

Entrevista a Mario Valencia

Economista, magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, director de Cedetrabajo y vocero de la Red por la Justicia Tributaria.

— Revista Divergencia (RD): ¿Considera que tener un país con recursos naturales extraíbles es una maldición?

— Mario Valencia (MV): No. Si los recursos que se obtienen de la extracción se invierten en actividades productivas, que es lo que indica la teoría y lo que muestra además la evidencia histórica de países como Noruega u Holanda, no es una maldición. La maldición se da si ocurre justamente lo que está pasando en Colombia, donde desaprovechamos la última década del auge petrolero y minero.

Esos recursos no se invirtieron en ninguna actividad productiva, o por lo menos no se ve en dónde están invertidos, porque el país no mejoró en competitividad, el agro sigue cayendo y la industria no se ha reactivado. En estos momentos, en que los precios caen y, además, los minerales se están agotando, no tenemos un plan b, que es justamente lo que construyen esos países durante largos periodos. Creo que el mejor ejemplo



Dr. Mario Valencia
Fotografía: Alejandra Pregonero

de esto es Noruega, que además del auge petrolero que tuvo, hoy es el país que tiene la mayor industria de suministros de servicios y actividades petroleras en el mundo, y, aunque no depende directamente del petróleo, toda la actividad industrial que ha construido gira alrededor de esa actividad; sin embargo, ha logrado dar un salto a la industrialización.

Es una maldición si los países lo aprovechan mal, es una bendición si uno aprovecha esa riqueza para hacer lo que Joseph Stiglitz, nobel de Economía dice: que hay que sacar del subsuelo para construir en el suelo.

— RD: ¿Por qué cree que es un problema que las empresas extranjeras extraigan los recursos del país?

— MV: Ahí hay varios factores. Digamos que, en principio, si hay unas reglas claras de cómo el Estado tiene un control sobre sus recursos naturales, uno no debería oponerse a que la tecnología, el conocimiento y la experiencia de empresas extranjeras pudieran ponerse al servicio de extraer esos recursos naturales. Yo creo que el problema no es tanto que sean nacionales o extranjeros, sino que en un país como Colombia no existe ningún control por parte del Estado, no hay fiscalización ni normas claras sobre cómo se deben extraer los recursos naturales, quiénes lo pueden hacer, en qué territorios lo pueden hacer, cuál es el mejor mecanismo para hacerlo o cuál es el ritmo de extracción de esos recursos naturales.

Aquí lo que existe en política minero-energética es realmente una política de enclave petrolero y enclaves mineros, en los que las empresas, fundamentalmente extranjeras —que son las que tienen el capital financiero y las que tienen la tecnología para extraer esos recursos naturales— actúan como si el Estado no existiera. Y realmente, cuando uno ve lo que ocurre en El Cerrejón (Cesar) y en Cerro Matoso (Córdoba), nota que el Estado sencillamente no existe, pues no hay mecanismos de fiscali-

zación, no sabemos cuánto se extrae, no hay forma de saber por qué las que dicen cuántos minerales se han extraído son las empresas, mientras que el Estado no tiene ningún mecanismo para saber si eso es cierto o no. Además, las empresas pueden vender los minerales por medio de paraísos fiscales, creando un detrimento patrimonial en el pago de los impuestos para la nación, y el Estado no tiene ningún mecanismo para evitar que eso sea así.

Entonces, yo creo que, más que culpar a las empresas extranjeras —pues esta es su forma de actuar, no las definiendo, pero estoy explicando que esa es la forma como actúan en todos los países—, nosotros, como colombianos, deberíamos culpar a los gobiernos, en este caso al Estado colombiano, por permitir que esas empresas actúen de esa manera.

La forma de impedirlo sería ponerles controles ambientales, laborales, sociales, cobrar impuestos y ponerles tantos requisitos, de tal forma que, si una empresa de estas no quiere extraer el carbón o no quiere extraer el níquel, uno le puede decir como Estado “bueno señores, hasta luego y déjenme el carbón allí, déjenme el níquel debajo de la tierra, déjenme el petróleo ahí, que en algún momento yo lo voy a extraer”. Pero el Estado no puede trabajar al ritmo de las necesidades bursátiles y financieras de

las empresas, que tienen unos ritmos que se los imponen a los créditos que han pedido las imposiciones de los inversionistas. El Estado no puede actuar de esa forma, por eso este debería poner controles y las empresas tendrían que acatar esos controles, y si no los acatan, sencillamente se van del país.

— RD: En ese sentido, ¿sería mejor el funcionamiento desde la perspectiva en que las empresas trabajaran hacia el Estado y no que el Estado trabajara hacia las empresas?

— MV: Hay una realidad: países como Colombia, con ese tipo de Estado, perdemos de vista un aspecto obvio, y es que los recursos naturales son del Estado, es decir, en este caso, de todos los colombianos. Esos son nuestros recursos naturales, nosotros somos dueños de esos recursos naturales, y es el Estado el que debe definir si los extrae o no, en dónde los extrae y en dónde no.

Creo que hay una cosa absurda, y es el permitir que empresas extranjeras puedan hacer explotación en los páramos, que son fábricas de agua. Uno debería tener unas normas estrictas y bien definidas que estipulen que no se puede hacer minería a partir de tanta altura, porque eso afecta el ecosistema.

Hay empresas que están cuestionadas a nivel internacional, como Pacific

Rubiales, de la que todos sabemos quiénes son sus accionistas y cómo han manejado el tema petrolero en otros países; por ejemplo, en Venezuela fueron expulsados justamente por conspirar para provocar la quiebra de PDVSA. Nosotros los recibimos como unos héroes nacionales y les damos ciudadanía para que puedan explotar; eso es un absurdo. Pero yo creo que lo importante es no perder de vista que esos son nuestros recursos naturales, y que a esas empresas simplemente las invitamos o deberíamos invitarlas como socias de una actividad cuya renta debe ir en materia mayoritaria al Estado. Así ha ocurrido en algunos países; para no ir muy lejos, en Bolivia se cambió esa lógica con la llegada de Evo Morales, pues antes las multinacionales tenían el 70 % de las ganancias y el Estado el 30 %, pero cuando llegó Evo Morales, él se sentó con ellos y les dijo: “a partir de este momento van a cambiar las cosas, ustedes van a tener ahora el 30 % y el Estado va a tener el 70 %, ¿están contentos con eso?”, y ninguna empresa se fue, ahí están incluso trabajando. Pero es el Estado el dueño de los recursos que, además, son recursos no renovables, porque si fueran recursos infinitos uno diría “bueno, uno puede perder unos años”, pero son recursos no renovables. En el caso petrolero de Colombia, tenemos petróleo solo para unos pocos años, entonces hay que tener mucho más cuidado con ese recurso.

Ese recurso que tiene el Estado, que es con el que el participa en la actividad minera o petrolera, es un recurso que se va a agotar, es no renovable, esa es la participación del Estado en ese negocio; pero, el otro recurso, que es el financiero, este sí es renovable. Es una relación de desigualdad, porque el Estado participa en el negocio con el aporte de capital que es un recurso no renovable, y las multinacionales mineras participan con un recurso que sí es renovable, como lo es el financiero, pues ese recurso vale menos, y si tiene menos importancia, debería valer menos en el peso del negocio que el recurso del Estado, que es no renovable.

— RD: ¿Qué casos conoce usted en los que se han otorgado prórrogas a compañías multinacionales con respecto a los recursos no renovables?

— MV: Las prórrogas aquí en Colombia son muy comunes. El último caso escandaloso es el de Cerro Matoso, el cual era un contrato que se vencía justamente en el 2015, y el gobierno decidió, de manera ilegal e irregular, renovar ese contrato hasta el año 2034, además de renovarlo a una empresa que no había cumplido con las promesas que había hecho con respecto al desarrollo de la región, de crecimiento, de empleos estables, de cuidar el medio ambiente. De igual manera, es una empresa absolutamente cuestionada, que ha causado estragos am-

bientales en materia de salud, laboral y social, no obstante, el Estado, como premio, le renueva ese contrato hasta casi el fin de las reservas de níquel que existen en esa región. También está el caso de un campo gasífero muy importante en La Guajira, el campo de Chuchupa, contrato que también fue renovado cuando ya iba a revertir en la nación a una compañía extranjera, Chevron Texaco. Se le quería renovar el contrato del mayor campo petrolero a esta multinacional de origen venezolano, digámoslo, porque es una empresa canadiense de origen venezolano que hoy se conoce como Pacific Rubiales, y que es el principal campo petrolero de la nación, cuando todo lo que ha hecho la empresa en Puerto Gaitán, donde tienen los mayores pozos de ese campo, ha sido desastroso en materia laboral y ambiental.

Entonces, aquí es tomada como una norma renovar ese tipo de contratos mineros y petroleros que le causan detrimento a la nación, pues se supone que el hecho de que le reviertan es que durante un tiempo no será capaz porque no tiene la capacidad técnica o financiera de hacerlo, pero en los años en los que la empresa extranjera opera, se supone que las ganancias que provoca deberían crear las condiciones para el Estado y para decirle a la empresa en algún momento “muchas gracias, hasta luego, a partir de ahora voy a seguir haciéndolo yo, y todos esos beneficios van a ser para el

país”, pero eso, lamentablemente, no ocurre en el caso colombiano.

— RD: ¿Qué problemas ha tenido el Estado frente a la distribución de las regalías en los departamentos donde se han extraído los recursos? ¿Cuál ha sido la solución que ha planteado el gobierno? ¿Cuál cree usted que sería la solución óptima?

— MV: Empecemos por la definición de regalía. La definición del Estado es muy diferente de la que se conoce comúnmente para el gobierno y las multinacionales que son socias del negocio, que es un costo que va en la contabilidad. La Constitución define que la regalía es una compensación por la actividad minera, que es el aporte de capital del Estado en el que este dice “ese carbón que está ahí es mío, si usted lo quiere sacar, sáquelo, pero una parte es para mí porque eso es mío y yo lo voy a aprovechar”. Eso tiene muchas dificultades porque, en primer lugar, nosotros consideramos que no se cobra lo suficiente de regalías y que el Estado no participa lo suficiente en ese negocio; en segundo lugar, el Estado les ha permitido a estas empresas llevar un costo de lo que pagan de regalías a la nación, y al llevarlo como un costo, es evidente que la base gravable disminuye, de manera que pagan menos impuestos, además de pagar menos regalías por la actividad que realizan; y en tercer lugar, por la forma de distribución

de esas regalías. En 2011, el Gobierno de Santos definió que las regalías no iban a ser para los municipios ni para las regiones directamente productoras, que son las que más sufren los impactos ambientales y sociales, sino, citando las palabras de Juan Carlos Echeverry, “para repartir la mermelada en toda la tostada”. Hoy ya sabemos que eso no funcionó, que esa modificación de la forma como se distribuyen las regalías era simplemente un mecanismo para centralizar esos recursos y poder distribuirlos a su antojo de acuerdo con sus necesidades políticas; distribuirlos a las regiones, pero, además, de manera ineficiente, porque son recursos que no se están utilizando para realizar actividades productivas, para construir en el suelo de las ganancias que sacamos del subsuelo. Pero las regalías se utilizan para cualquier cosa, menos para promover la agricultura, la industria y servicios de alto valor. Eso realmente ha sido un fracaso en los últimos años, porque se comprobó que todos esos recursos se centralizaron en el Gobierno nacional y que los ha utilizado a su antojo para lo que todos los colombianos sabemos y para lo que el mismo gobierno ha admitido: “para repartir mermelada” a alcaldes y gobernadores para proyectos que, de manera desconectada, no van a ser capaces de mejorar en materia de competitividad las necesidades del país. Digamos que esos recursos deberían utilizarse para co-

nectar el país en materia no solamente de carreteras, sino también en vías férreas, marítimas, también en ríos y en energía, todo esto es infraestructura y no se ha aprovechado de manera eficiente.

— RD: ¿Cuál es su postura frente a los pequeños mineros que históricamente han sido considerados mineros ilegales?

— MV: Yo creo que a los pequeños y medianos mineros hay que defenderlos por muchas razones. Primero, es una actividad histórica; antes de que los españoles llegaran a este territorio ya había minería, de hecho, lo que ellos descubrieron en estas tierras fue que había una cantidad de oro y de plata por la que explotaron a los indígenas como esclavos para desarrollar esa actividad en beneficio de España. Pero la idea es que eso es una actividad ancestral, hay comunidades que se han desarrollado alrededor de eso.

Se puede demostrar estadísticamente que en Colombia las regiones donde hay pequeña minería, que se articula con la agricultura, son regiones que tiene un nivel de desarrollo mayor que aquellas donde hay una gran minería. Digamos, si uno toma municipios de Cundinamarca, de Boyacá, de Antioquia, de Caldas donde hay pequeña minería vinculada con agricultura, se da cuenta de que de lejos son municipios que tienen un índice

de desarrollo humano mucho más alto que municipios como La Jagua de Ibirico en el Cesar, como Uribia en La Guajira, como Montelíbano en Córdoba, que son municipios de la gran minería transnacional. La otra es una cuestión de soberanía nacional. Lo que las grandes empresas extranjeras están haciendo con nuestros recursos es extraerlos, pagarle unos pesos al Estado colombiano y llevarse esos recursos para generar desarrollo en otras partes.

Nosotros exportamos alrededor de 80 y 85 millones de toneladas de carbón todos los años, de las cuales solamente usamos para el mercado interno alrededor del 5%, y el resto todo es para generar energía en Europa y en otros países desarrollados. Entonces, el permitir que exista una pequeña minería nos garantiza que el ritmo de explotación sea menor (los términos de pequeña minería y gran minería esconden un significado: la pequeña minería tiene pequeños impactos ambientales, la gran minería tiene grandes impactos ambientales, y no son los mismos métodos de explotación). Es posible realizar una pequeña minería eficiente de oro y de carbón en socavón, que no tiene un impacto tan alto en la capa vegetal sobre la cual se puede además cultivar. Por ese lado, los impactos son menores, pues no tiene que trabajarse con grandes máquinas, con explosivos ni con tractores; por otro

lado, es evidente la pequeña minería nacional, que es realizada por personas que viven acá, que desarrollan su actividad en el interior de Colombia y construyen sociedades para luego distribuir esos recursos dentro de esas poblaciones.

Digamos que se podría plantear una última cuestión: es mucho más fácil para el Estado regular, tener control y fiscalización sobre ese tipo de minería que sobre la gran minería. El Estado podría incluso tener más beneficios de esa actividad que los de la gran minería que, como afirmo, acude a todos los tipos de mecanismos de evasión de impuestos y de pagos de compensaciones que están inventados en el mundo, que operan por medio de paraísos fiscales, como obviamente no lo hace la pequeña minería. En ese sentido, soy defensor de la pequeña minería porque entiendo

la necesidad de la humanidad de hacer minería, pues no es realista plantearnos una sociedad en las condiciones actuales sin hacer minería. Todo lo que nos rodea, desde el vestuario, pasando por la alimentación, por los mecanismos de transporte y de telecomunicación es posible gracias a la minería. Entonces, pensar en una sociedad en la que no se toquen la tierra ni las montañas no es una visión realista, pero sí es posible y necesario tener un control racional sobre la forma en la que se están explotando los recursos naturales. Por ejemplo, lo que pasa en el Cesar, que era de las mejores tierras agrícolas que tenía Colombia y se convirtió en un “paisaje lunar”, lo que evidentemente no es racional. Pero otros tipos de minería de pequeña escala sí pueden ser compatibles con un modelo de desarrollo sostenible en el país.