

## Colombia: evaluación inicial del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos

Fernando Patzy y Juan Luis Dammert

### Mensajes clave

- La pandemia ha desacelerado el crecimiento económico de Colombia, pero por sus reservas y su capacidad de endeudamiento, el país está bien posicionado para hacer frente a los desafíos económicos que trae la emergencia sanitaria
- El petróleo es el principal producto de exportación del país. Sin embargo, Colombia prevé que sus reservas duren solo cinco años más. Es probable que los planes del Gobierno para atraer a nuevos inversionistas enfrenten importantes desafíos a la luz de la caída de los precios del petróleo y de los impactos económicos mundiales causados por la pandemia.
- Como resultado de la caída de la demanda de petróleo, las refinerías colombianas están operando a una capacidad reducida, aun así, la capacidad de almacenamiento de petróleo del país podría ser superada pronto.
- El carbón, la exportación minera más importante de Colombia, está en riesgo debido a los precios históricamente bajos y a la oposición ambiental global al uso de este combustible.
- Si Colombia no reduce su dependencia a las exportaciones de petróleo, existe el riesgo de dar concesiones ambientales, sociales y económicas para atraer inversionistas al sector.

### ACERCA DE ESTE DOCUMENTO

Este documento pertenece a una serie de informes de países producidos por NRGi para resumir la evolución de la situación de la pandemia y sus impactos económicos. Debido a las circunstancias, el análisis se encuentra sujeto a posibles cambios y podrá ser actualizado a su debido tiempo.

### RESUMEN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS

En 2019, Colombia logró un crecimiento del 3,3 %, su tasa de crecimiento más alta desde 2014. El país tiene una sólida calificación de crédito BBB y reservas internacionales de USD 53,3 mil millones. La deuda representa el 51 % del producto interno bruto (PIB). Colombia aún no ha requerido alivio de la deuda tras la pandemia de coronavirus.

Sin embargo, la pandemia ha afectado negativamente la economía y las perspectivas de crecimiento de Colombia para el 2020. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) han previsto que la economía se contraerá (en menos 2,4 % y menos 2,6 %, respectivamente). Sin embargo, con sus reservas y capacidad de endeudamiento, Colombia parece poder frente a los desafíos económicos que enfrenta. El Gobierno ha creado un Fondo Nacional de Mitigación de Emergencias (FOME), que tiene permitido pedir prestado a un interés del 0 % a los fondos de ahorro vinculados al sistema de regalías del país. El Gobierno devolverá los recursos a los fondos del presupuesto de 2021.

En 2019, los sectores minero y petrolero de Colombia representaron el 5,55 % del PIB (3.69 % del petróleo y 1.86 % de la minería). Ese mismo año, el petróleo fue el principal producto de exportación del país, al representar el 40,42 % de todas las exportaciones; en tanto que el carbón representó el 14,35 % de todas las exportaciones.

## IMPACTO SOBRE EL SECTOR DEL PETRÓLEO Y EL GAS

Ecopetrol, la empresa petrolera nacional (88 % de propiedad estatal y 12 % de propiedad privada), produce el 60 % del petróleo del país. Aproximadamente 38 empresas privadas producen el volumen restante. La caída de la demanda de petróleo ha significado que las refinerías colombianas, de las que Ecopetrol también es responsable, operen a una capacidad **significativamente reducida** y su capacidad de almacenamiento se está agotando.

Las reservas de petróleo de Colombia están en rápida disminución y se espera que duren menos de cinco años. Dado el importante papel que desempeña el petróleo en su economía, Colombia quiere aumentar sus reservas atrayendo inversiones extranjeras para explorar y explotar yacimientos convencionales y marítimos. Asimismo, quiere empezar a explotar reservas no convencionales a través de la fracturación hidráulica (fracking). Sin embargo, hay una resistencia significativa del público, y hasta ahora, el programa de fracturación hidráulica no ha progresado.

En relación con la primera estrategia (atraer nuevas inversiones), Colombia había planificado dos rondas de licitación para el 2020. La primera ronda fue para zonas terrestres y marinas de alto potencial, y la segunda fue para una subasta de áreas maduras cedidas por Ecopetrol. En la primera ronda precalificaron 29 empresas que debían presentar sus ofertas en mayo. Existe la preocupación de que la pandemia de coronavirus haya afectado el interés y la posición financiera de los inversores. La entidad reguladora, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), **ha anunciado** que modificará los términos y está estudiando la introducción de incentivos para mantener el interés de las empresas precalificadas. La exploración de reservas no convencionales no es factible bajo las condiciones actuales de precios debido a los altos costos de extracción.

## IMPACTO SOBRE EL SECTOR MINERO

El país produce principalmente carbón y oro, además de níquel y esmeraldas. El Gobierno ha eximido a las operaciones mineras de la paralización. Sin embargo, las grandes operaciones mineras de carbón de la Guajira y César han reducido sus actividades para mitigar la expansión del coronavirus. A diferencia de lo anterior, la minería del oro continúa, principalmente en Antioquia, posiblemente debido a los altos precios de este mineral.

Un grupo de empresarios destacados provenientes de diversos sectores -incluidos los presidentes de Anglo Gold Ashanti y el gremio de grandes empresas mineras, la Asociación Colombiana de Minería (ACM), **han pedido ayuda al presidente Iván Duque para hacer frente a la crisis**. Sus demandas incluyen la suspensión temporal del impuesto sobre el valor añadido y la reducción permanente del impuesto sobre la renta. Específicamente para el sector extractivo, han pedido procedimientos abreviados para algunas cuestiones, tales como consultas previas y licencias ambientales. El Gobierno aún no ha respondido.

## IMPACTO SOBRE LAS RECAUDACIONES

La Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), el gremio de compañías petroleras de Colombia, ha declarado que si el precio del petróleo (Brent) permaneciera en USD 25 por barril durante el resto del año, reduciría la producción en 100.000 barriles por día, lo cual conduciría al cierre de por lo menos 390 pozos y una disminución de la producción anual del 12 %. En términos fiscales, esto significaría que las regalías cobradas a Ecopetrol y a las empresas privadas se reducirían de USD 4 mil millones en 2019 a USD 1 mil millones en 2020.

En 2019, Ecopetrol logró un excelente nivel de ganancias, que representó aproximadamente USD 2,3 mil millones en dividendos para el estado colombiano. En el primer trimestre de 2020, Ecopetrol obtuvo un beneficio neto de USD 34,2 millones, una caída del 95 % en comparación con el mismo período de 2019.

La ACP ha pedido al Gobierno que reduzca las tarifas de transporte de petróleo crudo por oleoducto a fin de mitigar los impactos de la caída del precio del petróleo. La proporción de los costos de transporte en el costo de producción por barril es significativa. La entidad reguladora está considerando reducir la tarifa de transporte, lo que tendría un impacto adicional sobre las ganancias de Ecopetrol, que controla el 80 % de los ductos.

Una cuestión más a considerar, en relación con los ingresos de las industrias extractivas, es que una reforma constitucional aprobada en el 2019 modifica el sistema de regalías y, por ende, la asignación de derechos de petróleo, gas y minería, principalmente para favorecer a los territorios productores. Una de las consecuencias es una reducción de la asignación al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que apoya los presupuestos subnacionales, de 30 % a 4,5 %. Se trata de una reducción del ahorro que beneficia a todas las zonas subnacionales en favor de un aumento de los ingresos por gastos de las regiones productoras. Por lo tanto, el FAE tendrá muchos menos recursos para enfrentar futuras crisis o la volatilidad de los precios del petróleo. En el curso del año 2020, el parlamento debe aprobar una ley para adaptar el sistema de regalías a esta reforma constitucional. Actualmente se está debatiendo la ley.

En general, en el corto plazo Colombia tiene la capacidad económica para responder a la crisis utilizando el ahorro y, si es necesario, el espacio fiscal para pedir prestado a fin de poder hacer frente al shock económico ocasionado por el coronavirus. Sin embargo, en 2020 el país sufrirá una caída significativa en los ingresos de las extractivas, particularmente del sector petrolero. Las predicciones relativas a los precios del petróleo siguen siendo inciertas y cuestionadas, pero existe la posibilidad de que los precios bajos afecten los ingresos anuales del país a más largo plazo.

## IMPACTO EN LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

No se percibe ningún revés en términos de transparencia sectorial y no parece haber impacto en el proceso de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la organización global que publica informes anuales de transparencia del gobierno y la industria sobre el sector del petróleo, el gas y la minería, y hace sugerencias sobre el modo en que los países y las empresas pueden mejorar la gobernanza de los productos extractivos. En general, el Gobierno ha sido transparente con respecto a sus acciones en relación con la pandemia. Las entidades encargadas del control y supervisión, como la Fiscalía General y el parlamento, están ejerciendo plenamente sus funciones.

---

Más allá de la transparencia, los agentes de supervisión deben vigilar los efectos de la pandemia sobre las normas sociales y ambientales. A manera de ejemplo, en los últimos meses ha habido controversia en torno a las propuestas para avanzar en los procesos en línea de consulta previa con los pueblos indígenas. Esto encontró la oposición de organizaciones indígenas y ambientales, y el Gobierno ha cambiado su posición.

## DE CARA AL FUTURO

La dependencia del petróleo es un riesgo importante para Colombia. El país tiene limitadas reservas de petróleo y poco éxito reciente en la exploración. La explotación no convencional (fracturación hidráulica o fracking), que es a la vez cara y muy controvertida, no parece una alternativa viable, al menos a corto plazo. La industria del carbón también está en riesgo. En un escenario de precios bajos y de eliminación progresiva de esta fuente de energía (especialmente en Europa), prevemos igualmente que disminuyan las regalías del carbón (segundo en importancia después del petróleo).

En este contexto, y dada la caída de los precios del petróleo y el carbón, Colombia debe empezar a pensar seriamente en alejarse de su dependencia de estos productos básicos como medios de obtención de ingresos. A corto plazo, dado que el petróleo y el carbón han sido importantes atractivos de la inversión extranjera directa, el riesgo es que, en un escenario de bajos precios, el Gobierno reduzca los estándares sociales y ambientales y haga tratos inadecuados con los inversionistas (el llamado efecto de “carrera hacia el fondo”). A largo plazo, si no se aleja de la dependencia, se corre el riesgo de un grave deterioro económico.

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) acaba de demostrar su utilidad en la provisión de fondos de emergencia para sostener la caída de los presupuestos subnacionales y, por lo tanto, se está cuestionando la reforma del sistema de regalías, que reduce sustancialmente la asignación de ingresos extractivos del fondo. Por último, Colombia está trabajando en un marco para desarrollar áreas estratégicas para la minería, en principio con subastas competitivas y estándares sociales y ambientales más altos. El país espera desarrollar aún más su potencial en las esferas del cobre y el níquel, mirando hacia el futuro en lo que se refiere a la demanda de estos minerales en el contexto de la transición energética mundial.

## SOBRE LOS AUTORES

Fernando Patzy es senior officer en América Latina de Natural Resource Governance Institute (NRGI). Juan Luis Dammert es el director de NRGI para América Latina.

The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.  
Learn more at [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)