

¿Bajo cuáles condiciones los recursos naturales pueden contribuir al desarrollo de un Estado?

Mayor Diego Rodríguez Samora

Investigador visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de Seguridad William J. Perry Center - Policía Nacional de Colombia

Ser modernos es encontrarnos en un entorno que nos promete aventuras, poder, alegría, crecimiento, transformación de nosotros y del mundo y que, al mismo tiempo, amenaza con destruir todo lo que tenemos, todo lo que sabemos, todo lo que somos.

Berman (1988, p. 1).

Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes; Magíster en Ciencia Política y en Educación, Especialista en Docencia Universitaria y en Investigación Criminal; Administrador de Empresas y Administrador Policial. Su formación académica la complementan cursos de análisis estratégico y prospectivo. Se ha desempeñado como asesor pedagógico e investigador del Observatorio Educativo para el Servicio de Policía, y como investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad (CREES). En la actualidad es investigador visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de Seguridad William J. Perry Center, de Washington D. C.

Mayor
Diego Rodríguez
Samora

Introducción

La literatura académica sobre las materias o bienes primarios comercializables permite registrar cómo diferentes países han integrado y desintegrado sus economías nacionales a los mercados internacionales, con diferentes productos, en distintas épocas. Sin embargo, pese a la riqueza de recursos naturales en algunas regiones, estas no han logrado mejorar definitivamente con la criticidad de sus indicadores de desarrollo. Entonces, y sin desconocer las múltiples maneras de abordar probables respuestas, en este documento se parte de la premisa de que *la existencia y abundancia de recursos naturales por sí sola no explica el tránsito al progreso*. Se requiere, como condición necesaria, la influencia positiva de dos variables: 1) un modelo extractivo integrador; es decir, que conecte el enclave o el sector en auge con su entorno social, y a este, con los niveles subnacionales y nacionales; y 2) unas instituciones públicas y habilidades del Estado que protejan desde lo político y lo económico al modelo extractivo. Estas condiciones, no obstante ser necesarias, no son suficientes para desencadenar un desarrollo sostenible y duradero, tomando en cuenta distintas variables que podrían afectar la sostenibilidad del modelo integrado: por ejemplo, el nivel de autonomía estatal en el sistema internacional o su posición podría variar los resultados. La hipótesis presentada es que las regiones que han tenido auge de un recurso natural y no han logrado aprovecharlo en su desarrollo se han cen-

trado en la maximización de la explotación y la generación de utilidades, y no han regulado de forma institucionalizada las repercusiones en lo social, lo político y lo económico. En ese orden de ideas, en el presente artículo inicialmente se expondrán algunos referentes para tener en cuenta en el diseño de los modelos extractivos; posteriormente, se abordarán algunas posturas que sugieren la necesidad de la agencia institucional en la propuesta, y, finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

1. Referentes en el diseño de los modelos extractivos

Las variables para tener en cuenta en el diseño de un modelo extractivo se enumeran en un gran catálogo, dependiendo de la perspectiva, del interés o del sector académico que las su-

Los efectos de la minería en la inclusión y la reducción de la pobreza en África han sido tan decepcionantes, en parte, porque la política se ha centrado en el diseño de códigos para la minería en sí, y no en que rijan las interacciones entre la minería y el desarrollo.



gieren. Dentro de los aspectos más importantes encontramos los presentados por González (2013); dicho autor hace referencia a promover la participación ciudadana y los procesos de cooperación público-privada como control social a las regalías provenientes de recursos naturales no renovables, sin descuidar el fortalecimiento estatal en: a) la gestión de los recursos provenientes del sector extractivo y b) la regulación o intervención del sector mencionado. Adicional a esto, Thorpe y Aguilar (2010, p. 140) señalan que se requiere “la transformación –sustentable, con tecnología propia y diversificada– de los recursos naturales para ofrecer productos con valor agregado o para desarrollar una fuerte industria agroalimentaria”; igualmente, sugieren que se hace necesaria una gestión eficaz del medio ambiente. Sobre lo anterior, Bebbington (2013) agrega que la industria ex-

tractiva podría promover el desarrollo inclusivo; este autor resalta la necesidad de crear coaliciones, movimientos sociales y redes políticas con el poder para inducir y orientar a las políticas y las instituciones hacia la promoción de la inclusión como forma de contribuir a prevenir los efectos de la “maldición de los recursos”.

En este mismo sentido, Jhon e Isabel Crabtree (2012) proponen un desarrollo institucional y de procedimientos permanentes para dirimir, negociar y gestionar los conflictos de intereses entre las demandas de las comunidades con las exigencias de la inversión extractiva, lo cual incorpora la obligatoriedad de la presencia del Estado y su capacidad para establecer normas legítimas y vinculantes. De igual manera, se hace preciso mencionar que al no existir las condiciones necesarias para que la industria extractiva



Foto: www.semanarural.com/web/articulo/la-lucha-de-los-mineros-artesanales-para-obtener-su-legalizacion/221/7

promueva el desarrollo en un país, sus efectos, al consolidarse como renglón importante de la economía subnacional o nacional, pueden generar efectos perversos, ya descritos desde la academia; por ejemplo, González (2013) encuentra anomalías o externalidades negativas al desarrollo subnacional, producidas por la extracción de recursos naturales, tales como: dependencia económica relacionada con la pobreza fiscal, endeudamiento y crecimiento de la planta de personal con base en consideraciones clientelistas. Para González, luego de una revisión de literatura e investigaciones sobre el sector extractivo, respecto a Colombia y Perú, es paradójico que los departamentos más pobres son los que tienen más extracción de recursos naturales, evidencia de que los gobiernos locales no logran traducir el crecimiento económico en desarrollo humano. En el mismo sentido de lo anterior, Thorpe y Aguilar (2010, p. 141) ponen de presente, citando a Barbier (2005), que “la dotación de recursos naturales no conduce necesariamente a mayores tasas de desarrollo económico”; también, que el modelo económico de cada país ha influido en su crecimiento y la explotación de los recursos naturales y que la dotación de recursos naturales (cantidad y tipo) puede condicionar el modelo de desarrollo, así como el diseño de las políticas e instituciones nacionales en aras del éxito o el fracaso de un país.

Por su parte, Bebbington (2013), citando a Campbell (2008) como experto en gestión minera, argumenta que los efectos de la minería en la inclusión y la reducción de la pobreza en África han sido tan decepcionantes, en parte, porque la política se ha centrado en el diseño de códigos para la minería en sí, y no en que rijan las interacciones entre la minería y el desarrollo. En la misma dirección, Jhon e Isabel Crabtree (2012) encontraron en Bolivia, Perú y Ecuador que las asimetrías de poder entre los intereses de las empresas, el Estado y la sociedad han aumentado; para ellos, la presencia de los movimientos sociales que se oponen a las industrias extractivas no muestra signos de desaparecer. Otro factor importante en la senda del desarrollo es el destacado por Thorpe y Aguilar (2010), cuando mencionan que el precio puede

servir de control a la sobreexplotación; sugieren también que se requiere una diversificación económica a partir de los excedentes generados por la extracción de recursos. En tal sentido, González (2013) cita estudios de Wright (2001), para afirmar que es posible el desarrollo sostenible a partir de la explotación de recursos naturales, siempre y cuando se invierta en educación y alta tecnología; y basándose en Torvik (2007), muestra la necesidad de crear instituciones que promuevan el ahorro y los parlamentos que agudicen el control ejecutivo sobre los excedentes del sector extractivo, y citando a Mehlum (2005) asume la necesidad de contar con políticas y prácticas que incentiven el desarrollo del sector productivo. Cabe resaltar que existe un reconocimiento implícito de todos los autores ya abordados, sobre la necesidad de la intervención del Estado como agente en el auge de los recursos naturales, para generar desarrollo, o, por lo menos, evitar externalidades negativas, aspectos que se ampliarán a continuación.

2. Agencia Institucional para Generar Desarrollo en el Auge de Recursos no Renovables

Tomando como punto de partida el contexto planteado en el primer acápite de este documento, y al no existir la certeza científica ni empírica desde la cual se pueda afirmar que el desarrollo económico origina diseños institucionales diferentes o es el resultado de innovaciones institucionales, no se puede desconocer la existencia de una amplia asociación entre ambos conceptos, y una tendencia a reconocer la agencia del Estado. Así, entonces, es muy probable que cuando las instituciones públicas y las habilidades del Estado protegen e integran lo político y lo económico en torno al modelo extractivo, sea más factible la generación de externalidades positivas que impacten positivamente el desarrollo. En esta dirección, varios autores señalan que ciertas instituciones públicas y características del Estado facilitan el desarrollo económico. Para Acemoglu y Robinson (2012, pp. 91-120), “el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo

funciona la economía y a los incentivos que motivan las personas”; sugieren instituciones económicas inclusivas que garanticen derechos de propiedad y oportunidades, leyes, servicios públicos, libertad de contratar, de intercambiar, de garantizar que se cumplan los contratos. Según lo anterior, lo inclusivo refiere a la existencia de carreteras, de redes de transporte y de infraestructura que estimule el mercado y allane el camino para que se masifiquen la tecnología y la educación. De igual manera, denominan *instituciones extractivas* a las que generan efectos o externalidades negativas. Sin embargo, para Acemoglu y Robinson el tipo de instituciones que se imponga depende de la distribución de poder político existente en la sociedad.

Tomando en cuenta lo abordado hasta ahora en el documento, puede intuirse que existe una conexión entre el pluralismo político y las instituciones económicas inclusivas, y entre ellas y un Estado centralizado y poderoso, de la misma forma como hay una conexión entre el singularísimo político y las instituciones económicas extractivas, y entre ellas y un Estado débil. Igualmente, existen barreras a las instituciones políticas y económicas inclusivas, como la concepción de “la destrucción creativa”, que impiden adoptar un camino a la prosperidad mediante la opción inclusiva y su oposición de perdedores económicos y políticos. Para Acemoglu y Robinson (2012), no son la situación geográfica, ni la cultura ni la ignorancia lo que impide el desarrollo: son las instituciones económicas extractivas, que se refuerzan con las instituciones políticas.

Sumado a lo anterior, Khan (2009) señala que el nivel de “corrupción” está fuertemente vinculado con el nivel de desarrollo del país. En general, cuanto más pobre y menos desarrollado es un país, más se sufre la corrupción. Para Khan (2009), existen diferentes tipos de corrupción, y los más dañinos predominan en las economías menos dinámicas. En tal sentido, identificar los tipos de corrupción ayudará a evaluar las posibilidades de éxito de las estrategias específicas de lucha contra la corrupción. Lo anterior trae implícito un diseño institucional como respuesta a cada forma de corrupción de la manera más acertada, en pro del desarrollo. Para Khan (2009), a mayor fragmentación política es probable una mayor corrupción política y se tiende a reducir la capacidad de los Estados centrales para controlar las tendencias predatorias de la corrupción. De igual manera, Khan sugiere que la expansión de la capacidad de control estatal, aunque no reduzca todos los niveles de corrupción a corto plazo, sí puede mejorar la gobernanza al garantizar que el desarrollo económico y la estabilidad política se logren en una mayor medida.

3. Contribución de la Fuerza Pública en la explotación de los recursos naturales

La Política de Defensa y Seguridad de 2019 (PDS) diseñada recientemente, reconoce tres factores pasados que habían devuelto las condiciones de crecimiento económico y de segu-

Es muy probable que cuando las instituciones públicas y las habilidades del Estado protegen e integran lo político y lo económico en torno al modelo extractivo, sea más factible la generación de externalidades positivas que impacten positivamente el desarrollo.

ridad a Colombia a niveles aceptables y que permitieron una afectación considerable a los grupos terroristas e insurgentes en las últimas dos décadas. En dicho proceso, el segundo factor consistió en “la modernización y profesionalización de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, al punto de convertirse en referente mundial en materia de capacidades de contrainsurgencia, contraterrorismo, desmantelamiento de aparatos armados del crimen transnacional y de combate al narcotráfico” (MinDefensa, 2019, p. 19). Pese a los logros descritos, también es cierto que hoy en día existe en Colombia una presencia de Grupos Armados Organizados (GAO), cuyo nivel de organización y de hostilidad les confiere nuevamente la capacidad de amenazar la seguridad nacional y afectar gravemente los derechos de la población en diferentes regiones del país.

Estos grupos criminales, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) —con 4.000 integrantes—, el Clan del Golfo —con más de 1.600 hombres en armas, junto a un número superior de personas vinculadas a redes criminales—, Los Pelusos, Los Puntilleros y los GAO Residuales que superan ya los 3.000 integrantes, entre individuos en armas y redes de apoyo, conocidas como milicias y que tienen capacidad de acción violenta, más 23 Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) cuya actividad criminal tiene alcance regional y 2.417 bandas que afectan ciudades y municipios (MinDefensa, 2019, pp. 23-24), se están vinculando cada vez más a la explotación y control de los recursos naturales no renovables como fuente de financiación. Al respecto, los análisis realizados en la consolidación de la PDS advierten que,

[...] es notoria la progresiva participación de GAO en la extracción ilícita de minerales y su posterior comercialización, actividades que generan ingresos similares a los producidos por el narcotráfico y que, al igual que los cultivos de coca, son los factores principales de daño a los recursos hídricos, los parques naturales, los páramos y, en general, a los recursos naturales del país, los cuales representan en su conjunto el más importante activo estratégico de la Nación. (MinDefensa, 2019, p. 26)



Foto: www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2019/09/05/una-mineria-que-beneficie-a-todos/



Foto: www.elceo.com/negocios/concesiones-ley-minera-consulta-ciudadana/



Foto: www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2018/08/el-precio-de-los-commodities-en-la-mineria-un-factor-fundamental-en-este-campo/

Sumado a lo anterior, la PDS reconoce que la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio generan espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho, lo que da lugar a marginalidad social, política y económica, que aprovechan los grupos criminales (MinDefensa, 2019, p. 23). Por todo lo anterior, la Fuerza Pública debe constantemente plantearse diseños institucionales efectivos ante las nuevas dinámicas criminales. Estos diseños institucionales deben dirigirse a comprender la seguridad como un proceso multidimensional que integre respuestas articuladas desde el Estado, como lo sugiere la misma PDS. Tomando como punto de partida la innovación institucional que se requiere en la Fuerza Pública, esta debe priorizarse para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral entendidas como:

[...] espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad; vacíos de institucionalidad o con una precaria presencia estatal; ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente que están en alto riesgo o franjas de frontera, lo cual les otorga un carácter estratégico. (MinDefensa, 2019, p. 38)

En el caso concreto de Colombia, la existencia y explotación de recursos naturales no renovables tiene una relación directa con el diseño institucional de la Fuerza Pública, por ello en nuestro caso en particular no podemos hablar de condiciones de desarrollo económico sin que estas estén vinculadas a la seguridad y su diseño institucional. Precisamente, esto hace parte del argumento inicialmente planteado en este documento en relación con la necesidad de contar con unas instituciones públicas y habilidades del Estado que protejan desde lo político y lo económico al modelo extractivo. Esta protección es, por esencia, una función desempeñada por la Fuerza Pública, así como la de liderar, coordinar y articular a las demás instituciones estatales para generar una evolución positiva del modelo extractivo. La pregunta que se hace necesario responder es, ¿Y por qué la Fuerza Pública debe liderar? Y la respuesta, aunque es sencilla, también es contundente: porque en la Fuerza Pública se encuentran las mayores capacidades del Estado para afrontar inicialmente las contingencias subnacionales en

áreas desarticuladas, es decir, un conjunto de capacidades de movilidad, transporte, control de área, seguridad, el talento humano capacitado y su disposición y vocación del servicio, que constituyen la principal herramienta del Estado para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados por el gobierno nacional para sentar las bases del desarrollo económico de las regiones antes mencionadas.

Esta misma lógica estatal se presenta al querer garantizar y mejorar las condiciones existentes en Zonas de Construcción de Legalidad, entendidas estas como:

[...] aquellos territorios en los que se han generado condiciones mínimas de seguridad y es necesario promover acciones articuladas con el resto de las instituciones públicas, privadas e internacionales con el fin de transitar del control militar del territorio al control institucional y democrático. (MinDefensa, 2019, p. 39)

En estas zonas se concentran las operaciones logísticas asociadas al traslado y transformación de los recursos naturales. Finalmente, el papel de la Fuerza Pública de nuevo es determinante dentro de las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad, conceptualizadas estas como:

[...] zonas del país donde las amenazas a los derechos y la seguridad ciudadana provienen

La PDS reconoce que la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio generan espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho, lo que da lugar a marginalidad social, política y económica, que aprovechan los grupos criminales.

de la delincuencia común y cuya respuesta en materia de seguridad está a cargo, principalmente, de la Policía Nacional. En las ciudades, pueblos y zonas urbanas delinquen bandas, pandillas y existen fenómenos de menudeo de drogas, extorsión y problemas de convivencia ciudadana. (MinDefensa, 2019, p. 39)

pues en estas zonas es donde principalmente se monetiza, se gestionan nuevos negocios y se comercializan los productos finales asociados al modelo de extractivismo.

Reflexiones finales

A manera de conclusión, parte de las condiciones bajo las cuales los recursos naturales contribuyen al desarrollo de un país permite sugerir que no existen modelos extractivos, distributivos, económicos o de inclusión que se puedan replicar de forma homogénea en todos los países; se deben tener en cuenta, como mínimo, las consideraciones propias del país relacionadas con espacio, tiempo y tradición en la organización social de base, así como el nivel de institucionalización de la gestión del conflicto asociado al modelo. De igual manera, la alineación de los acuerdos políticos, los arreglos institucionales, los modelos económicos y los planes de desarrollo en los diferentes niveles de organización estatal son definitivos e importantes en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo planteados. Por otra parte, se puede considerar que el desarrollo se favorece por el diseño adecuado de instituciones inclusivas que garanticen la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la administración de justicia, la redistribución equitativa de excedentes, la libre empresa, la equidad de los mercados, la competencia, las oportunidades equitativas, la infraestructura adecuada y los servicios públicos. Lo anterior se complementa con un Estado central de características particulares como: políticas inclusivas, participación plural, de estabilidad política, de amplia base democrática, de estrategias adecuadas de anticorrupción, con monopolio de las armas, con capacidad de coerción, que garantice el orden y la ley y de poder limitado por contrapesos.

Los orígenes, las dinámicas y las consecuencias de los procesos de enganche y desenganche de la economía mundial a partir de la explotación de recursos naturales aún carecen de mayor complejidad en sus explicaciones.

Entonces, los orígenes, las dinámicas y las consecuencias de los procesos de enganche y desenganche de la economía mundial a partir de la explotación de recursos naturales aún carecen de mayor complejidad en sus explicaciones. Cabe resaltar que aún es encendido el debate sobre los dos aspectos abordados en este documento, y resumidos en dos preguntas: 1) ¿El Estado y las instituciones son —y en qué condiciones— agentes del desarrollo?; 2) ¿Los recursos naturales son una maldición para el desarrollo económico? Implícitamente, tomo postura con la selección de la literatura abordada, que se asocia, en ambos casos, a una sola línea, y concede así una alta importancia a la agencia del Estado y sus instituciones y a la oportunidad que ofrecen la explotación de recursos naturales para el desarrollo. Sin embargo, al considerar que estos aspectos son condiciones necesarias, resulta que no son suficientes en sí mismos.

Dentro de estas premisas existen tensiones aun no resueltas y en contradicción, algunas de las cuales se identificaron para evidenciar que: 1) pueden existir instituciones de *good governance*, pero si el modelo extractivo no es integrador, se está legitimando el subdesarrollo; 2) puede existir un modelo de explotación integrador, pero si no existe su protección institucionalizada desde la economía y la política, se puede estar generando un efecto contrario al progreso.

Por lo tanto, luego de superada la euforia inicial la lucrativa explotación de recursos naturales, la atención se debe trasladar de maximizar la explotación de estos recursos a la regulación institucionalizada de los efectos sociales, políticos y económicos que se generen por el recurso emergente, si se quiere lograr una asociación positiva entre la explotación de recursos naturales y desarrollo. Así, entonces, se deben examinar múltiples variables en cada caso en particular, pues tampoco existen fórmulas universales al respecto. Sin embargo, como respuesta al cuestionamiento inicial y a partir de los referentes explicados, se puede considerar que existe una asociación más fuerte entre el desarrollo y la explotación de recursos naturales cuando los diseños extractivos son inclusivos, participativos e integradores socialmente y la agencia institucional (economía y política) protege el modelo extractivo y propende por aumentar el bienestar y la agencia en los individuos de forma general.

Para concluir, esta agencia institucional, en el caso colombiano, principalmente se focaliza en la Fuerza Pública, en ella se resaltan tres elementos que se deben integrar y tener en cuenta

en el diseño institucional por sus comandantes en los diferentes niveles de decisión para garantizar una adecuada explotación de los recursos naturales, o por lo menos que esta, no se convierta en una oportunidad simbiótica de crecimiento y desarrollo de organizaciones criminales. El primer elemento es la necesidad por prestar la seguridad en los lugares de extracción, la cual incluye la seguridad física de la infraestructura, el personal que labora en ella y el desarrollo de las operaciones de extracción principalmente desarrolladas en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral; el segundo es garantizar el traslado y transformación de los recursos naturales que usualmente sucede en las Zonas de Construcción de Legalidad y finalmente permitir la comercialización, la realización de nuevos negocios, la realización de transacciones y las demás operaciones comerciales asociadas al modelo extractivo que se concentran en su etapa final principalmente en las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad. La comprensión adecuada del rol diferenciado de la Fuerza Pública en estas zonas permitirá hacer los ajustes institucionales para responder de manera efectiva a los desafíos planteados en ellas. 🦋

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., Robinson James, A. (2012). La creación de la prosperidad y la pobreza. En *¿Porque fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (pp. 91-120). Bilbao: Ediciones Deusto.
- Bebbington A. (2013). *Natural resource extraction and the possibilities of inclusive development: politics across space and time*. ESID Working Paper, 21.
- Crabtree, J., Crabtree-Condor, I. (2012). The politics of extractive industries in the Central Andes. En Bebbington, A. (ed.), *Social conflict, economic development and extractive industry: Evidence from South America* (pp. 46-64). Routledge.
- González Espinosa, A. C. (2013). La sociedad civil como "conjuro" a la maldición de los recursos naturales: Vigilancia ciudadana a la renta extractiva en Colombia y Perú. En González Espinosa, A. C. (coord.), *Los retos de la gobernanza minero-energética* (pp. 105-139). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kahn, M. (2009). *Corruption and Governance in South Asia: General survey*. En *South Asia 2006*. Europa publications.
- Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa). (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: MinDefensa.
- Thorpe, A., & Aguilar Ibarra, A. (2010). Los modelos económicos de utilización de recursos naturales en Latinoamérica. *Ensayos de Economía*, (36), 121-143.