

“El Estado tiene la obligación de proteger al sector agrícola”

Entrevista de Deslinde a Luis Fernando Londoño, presidente de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, Asocaña.

El sector azucarero nacional, durante décadas símbolo de progreso de la agroindustria, al igual que otros sectores agropecuarios del país, enfrenta una grave crisis causada por las importaciones. Pareciera que el gobierno nacional también le dio la espalda a este importante renglón de la producción nacional, el cual pide protección frente a los acuerdos comerciales que ha implementado Colombia.

Deslinde



Luis Fernando Londoño, presidente de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar, Asocaña. FOTO TOMADA DE WWW.ELUNIVERSAL.COM.CO

Deslinda: ¿Seguimos siendo competitivos frente al mundo en la producción de azúcar?

Luis Fernando Londoño: El sector azucarero colombiano ostenta una de las mayores productividades agrícolas del mundo, medida en toneladas de azúcar por hectárea, gracias a años de investigación y aplicación de prácticas agrícolas sostenibles. Sin embargo, es imposible que solo con la productividad agrícola se pueda ser competitivo frente a las ayudas internas que otros países productores de azúcar otorgan a sus productores nacionales, tales como subsidios directos, aranceles prohibitivos, restricciones a las importaciones, financiación barata y cuotas de producción y de mercado, entre otras.

D: ¿Está en crisis la producción de azúcar en Colombia? ¿Cuáles son las razones?

L. F. L.: Las medidas de apoyo que los productores de otros países dan a su producción local, generan una alta volatilidad del mercado internacional que se refleja en una situación como la de hoy, cuando los precios internacionales del azúcar son casi la mitad de los registrados apenas dos años atrás. La reducción en esa magnitud de los precios internacionales del azúcar ha afectado fuertemente a ingenios y cultivadores de caña en Colombia, que han visto cómo en los últimos dos años se importaron 300 mil toneladas de

300 mil

toneladas de azúcar se han importado durante los últimos dos años.

azúcar, promedio anual, a pesar de ser éste un país superavitario en la producción.

A lo anterior se suman los problemas transversales de toda la actividad productiva en Colombia: deficiencias en infraestructura (vial, ferroviaria, portuaria, etc.), pérdida acumulada por años en competitividad cambiaria frente a competidores y socios comerciales, alto costo de la tierra en algunas regiones y la inseguridad jurídica que tiene frenadas muchas inversiones. Vale la pena recordar que, adicionalmente, con la reforma arancelaria de 2010 el gobierno redujo el arancel del azúcar, siendo el único producto sensible que recibió dicho tratamiento, con lo que la producción de terceros países ganó competitividad ante el mercado nacional.

D: ¿Cómo le va al sector azucarero con los TLC? ¿Se han abierto nuevos mercados gracias a la firma de estos acuerdos?

L. F. L.: El sector azucarero es un

sector tradicionalmente exportador, que le apostó a la apertura comercial a principios de los años noventa, bajo la promesa de una Comunidad Andina sólida y deficitaria en azúcar, entre otros mercados que se vislumbraban como importantes. Sin embargo, Venezuela se retiró de la CAN y ese, que era el principal mercado, desapareció como destino. Por su parte Bolivia, que se ha caracterizado por mantener un control a su oferta nacional de azúcar manejando con gran discrecionalidad su mercado, bloquea la entrada de las importaciones colombianas por medio de trabas y querellas, que solo son retiradas cuando se presenta alguna situación deficitaria. En la actualidad, de hecho, son dos países pertenecientes a la CAN, Bolivia y Perú, quienes están exportando una gran cantidad de azúcar a Colombia, estimulados por un mercado internacional de bajos precios y por el hecho de que no pagan aranceles al ingresar a Colombia.

Así mismo, en el TLC con Estados Unidos se logró una cuota de 50 mil toneladas de azúcar y productos con azúcar, con crecimiento anual de 750 toneladas, a cambio de la apertura total de nuestro mercado nacional, lo cual repercute a todas luces en contra de Colombia. Con la Unión Europea se logró una cuota favorable a Colombia de 62 mil toneladas de azúcar con un crecimiento anual de 1.860 toneladas, y con

Canadá y Corea se lograron liberaciones bilaterales a largo plazo, que nos permitirán en el futuro tener acceso preferencial a esos importantes mercados.

D: ¿Por qué estamos importando cada vez más azúcar? ¿Hace algunos años no se suponía que nos sobraba azúcar?

L. F. L.: Colombia continúa teniendo una producción mayor que el consumo nacional de azúcar. A pesar de ello, entre 2013 y lo corrido de 2014, se han incrementado fuertemente las importaciones originarias de Bolivia y Perú, como resultado de excedentes en la producción de azúcar en estos países, que llegan a Colombia estimuladas por no tener que pagar aranceles. Mientras tanto, en el caso de Bolivia, estamos expuestos a la discrecionalidad de ese país sobre si reciben o no importaciones originarias de Colombia. Adicional a ello, la apreciación cambiaria que se registró durante muchos años y la reducción del arancel del azúcar con la reforma arancelaria de 2010, dieron ventajas competitivas importantes a grandes productores como Brasil, de donde también se ha originado parte de las importaciones.

D: ¿Cuál es la principal amenaza para la producción de azúcar hoy en Colombia?

L. F. L.: La principal amenaza son las importaciones de azúcar de Bolivia y Perú a precios más bajos que los de la producción nacional.

D: En un caso hipotético, si se acabara la producción de azúcar del país ¿cuáles serían las afectaciones para la economía y el empleo?

L. F. L.: De acuerdo con un estudio realizado por Fedesarrollo en el año 2010, el sector azucarero genera directa e indirectamente más de 180 mil empleos. Esto significa que, si se tiene en cuenta un promedio de 4 personas por familia en la región, 720 mil personas dependen de la actividad económica que genera el sector. Según Fedesarrollo, por cada peso que los ingenios aportan al PIB nacional, se genera en la economía un efecto cerca de cuatro veces mayor. Adicionalmente, Fedesarrollo concluye que en los

municipios donde el sector azucarero tiene influencia importante, se presentan mejores indicadores socioeconómicos en comparación con otros municipios agrícolas del país y con el promedio nacional: mayor índice de calidad de vida promedio, mayor escolaridad y mayor PIB per-cápita promedio.

D: Una de las salidas para la crisis azucarera de hace algunos años fue la producción de etanol. ¿Es cierto que ya estamos importando etanol? ¿Está en riesgo esta actividad también?

L. F. L.: En 2013, efectivamente, se registraron importaciones de etanol sin precedentes, que representaron el 10% de la demanda promedio



nacional mensual. Lo más grave del asunto es la discriminación frente a la producción nacional, pues en Colombia no se puede exportar etanol sin antes garantizar el abastecimiento nacional; mientras tanto, las importaciones ingresan al mercado doméstico aun cuando generen sobreoferta y, además, con un precario cumplimiento de la reglamentación técnica.

D: ¿Qué tiene que hacer el país para salvar su producción azucarera y de etanol?

L. F. L.: En primer lugar, vale la pena recordar que el Estado tiene la obligación de proteger al sector agrícola nacional, como lo ordena la Constitución en su artículo 65, que dice que: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales (...)”. En el resto de países productores de azúcar del mundo, han entendido la multifuncionalidad del sector azucarero en la economía, por lo que lo protegen ante coyunturas como las que está pasando Colombia. Esperamos que nuestro país haga lo mismo, a través de medidas de defensa comercial contempladas en los acuerdos comerciales firmados por Colombia, así como implementar controles sanitarios a las importaciones, que sean al menos similares a los que se hacen a la producción nacional.

Esperamos que el Gobierno comprenda además que esto de ninguna manera perjudica a fabricantes industriales de productos con azúcar, pues diversos estudios han demostrado que el azúcar no es un insumo

significativo que afecte los precios de estos productos. Basta mirar lo sucedido entre 2011 y 2013, cuando según el DANE el precio al productor de azúcar se redujo 21%, mientras que el precio de los confites y chocolates creció 2% en el mismo período. Esto demuestra lo que ya muchos estudios han revelado: que el azúcar no tiene efectos significativos sobre las industrias que lo usan como insumo y que son ellas, y no los consumidores finales, quienes se quedan con los beneficios de la reducción del precio nacional del azúcar.

En el caso del etanol, el gobierno debe realizar un análisis cuidadoso de la normativa interna, con el fin de que se cumplan los objetivos de la producción de biocombustibles, relativos a la seguridad energética del país, al desarrollo rural y al cuidado del medio ambiente. Vale la pena adicionar que el etanol de caña de azúcar de Colombia ha sido reconocido internacionalmente por disminuir los gases efecto invernadero en 74% frente a sólo 10% de otras alternativas como el etanol de maíz, que es justamente el que se importa a Colombia. Igualmente, es importante destacar que el bioetanol de caña de azúcar produce 8 veces más energía de la que requiere en todas las etapas de su producción, frente a un poco más de 1 que genera el maíz.

Es importante recordar que las importaciones generan poco empleo, mientras que la producción de azúcar y etanol genera ingresos a 188 mil familias y estabilidad a 720 mil personas, lo cual constituye factor fundamental de la base socioeconómica y de la mejor calidad de vida de toda una región.



El modelo minero vigente no expresa el interés general de los colombianos

La Contraloría General de la República (CGR) publicó a comienzo de este año el segundo libro de la serie Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos, en el que se reúnen los trabajos realizados por funcionarios de esta entidad y el grupo de expertos liderados por el economista Luis Jorge Garay. La revista Deslinde entrevistó a uno de los coautores del libro, Luis Álvaro Pardo B, para dialogar sobre los resultados de su investigación. **Deslinde**



Luis Álvaro Pardo B, Director del centro de estudios mineros Colombia Punto Medio. FOTO TOMADA DE WWW.JUSTICIATRIBUTARIA.CO

Deslinde: Con base en la investigación realizada para la CGR “La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera, el choque de las dos locomotoras”, le preguntamos: ¿está funcionando bien, mal o regular la política minera del país? Es decir, ¿se está beneficiando el país de esta política?

Álvaro Pardo: Los conflictos generados a partir de la ejecución de la actual política minera expresan claramente que ésta no responde al interés general de los ciudadanos. Y ello es así, porque desde que se aprobó la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, la política sectorial

se orientó al desarrollo de grandes enclaves, desconociendo algunos mandatos de la Constitución Nacional, trasladando leyes que regulan aspectos conexos a la actividad, como las normativas ambiental, territorial, étnica y tributaria, generando privilegios injustificados, atropellando a las comunidades, violentando el territorio y excluyendo en la práctica a los pequeños y medianos mineros del país.

La reacción de las comunidades, las autoridades locales, la academia, algunos miembros del Congreso de la República y organizaciones sociales refleja la enorme inconformidad

para con un sector invasivo que a la fecha ha incumplido con las promesas de desarrollo económico y bienestar social, tal como se demostró con cifras oficiales en los trabajos publicados por la Contraloría General de la República, CGR, en los dos volúmenes de la serie “Minería en Colombia”.

Que una comunidad ubicada en el área de influencia de un enclave minero viva en peores condiciones que antes de haber empezado la minería, o peor que una población donde la minería no es una actividad predominante o que vivan peor que los habitantes de poblados cocaleros es algo que debería tener pensando a los gobiernos. Pero no, los gobiernos, alegando cuestionables argumentos de riqueza, bienestar y oportunidades de empleo, continúan entregando el patrimonio natural de los colombianos sin control, ni planeación, y sin verificar siquiera que las regalías e impuestos que los concesionarios pagan por la extracción de los minerales compensan el agotamiento de los recursos naturales no renovables.

Los gobiernos extractivistas, los gremios y las empresas mineras se concentran en resaltar los enormes beneficios que recibe el país por concepto de inversión extranjera, impuestos y regalías, pero ese es un balance parcial de una actividad que sí se le restara el costo de

los impactos ambientales, sociales, económicos locales, de salud y culturales, arrojaría un balance beneficio / costo negativo. No hay que olvidar que algunos de los impactos causados por la minería, especialmente a cielo abierto, son imprevisibles a priori e irreversibles o por lo menos no recuperables en edades geológicas.

Los costos en recuperar la salud de los habitantes vecinos a las minas, los daños en la infraestructura pública y la contaminación de las fuentes hídricas, entre otros, no se compensan con lo que las compañías pagan por impuestos y las regalías. Los impuestos son ínfimos, entre el 8 y 12% según los cálculos elaborados en la CGR como consecuencia de las deducciones, exenciones y descuentos autorizados, y las regalías las deducen de los impuestos, lo que significa que entregamos nuestros minerales a precio de ganga.

A esto hay que sumarle la enorme debilidad de la institucionalidad competente, es decir, los ministerios de Minas y Energía, Ambiente, Interior, DIAN y las CAR. Un informe publicado por la revista Semana revela conversaciones entre militares negociando títulos mineros¹ y un portal de internet, Las2orillas.com² señaló con nombre propio los políticos amigos del Presidente Santos beneficiados con concesiones para

explotar minerales. Cuando el primer ministro de Minas de este gobierno, Carlos Rodado Noriega, dijo que Ingeominas era un foco de corrupción, anunció una importante reforma a la institucionalidad. La pregunta es ¿Qué cambió? El nombre de las instituciones.

En suma, por donde quiera que se mire el sector minero se observa un panorama desolador. Una política que favorece intereses privados, una riqueza natural que se evapora y deteriora, una economía que se reprimarizó, la maldición de los recursos que agobia a los habitantes de la periferia de los grandes enclaves mineros del país y una gran oportunidad perdida para el país.

D.: ¿Usted percibe que existe una desconexión entre Estado, inversionistas y ciudadanos? ¿Hay dentro del mismo gobierno unidad de criterios frente a la minería?

A. P.: Percibo una gran conexión entre los últimos gobiernos y las empresas mineras, y un gran abismo entre éstos y los ciudadanos, es decir, los dueños de los RNNR. Las normas están hechas para que el Estado perciba una renta fácil a costa del patrimonio natural de los colombianos, y las empresas se lucren sin mayor consideración por el entorno ambiental, social, económico, cultural y étnico que conforma el macro-sector minero.

¹ Los tentáculos de la red. Revista Semana. 16 de febrero de 2014.

² La feria de contratos en el computador de Palacio. Las2orillas. Febrero 2014.

La renta minera, una de las más bajas de América Latina, se diluye por los caminos de la ineficiencia del gasto, el despilfarro y la corrupción; por esta razón, el boom de precios de los últimos años pasó sin pena ni gloria, el país no puede hoy mostrar avances significativos en términos de bienestar de los ciudadanos, reducción de la inequidad, una mejor infraestructura pública, o en ciencia y tecnología. No obstante, los mayores ingresos por el boom de precios, la deuda externa del sector público pasó de US22.800 millones en el 2002 a US51.300 millones en el 2013. ¿Por qué el país se sigue endeudando? ¿Qué se hizo y en qué se invirtió la bonanza minera?

La bonanza minera quedó en manos de las mineras por muchas razones: a) Colombia no tiene un mecanismo para compartir con las compañías privadas las ganancias extraordinarias generadas por los altos precios del mercado internacional. b) Las compañías privadas venden los minerales a sus mismas comercializadoras internacionales, creadas en paraísos fiscales, a precios inferiores a las cotizaciones de mercado y con esos bajos precios, llamados de transferencia, liquidan sus impuestos y regalías en Colombia. c) El expresidente Uribe y el entonces ministro de Hacienda, Oscar Iván Zuluaga, bajaron a cero el impuesto de remesa de utilidades a las multinacionales mineras y aprobaron el más oneroso beneficio de que se tenga memoria en la historia tributaria del país: la deducción del 30% (subió hasta el 40%), por la

compra de activos fijos. d) Se crearon los contratos de estabilidad jurídica, zonas francas para construir puertos mineros, la amortización en línea recta, y conformaron una institucionalidad tributaria incapaz de verificar las declaraciones de renta de estas compañías.

Muestra de esa desconexión son los referendos convocados en algunos municipios para prohibir la minería, como sucedió en Piedras (Tolima) y la extracción de hidrocarburos, como en Tauramena (Casanare), y a los gobernadores y alcaldes protestando contra el gobierno nacional que entrega títulos mineros en sus departamentos o municipios y después son las autoridades territoriales quienes deben hacer frente a los daños ambientales, los problemas de orden público y el desorden social que genera esta actividad.

Afortunadamente, la Corte Constitucional recién expidió la Sentencia C-123 de 2014, en la cual ordena que el Gobierno Central, antes de entregar un nuevo título minero, debe llegar a acuerdos ambientales, económicos y sociales con las autoridades territoriales. De esta forma se pone fin al centralismo excluyente y a un privilegio de la minería que le permitía pasar por encima de la Constitución Nacional y de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial.

D.: En Colombia hay un conflicto evidente con la denominada pequeña y mediana minería. Una buena parte actúa en la informalidad, sin título minero ni licencia ambiental. Con relación al capítulo que usted escribió, ¿puede decirnos si la política de formalización adelantada por varios gobiernos, ha sido exitosa?



A. P.: Ninguno de los seis programas de legalización minera aprobados desde 1969 ha sido exitoso, por el contrario, han sido un rotundo fracaso, pese a los millonarios recursos que en esos planes se ha invertido: escasamente cuatro de cada cien mineros que expresaron su decisión de legalizarse lograron finalmente obtener un título minero.

El mapa de la minería se reconfiguró completamente en la década pasada tras la aprobación de la Ley 685 de 2001 y el alza de los precios de los minerales en el mercado internacional. Y hoy tristemente tenemos que reconocer que pese a esos programas de legalización, la informalidad e ilegalidad del sector continúan siendo el rasgo fundamental del sector, igual que en los dos últimos siglos.

Adicionalmente, el modelo vigente de minería se orienta al desarrollo de grandes enclaves, de manera que tampoco existe una genuina voluntad del Estado por legalizar a los pequeños y medianos mineros, y mientras se habla de legalizarlos, los persigue y condena como mineros criminales. El gobierno desconoce el mapa minero del país y su única alternativa es endurecer el código penal, adoptar normas para destruir la maquinaria, llenar la cárcel de pequeños y mediano mineros y acudir a medidas de fuerza para ponerle orden a una situación que generó y consintió por su misma negligencia.

Bajo el modelo de minería vigente no es posible encontrar solución definitiva a la informalidad e ilegalidad del sector. Seguirá el gobierno ensayando con programas de legalización, formalización o reglamentando los subcontratos mineros, pero mientras vea a los pequeños y medianos mineros como un estorbo a su modelo de grandes enclaves mineros. El único camino viable es reformar el modelo minero y mirar esta situación no desde la perspectiva del orden público, sino como un medio para corregir la inequidad social, generar oportunidades y promover proyectos de pequeña y mediana minería que cumplan con los estándares ambientales, técnicos y sociales de una minería útil para el país.

D.: Para muchas personas la minería es sinónimo de conflicto, pobreza, destrucción ambiental, saqueo. ¿Usted se opone a la minería? ¿Existe una manera de hacer correctamente minería? ¿Hay una fórmula en la cual el país gane con esta actividad?

A. P.: Lo más urgente hoy en día es que el Estado abra las puertas para que los colombianos podamos expresar y acordar que queremos hacer con nuestros recursos. Hoy la minería sirve a intereses particulares, a las grandes empresas mineras. Desde luego que hay políticas mineras que le sirven al país, ya hubo una política que tuvo la visión de hacer de la minería un instrumento para la industrialización de la economía, la generación de empleo, de

bienes con valor agregado, de recursos para el Estado y las regiones productoras, lamentablemente esa visión se echó por la borda con la Ley 685 de 2001.

Ningún país minero o con minerales, logró dar un salto en términos de desarrollo económico y bienestar social sin una institucionalidad fuerte, con normas en favor de los ciudadanos y sus economías, con rentas mineras elevadas y su buen uso en ciencia y tecnología, sembrando la regalías en otros sectores de avanzada, etc. Todo ello es posible, pero no con gobiernos débiles, que invitan a los gremios y las empresas mineras a concertar la política para el beneficio de unos pocos.

D.: ¿Qué debería hacer el próximo presidente o presidenta de Colombia con relación a la política minero-energética?

A. P.: Declarar una moratoria minera y abrir las puertas para debatir y alcanzar un nuevo consenso alrededor del uso y aprovechamiento de la riqueza minera del país en favor de los ciudadanos, de la construcción de país y de la paz. La tarea comienza con el diseño de una nueva política minera que garantice la preservación del medio ambiente, el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, la planeación y dosificación de la explotación de los RNNR, en crear reservas minerales para los colombianos del mañana e invertir la renta minera en las bases de un nuevo país.