creciente el interés por analizar los numerosos conflictos que

se están presentando en el sector⁹⁷, aún son escasos los trabajos sistemáticos de análisis y seguimiento en esa materia y son limitadas las fuentes de información. Las dificultades de no contar con unas bases de datos sobre conflictos sociales ligados directamente a las industrias extractiva, las restricciones de información sobre los conflictos socio ambientales del sector minero tanto legal e ilegal o sobre las relaciones del conflicto armado con la minería, son solo algunos ejemplos de las condiciones de la información para este tema.

Por ejemplo, en el tema de luchas y movimientos sociales se cuenta con la base de datos del CINEP⁹⁸, que señala la modalidad y tipo de lucha social, las organizaciones convocantes, los motivos de las luchas, entre otros. Esta información cuenta con registros sistematizados desde 1975. Como se observa en el cuadro 22 los motivos ambientales y de tierras han venido creciendo en los últimos años, algunos de ellos probablemente ligados a los temas mineros y petroleros.

⁹⁷ Los trabajos de Indepaz, como "Petróleo y transformación de conflictos", los de Censat Agua Viva "Conflictos socio ambientales por la extracción minera", o los diagnósticos del conflicto normativo y ambiental en el tema minero del geólogo Julio Fierro y su equipo, plantean un importante avance en el análisis para algunos tipos de conflictos en los sectores específicos (petróleo o minería).

⁹⁸ Los movimientos sociales comprenden todas las acciones sociales colectivas con cierta permanencia orientada a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones, que no se limitan a la resistencia sino que hacen propuestas, en contextos especiales y temporales determinados. Si bien este es el amplio campo en el que se inscribe la Base de Datos, la categoría central para capturar la información es la protesta o lucha social, que expresa mejor el criterio de visibilidad.

Otra manera de aproximarse a la dinámica de los conflictos sociales es revisar el archivo de la Defensoría del Pueblo, específicamente en lo relacionado con acciones populares, como mecanismo de protección de derechos colectivos. Como se indica en el cuadro 23, las acciones populares relacionadas con explotación minera y regalías han aumentado en el periodo 2007 – 2010 en comparación con el periodo 2003 – 2006.

Aunque la información anterior nos brinda unos datos aproximados de los conflictos del sector, no se cuenta con estadísticas específicas en este tema. En estas circunstancias, este trabajo pretende indicar algunas fuentes de conflictos, señalar sus características principales y presentar casos relevantes o significativos que ilustren los tipos de conflicto que se presentan en el sector.

Antes de abordar cada una de las fuentes de conflicto es importante realizar tres reflexiones generales que pueden contribuir tanto a la comprensión de su desarrollo, como a definir áreas de influencia e intervención sobre ellos. En primer lugar hay que señalar que el conjunto de conflictos expresan una tensión entre visiones de desarrollo, que incluye la mirada de quienes ven en la profundización de la exploración y explotación de las industrias extractivas una oportunidad inaplazable para la generación de recursos que pueden contribuir a la superación de históricas condiciones de pobreza y desigualdad, y otras miradas y concep-

Cuadro 22. Luchas sociales 1996-2007 por motivos y modalidad.

Motivos	1996-2000	2001-2005	2006-2007
Ambientales	43	53	47
Tierras	67	82	54
Incumplimiento Pactos	622	376	200
Derechos	568	817	409
Modalidad			
Movilización	958	1495	942
Paro	941	423	173
Bloqueos	275	311	230
Total Nacional	2427	2691	1555

Fuente: Base de datos luchas sociales CINEP

Cuadro 23. Acciones populares relacionadas con Industrias Extractivas 2003-2010.

Acciones populares	2003- 2006	2007- 2010
Explotación Minera	8	21
Explotación Petrolera	4	1
Regalías	4	7

Fuente: Defensoría del Pueblo

ciones que privilegian las condiciones de biodiversidad y las características de los pueblos ancestrales como una fuente de riqueza superior, y que tienen un carácter invaluable para las próximas generaciones. Esta riqueza estaría en riesgo por la acción –bajo cualquier modalidad– de las industrias extractivas.

Un buen ejemplo de esta tensión entre visiones de desarrollo se encuentran en la sentencia T – 129 de 2011 de la Corte Constitucional frente al caso de resguardos Chidima-Tolo y Pescadito pertenecientes a la etnia Embera-Katío. En dicha sentencia se plantean algunos interrogantes que ilustran la discusión:

- ¿Cuál es el valor de los ecosistemas y la biodiversidad para el resto de la población en términos de fuentes de agua, aire, descontaminación, etc.?
- ¿Son un lujo o un bien natural que busca el equilibrio ante la afectación que se efectúa del medio ambiente en otras zonas del país o del hemisferio?
- ¿Cuánto cuesta descontaminar un río por el tipo de explotación que se usa en la extracción de minerales?
- ¿Se debe proteger el medio ambiente porque se trata de algo bonito o necesario?
- ¿Proteger las comunidades étnicas es un fin indispensable o dispensable?
- ¿Por medio de los conocimientos de las comunidades étnicas y la forma de interrelación con el medio podemos encontrar fórmulas de no extinción acelerada que la cultura occidental plantea?
- ¿A largo plazo, qué es mejor, la existencia de bienes por regalías y réditos derivados de la explotación de los recursos naturales y culturales, o la existencia y protección de dichas riquezas como un mecanismo de identidad y pertenencia para las generaciones presentes y futuras?

Una segunda reflexión se refiere a la necesidad de abordar los conflictos desde una óptica de intereses, racionalidades, estrategias y discursos de los actores involucrados en ellos. De nuevo, aquí se confrontan diferentes visiones sobre la naturaleza de los recursos naturales, sobre los beneficios de su explotación y sobre el daño/compensación que daría legitimidad a la industria extractiva y a su expansión o limitación. Esas miradas están en juego en cada conflicto y se entrecruzan en cada una de sus fases, incluida la posible solución de algunos de ellos por la vía del diálogo y la negociación, así como también su profundización cuando no se logra construir campos comunes de interpretación de la situación que motiva el conflicto.

Finalmente, cabe aludir al reconocimiento cada vez mayor de la responsabilidad de las empresas nacionales y transnacionales en la situación de los derechos humanos y/o la profundización de conflictos sociales en sus áreas de influencia. Cada vez más el cumplimiento de estándares internacionales en temas ambientales y de derecho humanos es una exigencia a las empresas multinacionales,

pero la aceptación formal de estos criterios puede ir acompañada de una práctica que aprovecha las fragilidades y flexibilidades de la institucionalidad existente para generar mayores beneficios exclusivos para las empresas, situación que puede profundizar la violación de derechos humanos y agudizar conflictos sociales y ambientales.

Específicamente en sociedades como la colombiana, con presencia de conflicto armado y graves violaciones de derechos humanos, la acción de las empresas y sus planes de negocios deben incorporar claramente los principios de “proteger, respetar y remediar”⁹⁹ los derechos humanos de las comunidades del área de influencia.

Los principios voluntarios o el “pacto global” son ejemplo de la preocupación de las empresas por temas relacionados con el respeto y la protección de los derechos humanos como son: no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos; apoyar la libertad sindical y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso y del trabajo infantil; la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación; mantener un enfoque pre-

ventivo orientado al desafío de la protección medioambiental; adoptar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental; favorecer el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medioambiente; luchar contra la corrupción en todas sus formas. Esta amplia agenda no siempre se traduce en una práctica de las empresas del sector.

En Colombia, con el propósito fomentar la implementación de los principios voluntarios se creó en el 2003 el Comité Minero Energético de Derechos Humanos (CME). Este espacio de diálogo e intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas está compuesto por entidades del gobierno, empresas del sector minero-energético, embajadas y organizaciones de la sociedad civil.

Varias empresas ya cuentan con herramientas para hacer un completo análisis de riesgos e impactos que incluya una evaluación de conflictos, seguridad, y derechos humanos. Queda pendiente por revisar la real implementación de estos programas y su efectivo impacto en las condiciones de las comunidades y zonas de influencia.

2. Conflictos ambientales

Ante el reconocimiento de las condiciones ambientales y de la biodiversidad del país, Colombia ha venido desarrollando una política ambiental, basada en las

⁹⁹ Estas son en síntesis las responsabilidades de las empresas en los temas de derechos humanos según el Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie A/HRC/8/5, consultado en <http://www.oacnudh.org.gt/documentos/noticias/RuggieReport2008Esp.pdf>

directrices contenidas en la ley ambiental (ley 99 de 1993) que busca garantizar la protección y el uso sostenible de los recursos naturales. Entre el marco de política ambiental y el desarrollo de las actividades extractivas se presentan tensiones y conflictos que ponen en riesgo ecosistemas frágiles y la riqueza de la biodiversidad en varias zonas del país.

A pesar de que existe una normatividad ambiental para la expedición de licencias ambientales como requisitos para proceso de exploración y explotación de hidrocarburos y de explotación en el caso de la minería, esta normatividad no siempre se aplica con la rigurosidad necesaria, o se presentan vacíos en la regulación, o ambigüedad en la interpretación de algunas normas, o se aprovechan fragilidades de la institucionalidad para su exigencia y aplicación.

La Licencia Ambiental constituye el instrumento de gestión y planificación para que desde la etapa inicial del desarrollo de los proyectos se contemplen las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de efectos ambientales. Para el caso de los hidrocarburos según la guía de manejo ambiental para proyectos de exploración de pozos petroleros y de gas, se deben tener en cuenta los siguientes principios:

- El proceso de desarrollo económico y social se orientará según los principios del desarrollo sostenible (Declaración de Río de Janeiro). Se

reconoce la necesidad de utilizar recursos del ambiente para el desarrollo económico y social, pero establece el uso racional ya que los recursos son finitos.

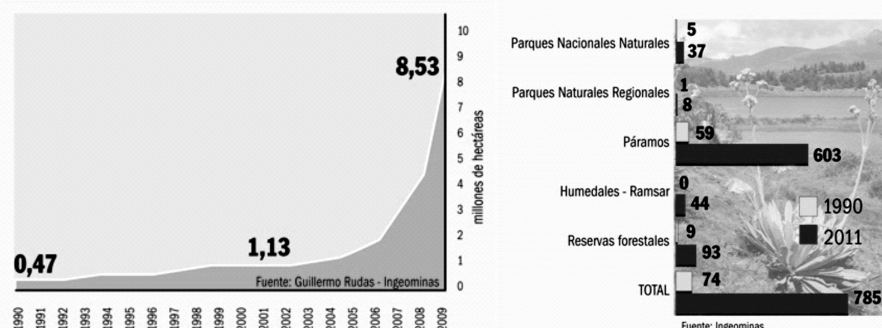
- La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. El concepto de biodiversidad se aplica también a la diversidad de razas y culturas del país.
- Las zonas de páramos, sub-páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. En la práctica estas áreas están vedadas a la actividad industrial o exploratoria.
- En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. Esto obliga, en los proyectos, a estudiar usos del agua para decidir sobre captaciones.
- Principio de precaución. La adopción de medidas para evitar la degradación ambiental no requiere certeza científica.
- El paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido. La afectación del paisaje debe ser analizada en los proyectos.

- El Estudio de Impacto Ambiental EIA será el instrumento básico para la toma de decisiones. El EIA define el peso de la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos.
- El manejo ambiental del país será descentralizado, democrático y participativo. Se reafirma la participación ciudadana en las decisiones ambientales relacionadas con la ejecución de proyectos que puedan afectar el medio ambiente.

En minería se han definido zonas de exclusión para la actividad; en la ley 1382 de 2010, que modifica el Código de minas, se indica que son las zonas que han sido constituidas conforme a las disposiciones vigentes como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas, para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Pero, como ya se indicó en otros capítulos de este informe, la aplicación de las normas ambientales ha sido laxa y se ha privilegiado el interés por fomentar la inversión extranjera, a costa de estándares mínimos de protección ambiental. Ejem-

Gráfico 21. Expedición de títulos 1990 – 2009 general y en zonas de protección.



Fuente: Gráficos tomados de Revista semana Junio 2011

plo de lo anterior ha sido la multiplicación de los títulos mineros que se ha dado en los últimos 5 años -y como se observa en el gráfico 21- afectando áreas de protección ambiental como páramos y parques naturales.

Como lo señala el estudio de Guillermo Rudas¹⁰⁰, entre el 2002 y 2006 el área titulada para minería prácticamente se duplicó, pasando de 1,1 millones a 1,9 millones de hectáreas. Pero a partir de 2006, la titulación minera se disparó, pues se multiplicó por más de cuatro veces al llegar en 2009 a 8,4 millones. Además, las zonas de páramo pueden estar incluidas dentro de las 3,7 millones de hectáreas tituladas

100 Rudas Guillermo. Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma. Consultado en http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1697

por el gobierno anterior entre el momento de ser aprobado por el Congreso el nuevo Código de Minas (18 de junio de 2009) y la fecha de su sanción de la respectiva Ley por el presidente Uribe (9 de febrero de 2010)¹⁰¹.

Otras cifras indican la gravedad de la situación. En las áreas de páramo, que representan en total apenas un 1,7% del territorio del país, se pasó de 70.000 hectáreas tituladas para minería en 2006 a 122.000 en 2009, es decir, un crecimiento de un 74%. Y del total de los títulos mineros del país, que llegan a 9.000 expedidos, 37 se encuentran en Parques Naturales.

Otro caso que revela los problemas de inconsistencia en la aplicación de la norma y, de alguna manera, insinúa prácticas de corrupción en la adjudicación de los títulos, tuvo lugar en el departamento del Vaupés zona de la Orinoquía. El 29 de octubre de 2009 el Ministerio del Medio Ambiente expidió la resolución para declarar como parque natural la zona de Yasigoje Apaporis, pero ese mismo día, a pesar de que el Ministerio le había comunicado a Ingeominas esta decisión, la entidad procedió a adjudicar un título minero de 2.010 hectáreas, en ese mismo lugar. Frente a este conjunto de irregularidades los trámites para títulos mineros se encuentran suspendidos desde febrero de 2011.

101 No sobra señalar que la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley por falta de consulta previa, pero dio un plazo de dos años para la aplicación de dicha sentencia de inexecutable con el fin de no diferir la aplicación de algunos aspectos de la norma que son vitales para la conservación de recursos no renovables.

Además del impacto ambiental directo en las zonas de exploración y explotación, con frecuencia la actividad minera conlleva la construcción de trochas y vías en áreas selváticas, que provocan procesos anárquicos de colonización con la consiguiente destrucción de ecosistemas de gran valor para el país. Muy probablemente una sustantiva proporción de la deforestación reciente es consecuencia del auge minero-energético¹⁰².

Otras de las fuentes de conflicto relacionadas con el aspecto ambiental, tienen que ver con las dificultades en la delimitación de las áreas excluidas, la posibilidad de sustraer áreas por interés superior, las fallas en el manejo de información del catastro minero y el cruce de competencias entre autoridades ambientales nacionales y regionales.

Frente a este conjunto de situaciones es importante reflexionar si la necesaria generación de recursos económicos a partir de los recursos naturales debe hacerse poniendo en riesgo la biodiversidad y causando daños irreversibles sobre los recursos hídricos y el paisaje. En este sentido, es posible pensar que el Estado y la sociedad adquieran el conocimiento y la capacidad suficientes para excluir a la minería de aquellas áreas en las cuales los costos ambientales y sociales serían inaceptables.

102 Rodríguez Becerra Manuel. Minería en Colombia. Consultado en http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1289:mineria-en-colombia-iestilo-007&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29#_ftn3

Casos recientes de conflictos en industrias extractiva. Caso Santurbán y La Colosa en minería, y de exploración petrolera en San Andrés.

Santurbán - Santander

El proyecto de Angostura es una explotación de oro a cielo abierto por parte de la compañía Greystar en el departamento de Santander, que se convertiría en la mayor mina de oro país con una producción de 511.000 onzas al año. Este proyecto que se desarrollaría sobre un área de 1.100Ha afectaría la zona de páramos y lagunas entre 2.800 y 3.500 m.s.n.m, y por el uso de cianuro en la explotación a cielo abierto, existe un gran riesgo de contaminación de agua. Este pulso entre la explotación minera y la conservación ambiental, que ha estado acompañado de marchas, debates de académicos y acompañamiento de medios, se decidió parcialmente con la definición del Ministerio de Medio Ambiente de no conceder la licencia ambiental.

Mediante la Resolución número 1015 de 2011, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, rechazó el desistimiento hecho por la transnacional canadiense GREYSTAR el pasado 23 de marzo, y decidió negar la licencia ambiental global para el proyecto denominado Angosturas, cuya solicitud de licencia se había iniciado el 23 de diciembre de 2009. "De acuerdo con las consideraciones anteriores, especialmente la fragilidad de los ecosistemas de páramo y de la parte andino (sic) y de los bienes y servicios ambientales que están gestando a la comunidad la CDMB concluye que la ejecución del Proyecto Angostura como está considerado por la Greystar impactaría afectando recursos naturales esenciales para garantizar la calidad de vida de la población localizada en el área de influencia directa e indirectamente".

La Colosa - Tolima

El otro caso es el de La Colosa, un proyecto minero de oro en el municipio de Cajamarca Tolima, de la compañía sudafricana Anglo Gold Ashanti. Este proyecto, con reservas de 12 millones de onzas, tiene la licencia ambiental en trámite y afectaría más de 515 mil hectáreas de Reserva Forestal que se encuentra entre los 2600 y 3400 m.s.n.m. con posible afectación a fuentes de agua. Estos casos no son aislados ya que según datos del Instituto Humboldt, de los 34 complejos de páramos que ocupan 2 millones de hectáreas en el país, un 48% ya está afectado por la minería.

El pasado 3 de junio se realizó una gran movilización en Ibagué contra el proyecto de La Colosa. Esta movilización se denominó Carnaval en Defensa de la Vida. Según los organizadores asistieron más de 3 mil personas en defensa del derecho a un ambiente sano para las presentes y futuras generaciones. La licencia ambiental de este proyecto aún no se ha concedido.

San Andrés

La Agencia Nacional de Hidrocarburos ha confirmado su intención de adelantar exploraciones petroleras en los cayos del norte del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (<http://www.rondacolombia2010.com/>), Reserva de Biosfera SEAFLOWER reconocida por la UNESCO en el año 2000 y territorio ancestral de una minoría étnica y cultural, el pueblo raizal de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que tiene allí sus áreas tradicionales de pesca.

Representantes de Coralina, la autoridad ambiental de la isla de San Andrés y Providencia, interpusieron una demanda contra la adjudicación de dos bloques de hidrocarburos a Ecopetrol y la hispano-argentina Repsol-YPF.

3. Conflictos étnicos

Según el censo general 2005¹⁰³, en Colombia residen 87 pueblos indígenas identificados plenamente. Los departamentos con mayor porcentaje de indígenas son Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas, Vichada, Cauca y Nariño. Los departamentos de La Guajira, Cauca, y Nariño concentran aproximadamente la mitad de los indígenas del país. En la actualidad existen 710 resguardos titulados ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional.

¹⁰³ Información DANE. "Colombia una nación multicultural" 2008.

Para el caso de las comunidades negras, estas se encuentran principalmente en las zonas atlántica y pacífica. En esta última región se encuentran los 132 Territorios Colectivos de Comunidades Negras titulados hasta el día de hoy, los cuales ocupan un territorio de 4.717.269 hectáreas que corresponde al 4,13% de las tierras del país (ver Mapa 1).

El cruce de los mapas de petróleo y minería con los asentamientos de las comunidades indígenas y afrodescendientes permite identificar la fuente de un conflicto por el territorio y su uso. Para tomar un ejemplo, en el caso del petróleo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos definió en

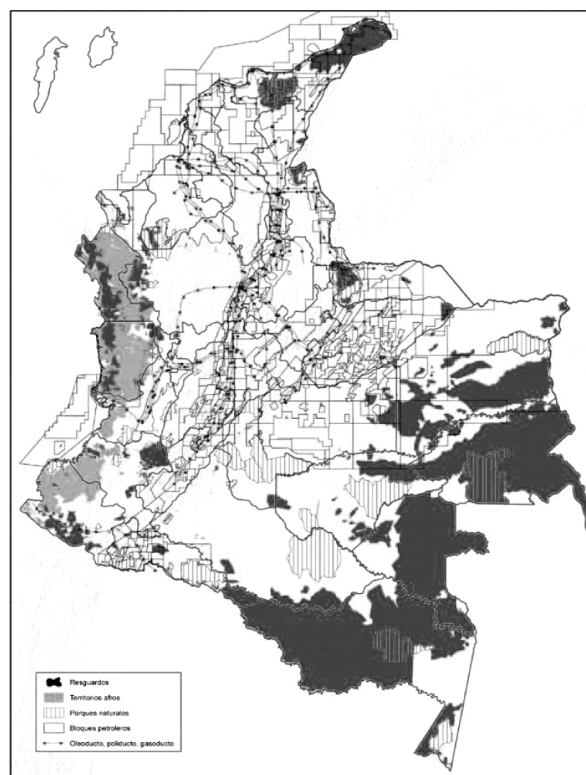
2004 las llamadas Áreas Especiales, “donde la ANH va a invertir recursos en adquisición sísmica y realizar estudios especiales con el propósito de continuar con las actividades de exploración y explotación de reservas de petróleo y gas en el país tanto en cuencas maduras como en áreas de frontera”.

Cuatro de las cinco áreas especiales afectan directamente territorios indígenas, a saber, la cuenca Sinú – San Jacinto (donde se prevén de 806 km de sísmica), la cuenca Chocó (con 377 km de sísmica), la cuenca César Ranchería (con 182 km de sísmica) y la de Crudos Pesados (donde inicialmente se realizará un estudio técnico). Sólo estas áreas especiales afectan directamente a 134 resguardos y cerca de 80 comunidades más que no tienen resuelta la legalización de sus territorios. A esas deben agregarse otras áreas de interés en materia de crudos pesados, que igualmente afectarán territorios indígenas; éstas son la zona del Yarí-Caguán, la región limítrofe entre Putumayo y Huila (alto Magdalena) y la zona costera de Nariño, Cauca y Valle, que se conectará con la ya entregada para estudios técnicos ubicada en el Chocó¹⁰⁴.

Para el caso de la minería, como se indica en el cuadro 24, casi un 1% de esta área se encuentra en territorios indígenas y un 2,5% en territorios de comunidades negras, según los datos oficiales de los

¹⁰⁴ Estrategia petrolera en los territorios indígenas. Juan Houghton. Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos. 2008

Mapa 1. Territorios comunidades indígenas y negras



Fuente: CECOIN, Observatorio étnico 2009.

Cuadro 24. Área titulada en territorios indígenas y de comunidades negras

GRUPO	Áreas total	Área titulada (oct. 2010)	%
Resguardos Indígenas	28.410.812	242.317	0,85
Comunidades Negras	5.231.883	277.865	2,55

Fuente: MAVDT y Acción Social

procesos de titulación de la minería legal, que no reflejan completamente el impacto que sobre territorios indígenas y de comunidades negras genera hoy día la minería.

Como un mecanismo de protección de estas comunidades ancestrales y de su territorio se definió la consulta previa, amparada en artículo 330 de la Constitución Política que establece: “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas o las comunidades afrocolombianas de poder decidir sobre medidas (judiciales o administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

La consulta se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de

lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, en el derecho de dichos pueblos de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Artículo 7 Convenio 169 de la OIT).

Colombia ha avanzado en la adopción de los mecanismos de participación de comunidades ancestrales en la consulta sobre los proyectos que las afectan, entre ellos, los proyectos de las industrias extractivas. Pero, aún esa consulta no tiene el carácter vinculante ni de consentimiento que propone la Corte Interamericana, “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio (...) el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar (...) sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo (...) según sus costumbres y tradiciones” (Corte Internacional de Derechos Humanos).

Lo que si se ha avanzado en la jurisprudencia sobre la consulta previa es definir algunas características básicas el procedimiento, señalar que su aplicación no debe ser un simple formalismo, ni tampoco constituir una figura de veto, e indicar como debe ser la decisión en caso de que no se llegue a un acuerdo.

El propósito de la consulta es lograr acuerdos, “es un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en

Algunos casos de consulta previa

En la Sentencia SU-039 de 1997 la Corte revisó el caso del otorgamiento de una licencia ambiental para la realización de las actividades de prospección sísmica del bloque Samoré, el cual tenía como fin estudiar la existencia de yacimientos petroleros en distintos departamentos del país con proyección de 208.934 hectáreas, las cuales incluían parques naturales y resguardos indígenas. Para la comunidad U'wa la expedición de la licencia ambiental no era procedente en vista de que no se había efectuado el proceso de consulta previa con arreglo a la Constitución, al Convenio 169 de la OIT y a la ley. La corte ordenó la realización de la consulta previa.

En la Sentencia T-880 de 2006, la Corte revisó la decisión de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, por medio de la cual expidió una certificación que negó la presencia de comunidades indígenas en la zona de influencia de un Pozo petrolero, por lo que con fundamento en ella el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le concedió a ECOPETROL S.A. licencia ambiental para realizar obras civiles, levantar construcciones y en general adelantar trabajos exploratorios en la vereda El Progreso, corregimiento de La Gabarra, Municipio de Tibú, (Norte de Santander).

En la Sentencia T-769 de 2009 la Corte se pronunció sobre la tutela interpuesta por los miembros de la Comunidad Bachidubi, Resguardo Río Murindó, ante la autorización que se le diera a la Compañía Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación de una mina de cobre, oro y molibdeno en los departamentos de Antioquia y Chocó, denominado proyecto Mandé Norte. La Corporación ordenó suspender las actividades de exploración y explotación mencionadas hasta que no fuera agotada la consulta y se materializara el consentimiento libre, informado y previo de las comunidades.

En la Sentencia T-129/11, sobre una acción de tutela a nombre de los resguardos Chidima-Tolo y Pescadito pertenecientes a la etnia Embera-Katío contra los Ministerios de Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Interior y de Justicia, de Minas y Energía, y otros, la Corte reitera que la consulta previa es un derecho fundamental. Además, la Corte exhorta al Congreso a legislar sobre el tema. Y, como es un derecho fundamental, la consulta previa se deberá regular con una ley estatutaria. La consulta debe empezar “en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo”. La consulta no es un instante en el que una comunidad da un permiso ilimitado, sino un proceso de diálogo permanente. “La participación ha de entenderse no sólo a la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo”, dice la sentencia.

juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los grupos étnicos" (Sentencia T 129 de 2011, de la Corte Constitucional). Este mecanismo debe armonizar dos intereses contrapuestos: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 de la Constitución Política), y la de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios.

Para que se pueda hablar de consulta previa informada, la comunidad debe tener un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. Además, la comunidad debe ser enterada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación a la vida de su comunidad. Esta consulta debe realizarse libremente y sin interferencias extrañas.

Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia, debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional, que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades indígenas.

3. Conflictos de competencias

Se señaló en capítulos anteriores la tensión que se ha planteado en materia de competencias, entre el gobierno nacional y las entidades territoriales. La Constitución Política de Colombia, en la intención de profundizar y consolidar el proceso de descentralización iniciado en la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, constitucionalizó la autonomía de los municipio y departamentos y, en general, de las entidades territoriales actuales y futuras (regiones, provincias, entidades territoriales indígenas).

Dicha autonomía se enmarca, por supuesto, en un concepto de Estado unitario, señalado desde el primer artículo de la Carta Política, lo que significa que se trata de una autonomía relativa, que no puede trascender los límites establecidos por la propia Constitución y la ley. En particular, el artículo 287 de la Constitución señala que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales".

En el terreno competencial la Constitución ordena la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT),

la cual deberá, entre otras cosas, establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Tales competencias deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Durante 20 años, el Congreso no logró un acuerdo para expedir la mencionada Ley Orgánica¹⁰⁵, por lo que la legislación en materia de competencias y recursos se definió a través de leyes ordinarias (la ley 60 de 1993 y, posteriormente, la ley 715 de 2001 y la ley 1176 de 2007), las cuales, en lugar de aclarar la distribución de competencias y el sentido de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, generaron zonas grises en el manejo de los sectores, en las que resulta difícil especificar quién hace qué y quién tiene la responsabilidad en el manejo de temas cruciales. En el 2011, finalmente, se aprobó la LOOT, a través de la Ley 1554, sin embargo no es claro aún su impacto en materia de ordenamiento minero.

Esto ha dado vía libre para que el Gobierno Nacional haya intentado por la vía de decretos o de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo definir jerarquías competenciales que van en detrimento de la autonomía de las entidades territoriales. Uno de los campos de conflicto más visibles es el ordenamiento territorial. La ley 388 de 1997 obliga a los municipios a for-

mular y aprobar un plan de ordenamiento territorial. La ley contiene un conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial, que deben ser utilizados por las administraciones locales, en concurrencia con otros niveles de la administración pública, con el fin de lograr un ordenamiento físico-territorial que promueva el desarrollo socio-económico en armonía con la naturaleza, garantizando a todos los sectores el acceso a servicios, vivienda, infraestructura y equipamientos, así como la plena realización de sus derechos. Son sus objetivos:

- Complementar el plan de desarrollo municipal¹⁰⁶ mediante estrategias de ordenamiento y manejo del territorio.
- Definir mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Garantizar que el uso del suelo por parte de sus propietarios se acoja al principio de la función social de la propiedad y permita hacer efectivo el ejercicio de los derechos ciudadanos.

¹⁰⁵ Esa ley acaba de ser expedida por el Congreso de la República y sancionada por el Presidente, pero infortunadamente no establece nada en materia de competencias, desconociendo de esa forma el mandato constitucional.

¹⁰⁶ En todos los niveles de la organización del Estado, el mandatario elegido (presidente de la República, Gobernadores y alcaldes) debe formular y lograr la aprobación de un plan de desarrollo, con base en el programa de gobierno propuesto durante su campaña electoral.

- Armonizar la acción del municipio con la Nación, las demás entidades territoriales y las autoridades ambientales en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales relacionadas con el ordenamiento del territorio
- Facilitar la ejecución de acciones urbanas integrales.

La ley plantea en su artículo 14, relacionado con el componente rural de los planes, que dentro de él deben estar contenidos, entre otros aspectos, los relacionados con “el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera”. En otras palabras, los municipios mantendrían la autonomía en cuanto a la definición de usos del suelo asociado a estos tipos de producción. No obstante, las autoridades ambientales regionales tendrían la potestad de verificar la compatibilidad de estas decisiones con otras normas y decisiones preexistentes, así como con las posibilidades reales del territorio en materia de cargas y capacidades que posibiliten o no la intervención en cualquiera de estos sentidos.

Sin embargo, el Código de Minas, que se expidió en 2001 mediante la ley 685 de ese mismo año, plantea excepciones a la consideración de autonomía municipal relativa a la definición de las áreas de explotación para estos propósitos. En detalle, el texto original del artículo 34 de

dicha ley plantea que las zonas excluibles de la minería deberán ser reconsideradas como tales por los interesados en los proyectos de exploración y explotación, “no obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques (nacionales naturales), puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos”.

De otra parte, la ley entrega a los municipios la responsabilidad y el manejo de los usos del suelo, pero nada dice sobre el manejo del subsuelo. Teniendo en cuenta ese vacío, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2201 de 2003, mediante el cual reglamenta el artículo 10 de la ley 388 de 1997 en la mira de “armonizar los usos del suelo establecidos en los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, con el interés general de la Nación en el desarrollo de los proyectos, de las obras o las actividades declaradas de utilidad pública o de interés social”. El artículo 1° de dicho decreto señala que “los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación,

podrán ser adelantados por ésta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente". Y más adelante dice: "Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto" (artículo 2).

En otras palabras, las obras de interés público, proyectadas por el gobierno nacional, se realizarán por encima de lo previsto en los planes de ordenamiento territorial y éstos deberán acogerse –o, por lo menos, no oponerse– a la ejecución de dichos proyectos. Los alcaldes simplemente deberán ser informados sobre el carácter y el alcance de estos últimos.

En lo que respecta a las industrias extractivas, este decreto refleja la lectura que hace el gobierno nacional de las relaciones intergubernamentales en el manejo del suelo y del subsuelo. Para las autoridades nacionales, los municipios son los encargados del manejo de los usos del suelo, pero no tienen competencia en materia de subsuelo –la ley 388 de 1997 nada dice al respecto. Esa competencia es, según el gobierno nacional, atribución suya y, en consecuencia, puede generar normas y directrices consistentes con di-

cha atribución. Precisamente, uno de los considerandos del Decreto señala que "el artículo 332 de la Constitución Política consagra que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables". Con base en ese supuesto, la armonización del ordenamiento territorial con "el interés general de la Nación" consiste en que los planes de ordenamiento territorial acojan las decisiones nacionales, aún si estas últimas van en contravía de su contenido.

El Consejo de Estado emitió en marzo de 2010 un fallo por medio del cual deja sin piso legal el mencionado decreto. Pero, más allá de la parte propiamente jurídica, lo que se advierte es la intención del gobierno nacional de imponer su poder de decisión en el manejo del subsuelo, lo que significa recortar a toda costa la autonomía que los municipios tienen para "gestionar sus intereses", tal y como lo señala el artículo constitucional, a través de los planes de ordenamiento territorial. Es lo que se observa, una vez más, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del Presidente Santos. El debate vuelve a tener lugar, dada la coyuntura de movilización social que ha despertado el Caso del Páramo de Santurbán. En particular, se ha evitado con la adición del parágrafo 2 del artículo 116, la explotación minera de cualquier tipo y en cualquier condición, así como se ha ratificado la posibilidad que tienen los municipios de declarar áreas protegidas locales. En detalle, según la versión final del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), los

“Municipios podrán designar áreas protegidas locales en las categorías de Parque Natural Local, Santuario de Vida Silvestre, reserva de uso sostenible, refugio de vida silvestre, reserva de servicios ecosistémicos y parques ecológicos recreativos, de conformidad con la reglamentación que se expida”, según aparece en el artículo 120. Pero al mismo tiempo, el gobierno nacional está impulsando la creación de la Agencia Nacional Minera, lo que implica la posible redefinición de qué entidad sería la encargada de otorgar las licencias ambientales para la exploración y la explotación minera.

Estas tensiones se enmarcan en la tendencia que vive hoy Colombia hacia una recentralización de competencias y recursos en manos del gobierno central. Desde hace una década, el gobierno nacional ha hecho lo necesario para restringir las competencias de los municipios (es el caso de los planes departamentales de agua) y recortar las transferencias (actos legislativos 001 de 2001 y 004 de 2007), a fin de contar con mayor poder de decisión en asuntos que el propio gobierno considera “de interés nacional”, pero que afectan seriamente normas constitucionales, en particular la autonomía de las entidades territoriales. La imposición de decisiones en el campo de las extractivas es una de tantas materias a través de las cuales el gobierno nacional pretende resolver la tensión descrita, siempre en su favor.

4. Conflictos por presencia de actores armados

La dinámica reciente del conflicto armado ha llevado a reconfiguración de los territorios en disputa, que genera un escenario diferente al de la década de los 90, caracterizado por expansión guerrillera y paramilitar, y su lucha por el control de corredores estratégicos. Se pueden señalar tres tendencias en la última década¹⁰⁷: una recuperación creciente del territorio por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, un repliegue de las guerrillas a sus zonas de tradición histórica y un resurgimiento o mantenimiento de grupos paramilitares.

Siguiendo el texto de Fernán González, varias zonas en disputa pasan a ser controladas por la fuerza pública (Costa Caribe, Urabá, Montes de María, Sierra Nevada y Serranía del Perijá); sin embargo permanece la actividad guerrillera en reductos aislados de sus zonas históricas (Catatumbo, Serranía de San Lucas, Valle del Cimitarra, Magdalena Medio y Arauca). Las FARC se mantendrían en sus retaguardias históricas, como son la zona del Meta, Caquetá y Guaviare y también en el sur del Tolima y norte del Huila.

Este repliegue de las guerrillas a la periferia y el resurgimiento de nuevos grupos paramilitares (denominados oficialmente BACRIM –bandas criminales), generaría

¹⁰⁷ González Fernán. Territorio, violencia y poder: el conflicto colombiano mirado desde la historia y la geografía. Revista Foro Nacional Por Colombia. N° 73 mayo 2011.

Explotación petrolera y Ordenamiento territorial en el municipio de Arauca

El municipio de Arauca ha sido durante casi 30 años uno de los productores emblemáticos de petróleo en Colombia a partir del campo Caño-Limón. Hoy el tema del ordenamiento territorial en materia de competencias, superposición de estas y demás aspectos de tensión identificados retoma vigencia dada la expectativa de perforación de otros dos pozos que están concluyendo su fase de exploración. El tema del conflicto de competencias está a flor de piel, como lo señala uno de sus funcionarios:

(...) A municipios como Arauca, el gobierno nacional sólo viene a socializar las decisiones tomadas sobre el tema. Esto desalienta mucho a las autoridades locales, porque aquí no hay ninguna autonomía del municipio y el departamento sobre este tipo de actividades, o al menos en materia de ordenamiento territorial esa autonomía se ha eliminado. (...) Esto se da porque a los municipios la ley no le ha dado realmente nunca dientes suficientes para enfrentar estos aspectos y tomar las medidas. (...)

Pacific (Rubiales) no tiene que pedirle licencia ni permiso al municipio para construir vías y demás. La forma en que se maneja el negocio del petróleo en el país plantea que el gobierno nacional es el que autoriza o no las fases de exploración y explotación.

Lo único que le queda a la alcaldía es pedirle y suplicarle a la nación que aporte en el ordenamiento territorial porque el municipio no tiene injerencia en esos aspectos, y es la nación la (encargada) de definir quién explora y quién explota. Todo por encima de los municipios.

Fuente: Foro Nacional por Colombia, "Industrias extractivas y ordenamiento territorial en Colombia. Dos estudios de caso: Arauca y Tabio", Bogotá, 2011 (no publicado).

nuevas zonas en disputa como el Bajo Cauca antioqueño, sur de Córdoba y la costa de Nariño y Cauca, entre otros. En general "el conflicto ha pasado de las disputas por el control de regiones y corredores estratégicos a focalizarse en regiones

y subregiones"¹⁰⁸. Como se observa en el mapa 2, al superponer el mapa del conflicto armado con las zonas extractivas, se encuentra algunos puntos de presencia intensa de actores armados con la con-

108 Ídem

solidación o inicio de proyectos en hidrocarburos y minería (Arauca, Meta, Putumayo, Choco, Nariño y Cauca, Antioquia y Córdoba).

Al igual que en otros países con presencia de conflicto interno, los actores armados compiten por las rentas y el provecho que pueden obtener de este tipo de industria. (Chantajos, sabotajes, servicios de seguridad, corrupción).

En Colombia, como los señala el estudio sobre economía del conflicto de la Universidad de los Andes, “ha sido más frecuente enfocarse exclusivamente en el narcotráfico como fuente de recursos económicos de los grupos armados ilegales. Sin embargo, esto provee una imagen incompleta y errada de la economía política de la guerra. Aunque hay mucha especulación sobre los montos obtenidos por las guerrillas y los grupos paramilitares (hoy rebautizados como grupos criminales emergentes) como producto de la extorsión a, o contribuciones cuasi-voluntarias de, distintas actividades económicas del país, es claro que los grupos armados ilegales obtienen recursos significativos de distintos sectores de la economía legal”¹⁰⁹.

El estudio señala tres tipos de relaciones entre grupos armados ilegales y economía:

- Directa, donde el saqueo del recurso o de sus beneficios o la extorsión de propietarios y productores constituye la principal motivación para la presencia de actores ilegales en una región determinada.
- Indirecta, donde los actores ilegales saquean los recursos pero el saqueo no es la motivación principal ni inicial de su presencia en una región determinada. Pese a que el recurso en sí no produjo la llegada de los actores ilegales, de todas formas éste contribuye a la prolongación del conflicto.
- Aislamiento, existen factores protectores evitan que los recursos sean penetrados por actores armados ilegales.

Hay que señalar que la relación de la economía legal con los grupos armados ilegales es marginal comparada con la relación de estos grupos con fuentes de economía ilegal como es el narcotráfico y la minería ilegal. En las zonas de Chocó y la costa de Nariño, en Córdoba, Antioquia y Santander, por mencionar sólo algunos casos, la explotación ilegal de oro está profundamente relacionada con la presencia de actores armados ilegales.

En el tema de seguridad e industrias extractiva encontramos que en la última década han disminuido de manera general los ataques a la infraestructura, específi-

109 Alf Leiteritz, Carlo Nasi, Angelika Rettberg, “Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas”. En: Colombia Internacional N° 70 Universidad de los Andes 2009.

camente en la voladura de oleoductos¹¹⁰, pero el auge del sector y su expansión a zonas de periferia puede llevar a que se replanteen sus esquemas de seguridad.

En las últimas décadas han sido varios los modelos de seguridad que han usado las empresas del sector petrolero - así lo señala Camilo González en su estudio *Petróleo y conflicto*. “En un primer modelo se ha incluido el pago directo al actor armado irregular según cada situación concreta y de acuerdo con el control que ejerza en el área de operaciones extractivas; en un segundo modelo se decide excluir a la guerrilla y se apoya en seguridad privada legal nacional y en asesores de empresas extranjeras para poner en marcha un esquema de seguridad pactado con las autoridades. (Las autoridades locales con frecuencia hacen el puente con grupos paramilitares). Un tercer modelo es más institucional en tanto excluye a los paramilitares del esquema formal de seguridad. La función de protección, contención y guerra es asumida por la fuerza pública con asesoría y codirección de misiones militares externas y cofinanciamiento también externo. Un cuarto modelo deja en manos del Estado el manejo de la seguridad y la empresa se limita a contratos de seguridad privada de protección frente a riesgos de delitos menores. El quinto modelo se basa en convenios entre la multi-

110 En los últimos cuatro años las políticas de seguridad han logrado reducir los atentados a la infraestructura petrolera con resultados sobresalientes en el 2007 que presenta una disminución desde 106 a 53 ataques en Catatumbo – Arauca (8) y Putumayo – Nariño (45); aunque aumentan en 2008 y 2009. Camilo González. *Petróleo y conflicto*. Indepaz. 2011

Mapa 2. Zonas y focos de confrontación armada Colombia 2009



nacional y la fuerza pública mediante los cuales se dedican unidades de las fuerzas

armadas a la exclusiva tarea de seguridad de las operaciones de la empresa"¹¹¹.

La agenda internacional en el tema de derechos humanos e industrias extractiva exige revisar con gran cuidado este tipo de convenios o colaboraciones entre el sector extractivo y la fuerza pública, ya que en zonas de conflicto armado pueden (y se han presentado) casos de violaciones de derechos humanos por los actores armados que terminan beneficiando la operación de las industrias extractivas.

En estos casos se cuestiona hasta dónde va la responsabilidad de estas empresas. Frente a este punto se han presentado denuncias por parte de Ong's sobre responsabilidad de empresas mineras y petroleras en la violación de derechos humanos. Por ejemplo, en el 2008 el tribunal permanente de los pueblos – que es una instancia extrajudicial – recogió denuncia de la comunidad afectadas por empresas Drummond, Cemex, Ladrillera Santa Fe, Holcim, Muriel, Glencore-Xtrata, Anglo American, BHP Billiton y la Anglo Gold (Kedahda en Colombia). Este tribunal también señaló las denuncias sobre los vínculos de Oxy y posteriormente de Repsol en el etnocidio del que han sido víctimas los pueblos Guahíbos y U'wa, y en la destrucción ambiental originada por la explotación petrolera; como también con la agudización del conflicto en zonas de Arauca y zonas del Bajo y Medio Atrato, y el Medio y Alto San Juan, donde también

ha habido abundante presencia paramilitar mientras hay exploración y explotación petrolera.

Aunque este tribunal es de carácter extrajudicial y tiene un sentido político, su documentación y acusaciones reflejan una percepción de un grupo de organizaciones de varias regiones del país sobre el funcionamiento de las empresas mineras y petroleras en relación con los derechos humanos y el conflicto, además, este tipo de denuncias sirven para revisar si los códigos éticos y el respeto a las normas del derecho internacional de los derechos humanos, que están en la agenda de las empresa multinacionales se aplican en casos concretos de conflictos internos.

Por último en este panorama de las fuentes de conflictos relacionados con las industrias extractiva es necesario revisar la situación de derechos humanos en las zonas de influencia. Para esto hemos tomado como referencia los principales departamentos productores: Guajira y Cesar de carbón, Antioquia, Choco y Córdoba de oro y Meta, Casanare y Arauca de petróleo, y se han relacionado con algunos indicadores de derechos humanos como son: homicidios, masacres y actos de terrorismo para los años 2004 y 2009, como se observa en el cuadro 25.

Las estadísticas de violencia en esas regiones muestran correlaciones con los ciclos de la actividad de exploración y explotación y con los cultivos ilícitos. De manera general estas zonas tienen unos indi-

¹¹¹ Ídem

Cuadro 25. Estadísticas de seguridad y derechos humanos en departamentos petroleros y mineros 2004 - 2009

Deptos. Productores	2004			2009		
	Homicidios	Vic. Masacres	Terrorismo	Homicidios	masacres	Terrorismo
Guajira	9%	4	3	-7%	3	12
Cesar	-16%	0	6	-14%	0	0
Antioquia	-39%	46	68	25%	7	26
Chocó	39%	5	3	-10%	3	13
Córdoba	-9%	0	0	9%	5	0
Meta	-10%	24	61	-25%	4	50
Arauca	-11%	16	84	-24%	1	29
Casanare	20%	19	4	-21%	0	4
Nacional	-15%	Total 259	Total 724	-2%	Total 29	307

Fuente: Observatorio de derechos humanos Presidencia.

cadore de homicidios, masacres y actos de terrorismo superiores al resto del país. Antioquia y Córdoba fueron los departamentos que más empeoraron su número de homicidios (25% y 9%) en relación con el año inmediatamente anterior. Y en estos dos departamentos, junto con Chocó – que son los principales productores de oro – se presentaron la mitad de las masacres del país en el año 2009 (15 de 29 masacres).

Aunque de manera general los actos de terrorismos han disminuido entre 2004 y 2009 pasando de 724 casos a 307, aún se concentran en zonas de explotación minera y petrolera, como son Meta, Arauca y Antioquia, donde se presentaron más de la tercera parte de los actos terroristas de todo el país.

Tanto los indicadores de derechos humanos, como las denuncias de las Ong`s, señalan que en las zonas de minería y explotación petrolera se concentra gran parte del conflicto armado nacional y su efectos sobre los derechos humanos de las comunidades. Esto se agrava aún más en zonas de minería ilegal.

Comentario final

Estos campos potenciales de conflicto pueden no ser los únicos, pero sí parecen ser los más relevantes, por lo menos a la vista de los acontecimientos en los últimos años. Sugieren una idea muy concreta: la expansión de la minería y de la explotación petrolífera, que el Gobierno está

promoviendo a toda costa, seguramente dará pie en el futuro a no pocas tensiones sociales y políticas que afectarán el propio desempeño del sector. Hay, pues, una cierta contradicción que podría llegar a paralizar la dinámica del sector: a medida que el sector crezca y se dinamice, en especial como consecuencia de la política gubernamental, los conflictos podrán crecer y generar un clima de desconfianza que puede frenar el ritmo de crecimiento del sector.

No es éste un punto de menor importancia. Lo primero que requiere una política es condiciones socio-políticas –no solamente técnicas- para su implementación. Y los conflictos –de la naturaleza que sean- pueden deteriorar esa viabilidad, por supuesto, dependiendo del manejo que se le dé a cada uno de ellos. De ahí que el gobierno no puede limitarse a impulsar desenfrenadamente una política, simplemente porque le retorna altas rentas, sino que tiene que pensar en una apuesta de sostenibilidad del sector, de manera que genere rentas importantes para la inversión pública, pero también confianza social y política. Esta dimensión de la política para el sector no está aún clara en el vocabulario del actual gobierno, lo que puede convertirse en una debilidad a futuro.

Bibliografía

- Ayala V., Horacio. "Tributación en la minería". Periódico El Espectador (versión digital), 14 de abril de 2011. En <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-263248-tributacion-mineria>
- Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH. Estadísticas consolidadas sobre regalías giradas entre 2004 y 2010. Consultado en <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=8>
- Banco de la República: Estadísticas Económicas, Balanza de Pagos y Flujos de Inversión Directa, Bogotá, septiembre de 2010.
- Barrios, A. "Evaluación de los Regímenes Fiscales de Petróleo en Colombia" Universidad Nacional. Bogotá, 2006.
- Bonilla, Ricardo (2010), "El sector minero y la estructura económica de Colombia", en: Revista Nueva Sociedad, No. 236, Septiembre-Octubre de 2010. Medellín.
- Campodónico, H. "Gestión Mixta y Privada en la industria de Hidrocarburos". División de Recursos Naturales a Infraestructura Proyecto CEPAL/GTZ. Serie Revisa Recursos Naturales a Infraestructura No. 122. Santiago de Chile, abril de 2007.
- Cárdenas, M. y Reina, M., "La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal". Proyecto de la Cámara ASOMI-NEROS de la ANDI, elaborado por FEDESARROLLO. Bogotá, abril de 2008
- Colombia, Ministerio de Minas y Energía. Presentación Ministro Carlos Rodado Noriega. En: <http://www.imcportal.com/newsfiles/20110601233955.pdf?PHPSESSID=6bb22d417b8fab3d011d2cad4aaf6101>
- Contraloría General de la República, Control Ciudadano a la Inversión de Regalías Directas. Bogotá, 2006.
- _____, "Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral. Modalidad Regular". Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH, Vigencia 2009, CGR-CDMyE. Diciembre de 2010
- Corte Constitucional, Boletín de Prensa de la del 12 de mayo de 2011 Bogotá.
- _____, Sentencia C- 366 de mayor de 2010.
- Chacón González, J. "Caos frena tren minero. Irregularidades y corrupción en Ingeominas". Periódico El Espectador, miércoles 1 de junio de 2011
- _____, "La Piñata de los títulos mineros" Periódico El Espectador, martes 31 de mayo de 2011
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Cuentas nacionales para el periodo 1965 – 2007.

- _____, Cuentas Trimestrales Nacionales, tercer trimestre de 2010.
- _____, Estadísticas de Comercio Exterior, diciembre de 2009.
- _____, Gran Encuesta Integrada de Hogares, septiembre de 2010.
- Departamento Nacional de Planeación: Indicadores de Coyuntura Económica, Supuestos Económicos, Bogotá, septiembre de 2010.
- _____, Actualización de la cartilla: "Las Regalías en Colombia", Bogotá, 2008
- _____, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", Bogotá, 2011.
- _____, Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. "Desarrollo Comunitario para Todos", Bogotá, 2007
- _____, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado Comunitario", Bogotá, 2003.
- El Espectador "Gobierno anuncia revolución en el sector de la minería", *Espectador.com*. Sección Economía 22 de marzo de 2011.
- Empresa Colombiana de Petróleos, ECO-PETROL Historia Institucional en <http://www.ecopetrol.com.co>.
- Fierro, Julio. "Minería en Colombia: Un oscuro panorama". Presentación. Grupo de investigaciones Terrae, Abril de 2011. En <http://encuentromegaproyectosy-mineria.blogspot.com/2011/05/la-mineria-en-colombia-un-oscuro.html>
- García, Manuel, "Las regalías, un problema de todos", en: Revista Economía Colombiana y coyuntura política, Contraloría General de la República. Bogotá, 2002
- Gaviria R., Manuel, "Neoliberalismo, 'Consenso de Washington' y Reformas Estructurales en América Latina", en: Contribuciones a la Economía. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>
- González, Esperanza.. "Política social en Colombia: Equidad Territorial, Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana: un análisis del Programa Familias en Acción". Documento Interno no Publicado. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2011.
- González, Jorge I. "Economía y equidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 'Prosperidad para Todos'". En: Revista de Economía Institucional. Vol. 13. No. 24. Primer Semestre,. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2011.
- González Posso, Camilo, La Renta Minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014, INDEPAZ. Bogotá, 2010.

Kalmanovitz, Salomón. ¿Cuál bonanza? En: El Espectador. Lunes 4 de Julio de 2011, Bogotá.

Mayorga, García F, "La Industria Petrolera En Colombia: Lo que va de las concesiones a las asociaciones". Tomado de: Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 151 Julio de 2002.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estrategia Económica y Fiscal de Colombia 2010-2014, Bogotá, 2010.

Ministerio de Minas y Energía. "Estudio Técnico realizado a la Empresa Nacional Minera Limitada Minercol Ltda". Bogotá D.C., enero de 2004

Muñoz, Guillermo, "A propósito de la especialización minera en Colombia", en: Universidad de Medellín, Agosto 2010 , Pg. 1-38.

Ocampo, José A., "El Auge Económico Latinoamericano". En: Revista de Ciencia Política, Vol. 28, No. 1. Pg. 7-33. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 2008.

Palacio, Yamit. "Así es la paradoja de municipios nuevos y ricos donde reina la pobreza". El Tiempo (versión digital) Publicado el 17 de julio de 2011. En http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9935944.html

Polo Robillard, C. "Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible".

División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL-GTZ. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 107. Santiago de Chile, mayo de 2006

Portal Manto Mineral. Noticias 22 de julio de 2011. En: http://mantomineral.com/index.php?option=com_content&view=article&id=251:colombia-segundo-destino-mas-atractivo-de-inversion-en-hidrocarburos&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=50

Príncipe El Hassan bin Talal. "Prologo Exposición del Club de Roma a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información", Ginebra 2003. En <http://www.docstoc.com/docs/22796640/exposici%C3%93n-del-club-de-roma-a-la-cumbre-mundial>

Publicaciones Semana, "Quién controla la locomotora minera", consultado en <http://www.semana.com/wf ImprimirArticulo.aspx?IdArt=145734> el 25 de junio de 2011

Rico Pomeroy, Laura. "Consulta Previa: farsa multicultural". En Periódico Digital La silla Vacía. Publicado el 1 Agosto de 2009. En : <http://www.lasillavacia.com/historia/3201>

Rueda, Maria Isabel. "Ex ministro de Ambiente clama por reforma de régimen minero". Entrevista Periódico El Tiempo (versión digital), 10 de julio de 2011. En : <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/entremir.html>

Ruiz, Juan Pablo. "Minería, propuestas y retos". Periódico El Espectador (versión digital), 21 de junio de 2011. En <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-279117-mineria-propuestas-y-retos>

Unidad de Planeación Minero Energética (UMPE): Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010, UPME, Bogotá, 2010.

Valdez, Nelson, "Las Regalías en Colombia", EN: Revista Sindéresis, Auditoría General de la República. Bogotá, 2008.

Velásquez, F. (Coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión en municipios colombianos, Bogotá: Foro Nacional Por Colombia, Agencia de Cooperación Alemana GTZ, Bogotá D.C., 2009

Villamil Velásquez, J. "Aproximación a los Recursos Minero-Energéticos Nacionales y el Capital Extranjero en Colombia". En: Revista Universidad Nacional de Colombia. Volumen 10 No. 3 Diciembre de 2007, Bogotá.

