Colombia: Criterios Generales de una Política de Recursos Naturales

Carlos Guillermo Álvarez H.*

Resumen
Varios aspectos de la coyuntura interna y externa –el interés por un desarrollo agrario integral dentro de las negociaciones de paz, las amenazas de la "locomotora minera" y la inminente crisis energética mundial– exigen que se defina una política integral de recursos naturales, la cual ha de contemplar criterios económicos, ecológicos y sociales. Así, se requiere una política que aporte respuestas a la problemática de la concentración de la tierra y permita un uso del suelo y el subsuelo que beneficie a la sociedad entera. Asimismo, esta política debe garantizar la sostenibilidad de los recursos con el fin de mantener, para las generaciones futuras, una base similar a la que estamos gozando hoy. Finalmente, se necesita un debate democrático que integre a los diversos actores de la sociedad en la toma de decisiones, con el fin de maximizar el beneficio social en la gestión sostenible de los recursos naturales.

* *Economista. Profesor Honorario, Universidad Nacional de Colombia.*

Colombia: General Criteria for Natural Resource Policy

Abstract
Several aspects of internal and external conjuncture –the concern for integral agrarian development within peace negotiations, the threatens of "mining locomotive" and the impending global energy crisis– call for defining a natural resource comprehensive policy, which is to include economic, ecological and social factors. Therefore, policies delivering responses to the issue of land concentration, and making possible soil and subsoil uses benefiting the whole society are required. Likewise, such a policy should guarantee resource sustainability in order to save for future generations similar conditions to those we are enjoying today. Finally, a democratic debate is needed to integrate the various actors of society in decision-making, so that social benefit is leveraged in natural resource sustainable management.

Palabras clave:
Política de recursos naturales, ecología, criterios económicos, ecológicos y sociales, energía, renta, sostenibilidad, beneficio social.

Keywords:
Natural resource policy, ecology, economic, ecologic and social criteria, energy, income, sustainability, social benefit.

Hace doce años se presentó el texto *Economía y política petrolera* en una publicación conjunta de la Unión Sindical Obrera de la industria del petróleo de Colombia –USO–, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ– y la Universidad Nacional; en él se analizó el desarrollo de una política nacional en materia de hidrocarburos. De este trabajo retomaremos lo que llamamos en ese momento -y que sigue válido- una "propuesta general" en materia de política de recursos naturales. En aquella época escribíamos: *"El criterio general propuesto es que la política de recursos ha de contemplar elementos ecológicos, económicos y políticos"*. Y agregábamos: *"Nos enfrentamos a un sistema natural y es lógico estimar una respuesta sistémica, con elementos articulados"*. Sin duda, esta mirada cobra gran interés hoy en día.

Desde entonces, la política y la economía han evolucionado y varios elementos deben considerarse para afinar nuestra propuesta. Antes de abordarlos, recordaremos algunos elementos de la coyuntura actual.

En primer lugar, en el plano interno, el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc están negociando un proceso de paz para poner fin a medio siglo de conflicto armado. Los protagonistas acordaron que, durante las conversaciones que se están desarrollando en La Habana, el primer punto del *"Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"* sería una "política de desarrollo agrario integral". Este tema es, no cabe duda, el núcleo de la discusión con la insurgencia.

Recordemos además que el planeta está caminando al borde de una crisis energética por el llamado *"pico de producción petrolero"*[1], que no es otra cosa que la llegada al punto máximo de la producción de hidrocarburos. Es claro que las necesidades potenciales de energía por parte de la población mundial exigen un refuerzo importante con aportes energéticos de otras fuentes de energía, entre ellas renovables, para satisfacer las demandas de un planeta cada vez más poblado y energívoro.

Para completar este cuadro, recordemos finalmente que, dentro del actual Plan de Desarrollo Nacional, la "locomotora minera" se presenta como piedra angular de la política económica santista. Sin embargo, vista de cerca, esta locomotora se encuentra más próxima al descarrilamiento por las evidentes faltas de control gubernamental y social, que a una marcha a velocidad de crucero hacia la prosperidad de la Nación.

Imagen de la película *Tierra Amarga*. Director Roberto Ochoa, 1963.

Criterios económicos

Empezaremos nuestra reflexión por los temas económicos. La política sobre recursos naturales debe considerar la maximización del potencial económico en el uso sostenible de los recursos tanto agotables como renovables, y responder así al mandato de la Constitución Política Nacional que estipula en el Artículo 80: *"El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados"*.

Estamos hablando del suelo, el subsuelo, las aguas, el aire, los bosques, etc. Estos asuntos requieren que se discuta, desde la sociedad civil, una política de recursos naturales relativa a los usos y asignación del suelo y el subsuelo, con especial atención

1 Sobre este tema han corrido ríos de tinta. El pico de producción petrolero es un asunto bastante aceptado; la pregunta en discusión es: ¿cuándo llegaremos a él?

a los usos agropecuarios, para enfrentar lo que no dudamos en llamar el *nuevo problema agrario y del territorio* en Colombia. Detengámonos un momento.

Cuando hablamos de los usos del suelo, además del problema de la concentración de la propiedad agraria, tal como se conoció en la sociedad europea de los siglos XVIII y XIX[2] –que generó las grandes conmociones sociales que dieron nacimiento al moderno estado burgués–, hoy debemos resaltar que los recursos naturales son un medio de producción estratégico, no producible, lo que les da una connotación económica especial: su propiedad monopólica creará rentas del suelo sin ninguna correspondencia con la industria, el trabajo humano o las inversiones del capital.

Se debería reconocer además que la estructura agraria colombiana sufrió una concentración durante las luchas campesinas de la década de 1970, al calor de la emergencia de guerrillas campesinistas y a causa de la irrupción del paramilitarismo, muy fortalecido en este principio de siglo XXI. El despojo de tierras fue la norma, y el coeficiente de Gini, utilizado para medir la concentración de la riqueza, ya muy alto a finales del siglo pasado, creció más todavía en el año 2010. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en Colombia reporta que, en el departamento de Antioquia, pasó del escandaloso 0,86 en 2004 al muy terrible 0,91 en 2009 (PNUD, 2011, p. 200). A modo de comparación, en 2010, el mismo coeficiente de concentración era 0,44 en Irlanda y 0,58 en Francia (p. 203). Precisemos además que los índices de pobreza son superiores en las áreas rurales colombianas que en las zonas urbanas.

Hoy se estima que las áreas de expansión de la zona rural colombiana se encuentran en los valles de los grandes ríos (Magdalena, Atrato) como Urabá, los Llanos Orientales, en fin, zonas con millones de hectáreas planas y de buen potencial agronómico.

Por otro lado, la mencionada crisis energética exige, como se dijo, la incorporación al torrente de la economía mundial de nuevas fuentes de energía y nuevas zonas con algún potencial productivo, principalmente para la producción de bioenergía, es decir, para la obtención de combustibles provenientes del proceso agrícola, los cuales son relativamente renovables comparados con los combustibles fósiles, totalmente agotables. Las bioenergías pueden ser, además, productos de exportación muy estratégicos en la geopolítica mundial. Este asunto es sin duda un problema de Estado.

En fin, si bien la disponibilidad de alimentos es hoy suficiente para nutrir a todos los hambrientos del planeta, es claro también que los usos energéticos del suelo entran

Fotografía: Stock XCHNG

2 ¡Se puede demostrar que la concentración de los suelos en Colombia en el siglo XXI es similar a la concentración de la tierra en la Rusia zarista del siglo XIX!

Fotografía: Stock.XCHNG

en competencia con los usos agrícolas para la alimentación. En consecuencia, los mecanismos de formación de los precios, que orientan al alza los precios de la energía, pueden llevar los alimentos a tener precios parecidos a los combustibles. De manera concreta en Colombia, Ecopetrol adelanta en el Meta un proyecto de producción de alcohol combustible en una superficie superior a 30.000 ha y, de hecho, ya tiene en producción más de 1.000 ha.

Teóricamente, el *precio de producción* en la agricultura es igual al *costo de producción más la renta*, concepto que podemos generalizar a la producción de energía y también a la minería. En general, *PP energía = CP+R*. Dicho de una forma más explícita, la *renta energética mundial* (Álvarez, 1988) puede generar una *renta agraria energética* de alcance planetario. Es decir que los beneficiarios del uso del suelo en grandes extensiones, empujados por la renta energética, se beneficiarán de la renta del suelo, esto es, de la capacidad de monopolio (y exclusión) que se logre con títulos de propiedad de la tierra.

Hoy en día, la propiedad territorial, relación histórica y social, deviene el centro del problema energético y agrario a nivel mundial. Ya León Walras[3], el padre fundador de la economía neoclásica, lo había vislumbrado de manera parecida a finales del siglo XIX, no solo como problema moral sino también económico. Por su parte, el mismo Ricardo se preocupaba por el poder de la propiedad territorial, pues había identificado que podría detener la acumulación capitalista[4].

¿Qué propuesta política presentar para enfrentar esta realidad estratégica y geopolítica? Pues bien, el nuevo uso del suelo en Colombia debe sustraerse o reglamentarse de manera muy clara para que los grandes capitales, tanto multinacionales como nacionales, que llegan en busca de nuevas rentas, las compartan con la sociedad colombiana y tengan una rentabilidad adecuada en términos capitalistas.

Incluso queremos ir más lejos. Proponemos que para los nuevos emprendimientos que se inicien en el sector sobre tierras públicas, estas sean *entregadas en concesión* por períodos fijos y con cánones de arriendo flexibles, según la rentabilidad del negocio en cuestión, como en cierta forma se está haciendo hoy en

3 En la "Théorie mathématique du prix des terres et leur rachat par l'Etat" (Mémoire lu à la Société vaudoise des sciences naturelles, Nov., 1880), Walras indica: "*las tierras y la renta deben ser objeto de la propiedad colectiva y los arriendos deben formar el ingreso del Estado*". Walras pidió claramente la nacionalización de las tierras: *"[...] Desde el punto de vista económico decir que el hombre es una persona moral sólo en sociedad y para la sociedad, que todos los hombres en sociedad son igualmente personas morales y deben por tanto beneficiarse igualmente de los recursos naturales que les son ofrecidos para lograr su fin y lograr su destino, es lo mismo que decir que las tierras pertenecen al Estado*" (Walras, 1896).

4 *"[...] el tipo muy bajo de los beneficios habrá detenido toda acumulación, y casi toda la producción del país, después de pagados los labradores, corresponderá a los propietarios de tierras y a los recaudadores de impuestos".* (Ricardo, 1989).

las concesiones petroleras. La propiedad estatal y social debe estar al mando para controlar y capturar las rentas que le pertenecen al dueño, y este es la sociedad entera. ¿Cómo? Pues empleando una distribución del excedente a pro rata de los beneficios logrados, es decir, una tasa progresiva de arriendo de las propiedades nacionales en función de la rentabilidad de la inversión (véase Land, 2009 y Daniel, s.f.). Este es un tema que tiene su justificación académica y su reconocimiento mundial.

Criterios ecológicos

Pasemos a un segundo aspecto clave, para tener en cuenta en la formulación de una propuesta de política de los recursos: la ecología. Ya mencionamos el mandato constitucional según el cual el Estado debe garantizar el "desarrollo sostenible" de los recursos naturales. De manera general, "sostenibilidad" significa que las generaciones futuras puedan gozar de una base similar de recursos naturales a la que disfruta la generación actual.

La política de recursos debe garantizar que una parte de los excedentes económicos generados en los procesos de uso del suelo se emplee no solo para prevenir los daños causados, tal como lo determina la Constitución Política Nacional, sino también para mantener la base de recursos en un nivel constantemente similar; así, por ejemplo, si se extrae una tonelada de petróleo o de carbón, esta tonelada se debe compensar por una tonelada equivalente de energías renovables. Los avances científicos y tecnológicos deben ayudar a un empleo más eficiente de los recursos para minimizar su gasto y fortalecer el aspecto ecológico de la política de recursos naturales.

Criterios políticos y sociales

Al buscar la maximización del beneficio económico de los recursos naturales -que son de propiedad social, pública-, es razonable considerar que la sociedad en su conjunto deba opinar sobre el mejor uso que se les debe dar a estos recursos, e incluso generar órganos sociales de deliberación permanente para que, con la ayuda de técnicos capacitados, se discutan preguntas esenciales y se obre en consecuencia a fin de maximizar el beneficio social.

Así, preguntas que requieran un debate democrático pueden ser: ¿Es preferible usar el suelo para la producción de biocombustibles o para la producción de alimentos? ¿Se debe empelar el cañón de un río para construir una central hidroeléctrica o se debe conservar el mismo para uso recreativo o fuente de pesca artesanal o, más aún, por su valor intrínseco? ¿Se debe permitir la remoción del suelo para extraer los minerales presentes o, por el contrario, preservar la capa vegetal y arbórea para conservar el agua para uso humano y agrícola? ¿Se deben extraer los recursos fósiles a la máxima tasa posible para maximizar el valor presente, o más bien guardar una porción bajo tierra como reserva estratégica física para las generaciones futuras, independientemente de las fluctuaciones de la tasa de interés que maximiza (si es muy baja) la extracción actual del recurso?

Asimismo, ¿se debe permitir la venta o el arriendo del suelo público? ¿Se debe entregar este suelo en comodato en extensiones medias para crear una economía campesina? ¿Se debe vender el suelo a las grandes multinacionales para que produzcan biocombustibles, o se debe entregar el suelo en parcelas medianas y generar un desarrollo agrícola tipo norteamericano, de uso mixto energético y alimentario? ¿Se deben arrendar los bosques para extraer las maderas preciosas y después generar desarrollo agrícola? ¿Qué superficies se deben guardar como reserva estratégica para

usos futuros, o para evitar un cambio climático mayor?

Las respuestas a preguntas de este tipo no son simples. Sin duda, será el proceso social y político el que dicte las decisiones generales, con la ponderación adecuada de la ciencia y la tecnología.

Referencias bibliográficas

Álvarez H., Carlos Guillermo (1988). *Renta y Geopolítica de la Energía.* Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Colección de Autores Antioqueños.

Álvarez, Carlos Guillermo (2000). *Economía y política petrolera.* Unión Sindical Obrera de la industria del petróleo de Colombia –USO–, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz –INDEPAZ–, Universidad Nacional

Daniel, Philip (s.f.). Petroleum revenue management, an overview. Energy Sector Management Assistance Program –ESMAP–. World Bank. Recuperado de http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/ExtractiveIndustriesCourse/PhilipDaniel-Paper.pdf

Land, Bryan (2009, abril). Capturing a fair share of fiscal benefits in the extractive industry. *Transnational Corporations, 18(1).* Recuperado de http://unctad.org/en/docs/diaeiia20097a7_en.pdf;

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2011). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. "Colombia Rural. Razones para la esperanza". Bogotá: El autor.

Ricardo, David (1989). *Principios de economía política y tributación: Obras y correspondencia.* Tomo 1, Cap. VI. De los beneficios. México: Fondo de Cultura Económica (Primera edición en español de 1959).

Walras, Léon (1896). Théorie de la propriété. En Auguste et Léon WALRAS, *Œuvres économiques complètes*, vol. IX, Económica, pp. 27-148. París.