

Cifras y datos sobre la producción de carbón en Colombia 2000-2017

Figures and Data Regarding Colombia's Coal production during 2000-2017

Andrés Moreno

FLACSO, Quito, Ecuador
agmorenog@gmail.com

REPORTE DE CASO

Fecha de recepción: 26 de septiembre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 18 de enero de 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v12n25.67965>

Cómo citar este artículo:

APA: Moreno, A. (2018). Cifras y datos sobre la producción de carbón en Colombia 2000-2017. *Ciencia Política*, 13(25), 93-105.

MLA: Moreno, A. "Cifras y datos sobre la producción de carbón en Colombia 2000-2017". *Ciencia Política*, 13.25 (2018): 93-105.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

A partir de una revisión de cifras y datos sobre la producción de carbón en Colombia se identifican los retos que el Estado y la sociedad deben asumir si se espera un real aprovechamiento de este recurso natural no renovable.

Palabras claves: Carbón; Ingreso nacional; Minería; No renovable; Recursos carboníferos.

Abstract

This paper identifies the challenges that the Colombian State and society must assume if real use of coal as a non-renewable natural resource is desired. This work is based on a review of figures and data on coal production in Colombia.

Keywords: Coal; Coal Resources; Mining; National income; Non Renewable.

A nivel mundial la producción de carbón ha disminuido desde el año 2014 cuando cayó 0,9%. En este aspecto uno de los casos que más llama la atención es el de China, país que en el 2016 redujo su producción de carbón en un 9%, lo que correspondió a cerca de 320 millones de toneladas (t) según la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés, 2017).

Respecto a la demanda mundial de carbón, esta también disminuyó en un 1,7% en el 2014 y un 2% en el 2016 (IEA, 2017). Uno de los casos emblemáticos es el del Reino Unido que en el 2014 demandó 10 millones t menos que en el 2013, mientras que China en el 2015 redujo sus importaciones de carbón en 63 millones t (Vargas, 2016).

Es importante señalar que para el año 2014 los países que más demandaron carbón colombiano fueron Estados Unidos y Turquía, además de Alemania y otros países de Europa, particularmente Países Bajos y el Reino Unido, pese a que estos dos últimos más que consumidores serían un puente a otros mercados (IEA, 2015). En Latinoamérica los países demandantes de carbón colombiano fueron Brasil y Chile.

La disminución en la producción y demanda de carbón se explica por la actual crisis económica mundial. Según informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017), la economía mundial se expandió en el año 2016 tan solo un 2,2%, cifra de crecimiento menor que la del año 2009 cuando se experimentó la crisis inmobiliaria generada en Estados Unidos.

Entre los factores que darían cuenta de ese estancamiento económico se hallarían el “débil ritmo de la inversión, la disminución en el crecimiento del comercio internacional, el lento crecimiento de la productividad y los elevados niveles de deuda” (ONU, 2017, pp. 1-2). Es decir, la actual crisis económica es producto del resquebrajamiento del modelo financiero-especulativo por el cual el sector productivo es relegado.

Es necesario mencionar que ese modelo financiero-especulativo también tiene unas representaciones propias en Colombia, lo cual ayuda a entender la ausencia de encadenamientos productivos en torno a la minería, y es que desde finales de los años noventa en Colombia “se ha presentado una expansión de los grupos económicos hacia el sector financiero, donde ya tenían algunas inversiones” (Murillo, 2009, p. 99). Sector que “ha ido adquiriendo las características de un oligopolio, en el que hoy el 75% de los activos de los bancos, que son los principales estable-

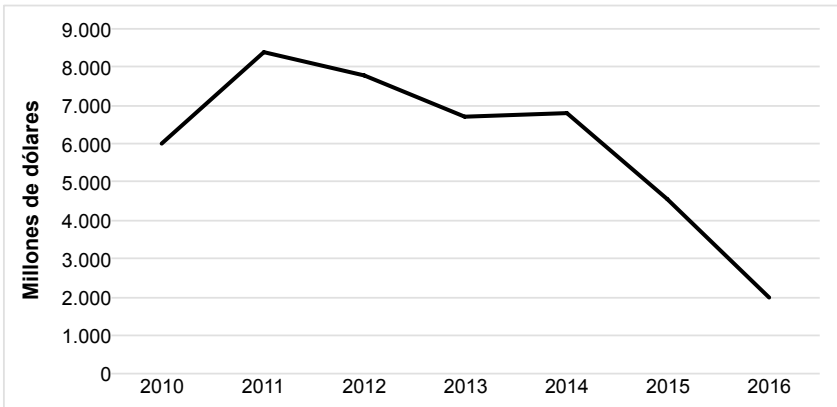
cimientos de crédito, están en manos de cuatro grupos: Bancolombia, AVAL, Davivienda y BBVA” (Suárez, 2010, p. 160).

Implicaciones para Colombia

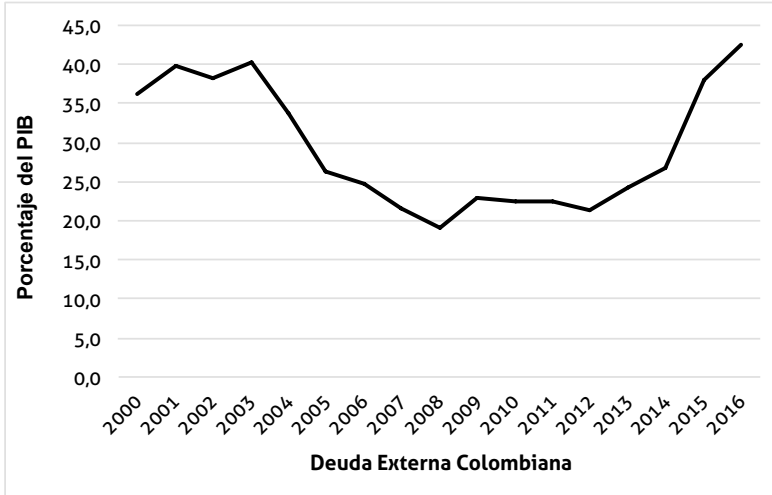
El contexto de disminución en la demanda de carbón impacta negativamente los ingresos de países exportadores minero-energéticos como Colombia, que asumió desde finales de los años noventa toda una serie de reformas y modificaciones normativas para hacer de la extracción minera un motor de desarrollo. En la Figura 1 se puede observar la reducción constante del valor de las exportaciones de carbón para Colombia desde el año 2011, tendencia que se acentúa dramáticamente a partir del 2014.

Como consecuencia de la disminución de ingresos por concepto de exportación de carbón, así como de otros minerales energéticos, el gobierno colombiano se ha visto abocado a aumentar su nivel de deuda general, por ello, en el año 2016 el nivel de deuda correspondió a un 42,5% en relación al PIB (Figura 2). En otras palabras, en este momento la economía nacional está basada en un mayor endeudamiento.

Figura 1. Valor FOB exportaciones de carbón



Nota. Adaptado de UPME (2016).

Figura 2. Relación deuda externa y PIB en Colombia

Nota. Adaptado de BRC (2017).

El problema a corto y mediano plazo es que, en caso de que no se presente un aumento sostenido en la demanda y los precios del carbón, como de los otros productos minero energéticos exportados por Colombia, el gobierno deberá seguir recurriendo a mayores créditos, cuyas tasas de intereses y condicionamientos tenderán a escalarse en la medida que el país no cuenta con una infraestructura productiva real que le permita respaldar la deuda.

A fin de evitar ese escenario crítico, el gobierno debería reorientar esfuerzos hacia el fortalecimiento de las capacidades de producción industrial, en tanto crecen más los países con actividades que implican mayor complejidad (Sarmiento, 2017). Pero los datos presentados a continuación no permiten pensar que tal solución esté a la vista, y por el contrario, pareciera que el camino escogido es la profundización del modelo extractivista.

Insistencia en el modelo extractivo primario

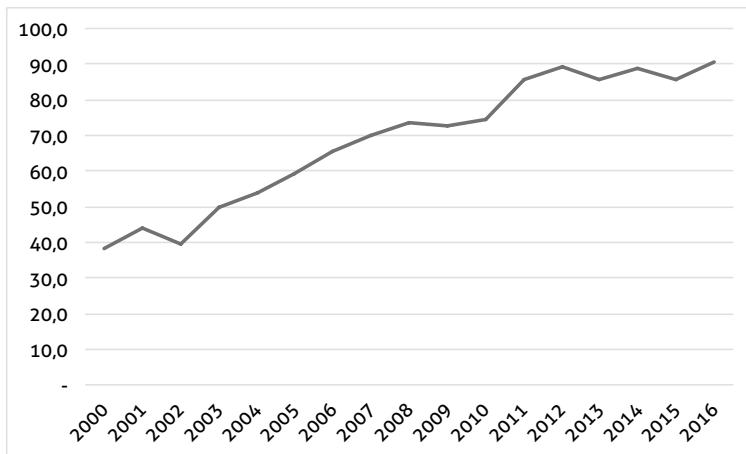
Desde el año 2000 es posible observar en Colombia un aumento constante en la producción de carbón. De acuerdo a cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) “la participación del sector minero en el Producto Interno Bruto pasó del 8.8% en el 2006 al 9.2% en el 2009” (DNP,

2011), año en el que las exportaciones mineras ascendieron a 13.786 millones de dólares.

Esa tendencia incremental en la producción de carbón se mantiene, incluso a pesar de la caída de precios del 2011. Así, en el 2014 se produjeron 88,6 millones t (Figura 3), cantidad superada en el 2016 con más de 90,5 millones t (ANM, 2017), año en el que el valor Franco a Bordo (FOB por sus siglas en Inglés) de exportaciones de carbón representó tan solo el 23, 6% del total alcanzado seis años atrás (Figura 1).

En términos comparativos y según información de la Agencia Internacional de Energía (IEA) y la BP, para el año 2015 Colombia ocupaba el noveno puesto entre los productores de carbón térmico (BP, 2017; IEA, 2015). No obstante, respecto a su exportación el país curiosamente ocupaba el cuarto puesto.

Figura 3. Histórico de producción de carbón en Colombia (Millones de toneladas métricas)

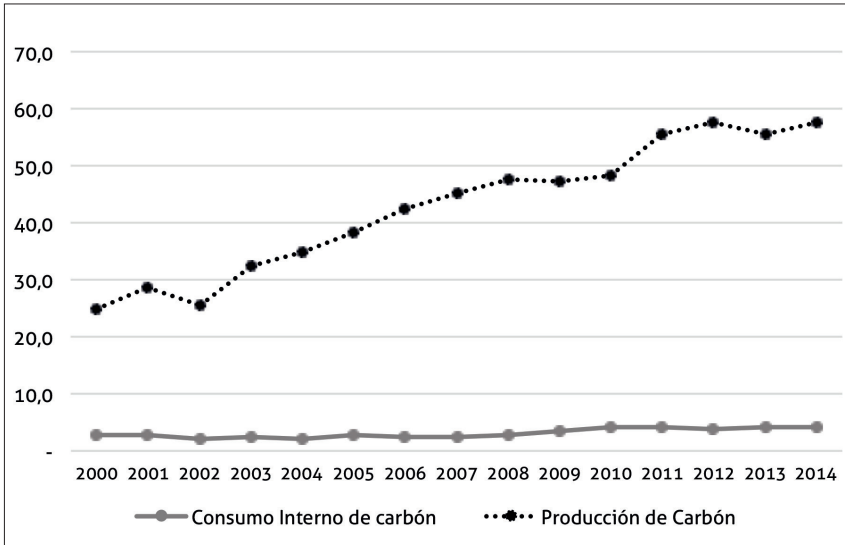


Nota. Adaptado de BP (2015, 2017)

La explicación del salto de posiciones entre producción y exportación de carbón térmico radica en que el país está produciendo carbón casi que exclusivamente para satisfacer la demanda internacional (Figura 4), destinando un porcentaje mínimo al consumo nacional. Téngase presente que este tipo de carbón es utilizado en el resto del mundo para generar energía eléctrica para la provisión de servicios públicos además de industrias sementeras y ladrilleras.

El nivel de consumo de carbón en Colombia prácticamente no ha sufrido una variación en los últimos diez años. Esta observación es respaldada por Vega (2008), para quien el país no ha presentado “el menor cambio en el consumo interno en los últimos 41 años, pues su consumo en 1965 era de 2 millones (ton) y en 2006 solo consumía 2,4 millones (ton)” (Vega, 2008, p. 152).

Figura 4. Producción frente a consumo de carbón en Colombia (millones de toneladas métricas equivalente a petróleo)

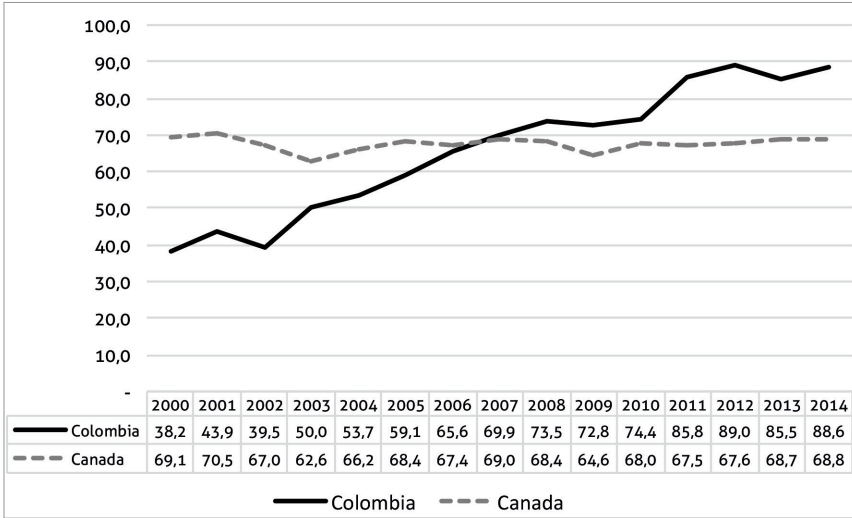


Nota. Adaptado de BP (2017).

Esta situación de disparidad entre producción y consumo también es evidenciable al comparar los niveles de producción entre Colombia y Canadá, país que de acuerdo a estadísticas internacionales cuenta con el mismo nivel de reservas carboníferas del 7% (Figura 5). Nótese como a partir del año 2006 Colombia empieza a superar ampliamente a Canadá en la extracción de este recurso.

La sujeción de la producción de carbón colombiano a las demandas del mercado internacional, sin un ejercicio serio de planificación y participación democrática, trae como consecuencia que comunidades ubicadas en territorios de grandes proyectos mineros terminen asumiendo enormes cargas sociales y ambientales.

Figura 5. Comparación producción carbón Colombia-Canadá (en millones de toneladas métricas)



Nota. Adaptado de Suárez (2013).

El ejemplo insigne es el departamento de La Guajira, donde se halla la mina de carbón a cielo abierto más grande del mundo, conocida como El Cerrejón. Pese a esto, el porcentaje de incidencia de pobreza en ese departamento para el año 2016 fue del 52,5%, casi el doble comparado con la incidencia nacional de 28,0% (DANE, 2017).

Entre 1985 y 2011 el complejo minero del Cerrejón generó ingresos por 23.800 millones de dólares, pero las regalías para ese mismo periodo fueron de 2006 millones de dólares, representado menos del 10% establecido por ley (Suárez, 2013). Haciendo cuentas, para el periodo de tiempo mencionado, el Estado dejó de recibir casi 380 millones de dólares, sin considerar la posible existencia de subfacturación.

En referencia a la participación democrática cabe mencionar que, en el diseño del Sistema General de Regalías, establecido en el Acto Legislativo 5 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, se desconoció en la conformación de la comisión rectora del sistema la participación de los representantes de comunidades negras, raizales, palenqueras e indígenas. Además, se negó la posibilidad de voto para estas poblaciones en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del sistema (OCAD).

La diferencia entre el porcentaje de regalías esperado y el obtenido, las limitaciones para la incidencia democrática en el desarrollo minero, así como las condiciones de pobreza y exclusión afrontadas por las po-

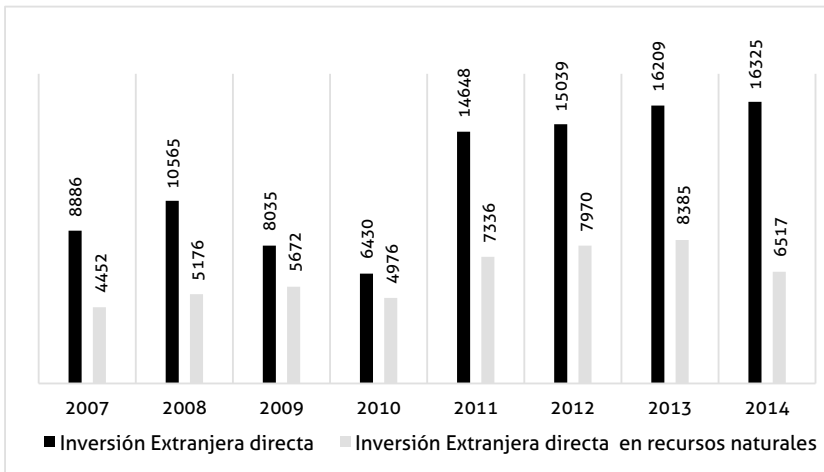
blaciones ubicadas en territorios cercanos a proyectos mineros de gran envergadura, se deben a la existencia de un marco normativo que privilegia la atracción de inversión extranjera directa.

Breve recuento normativo a favor de la inversión extranjera directa en minería

Con la promulgación del código minero de 2001 mediante la Ley 685 se profundiza la reestructuración del sector minero energético en el país. Esto implicó la liquidación de varios entes y organismos estatales que le permitían al Estado ejercer un control y participación directa en la actividad minera. Este código de 2011, auspiciado por el Banco Mundial y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA por sus siglas en inglés), toma como eje estructurador la atracción de inversión extranjera directa (IED).

La vinculación del capital privado transnacional en el sector minero colombiano se puede evidenciar en el aumento de tres variables: (1) los títulos mineros, que en el año 2002 apenas sumaban 1.047 y que en el año 2011 llegaron a ser 9.073; (2) el número de hectáreas (ha) concesionadas que para el año 2004 eran 1.270.609 ha y en el 2011 se acercaban a los 5 millones ha; (3) y la inversión extranjera directa (Suárez, 2013), especialmente en el sector de recursos naturales, que para el año 2010 represento casi el 80% de la IED total, y el 40% en el 2014 (Figura 6).

Figura 6. Destinación IED en Colombia (miles de millones de dólares)



Nota. Adaptado de CEPAL (2016).

La manera de aumentar la atracción de capital transnacional consistió y consiste en el otorgamiento de grandes deducciones y descuentos. A modo de constatación de esta afirmación se mencionarán tres ejemplos:

El primer ejemplo es el concepto tributario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) número 015766 del 2005, que permitió a las empresas transnacionales mineras por doce años deducir del pago de impuesto a la renta lo correspondiente al concepto de regalías. El valor de esta deducción “le costó al Estado 4.353 millones de dólares (\$13,1 billones, contando con un dólar de \$3.000)” (Morales, 2017).

El segundo ejemplo es la Ley 963 de 2005, la cual instauró la estabilidad jurídica para las empresas transnacionales, que, si bien fue derogada por el Artículo 16 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, alcanza a cubrir los contratos que hasta ese momento estuvieran en trámite o vigencia, como los de explotación de carbón en los departamentos de La Guajira y el Cesar.

El tercer ejemplo es la Ley 1111 de 2006, que durante la presidencia del Álvaro Uribe eliminó el impuesto del 7% a las remesas internacionales, norma que obviamente cobijaba a las empresas transnacionales mineras: “si se hubiera mantenido ese impuesto de remesas del 7%, al 2016 Colombia habría recaudado 18 billones de pesos a pesos del 2015” (Cablenoticias, 2016).

Este favorecimiento a las empresas transnacionales también se evidencia en el diseño de los instrumentos de política pública pensados para la captura de información minera, ya que estos privilegian el conocimiento del territorio y sus potencialidades, pero descuida la contabilidad minera empresarial.

Ejemplo de lo anterior es el Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO), cuyo objetivo es mejorar el conocimiento y administración sobre las riquezas del subsuelo en el territorio nacional, a fin de facilitar la información necesaria para la realización de inversiones. Para estas labores de reconocimiento cartográfico se asigna el 2% de los recursos totales del Sistema General de Regalías, recursos que pueden considerarse públicos.

Canaviere y Monterrosa (2014) sostienen que el reconocimiento por parte del Estado de los riesgos de inversión que deben asumir las empresas transnacionales en la exploración e identificación de yacimientos, significaría un aumento de la inversión en el sector, repercutiendo en mayores ingresos a largo plazo para el Estado colombiano, argumento por lo menos debatible.

El razonamiento de Canaviere y Monterrosa (2014) no hace más que profundizar la lógica de enclave extractivista, y desconoce el carácter finito de los recursos además de restar importancia a los impactos ambientales de las fases de exploración, que terminan siendo asumidos por las comunidades y por el propio Estado.

Respecto a la capacidad del Estado para la obtención de información directa sobre la cantidad de carbón extraído, esta se ve bastante menguada en la medida que las empresas mineras públicas (por medio de las cuales podría hacerlo) fueron objeto de liquidación. Así, el Decreto 520 del 6 de marzo de 2003 dispuso la disolución y liquidación de Carbones de Colombia S.A. (Carbocol); y con el Decreto 254 del 28 de enero de 2004 se ordenó la supresión, disolución y liquidación de Minercol Ltda.

En este momento no es posible identificar un instrumento que le permita al Estado verificar la cantidad de carbón extraído anualmente basando la liquidación de regalías en el cruce de información entre los ingresos de las empresas mineras, los precios internacionales y la declaración de compraventa en puertos, lo que favorece la subfacturación vía comercio intrafirmas: “consistente en el intercambio comercial entre sucursales de un mismo agente” (Robinson, 2007, p. 44).

Conclusiones

Más que conclusiones este artículo plantea cuatro retos a corto y mediano plazo que el Estado y la sociedad colombiana deben asumir si se espera un real aprovechamiento del carbón como recurso natural no renovable:

1. A fin de escapar del círculo vicioso del endeudamiento ante la volatilidad de los precios de las materias minero-energéticas, el Estado debe orientar esfuerzos hacia el fortalecimiento de las capacidades de producción industrial.
2. La producción de carbón en Colombia debe responder a las necesidades industriales nacionales. En otras palabras, deben generarse procesos de encadenamiento económico, replanteándose las excesivas gabelas y deducciones a favor del capital transnacional.
3. Es necesario abrir espacios de planificación y participación democrática reales, en los cuales las comunidades efectivamente puedan intervenir en la forma como desean que se ejecuten o no los planes y proyectos mineros.

4. Es prioritaria la creación de instrumentos de política pública que le permitan al Estado hacer un seguimiento efectivo sobre la cantidad de recursos minero-energéticos extraídos por las empresas transnacionales.



Reconocimientos

El presente artículo ha sido posible gracias a la beca otorgada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador, para la realización de estudios de Maestría de Investigación en Políticas Públicas.



Andrés Guillermo Moreno González

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Estudios Socio-Históricos de la Salud y la Protección Social de la Universidad Nacional de Colombia.

Referencias

- ANM, Agencia Nacional de Minería. (2017). *Colombia registra producción récord de carbón en 2016*. Recuperado de https://www.anm.gov.co/?q=colombia_registra_produccion_record_de_carbon_en_2016_principal2
- BRC, Banco de la República, Colombia. (2017). *Deuda externa de Colombia*. Recuperado de http://www.banrep.org/informes-economicos/ine_bol_deuex.htm
- BP. (2015). *BP Statistical Review of World Energy*. Retrieved from <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf>
- BP. (2017). *BP Statistical Review of World Energy*. Retrieved from <http://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>
- Cablenoticias. (Productor). (2016). *La Otra Cara con Juan Lozano: Mario Valencia y Aurelio Suárez* [video online]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=KTlFfHgAiKw>
- Canaviere, G. y Monterrosa, N. (2014). *Optimal Royalty Rate for Coal Mining in Colombia: An Empirical Analysis* (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín.

- CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). *Boletín Técnico*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2016/Guajira_Pobreza_2016.pdf
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen%20ejecutivo%20ultima%20version.pdf>
- IEA, International Energy Agency. (2015). *IEA Statistics: Coal Information*. Paris: PECD; IEA.
- IEA, International Energy Agency. (2017). *Coal Falls as Gas Rises: World energy balances in 2016*. Recuperado de <https://www.iea.org/newsroom/news/2017/august/coal-falls-as-gas-rises-world-energy-balances-in-2016.html>
- Morales, M. (2017, octubre 30). Fallo judicial tumba medida que le costó \$ 13 billones a la Nación. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/fallo-judicial-tumba-deducción-de-impuesto-de-renta-tras-regalias-a-empresas-mineras-146034>
- Murillo, G. (2009). *Sector financiero colombiano*. Bogotá D.C.: Ecoe.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Situación y perspectivas de la economía mundial 2017*. Recuperado de https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/2017wesp_es_sp.pdf
- Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá D.C.: desde abajo.
- Sarmiento, P. (2017). *Distribución del ingreso con crecimiento es posible*. Bogotá D.C.: Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.
- Suárez, A. (2010). *Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI*. Colombia: Aurora.
- Suárez, A. (2013). *La minería colonial del Siglo XXI: no todo lo que brilla es oro*. Bogotá: Aurora.
- UPME, Unidad de Planeación Minero Energética. (2016). *Boletín estadístico de minas y energía 2012-2016*. Recuperado de http://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_2012_2016.pdf
- Vargas, P. (2016, abril 4). Los 'commodities' tuvieron un primer trimestre volatilidad y bajos precios. *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/precios-commodities-colombianos-subieron-primer-trimestre-493449>
- Vega, V. (2008). *Las huellas del Capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejon LLC y British Petroleum*. Bogotá D.C.: Observatorio Social de Megaproyectos, Transnacionales y Derechos Humanos.