



## Estudio sobre el papel de la industria extractiva ante la crisis del **COVID-19** en Colombia y sus implicaciones en el territorio

## CONTENIDO

PREFACIO .....	6
OBJETIVO.....	7
1. IMPACTOS GENERALES SOBRE EL MERCADO INTERNACIONAL DEL PETROLEO, CARBÓN Y ORO, PRODUCIDOS POR LA PANDEMIA DE COVID-19 .....	8
2. ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS FISCALES NACIONALES Y SUBNACIONALES PRODUCIDOS POR LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19 .....	23
3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA OFICIALES Y PRIVADAS PARA CONTRARRESTAR EL AVANCE DEL COVID-19 EN EL SECTOR EXTRACTIVO...38	
4. BALANCE Y PROPUESTAS PARA MINIMIZAR LOS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RELACIONADA CON EL SECTOR EXTRACTIVO... 52	
5. PROPUESTAS PARA AFRONTAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA Y COMENTARIOS FINALES .....	55
Referencias .....	62



## INDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Proyección de la demanda mundial de petróleo tras el impacto del COVID-19 por trimestre - 2020 (Millones Bbl/día) (Revisión de la demanda en miles Bbl/día).....	11
<b>Figura 2.</b> Acuerdo OPEP+ para ajustar producción.....	12
<b>Figura 3.</b> Expectativas de inversión global en exploración y producción.....	13
<b>Figura 4.</b> Precios al contado de Petróleo Brent y del WTI (USD\$/Bbl - FOB) entre marzo a septiembre de 2020 .....	14
<b>Figura 5.</b> Cambio anual en la demanda global de carbón a 2020 (Mtce) .....	15
<b>Figura 6.</b> Demanda nacional promedio de energía (GW).....	16
<b>Figura 7.</b> Cambios en la demanda mensual promedio de energía (GW).....	17
<b>Figura 8.</b> Participación de carbón en la generación de energía a 2040 en escenario de desarrollo sostenible .....	18
<b>Figura 9.</b> Composición de la demanda de oro por sector 2010-2019.....	20
<b>Figura 10.</b> Composición de la demanda de oro por sector 1T-2019 a 2T-2020..	20
<b>Figura 11.</b> Composición de la oferta de oro 1T-2019 a 2T-2020.....	21
<b>Figura 12.</b> Comportamiento del precio del Oro Agosto 2019 a agosto 2020	22
<b>Figura 13.</b> Producción de oro por departamento 2012- 2020 (1T).....	23
<b>Figura 14.</b> Producción de carbón 2012 - 2020 Mill Ton. con escenario COVID-19 en 2020.....	27
<b>Figura 15.</b> Variación de la producción Colombiana de Petróleo en el 2020 .	28
<b>Figura 16.</b> Participación del sector extractivo en porcentaje del PIB.....	29
<b>Figura 17.</b> Costos de producción de 1 barril de petróleo en Colombia (sin exploración).....	30
<b>Figura 18.</b> Exportaciones Colombianas de crudo por destino - Abril 2019 vs Abril 2020 .....	30
<b>Figura 19.</b> Exportaciones de Colombia según grupos de productos CUCI abril 2019 vs abril 2020.....	31
<b>Figura 20.</b> Seguimiento a la transferencia de recursos de regalías al SGR 2019-2020 .....	33
<b>Figura 21.</b> Seguimiento al recaudo de Regalías por la explotación de Minerales 2019 - 2020.....	34
<b>Figura 22.</b> Distribución de AD de regalías hidrocarburos frente al Presupuesto SGR 2019-2020 .....	35
<b>Figura 23.</b> Escenarios de crecimiento Post COVID-19 a 2026 .....	55
<b>Figura 24.</b> Demanda de carbón por región (Mtoe).....	56

## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Proyecciones de crecimiento de las principales economías en 2020 .....	9
<b>Tabla 2.</b> Proyecciones de Producción de carbón y oro por el COVID-19 .....	24
<b>Tabla 3.</b> Actividad minera y porcentaje de PIB por Departamento .....	25
<b>Tabla 4.</b> Ley 1942 de 2018 Ingresos del SGR 2019-2020 .....	32
<b>Tabla 5.</b> Estimación de Regalías por la explotación de Minerales 2020 ANM ...	36

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ACM	Asociación Colombiana de Minería
ACP	Asociación Colombiana de Petróleo
AD	Asignación directa (de regalías)
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BanRep	Banco de la República
BBL	Barril de petróleo
CBGR	Central bank gold reserve survey
COP	Peso colombiano
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas
EGA	Escenario de gasificación alta
EIA	US - Energy Information Administration
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative - Colombia
ERNC	Energías renovables no convencionales
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes

FOB	Free on board
GLP	Gas licuado de petróleo
GW	Gigavatio
IEA	International Energy Agency
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MME	Ministerio de Minas y Energía
Mtoe	Million tonne oil equivalent
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPEP+	Incluye los miembros oficiales de la organización + otros 10 grandes productores (Azerbaiyán, Bahrein, Brunéi, Kazajstán, Malasia, México, Omán, Rusia, Sudán del Sur y Sudán)
PDET	Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIB	Producto Interno Bruto
PTO	Plan de Trabajos y Obras
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SIMCO	Sistema de Información Minero Colombiano
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
TCE	Tonne Coal Equivalent
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRM	Tasa Representativa del Mercado
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
USD	Dólar estadounidense
WTI	West Texas Intermediate
YNC	Yacimientos no convencionales

## PREFACIO

El mundo enfrenta una de las peores crisis económicas y sanitarias de las últimas décadas como consecuencia de la aparición a fines de 2019 de un nuevo tipo de coronavirus altamente contagioso, lo anterior ha obligado a los gobiernos a tomar medidas necesarias para contener su avance. La necesidad de establecer cuarentenas para favorecer el distanciamiento físico y la prohibición de ciertas actividades buscando el control de la enfermedad han implicado un descenso de la actividad económica, con el consecuente impacto en el empleo, el comercio y en general toda la cadena de producción, distribución y consumo.

Al momento en que se redacta este documento las proyecciones siguen siendo inciertas acerca de la magnitud que tendrá en las economías y las finanzas públicas en todos los países del mundo y la posibilidad de rebrotes de la enfermedad continúa latente. A la par se hacen esfuerzos importantes para por un lado avanzar en medidas sanitarias, búsqueda de una vacuna y por otro para mantener a flote la economía, atender las necesidades básicas de la población y la búsqueda de estrategias de reactivación económica.

En este contexto, la industria extractiva no es la excepción; por un lado las empresas han debido afrontar las exigencias impuestas por la pandemia para continuar con sus operaciones y seguir siendo un actor relevante en los territorios en donde operan, en los que existen además altas expectativas como fuente de ayudas; y por el otro lado las autoridades han debido afrontar la necesidad de apoyar y darle continuidad a la actividad a la par de buscar mecanismos para que se pueda operar en condiciones de higiene adecuadas y en medio de un mercado internacional altamente deteriorado.

El presente trabajo trata de resumir el escenario internacional y nacional al que se ha enfrentado la industria extractiva colombiana en el contexto del COVID-19, mostrando sus acciones y respuestas a los retos impuestos por la pandemia. Con el fin de contar con diferentes visiones por parte de los actores relacionados con el sector extractivo, se realizaron una serie de entrevistas y diálogos de contexto en los cuales se recogieron cifras, experiencias, opiniones, análisis y escenarios frente al COVID-19 y su incidencia en el sector para el oro, carbón y petróleo. Para esto se tuvo contacto con representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes del gobierno a nivel nacional y territorial, los gremios minero y petrolero y con algunas empresas de minería. Lo anterior permitió identificar las acciones que se vienen tomando como respuesta a la pandemia junto a los principales retos que enfrentan tanto el sector como los territorios, con miras a la reactivación económica en el contexto actual.

Este estudio se realizó en el marco del proyecto “Cooperación triangular para el fortalecimiento de la implementación de la EITI en Colombia y Perú”, apoyado por la cooperación alemana. El escenario de EITI Colombia ha servido como un espacio de diálogo informado y propositivo alrededor del sector extractivo y sus potenciales en el desarrollo de los países y regiones, lo cual se ha reflejado en el reconocimiento internacional al país en cuanto a la calidad de la implementación de la iniciativa.

Agradecemos a NRGI, a la Fundación Ford, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Alcaldía de Montelíbano – Córdoba, a la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), a la Asociación Colombiana de Minería (ACM), a las empresas Cerrejón, Mineros aluvial SAS - Grupo Mineros, Coodmilla y Minminer por su tiempo y generosidad para compartir sus experiencias y visiones sobre el tema.



## OBJETIVO

Construir un documento que permita documentar el desempeño y generar propuestas ante el impacto que se ha generado en la industria extractiva colombiana y en las finanzas públicas relacionadas con el sector extractivo, como consecuencia de las alteraciones provocadas por la pandemia de COVID-19. Lo anterior, por medio de la contextualización sobre el comportamiento de los precios del petróleo, el oro y el carbón, los principales productos extractivos de exportación del país; su impacto en la economía colombiana (donde la industria extractiva aporta cerca del 6% del PIB) y la caracterización de experiencias exitosas en el manejo de la crisis del COVID-19 por parte de las empresas del sector.

Esto como parte de las acciones de sensibilización sobre el manejo de la crisis que viene realizando el sector y la generación de estrategias para el relacionamiento con los actores territoriales, además de generar recomendaciones de política pública como respuesta a los impactos económicos de la pandemia.

Dichas recomendaciones consideran el panorama cambiante del sector extractivo en el periodo analizado, con el fin de plantear líneas de acción para sostener la productividad observando los estándares socio ambientales, fortalecer la inversión de calidad y diversificar el portafolio minero-energético, con el fin de contribuir a la generación de recursos para el Estado y los territorios, que se traduzcan en bienestar social y económico para los ciudadanos en el territorio nacional.

En un escenario incierto en el mercado internacional con precios bajos y ralentización de la actividad económica mundial, aparecen en el panorama una serie de aspectos que se deben analizar, relacionados con identificar si es necesario fortalecer la producción para suplir las necesidades energéticas y el sostenimiento de economías regionales dependientes de sector extractivo, la generación de incentivos por parte de los gobiernos, el ajuste en las estructuras de costos y el correspondiente impacto en la economía junto a las dinámicas de diversificación económica local, entre otros.

El estudio aporta al requisito *EITI No. 7. Resultados e impacto* (EITI Colombia, 2019) en cuanto al fortalecimiento del debate público sobre los ingresos que genera el sector y su papel como actor dinamizador de las economías locales y en las finanzas del Estado colombiano; además de analizar las buenas prácticas, las lecciones aprendidas en el manejo del COVID-19 y otros fenómenos del mercado como la reducción del precio de varios commodities a nivel internacional, el aumento de la TRM, entre otros.

El estudio se ha realizado entre junio y agosto de 2020, más un periodo de revisión en la primera mitad de septiembre, periodos caracterizados por una gran volatilidad de los mercados. Debido al horizonte del análisis a la fecha de redacción de este documento, aún siguen sucediendo eventos que mantienen en dificultades a la economía mundial y de los cuales no es posible pronosticar su devenir.

# 1. IMPACTOS GENERALES SOBRE EL MERCADO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO, CARBÓN Y ORO, PRODUCIDOS POR LA PANDEMIA DE COVID-19

El nuevo escenario global generado por la aparición del COVID-19 en China a finales de 2019, ha impactado todas las actividades económicas a nivel mundial, incidiendo de manera importante en los mercados internacionales de commodities. Si bien podemos mencionar distintos productos dentro de la industria extractiva, nos enfocaremos en el petróleo, carbón y oro dada su importancia en materia de exportaciones, generación de rentas nacionales y territoriales e influencia en el desarrollo y estabilidad socioeconómica de varias regiones en Colombia.

Con el fin de proteger a la población y reducir el contagio, los distintos gobiernos a nivel global decretaron cierres obligatorios, suspensión de diferentes actividades y condiciones restringidas de operación para otras. En línea con esta dinámica las empresas del sector extractivo ajustaron sus operaciones, atentos a las acciones en materia de regulación y normatividad gubernamental, las cuales en gran parte de los países se realizaron de manera ágil. Esto permitió continuar de manera escalonada con la actividad económica en distintas regiones del mundo.

Para dar continuidad a determinadas actividades económicas, distintos Estados plantearon para el sector extractivo estrategias como el mantenimiento de operaciones, acciones de recuperación de la reactivación económica y sectorial, además del cambio en las estructuras de organización y administración del recurso humano durante la primera parte de la pandemia. En línea con lo anterior distintas compañías han generado estrategias de trabajo a distancia por medio de elementos como computadores y acceso a servidores para tareas que no están directamente en el campo.

Para las acciones que no permiten gestiones remotas, la garantía de elementos de higiene, protección y seguridad en el trabajo ha sido un pilar de la industria a nivel mundial y Colombia no ha sido la excepción. La industria ha dado respuesta organizada, reflejando un fuerte compromiso en este aspecto. Así mismo el fortalecimiento de sus cadenas de suministro desde el lado de la oferta como de la demanda, la estructura de planes y políticas de inventarios, el análisis de necesidades logísticas, la prospección de escenarios y los ajustes en los canales de comercialización, son algunos de temas que se han fortalecido dentro de la agenda del sector.

Al analizar el mercado internacional, los resultados son mixtos para los distintos commodities, aunque en menor o mayor medida todos los productos se han visto afectados, incidiendo de manera directa en los resultados de la industria nacional.

## CONTEXTO INTERNACIONAL

Algunos analistas del mercado internacional como WoodMackenzie (2020) estiman que a partir de la caída de la economía anunciada varios meses atrás y su agudización de la crisis generada por la COVID-19, la economía global caerá en 4% para el presente año. En el análisis global, se espera que la zona Euro reduzca su crecimiento hasta en 6,8% mientras que economías como las de Japón y Estados Unidos se estima una caída del 5,1% y de 4,9% respectivamente. Si bien se proyectan algunos comportamientos positivos en países como China e India, las expectativas resultan muy bajas si se tienen en cuenta sus desempeños económicos recientes (UPME, 2020).

En este contexto, los pronósticos de crecimiento para los cuatro trimestres de 2020 son negativos, considerando el segundo como el más agudo en la crisis para este año en las economías más importantes a nivel global.

**Tabla 1.** Proyecciones de crecimiento de las principales economías en 2020

Crecimiento GDP % (Y-o-Y)	2020F					2020F
	2019	Trim 1	Trim 2	Trim 3	Trim 4	
Global	2,3%					-4,0%
China	6,1%	-6,8%	0,5%	3,5%	4,5%	0,5%
India	5,2%	4,5%	-2,4%	-0,1%	1,3%	0,8%
Japón	0,7%	-3,0%	-8,0%	-6,2%	-3,0%	-5,1%
Corea del Sur	1,9%					-1,1%
EE.UU.	2,3%	1,0%	-9,5%	-6,5%	-4,9%	-4,9%
Eurozona	1,3%					-6,8%

Fuente: Adaptado de Wood Mackenzie (Junio 2020)

Estas cifras pronostican una importante caída de la demanda global de bienes y servicios que a su vez tendrá gran incidencia en el crecimiento mundial. Sin embargo, respecto al sector extractivo, productos como el oro han tenido un comportamiento positivo siendo activos deseados en tiempos de crisis, dada la conservación y seguridad de su valor en el tiempo. Por lo anterior es considerado como una inversión segura y un producto fiable de mantenimiento y acumulación de riqueza tanto para inversionistas privados como para la Banca Central a nivel mundial.

## PETRÓLEO

Desde que inició la pandemia del COVID-19 se ha generado una fuerte desaceleración económica, repercutiendo en la demanda y afectando negativamente los precios internacionales del crudo. Además, a principios del mes de marzo de 2020 se produjo el desacuerdo económico entre Rusia y Arabia Saudita frente a la disminución de la producción de petróleo en 1.5 millones de barriles diarios hasta fin de año, buscando mitigar la reducción de precios que se venía presentando en el mercado internacional de petróleo. Al no llegar el acuerdo, se profundizó la caída de los mercados, generando un complejo escenario.

Sumado a esto, el gobierno chino anuncia al mundo los riesgos del virus COVID-19 a raíz de su rápida y fácil transmisión, por lo cual, al evidenciarse casos en Europa y otras regiones, los gobiernos tomaron medidas con el fin de suspender el tráfico de vuelos desde y hacia China. Las afectaciones de la pandemia y su incidencia en el mercado se dan a finales del mes enero de 2020 cuando China se ve obligada a restringir sus actividades en la industria, comercio y movilidad a nivel local e internacional por la aparición del virus.

Lo anterior afectó la demanda de petróleo del gigante asiático, que consume alrededor de 14 millones de barriles que son empleados en maquinaria, combustibles y otros sectores económicos, reduciendo su uso de manera considerable para el mes de febrero de 2020 en cerca de 3 millones de barriles en comparación a 2019, según la Agencia Internacional de Energía (IEA-por sus siglas en inglés).

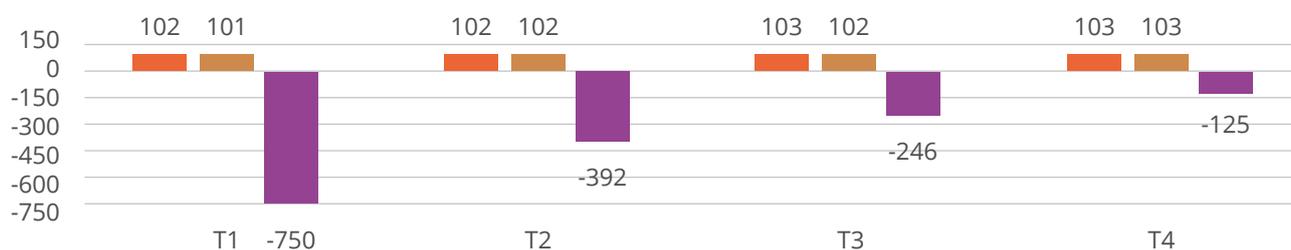
Con el incremento de los contagios, se cerraron varias fronteras a inicios del mes de marzo 2020, lo que repercutió a nivel agregado en las economías, generando mayores presiones a la baja en la cotización del crudo. Este fenómeno venía presentándose desde el mes de febrero, donde empezó a caer su cotización en los mercados internacionales con variaciones negativas de 19,4%. Este escenario de reducción de demanda además de la incidencia China se hizo más evidente cuando el fenómeno se trasladó a Europa y a Estados Unidos, junto a un número creciente de países que impusieron medidas estrictas de contención.

La demanda de petróleo en marzo de 2020 disminuyó en más de 10 millones barriles por día con respecto a marzo de 2019, lo que a nivel agregado redujo la demanda del primer trimestre de 2020 en las economías avanzadas en 2,3 millones de barriles por día en relación con el mismo periodo de 2019. En el resto del mundo la demanda cayó en 3,3 millones de barriles por día.

Según las proyecciones de la IEA (2020) la demanda china de petróleo representó una caída de 1,7 millones de barriles por día. En los países de la OCDE, se estima que la demanda de petróleo en Europa se redujo en 0,9 millones de barriles por día, la de Estados Unidos en 0,8 millones de barriles por día y la de otros países de Asia en 0,6 millones de barriles por día, reflejando una disminución en la demanda total de petróleo de 5,6 millones de barriles por día en el primer trimestre de 2020.



**Figura 1.** Proyección de la demanda mundial de petróleo tras el impacto del COVID-19 por trimestre – 2020 (Millones Bbl/día)<sup>1</sup> (Revisión de la demanda en miles Bbl/día)



- Pre-Covid 19\* (en millones de barriles por día)
- Durante el brote Covid 19\* (en millones de barriles por día)
- Revisión de la demanda (en miles de barriles por día)

Fuente: Statista (2020)

A raíz de la caída de la demanda y del precio de petróleo, la Organización de Países Exportadores de Petróleo – OPEP hizo el llamado para que se recortara la producción de crudo con el fin de incentivar el precio y oxigenar la estructura de almacenamiento y suministro afectados por la pandemia. Además de las tensiones entre Rusia y Estados Unidos, Arabia Saudita anunció la reducción de sus precios de venta con valores entre USD\$4 y USD\$6 el barril y lejos de adoptar los recortes pactados, aumentó su producción por encima de los 10 millones de barriles por día, haciendo frente a las decisiones de Rusia y Estados Unidos en materia de producción.

Esta decisión reflejó la capacidad instalada Saudí para producir más de 12 millones de barriles/día. Lo anterior se tradujo en una cotización el 30 de marzo de USD\$14/Bbl en la referencia WTI y USD\$19,2/Bbl para el crudo BRENT. Esto significó que el precio del crudo BRENT fuera apenas el 36,6% del precio que tuvo a inicio del mes (marzo 2020). Se comenta este mes debido a que fue a mediados del mismo cuando el virus llegó a América Latina y se decretaron las medidas sanitarias para su contención.

Para el mes de abril se logró un acuerdo entre los miembros de la OPEP+ con el fin de ajustar a la baja su producción total de petróleo crudo en 9,7 millones de barriles por día a partir del 1 de mayo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020.

A partir del 1 de julio de 2020 al 31 de diciembre de 2020, el ajuste total acordado será de 7.7 millones de barriles por día, seguido por un ajuste de 5,8 millones de barriles por día durante un período de 16 meses, hasta abril de 2022. Según cifras de la OPEP (2020), la base para el cálculo de los ajustes es la producción de petróleo de octubre de 2018 a excepción de Arabia Saudita y Rusia, ambos con el mismo nivel de referencia de 11 millones de barriles por día.

<sup>1</sup> Nótese que la gráfica plantea la proyección de demanda Pre COVID19 y durante COVID19 a nivel mundial. La revisión de la demanda se muestra en miles de barriles para mayor claridad. Así, los datos plantean una reducción para el T1 de 750000 Bbl/día, T2 de 392000 Bbl/día, T3 de 246000 Bbl/día y T4 de 125000 Bbl/día

Si bien el acuerdo parece válido hasta abril de 2022, será revisado en diciembre de 2021. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos para reducir la producción desde el mes de mayo de 2020, el exceso de oferta y la reducida demanda generada por el confinamiento mundial por el COVID-19, saturó el almacenamiento de crudo mundial que según la IEA (2020) alcanzó su punto máximo en abril de 2020 con 21,5 millones de barriles por día.

Esto ocasionó que el petróleo estadounidense West Texas Intermediate (WTI) para entrega en mayo sufriera una caída histórica, desde USD\$18 por barril al inicio del día a un precio negativo de USD\$ -35,22 al cierre de jornada.

**Figura 2.** Acuerdo OPEP+ para ajustar producción



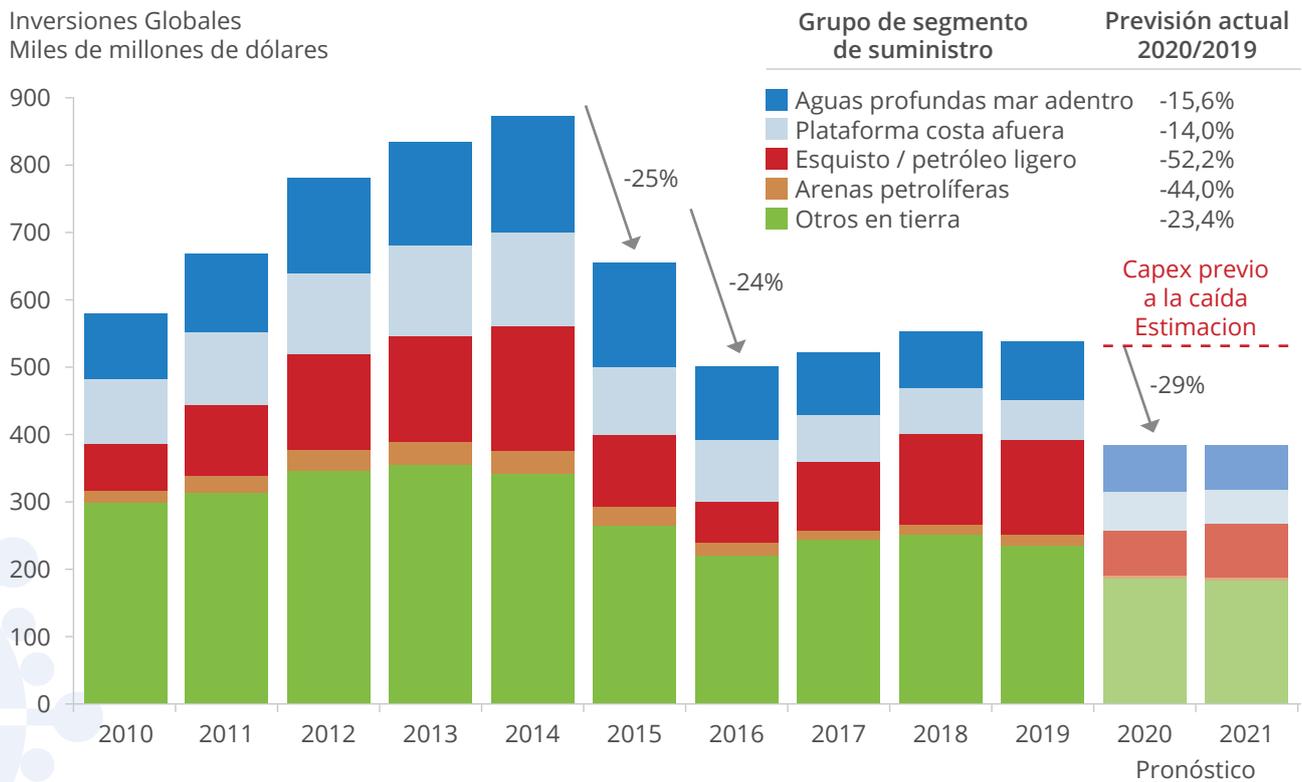
Fuente: Elaboración propia

La sacudida en Estados Unidos también afectó el precio del crudo Brent de referencia en Europa y en el resto del mundo para entrega en junio, que según BBC (2020) disminuyó su valor en 8,90%, llegando hasta los USD\$25,58.

Lo anterior se encuentra alineado con los pronósticos de la OPEP (2020) en relación a que la economía mundial enfrentará una recesión severa en 2020, con una contracción en la economía global de 3.4%. Como es de esperarse, esto generará afectaciones en la industria extractiva y particularmente en el petróleo, donde las compañías están presentando disminuciones en las inversiones en exploración para 2020 y 2021, en aproximadamente un 29%.



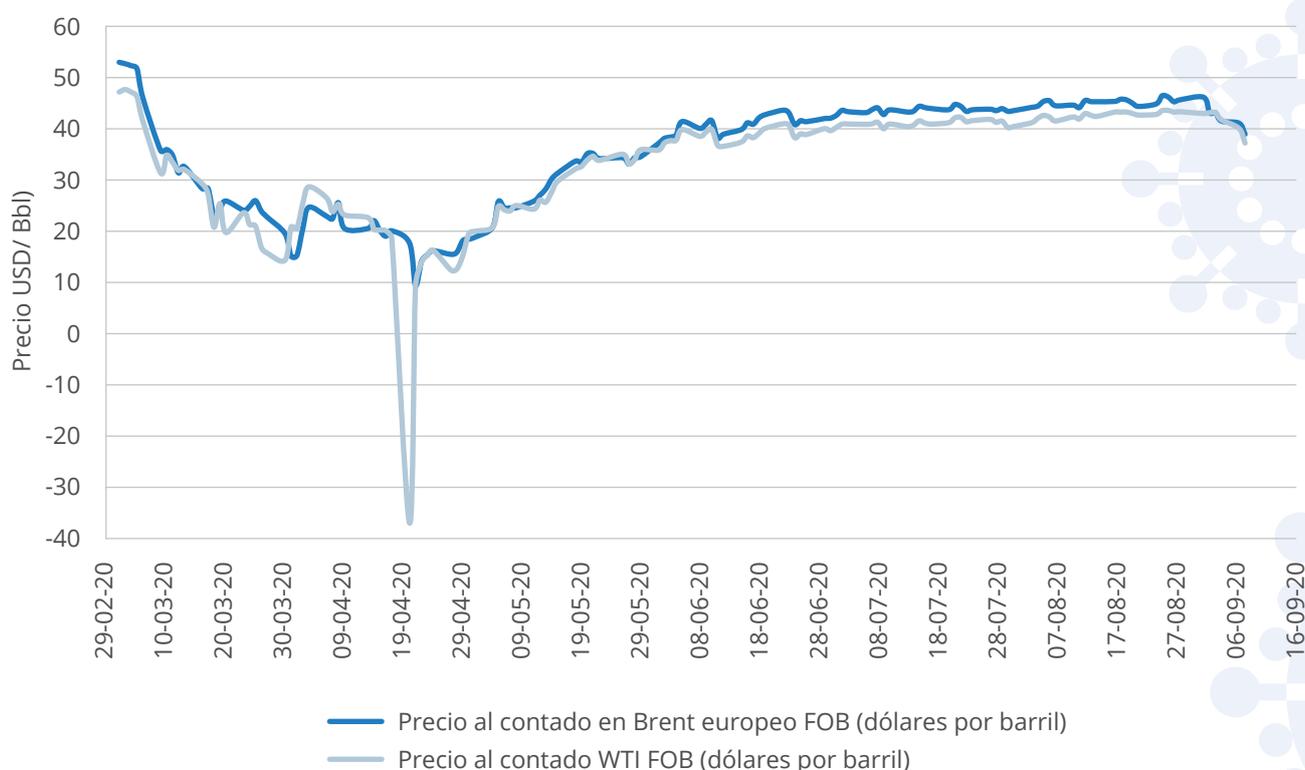
**Figura 3.** Expectativas de inversión global en exploración y producción



Fuente: Adaptado de (Rystad Energy, 2020)

Después del acuerdo realizado en el mes de abril por la OPEP + y la lenta recuperación de la demanda mundial, los precios del petróleo empezaron a reportar repuntes desde el mes mayo hasta el mes de julio, con precios para el 27 de julio de USD43.39 para el crudo de referencia BRENT y USD41.46 para el crudo de referencia WTI, teniendo un incremento de 134,67% con respecto al 1 de mayo de 2020. Al momento de cierre de este análisis los precios se han recuperado hasta un nivel promediando los 40 USD/Bbl.

**Figura 4.** Precios al contado de Petróleo Brent y del WTI (USD\$/Bbl - FOB) entre marzo y septiembre de 2020<sup>2</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EIA (Septiembre, 2020)

Aunque se observa una tendencia hacia la recuperación del mercado internacional de petróleo, la Agencia Internacional de Energía en su último informe mensual afirma que:

*“Si bien el mercado petrolero sin duda ha progresado, la aceleración del número de casos de COVID-19 es un recordatorio inquietante de que la pandemia no está bajo control y el riesgo para nuestra perspectiva de mercado es casi seguramente un inconveniente” (IEA, 2020).*

## CARBÓN

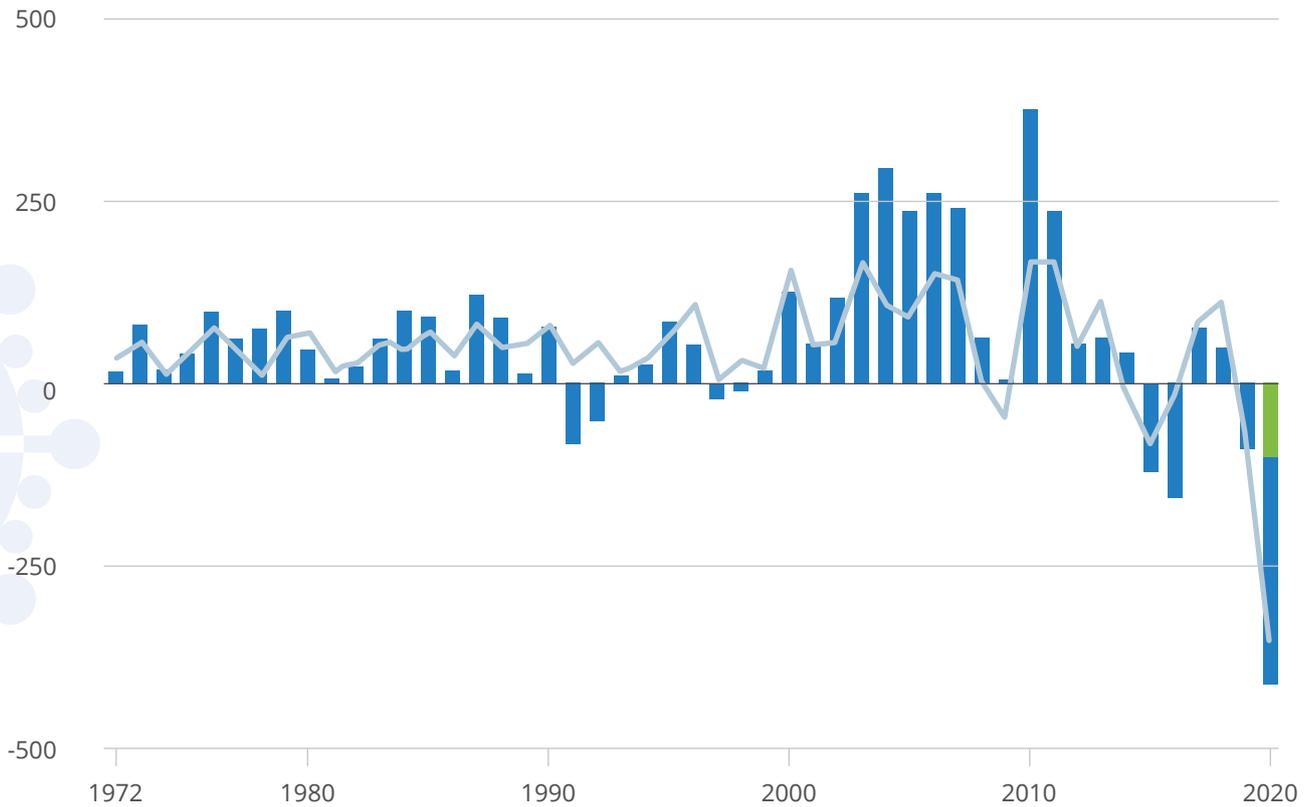
Como parte importante del portafolio de minerales exportables y generador de recursos en materia de regalías en Colombia también se encuentra el carbón, por lo cual las acciones encaminadas a fortalecer la actividad y aprovechar los escenarios de mercado post COVID-19 serán determinantes para las finanzas nacionales y regionales, además de incidir fuertemente en el PIB y en el nivel de empleo como indicadores de los procesos de reactivación económica.

Colombia es el quinto mayor exportador a nivel mundial de carbón térmico, y se encuentra entre los diez primeros exportadores de carbón metalúrgico y coque. Así mismo, el carbón representa más del 60% del PIB minero y cerca del 19% de las exportaciones totales, por lo cual es un activo importante en la economía nacional.

<sup>2</sup> Los datos corresponden al periodo entre el 2 de marzo y el 8 de septiembre de 2020

Al analizar el mercado global se encuentran resultados diversos. La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (EIA -por sus siglas en inglés) viene mostrando un descenso en la demanda de carbón desde 2008, la cual está relacionada con la transformación de centrales eléctricas de carbón hacia energías renovables y con menores costos. Esto sumado a la ralentización macroeconómica, plantea importantes presiones de demanda por parte la industria que consume menos carbón a raíz de la disminución de sus operaciones y que dirige sus perspectivas a otros segmentos de energías más limpias.

**Figura 5.** Cambio anual en la demanda global de carbón a 2020 (Mtce)

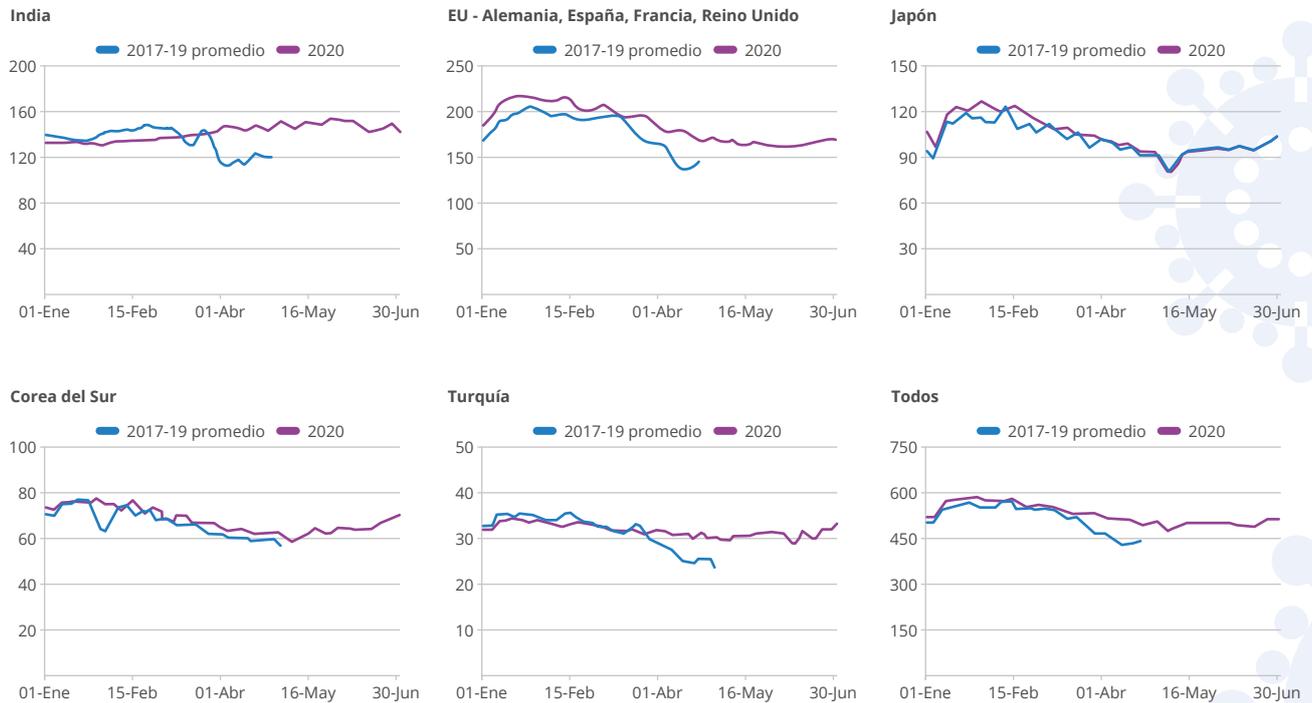


Fuente: Adaptado de IEA (Abril 2020) - (El verde representa el Q1 2020)

Así la cosas, el mercado de carbón viene enfrentando grandes retos derivados del contexto internacional del mercado y el estancamiento de la demanda mundial alineada con los objetivos de las economías de frenar el avance del COVID-19, lo que incidió en la menor demanda de energía y en la reducción de la producción industrial.

Países como Francia, Alemania, Japón, India y Turquía redujeron de manera considerable su demanda de energía. Según la firma consultora de energía Argus (2020) el descenso en el consumo de carbón en abril fue cercano a 8,9 millones de toneladas. Dicha reducción en la demanda es mayor que el consumo de un mes de Japón, uno de los principales importadores mundiales de carbón. Así mismo India, el segundo mayor consumidor de carbón, presenta cifras complejas. La reducción en su actividad industrial y por ende en su demanda de energía entre los meses de marzo y abril ha sido la más baja en comparación con el periodo 2017-2019. Según IHS Markit (2020) es el descenso más rápido producido en los últimos 15 años.

**Figura 6.** Demanda nacional promedio de energía (GW)



Fuente: Adaptado de Argus media (Mayo 2020)

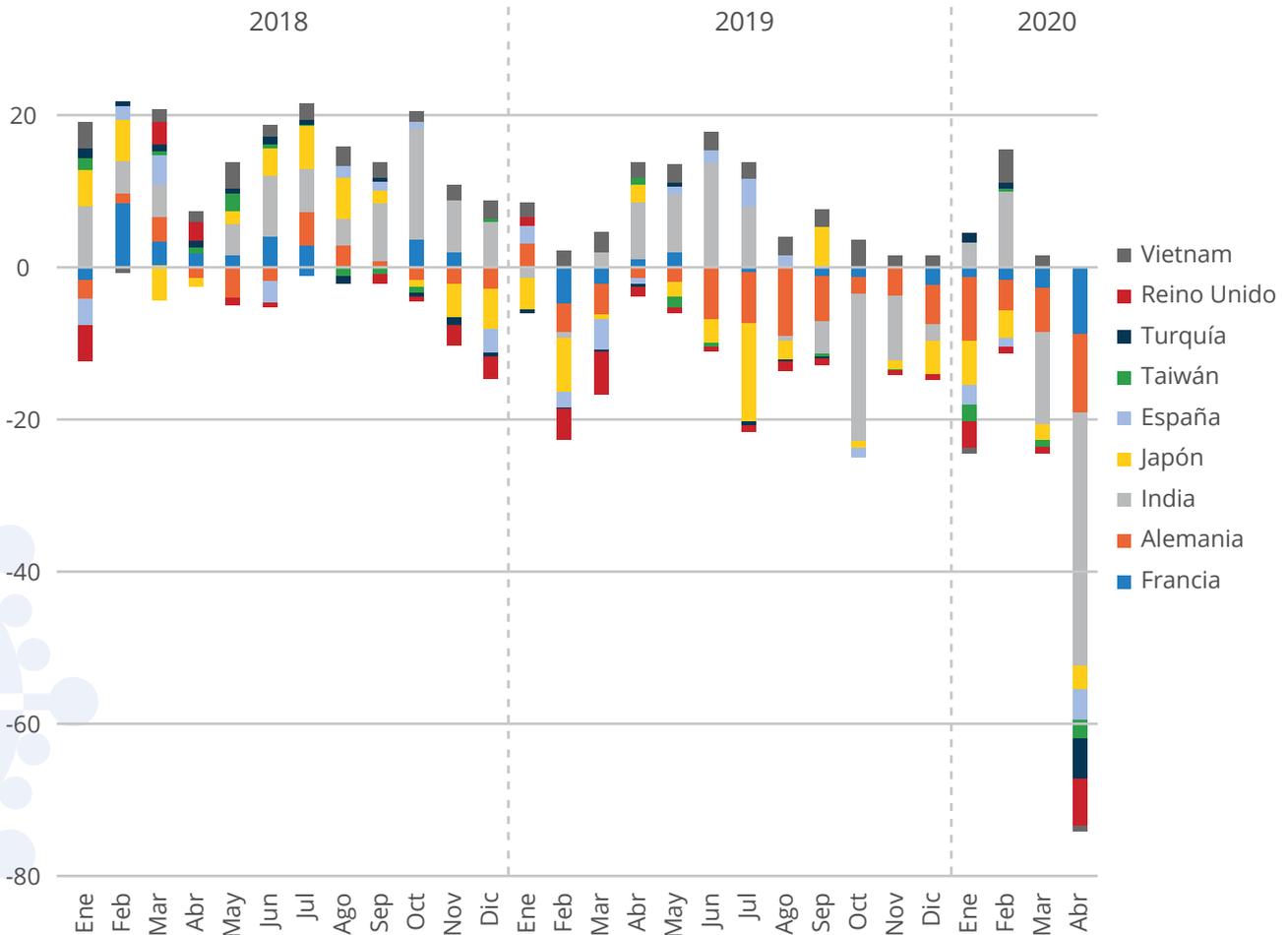
En países como Japón el impacto fue más moderado, donde la demanda se mantuvo estable en relación a la importante dependencia del carbón para la generación de energía. Si bien el país anunció medidas para reducir el contagio de COVID-19, las condiciones climáticas generaron que la demanda no se viera fuertemente impactada.

Corea del Sur también vio disminuida su demanda de carbón para la generación de energía en el mes de abril. Sin embargo, la relación histórica favorable de precios de carbón frente al sustituto gas natural, tuvo un impacto positivo en la demanda para el país. En países del sudeste asiático como Vietnam y Tailandia, el consumo de carbón se ha mantenido estable a pesar de la coyuntura internacional.

De otro lado se encuentra el continente europeo, cuyos países experimentaron importantes ajustes de demanda. El mes de abril marcó la reducción de la actividad económica de los países de Europa occidental y así mismo su demanda de energía, la más baja de los últimos años. Países como Francia, España, Alemania y Reino Unido redujeron la demanda de carbón en cerca de 1,1 millones de toneladas para el mes de abril de 2020.

Uno de los países relevantes para Colombia, al ser un destino importante en materia de exportaciones es Turquía. Si bien el primer trimestre arrojó cifras estables en la demanda de carbón (en parte gracias a sus menores costos con relación al gas) al igual que otros países su consumo en el mes de abril se vio fuertemente impactado.

**Figura 7.** Cambios en la demanda mensual promedio de energía (GW)

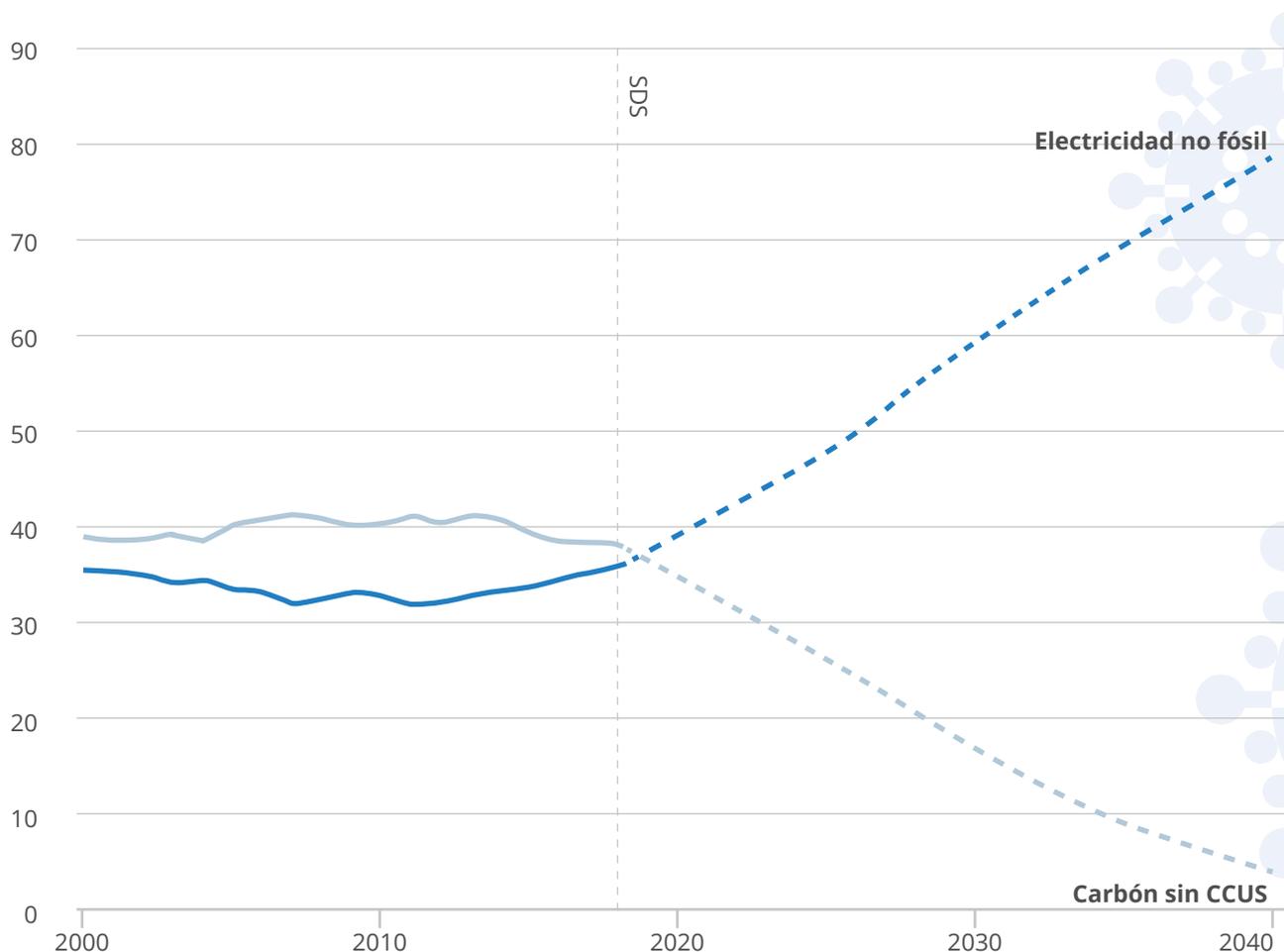


Fuente: Adaptado de Argus media (Mayo 2020)

Para los meses de mayo y junio los mercados internacionales experimentaron una importante recuperación, impactando la demanda de commodities de manera positiva. La demanda de energía mejoró durante mayo en algunos países desarrollados, resultado de la reactivación de las actividades económicas en algunas regiones.

A principios del mes de mayo, los bloqueos seguían vigentes y los precios del carbón térmico seguían cayendo, mientras que en la segunda de junio se vio una recuperación en la demanda de energía y del consumo de carbón en la costa china, junto con una reducción de las restricciones y la recuperación de la demanda de energía combinada con una mayor demanda de transporte marítimo de carbón.

**Figura 8.** Participación de carbón en la generación de energía a 2040 en escenario de desarrollo sostenible



Fuente: Adaptado de (IEA, 2020)

En el mercado internacional los Estados Unidos proyectan importantes disminuciones en su producción, al igual que Indonesia – el principal exportador – que tiene un escenario de exportaciones con volúmenes similares a los de 2010. Alrededor del mercado para el carbón se observan diagnósticos a la baja o una demanda estable para la región de Asia, por lo que los países productores que puedan proveer la demanda de China, India y el sur de Asia principalmente podrán continuar explotando este material con mejores perspectivas; mientras que en otros mercados como el europeo el carbón pierde terreno para la generación de electricidad<sup>3</sup>. A su vez, el COVID representó una baja en la demanda de electricidad<sup>4</sup>, por lo que habrá que ver su participación en el mercado en un escenario de recuperación.

<sup>3</sup> Ver por ejemplo la perspectiva de la IEA para el carbón en 2019: <https://www.iea.org/reports/coal-2019>

<sup>4</sup> Ver: <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/covid19-change-energy-electricity-use-lockdowns-falling-demand/>

## ORO

Al analizar el mercado mundial de oro, que para Colombia representa una fuente importante como generador de regalías y que tiene según el DANE (2020) más del 3% de participación en la oferta de exportaciones a corte de junio de 2020, se encuentran interesantes escenarios. Anterior a la crisis de la COVID-19, diversas decisiones encaminadas a la desintegración y el proteccionismo venían teniendo lugar en el mundo. Casos como el Brexit o la guerra comercial anunciada entre China y Estados Unidos, generaban fuertes tensiones en los mercados internacionales. Con la aparición del COVID-19, distintos gobiernos empiezan a detectar fragilidad en su economía, derivada de la paralización de las actividades económicas en el mundo desarrollado, la suspensión del comercio internacional y la interrupción en las cadenas de producción. Esta realidad emergente también incide en el mercado mundial del oro.

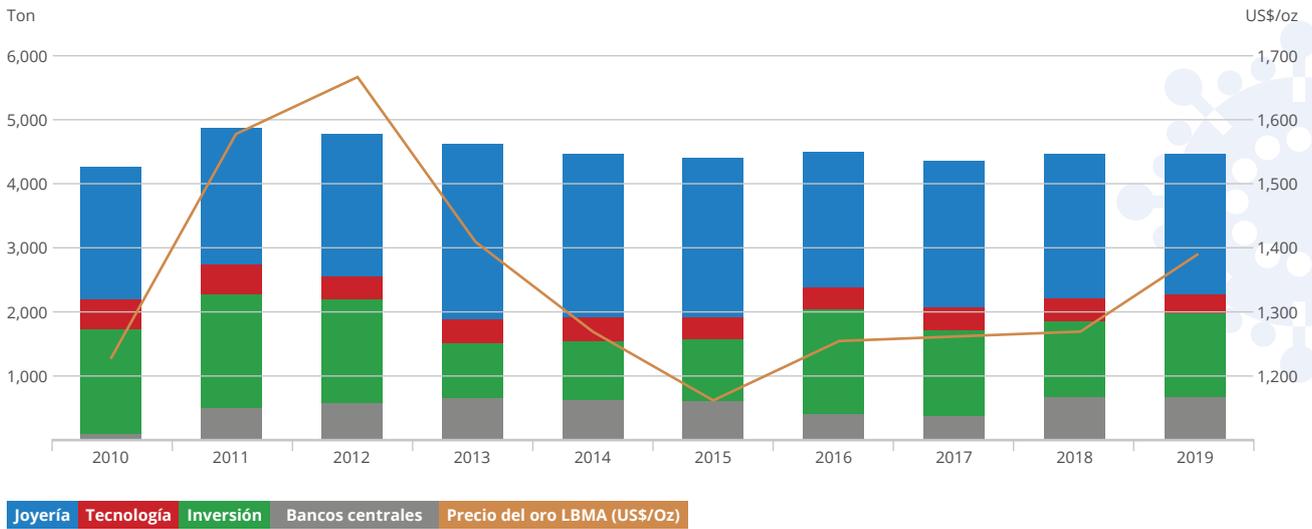
De acuerdo con el World Gold Council (2020) la demanda de oro en los últimos 10 años ha tenido un comportamiento relativamente estable, en el que la industria de la joyería ha concentrado la mayor demanda de este metal por encima de 2000 toneladas por año aproximadamente. Así mismo, la industria de la tecnología conserva en los últimos años una participación en la demanda sin mayores variaciones, mientras que para distintos inversionistas y bancos centrales representa un tipo de inversión que genera confianza en tiempos de crisis lo cual lo hace atractivo en la coyuntura actual. Lo anterior se ve reflejado en la participación de estos actores en la demanda mundial en la última década y fortalece su posición en periodos de crisis.

Según la encuesta de Reservas de Oro del Banco Central 2020 (CBGR) en la cual participaron 51 bancos centrales, refleja que el 20% de todos los encuestados tiene intención de aumentar sus reservas de oro en los próximos 12 meses, frente al 8% de los encuestados en la encuesta de 2019<sup>5</sup>. Varios bancos encuestados (un 88% en total) afirman que las tasas de interés negativas son un factor relevante para sus decisiones de gestión de reservas, junto a los retos de medio ambiente, seguridad y gobernanza (ESG por sus siglas en inglés), hechos que inciden en este fenómeno. Así mismo, cerca del 80% de los encuestados ve el desempeño del oro en tiempos de crisis como una razón importante para mantenerlo dentro de su portafolio de reservas.

Esta tendencia a la compra de oro por parte de los bancos centrales estará determinada por la necesidad de algunos países de destinar recursos adicionales para la atención de la pandemia, lo que les obligue a emplear recursos estatales y de deuda para los programas de atención al COVID-19 y sus efectos en la economía.

<sup>5</sup> Ver: <https://centralbankgold.org/2020-survey>

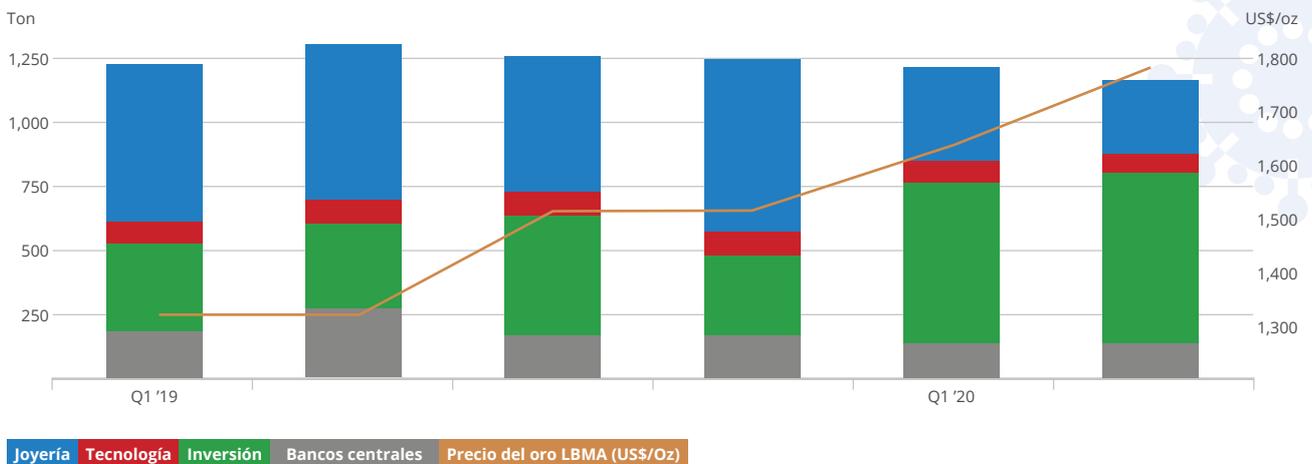
**Figura 9.** Composición de la demanda de oro por sector 2010-2019



Fuente: Adaptado de Consejo Mundial del oro (Junio 2020)

Dentro de la composición de la demanda de oro en el segundo trimestre de 2020, la relacionada con joyería muestra una fuerte contracción si se compara con el mismo trimestre del año anterior. Este hecho puede ser explicado en buena parte por la contracción de la demanda global y en especial la contracción de la demanda en bienes de lujo, asociada no solo al nivel de ingreso de los consumidores, el cual se ha visto afectado en época de pandemia sino también a que en un contexto como el actual, se priorizan gastos en productos de canasta básica y de primera necesidad. Por su parte la demanda del sector tecnología se mantiene estable, mientras que la demanda por parte de inversionistas crece considerablemente y la de bancos centrales presenta una disminución.

**Figura 10.** Composición de la demanda de oro por sector 1T-2019 a 2T-2020

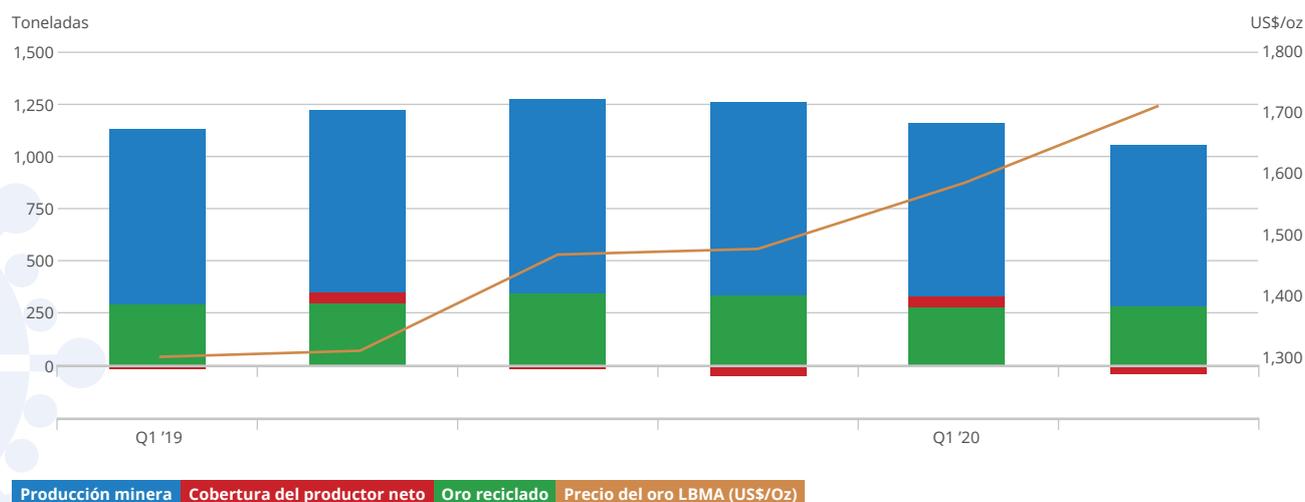


Datos al 30 de junio de 2020

Fuente: Adaptado de Consejo Mundial del oro (Junio 2020)

En cuanto a la oferta de oro (cerca de 5000 toneladas/año), está compuesta principalmente por la producción minera en un 70% y el oro reutilizado en un 30% aproximadamente. Dicha oferta en el primer trimestre de 2020 tuvo una contracción cercana al 16% en comparación con el último trimestre de 2019, donde se observa una reducción de la oferta de 1250 toneladas a cerca de 1150 toneladas y otra reducción para el segundo trimestre de 2020 a cerca de 1050 toneladas. Dicha disminución en producción se encuentra vinculada en parte por las exigencias sanitarias, la restricción y suspensión de operaciones y la necesidad de distanciamiento físico impuestas internacionalmente a la industria a inicios de 2020.

**Figura 11.** Composición de la oferta de oro 1T-2019 a 2T-2020



Fuente: Adaptado de Consejo Mundial del oro (Junio 2020)

Si bien el precio del oro tuvo una caída momentánea en la segunda semana de marzo, este ha venido conservando una tendencia alcista a lo largo del segundo trimestre de 2020, ganando un 7% frente a periodos anteriores. Según estimaciones del Banco Mundial (2020) este incremento en precios está relacionado con una mayor demanda, la cual se origina por la identificación de este activo como un refugio seguro, en un contexto donde la incertidumbre en los mercados mundiales es el común denominador. Lo anterior exacerbado por la flexibilización monetaria de algunos bancos centrales y la reducción en los tipos de interés también incide en este comportamiento.

Al finalizar el periodo de redacción de este documento el oro ha alcanzado máximos históricos, logrando una cotización de más de 2000 USD/onza troy a inicios de agosto como lo muestra la figura 12, aunque está fuera del alcance de este trabajo concluir acerca de tendencias de mediano y largo plazo.

**Figura 12.** Comportamiento del precio del Oro Agosto 2019 a agosto 2020



Fuente: Adaptado de Consejo Mundial del oro (Agosto 2020)

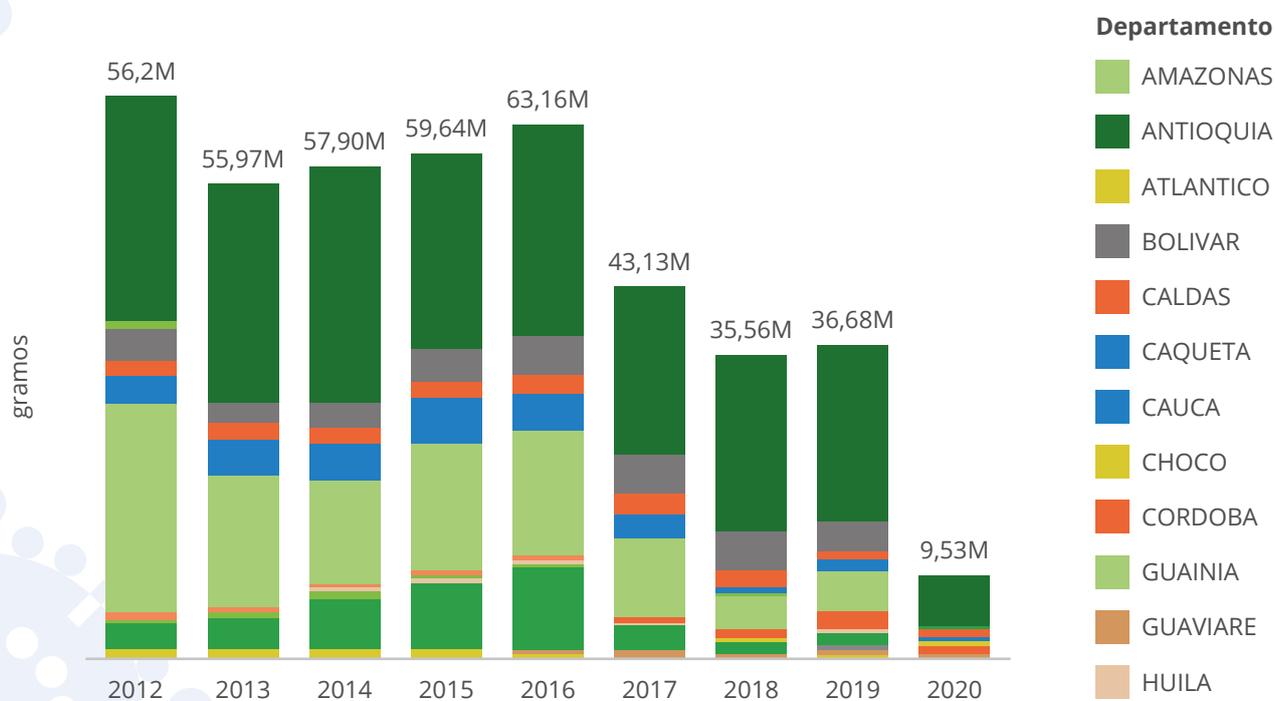
En cuanto a la producción, distintos analistas proyectan que las interrupciones en la actividad minera alineadas con las medidas para la contención del contagio, especialmente en Sudáfrica y América del Sur, inciden en el comportamiento alcista de los precios a nivel internacional. Así mismo, la capacidad mundial de refinación y procesamiento se ha visto reducida considerablemente. Casos como los de las refinerías en Suiza, que procesan un 1/3 del suministro mundial de oro y que vieron suspendidas sus operaciones, o las refinerías de Singapur y Turquía que operaron a capacidad reducida son algunos ejemplos. Las fuertes interrupciones de la demanda han sido ajustadas por parte de los inversionistas en el mercado mundial, lo que ha compensado la contracción de la demanda de joyas en China e India, asociadas en parte por la nueva realidad y las restricciones generadas por la pandemia de COVID-19.

## 2. ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS FISCALES NACIONALES Y SUBNACIONALES PRODUCIDOS POR LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19

Al analizar los impactos del COVID-19 a nivel nacional, el panorama para Colombia no es diferente al de muchos países. La participación de los distintos commodities en el contexto internacional obliga a hacer importantes diferenciaciones para cada uno de ellos. El oro con interesantes perspectivas en el mercado internacional, el carbón con una aparente reducción de la demanda global hacia energías más limpias y económicas (como el gas natural) pero con coyunturas regionales diversas, y el petróleo que enfrenta varios retos en un contexto de volatilidad internacional y tensiones comerciales profundizadas por la ralentización de la demanda global en el contexto de COVID-19, son algunas de las características del portafolio de la industria extractiva colombiana.

Al analizar cada uno de estos productos de manera individual en el contexto nacional, se encuentra que para el caso del oro la pandemia ha terminado fortaleciendo su precio en los mercados internacionales lo que representa una oportunidad para la producción nacional.

**Figura 13.** Producción de oro por departamento 2012- 2020 (1T)



Fuente: Adaptado de UPME - SIMCO. Corte 1T 2020 (actualización a Junio 2020)

Lo anterior permite identificar que si bien se ha presentado una caída en la producción en los últimos 3 años respecto a los niveles de 2016, según cifras de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME (2020) la producción en 2018 y 2019 se mantiene. A nivel departamental, Antioquia, Chocó, Córdoba, Caldas y Bolívar representan la mayor proporción de producción nacional para el 1T-2020 con corte a junio. El primer trimestre de 2019 datos del SIMCO reportan una producción de 8,9 toneladas mientras que para el mismo trimestre de 2020, la producción reportada es de 9,5 toneladas, lo que refleja la interesante perspectiva del oro a nivel internacional, a pesar de la reducción en la demanda como insumo para bienes suntuosos o de lujo.

Este contexto indica que no se han presentado cambios sustanciales en los últimos años y que por el contrario, el mercado global del oro ofrece un escenario que deberá ser aprovechado por la industria y por el gobierno nacional, con el fin de contribuir a la reactivación económica nacional, el bienestar social y económico de las regiones además de generar mayores recursos de regalías.

Al analizar la actividad de oro en el contexto de la pandemia y gracias al diálogo de contexto sostenido con la ANM, se identificaron importantes acciones con relación al manejo de la crisis por parte de las compañías a lo largo del territorio nacional. Dichas acciones fueron realizadas de manera oportuna por las empresas mineras, independiente de su tamaño. Lo anterior toma relevancia teniendo en cuenta que las medidas de salubridad son manejadas de manera distinta en la comercialización por parte de los mineros de subsistencia, en comparación con las tomadas por las empresas de mayor tamaño, por lo cual el diseño y gestión de los protocolos realizados por los distintos agentes dentro de la cadena extractiva, resultaron positivos para la continuidad en la actividad minera nacional.

En materia económica, el contexto de precios al alza ha sido un elemento positivo que ha permitido la continuidad de la actividad extractiva, aunado al acompañamiento del Ministerio de Minas, la ANM y la ANLA. Ante el auge de los precios del oro, se debe vigilar por parte de estas entidades que la explotación de este mineral se realice bajo los estándares exigibles y de manera legal.

Respecto al carbón se evidencia una disminución en la proyección de la producción para 2020, relacionado con las suspensiones de actividades en medio de la emergencia sanitaria, reduciendo la producción a 75 millones de toneladas para el 2020, frente a los 82 millones de toneladas previstas antes de comenzar la emergencia por el COVID -19 (ver figura 14). Aún más, los escenarios más complejos relacionados con suspensión de actividades en contexto de pandemia y algunas acciones legales adversas (como las sucedidas a la compañía PRODECO que se vio obligada a solicitar la suspensión de sus actividades en el Cesar por el contexto de pandemia y decisiones judiciales<sup>6</sup>) plantean una producción de 46 Millones de toneladas, lo que no solo impactaría la actividad, sino que tendría fuertes consecuencias en el empleo generado por la industria.

**Tabla 2.** Proyecciones de Producción de carbón y oro por el COVID-19<sup>7</sup>

Mineral	Sin COVID-19	COVID-19 bajo impacto	COVID-19 alto impacto
Carbón	82 Mill. Ton	70-75 Mill. Ton	46 Mill. Ton
Oro	37,5 ton	33 ton	27 ton

Fuente: Adaptado por Presentación Transformación Minera en Colombia<sup>8</sup> (MME, julio 2020)

<sup>6</sup> Ver: <https://www.eltiempo.com/economia/empresas/las-razones-que-llevaron-a-la-minera-prodeco-a-pedir-la-suspension-de-operaciones-518140>

<sup>7</sup> Durante la revisión de este documento (septiembre 2020) se informó que las proyecciones de producción ajustadas para carbón son de 63 millones de toneladas y para oro de 40 toneladas

Según la ANM, aunque pueden establecerse ciertas diferencias entre el carbón de exportación que se produce en la Guajira y Cesar frente al carbón térmico que se produce en Boyacá y Cundinamarca (con clientes específicos para térmicas, industrias de papel y cementos), en términos generales toda la actividad se ha visto afectada por la pandemia y por las dinámicas del mercado internacional. Sin embargo, es el carbón de exportación el que tiene mayor incidencia en ingresos del gobierno nacional, aportando un porcentaje cercano al 80% de recursos de regalías, por lo cual aunque se puedan tomar medidas de coyuntura nacional, la mayor influencia se produce desde el mercado internacional, impactando los presupuestos y recursos provenientes de la actividad minera.

**Tabla 3.** Actividad minera y porcentaje de PIB por Departamento

Depto.	Actividad Minera	Porcentaje PIB Depto.
Guajira	Carbón Térmico	38%
Cesar	Carbón Térmico	39%
Chocó	Oro y Cobre	11%
Córdoba	Níquel y Oro	7%
Nte Santander	Carbón y Arcilla	2,5%
Boyacá	Carbón, Mat. Construcción y Esmeraldas	2%
Antioquia	Oro, Mat. Construcción y Esmeraldas	1,7%
Cundinamarca	Carbón y Mat. Construcción	1%
Nariño	Oro y Mat. Construcción	1%
Santander	Carbón, Mat. Construcción y Oro	1%
Tolima	Oro y Mat. Construcción	1%
Caldas	Oro y Mat. Construcción	1%
Cauca	Oro y Mat. Construcción	1%
Bolívar	Oro	1%



Fuente: Adaptado de MME - Presentación Transformación Minera en Colombia (Julio 2020)

<sup>8</sup> Nota aclaratoria (tomado de MME):

**Escenarios carbón:**

- **Sin Covid** corresponde a lo proyectado antes de la pandemia.
- **Covid bajo** corresponde disminución de producción por Covid y las suspensiones de contratos por la emergencia.
- **Covid alto** corresponde a la disminución en producción por suspensión o disminuciones durante la emergencia sumado a disminución por fallos y sentencias.

**Escenarios oro:**

- **Sin Covid** corresponde a lo proyectado antes de la pandemia.
- **Covid bajo** con demoras en entrada de Buriticá, bajo impacto en titulares y en producción de subsistencia.
- **Covid alto** sin entrada de Buriticá, con impacto en producción de subsistencia, disminución de producción de títulos por rechazo de proyectos por parte de autoridades y comunidades.

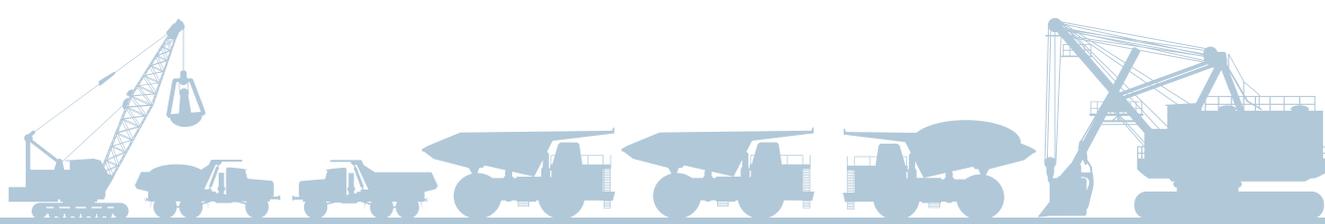
En materia laboral, la generación de empleos directos e indirectos en compañías como Cerrejón, Prodeco y Drummond se ha visto afectada por la coyuntura del sector. Dicha situación no solo tiene implicaciones en la generación de puestos de trabajo, sino también en la demanda de bienes y servicios locales y en general en toda la dinámica económica de la región donde operan.

El escenario planteado por parte la ANM está enmarcado en fortalecer el consumo de recursos de origen lícito y promocionar el carbón del interior del país, teniendo en cuenta la coyuntura de los mercados destino del carbón colombiano. Esta coyuntura tiene en cuenta la calificación de riesgo de los países, toda vez que sin importar que se tengan contratos de largo plazo con volúmenes de entrega y producción establecidos, podrían existir riesgos de incumplimiento que hacen necesario estar atentos a las señales del mercado internacional.

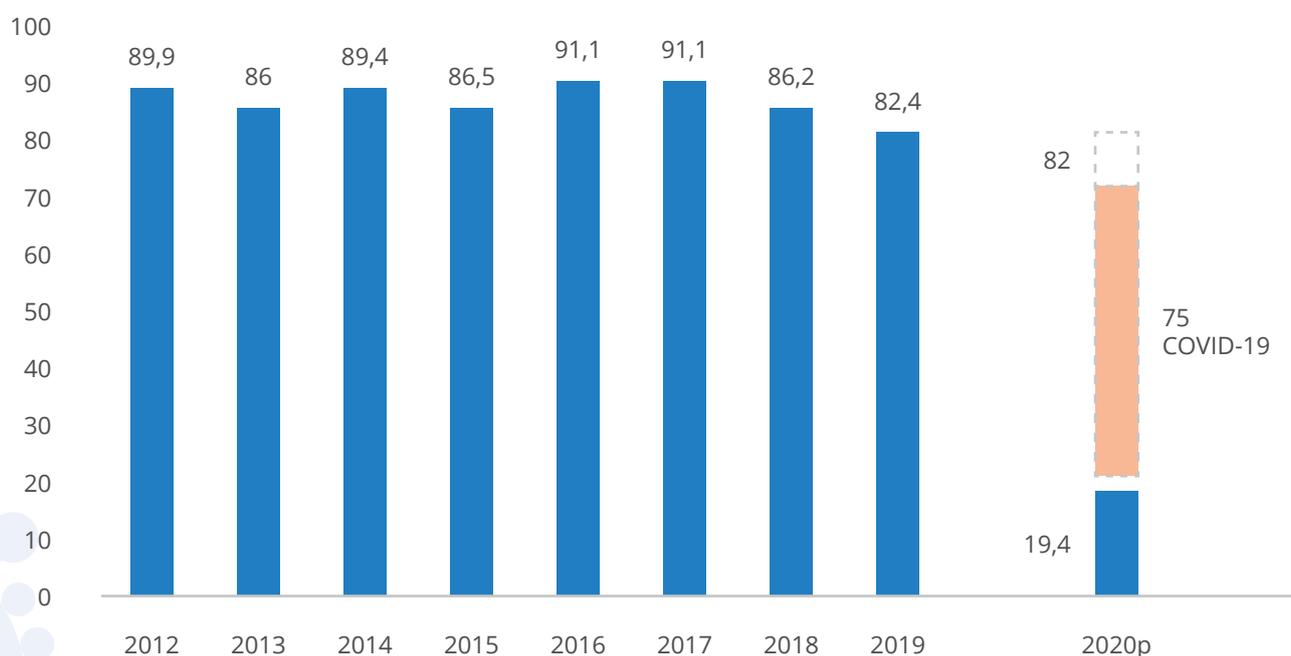
Ejemplo de ello es que cerca del 27% de las exportaciones de carbón tienen como destino países con calificación de riesgo medio-alto como lo son Brasil y Turquía. Para el primero, se exporta cerca del 8% del carbón térmico, mientras que para Turquía se destina más del 20% de la producción. Así las cosas, los resultados en materia económica de estos países, serán materia de interés para el sector carbonífero en Colombia.

Otro espectro de análisis según ANM, es el relacionado a que un menor PIB se traduce en menor consumo de carbón, no solo asociado a la demanda de energía para la generación eléctrica, sino también como insumo para la industria a nivel global. En este sentido, la mayoría de países han reducido el consumo de carbón y si bien algunos otros como Chile e Israel (que consume cerca del 5% del volumen exportable colombiano) aumentaron su consumo de carbón, no representan nichos de mercados importantes para reemplazar la demanda perdida.

En cuanto a las matrices de generación eléctrica la situación es similar. Algunos países como Israel han incrementado su demanda de carbón, sin embargo, este mayor volumen demandando solo ocupa el 2% frente a otras tecnologías y fuentes dentro de su matriz energética. Sumado a esto, países como España vienen realizando acciones hacia una reconversión energética con tecnologías cuyos costos han disminuido y que tienen como valor agregado la alta demanda de mano de obra (al menos en su etapa de construcción). Este escenario presenta retos para el carbón nacional, donde cerca del 65% del PIB minero es representado por carbón térmico. Teniendo en cuenta este contexto, las áreas estratégicas mineras serán uno de los focos de acción para dinamizar la producción e incentivar la inversión en exploración en minerales como el oro y el cobre.



**Figura 14.** Producción de carbón 2012 - 2020 Mill Ton. con escenario COVID-19 en 2020



Fuente: Adaptado de MME - Presentación Transformación Minera en Colombia (Julio 2020)

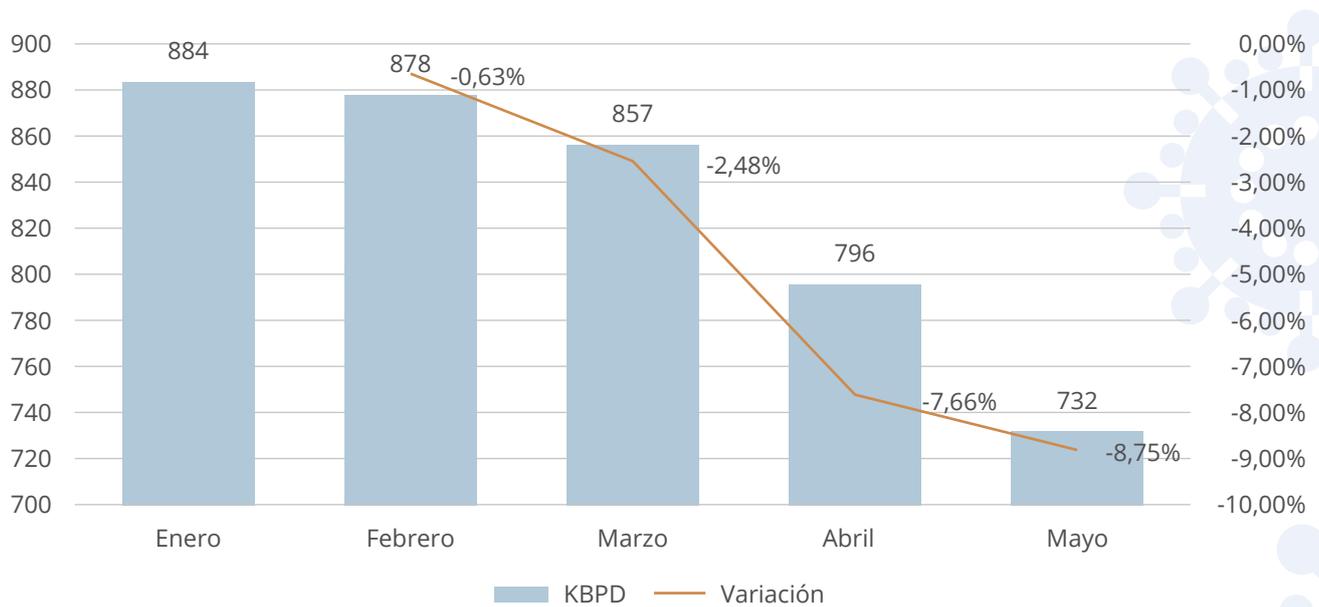
Frente al petróleo, la caída de los precios internacionales del crudo BRENT (la referencia utilizada para Colombia) ha afectado negativamente la producción en un 20,73% pasando de 884 mil barriles por día en el mes de enero a 732 mil barriles por día para el mes de mayo.

Los periodos con mayor variación en la producción fueron abril y mayo, con una reducción en la producción de 7,6% y 8,7% respectivamente. Lo anterior refleja el gran impacto que han tenido de escenarios de tensión en los mercados internacionales del crudo con excesos de oferta y precios bajos, junto a la desaceleración económica, la suspensión de actividades industriales y la consecuente reducción en la demanda a nivel global derivadas de las medidas tomadas por los gobiernos del mundo para limitar el avance de la pandemia.

Sumado a esto, la crisis ha traído grandes retos en materia laboral para las compañías y las entidades territoriales, además de requerir nuevas alternativas en materia de seguimiento para las entidades del sector. El distanciamiento y la restricción a la movilidad ha obligado a suspender algunas visitas técnicas por parte de las autoridades, aunque se han desarrollado diversas estrategias para realizar la verificación del cumplimiento de compromisos ambientales por parte de las compañías.

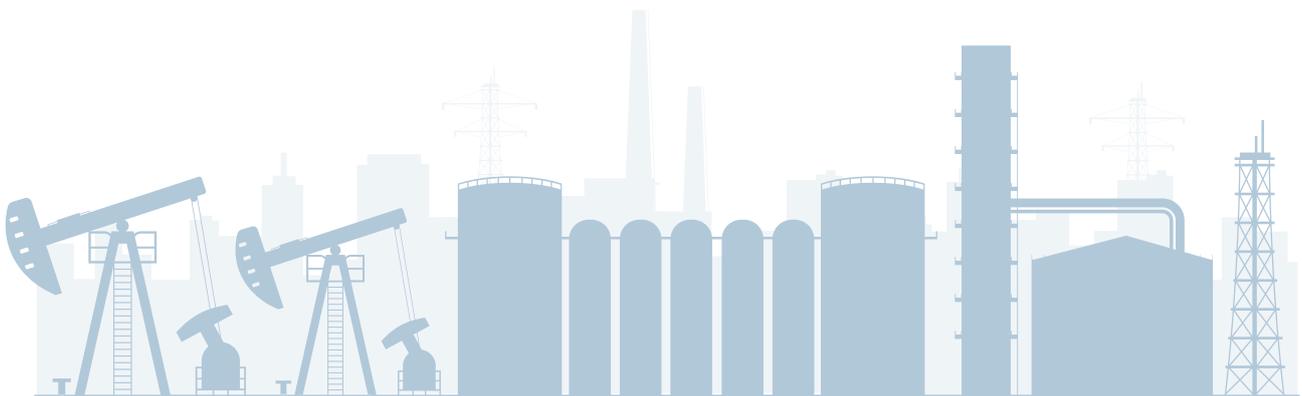


**Figura 15.** Variación de la producción Colombiana de Petróleo en el 2020

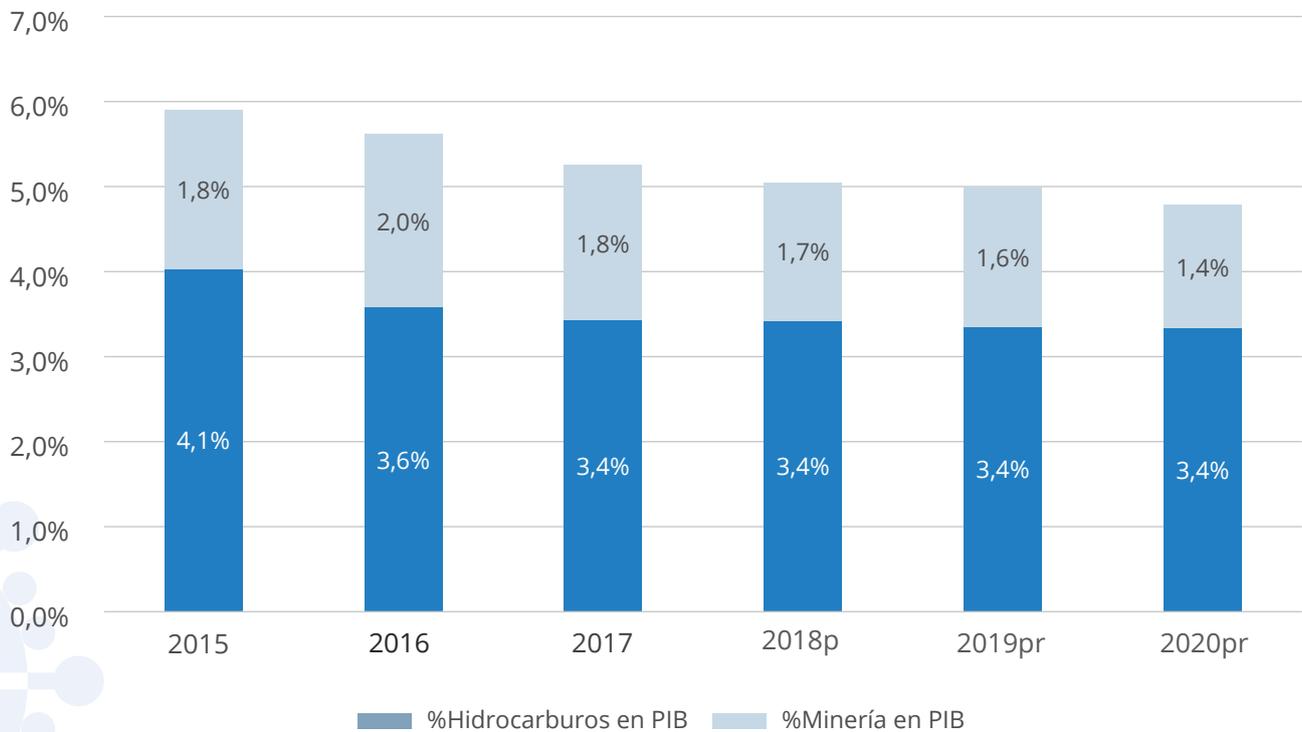


Fuente: Elaboración Propia con datos ANH (Mayo 2020)

El sector extractivo aportó el 5% del PIB en el año 2019, de los cuales el sector minero aportó el 1.6% del PIB y el sector de hidrocarburos el 3.4%. A pesar de la crisis sufrida en el sector para el primer trimestre de 2020 la participación en el PIB se mantuvo, reflejando su relevancia para el país en materia de generación de recursos para el presupuesto nacional y regalías para las entidades territoriales.



**Figura 16.** Participación del sector extractivo en porcentaje del PIB<sup>9</sup>



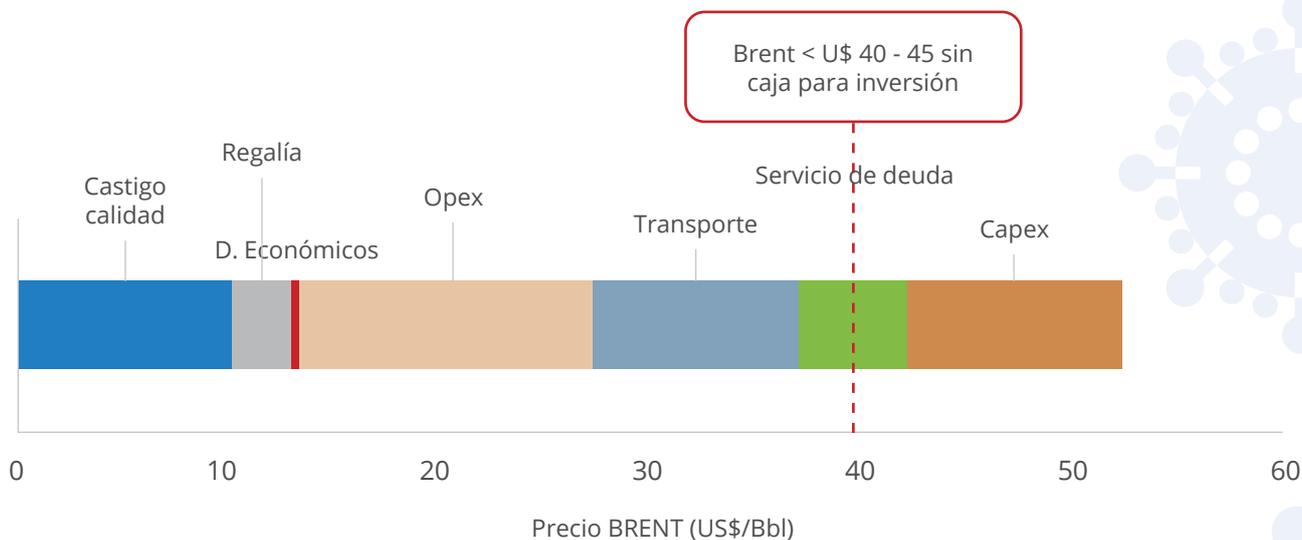
Fuente: Elaboración Propia con cifras DANE (Agosto 2020)

Sobre el particular, desde el gremio petrolero se manifiesta que las compañías se han visto afectadas en sus operaciones a raíz de los bajos precios del crudo Brent, lo cual no solo pone en riesgo la sostenibilidad de las inversiones actuales sino las proyecciones de nuevas inversiones en el sector. Lo anterior, teniendo en cuenta que el precio de equilibrio nacional oscila entre 40 y 45 USD/Bbl y que los costos de operación y transporte representan para las empresas un porcentaje cercano al 60% del costo de generación de un barril, incidiendo profundamente en su prospectiva operacional y de inversiones. Así, con precios por debajo de los 40USD/Bbl las compañías que operan en Colombia no tendrán margen de maniobra para realizar inversiones.



<sup>9</sup> Para el año 2018p la cifra corresponde a datos provisionales del DANE para agosto 2020 y para el año 2019pr y 2020pr las cifras corresponden a datos preliminares, donde se incluyen T1 y T2 de 2020.

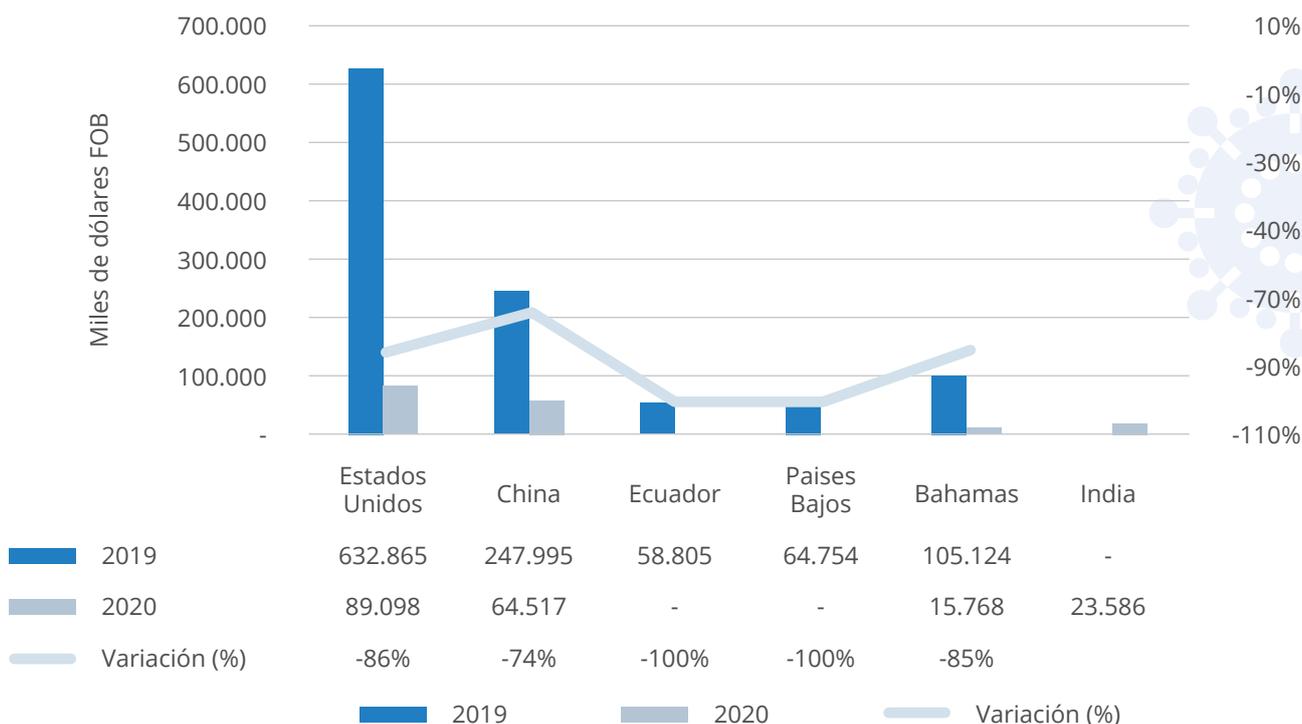
**Figura 17.** Costos de producción de 1 barril de petróleo en Colombia (sin exploración)



Fuente: ACP (2020)

Por otra parte, el descenso en la demanda internacional de crudo generó que las exportaciones colombianas de petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos se vieran afectadas, pasando de 5.417,9 Millones de dólares FOB de enero a abril de 2019, a 3.227,7 Millones de dólares FOB de enero a abril del 2020, representando un descenso del 40,4% según cifras del DANE (2020)

**Figura 18.** Exportaciones Colombianas de crudo por destino - Abril 2019 vs Abril 2020



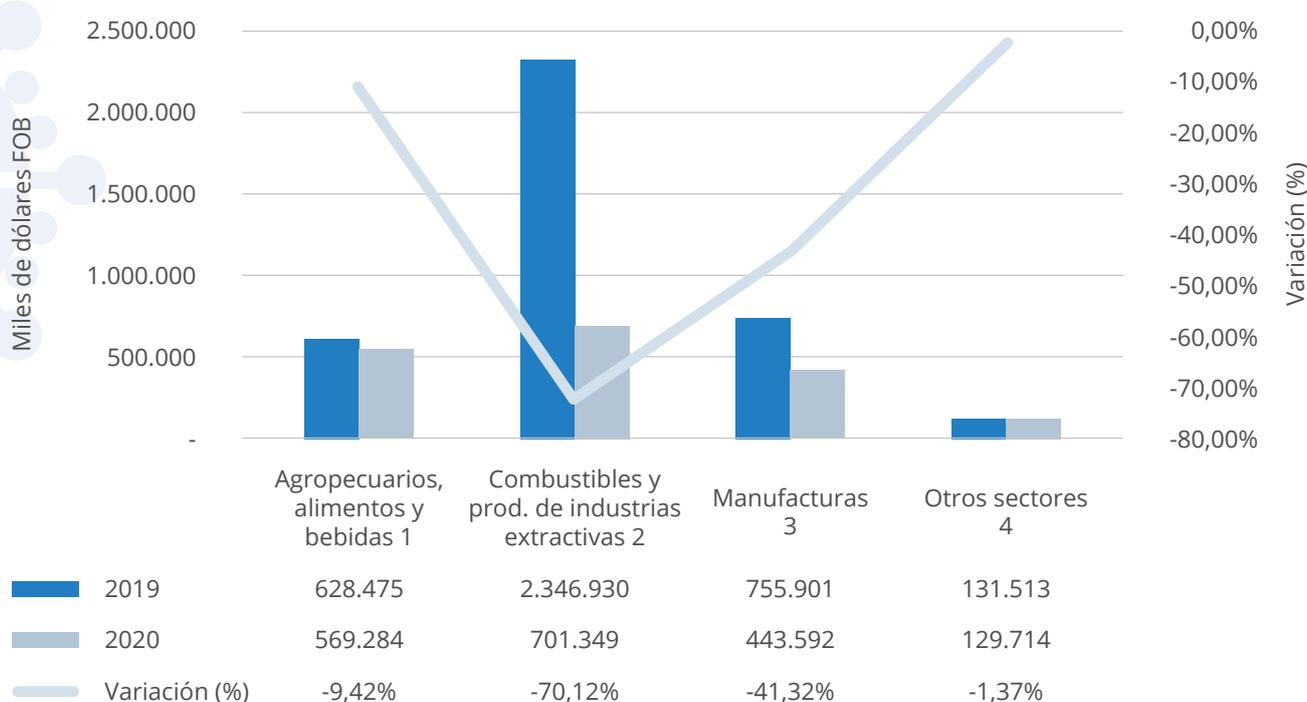
Fuente: Elaboración Propia con cifras DANE (Abril 2020)

Para el mes de abril las exportaciones totales (por valor) cayeron 52,3% con respecto al mismo mes del año anterior, impactando las exportaciones nacionales (las exportaciones a China en este mismo mes se redujeron en 72,6% con respecto al mismo periodo de 2019).

Así mismo, las exportaciones de carbón (Hulla, coque y briquetas) han tenido una disminución de 47,7% en el mes de abril de 2020 en referencia al mismo mes del año anterior, afectando de manera considerable la balanza comercial. Mientras en abril de 2019 las exportaciones de la industria extractiva representaban el 60,76% del total de las exportaciones, en el mismo mes de 2020 representaron el 38,04%, reflejando una contracción de 52,3% para este periodo.

Si bien todos los sectores que componen las exportaciones colombianas presentan una reducción en abril de 2020 frente al mismo periodo de 2019, el impacto más pronunciado se observa en el sector extractivo y combustibles, con una variación de -70,1%.

**Figura 19.** Exportaciones de Colombia según grupos de productos CUCI abril 2019 vs abril 2020



Fuente: Elaboración Propia con cifras DANE (Abril 2020)

## COSTOS FISCALES

Al analizar los impactos fiscales del COVID-19, se encuentra que la principal afectación que ha generado la pandemia al sector extractivo ha sido la disminución de los recursos del Sistema General de Regalías - SGR, dado que la única fuente de generación de estos recursos es la explotación de Recursos Naturales No Renovables (RNNR).

Mediante la Ley 1942 de 2018 se creó el presupuesto de Regalías para las vigencias 2019 - 2020, en el cual se incorporaron 18,6 billones de pesos para este bienio, teniendo en cuenta supuestos de TRM, Precio y Producción para las dos vigencias, como muestra la tabla 4.

**Tabla 4.** Ley 1942 de 2018 Ingresos del SGR 2019-2020<sup>10</sup>

Cifras en miles de millones de pesos	Proyección de Ingresos de Ley de Presupuesto*			
Variable Presupuesto Bienio (MFMP 2018)	2019		2020	
TRM	3.001	6.417,51	3.079	7.062,08
Precio Promedio Brent USD/barril	65		65	
Producción Crudo (KBLS)	872		936	
<b>Proyecciones ANH</b>				
Promedio de Precio Venta de Gas (USD/KPC)	3,84	903,4	3,83	892,97
Producción de gas KPCD	1.100.018		1.041.552	
<b>TOTAL HIDROCARBUROS</b>		<b>7.320,91</b>		<b>7.955,05</b>
<b>Proyecciones ANM</b>				
Precio Carbón USD/Ton	59	1.407,87	60	1.359,61
Producción Carbón (millones de toneladas)	94,5		92,6	
Otros Minerales		262,25		258,9
<b>TOTAL MINERALES</b>		<b>1.670,12</b>		<b>1.618,51</b>
<b>TOTAL INGRESOS SGR</b>		<b>8.991,02</b>		<b>9.573,57</b>
			<b>18.564,59</b>	

Fuente: Adaptado de Exposición de Motivos Ley 1942 de 2018, ANH, ANM y MHCP (Julio, 2020)

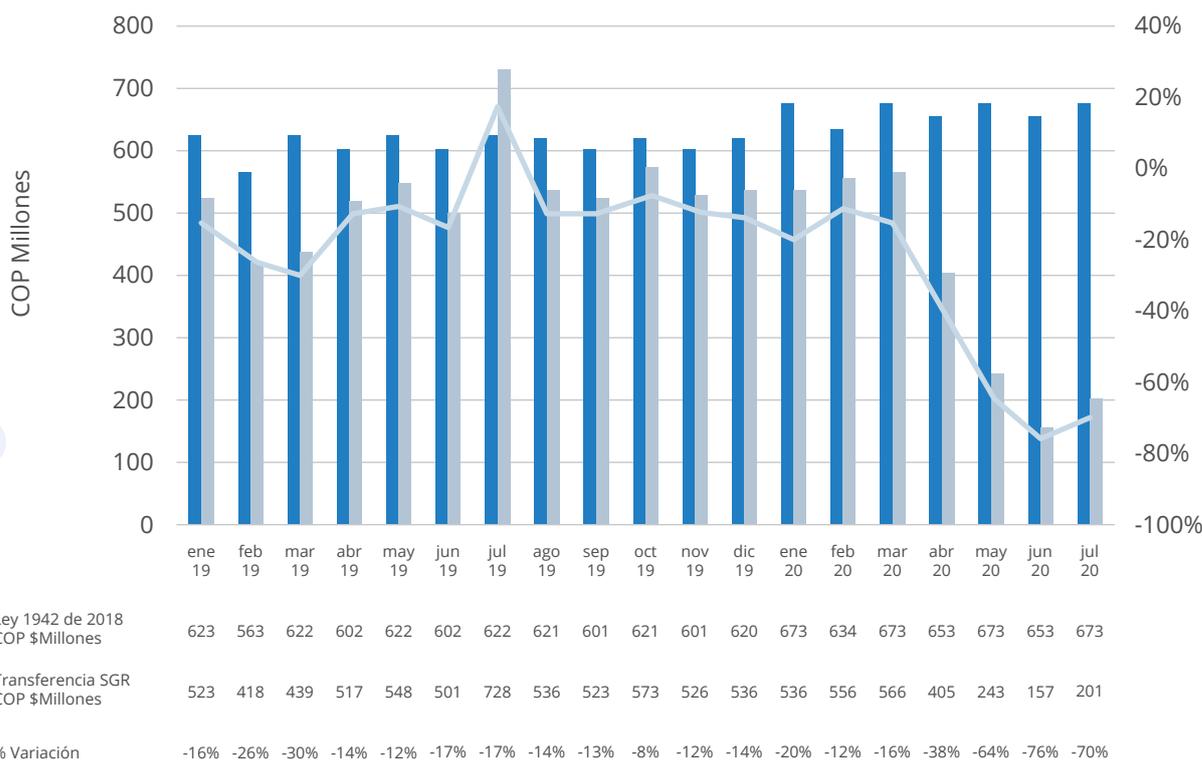
Bajo esta Ley las Entidades Territoriales cuentan con un marco presupuestal para poder ejecutar sus proyectos de inversión. Lo anterior, en palabras de (IDEA, 2014) indica que:

*“El presupuesto del SGR es un presupuesto de caja, ya que los ingresos se contabilizan cuando hay recaudo efectivo generado por la explotación de RNNR y los gastos se contabilizan en función de los pagos que se efectúan. Teniendo presente que dicho presupuesto es de caja (recaudo), se debe estar atento al comportamiento del mismo. Para la financiación de proyectos en las regiones según el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (2014), una vez el Congreso de la República aprueba el presupuesto bienal del SGR, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) aprobarán los proyectos que lleguen a ellos hasta por el 80% del valor total asignado en la bienalidad por la entidad beneficiaría en cada fondo y así mismo para las asignaciones directas. El 20% restante podrá usarse cuando la Comisión Rectora así lo indique, después del segundo semestre de dicha bienalidad. En el tercer semestre de la bienalidad, la Comisión Rectora revisará que la proyección de los recursos contenida en el presupuesto es compatible con el comportamiento del recaudo. De ser así, los OCAD podrán usar el 20% restante de los recursos”.*

<sup>10</sup> Nótese las modificaciones a las proyecciones de precio y producción producto de la pandemia, sumado a un cambio significativo en el valor de la TRM

Por lo anterior, es de vital importancia el seguimiento al recaudo de las regalías, que para el caso de los recursos generados por hidrocarburos, tuvo una variación negativa frente al presupuesto de 38% para el mes de abril y de 64% para el mes de mayo. Es decir que no fueron recaudados 678 mil millones de pesos en tan solo dos meses, derivados de la reducción global en la demanda del petróleo generada por la pandemia global del COVID-19, junto a la caída de los precios en los mercados internacionales.

**Figura 20.** Seguimiento a la transferencia de recursos de regalías por hidrocarburos al SGR 2019-2020<sup>11</sup>



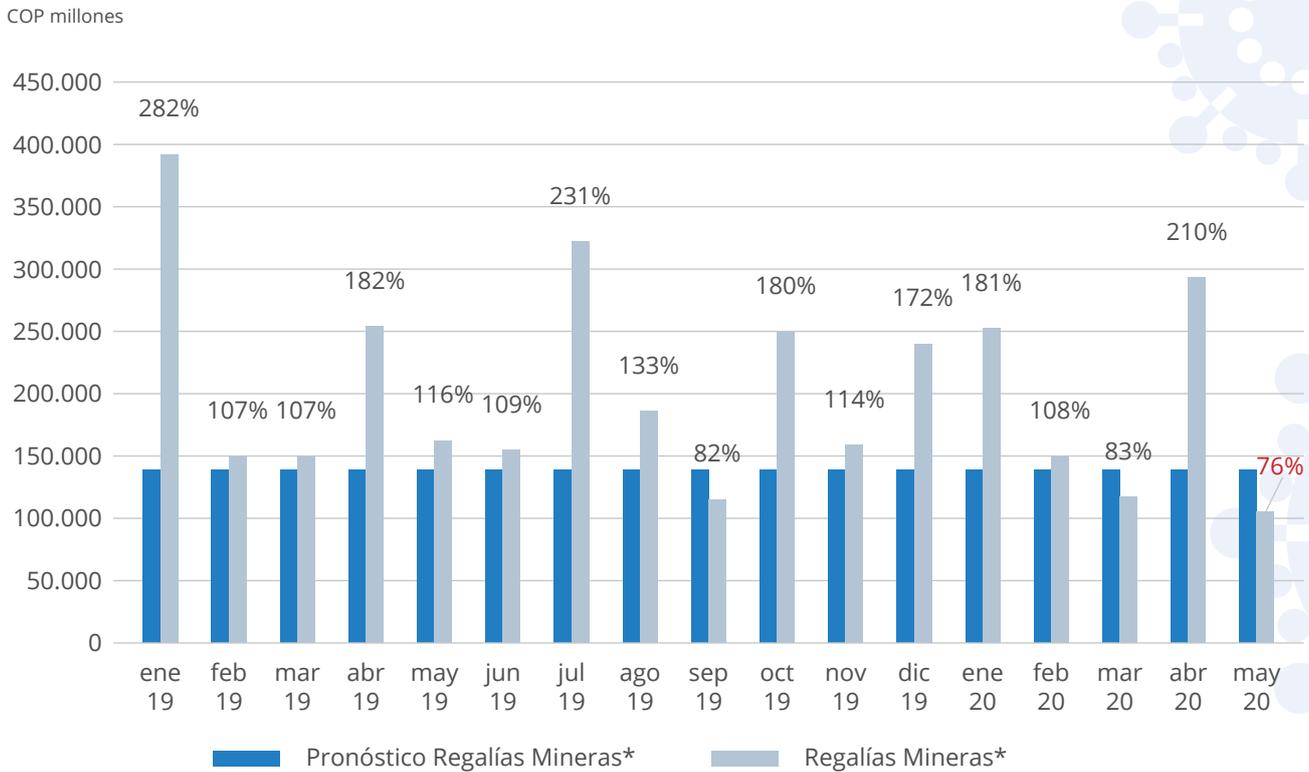
Fuente: Elaboración propia con datos ANH y MME (Agosto 2020)

<sup>11</sup> Nota aclaratoria: Como se menciona en la explicación previa frente al presupuesto de caja, los recursos de la Ley 1942 establecen una proyección de recaudo (sobre unos supuestos de producción, precio y TRM). Dicha proyección se compara efectivamente con el giro de recursos. Esto quiere decir que la variación hace referencia efectivamente a las transferencias de recursos recaudados en periodos anteriores. Para 2019 se observa un incremento en julio, que obedeció a un pago pendiente por parte de ECOPETROL, proveniente de periodos anteriores. Eso quiere decir que los recursos girados cada mes no corresponden a lo recaudado en ese periodo. En esta vigencia los supuestos de TRM y precio fueron acertados, pero la variación de montos girados se vio afectada por el volumen de producción en el periodo.

Para el caso del 2020, se incluyeron los meses junio y julio, con el fin de reflejar el repunte en el giro. El giro de julio corresponde a lo causado en mayo, y el de junio en el mes de abril. En este mes de abril fue donde se generó el mayor impacto de la "doble crisis", lo cual se ve reflejado en el giro de junio. Para julio se observa un leve repunte de la transferencia.

En el caso de la minería, las regalías recaudadas por la explotación de minerales han mostrado un comportamiento alentador frente a los hidrocarburos, toda vez que las regalías por minerales han cumplido el 146% frente al presupuesto del bienio.

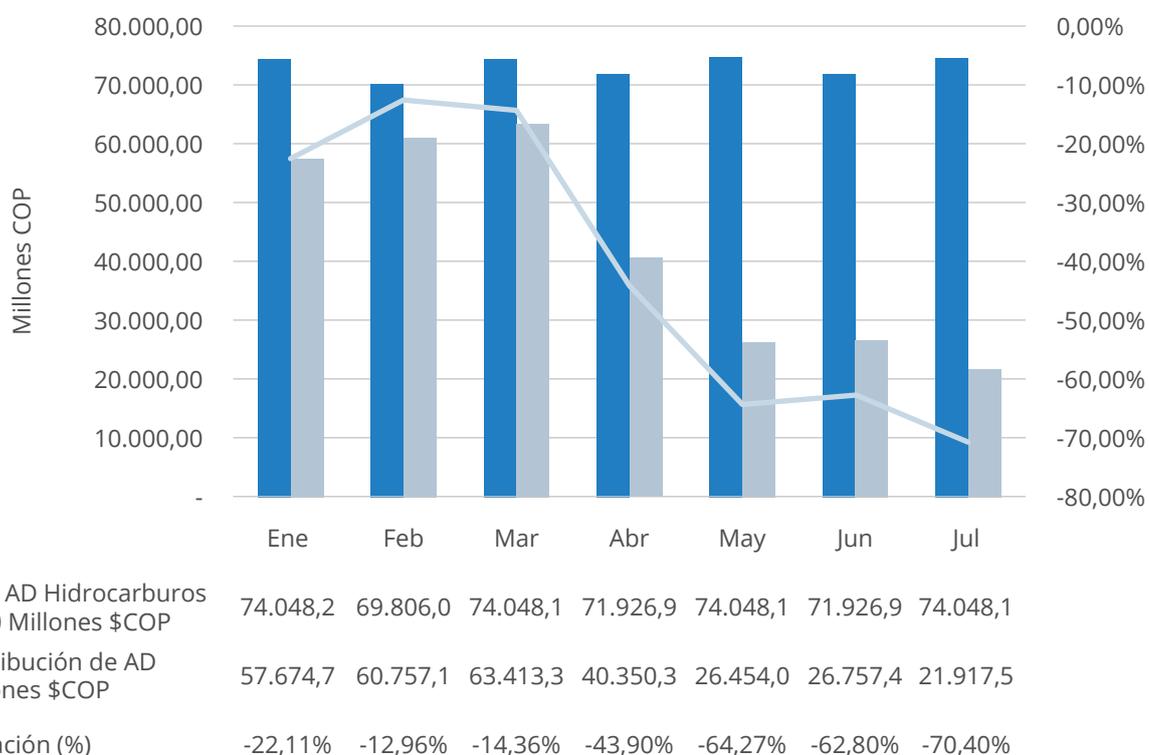
**Figura 21.** Seguimiento al recaudo de Regalías por la explotación de Minerales 2019–2020



Fuente: Adaptado de Presentación Avance SGR 2019-2020\_Cierre MME (Mayo 2020)

Este mayor recaudo se explica por el pago de los grandes contratos de explotación de carbón con precios rezagados más altos, así como la TRM que también ha sido un factor muy importante en el nivel de ingresos. No obstante, la producción empieza a verse afectada con la situación general del país principalmente en los departamentos del Cesar y La Guajira.

**Figura 22.** Distribución de AD de regalías hidrocarburos frente al Presupuesto SGR 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con datos ANH y MME (Agosto 2020)

De los recursos de SGR recaudados a mayo de 2020, el 72% proviene de recursos de hidrocarburos (\$8,7 billones) y el 28% de minería (\$3,4 billones). Como se observa en la figura 22, las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de las regalías y principalmente los municipios productores, han visto reducidos sus ingresos en 64,27% frente a lo estimado en el presupuesto.

En cuanto a los recursos generados por minerales, de enero a abril del 2020 se distribuyeron regalías directas por valor de \$90.741 millones de pesos, en donde los municipios de La Jagua de Ibirico (Cesar), Becerril (Cesar) y Ciénaga (Magdalena) concentran el 19,25% de los recursos distribuidos, mientras que los Departamentos de Cesar, La Guajira y Córdoba reciben el 43,44% de regalías directas, teniendo la mayor participación por la explotación de minerales.

Según proyecciones de la ANM, el recaudo de regalías mineras de mayo a diciembre de 2020 es de \$850.044 millones de pesos, de los cuales se distribuirán regalías directas de alrededor de \$93.589 millones de pesos para los meses de mayo a diciembre de 2020.

**Tabla 5.** Estimación de Regalías por la explotación de Minerales 2020 ANM

<b>PRESUPUESTO DE CAJA</b> Ingreso 2020 con cambios en TRM y Precio Carbón Proporción Mayo - Diciembre 2020	
<b>FUENTE</b>	<b>VALOR \$COP</b>
CARBON PIN REGALIAS	570,894,781,558
CARBON COMPENSAC	80,163,494,982
CARBON PY M	25,509,754,398
<b>Total Carbón</b>	<b>676,568,030,938</b>
Níquel Regalías	39,945,083,199
Níquel Compensación	34,238,642,742
<b>Total Níquel</b>	<b>74,183,725,942</b>
Metales preciosos	88,052,365,258
Esmeraldas	4,527,730,767
Sal, hierro y otros minerales	6,712,200,908
<b>TOTAL REGALIAS</b>	<b>850,044,053,813</b>

<b>AÑO</b>	<b>2020</b>
Porcentaje AD	11%
Valor de AD	93,589,000,281

Fuente: Adaptado de Certificación de Información para la elaboración del Plan bienal de caja del SGR 2021-2030 ANM

El escenario anterior refleja la incidencia del precio, el cual al ser menor naturalmente genera menores regalías. Sin embargo, los fenómenos de devaluación en ocasiones han compensado esta caída. Según el MME, el aumento en la producción de oro incrementó los recursos de regalías generados por este rubro, el cual aunque no tiene una participación tan significativa, contribuye a mitigar los impactos generados en los otros mercados. No obstante, al ser el carbón el mayor generador de regalías, su reducción en precio y demanda se traduce en menores recursos.

### De los impactos en los territorios

Con el fin de conocer los impactos y la visión de las entidades territoriales con relación a la gestión del COVID-19 por parte del sector, se realizó un diálogo de contexto con el alcalde de Montelíbano (Córdoba). En este municipio desarrolla actividades una importante compañía minera, que tiene una presencia histórica en el municipio y cuya actividad está vinculada a la extracción de ferroníquel. Lo anterior permitió establecer distintos escenarios de la industria y su incidencia a nivel subnacional. Si bien en este caso las regalías no se han visto afectadas de manera importante, las medidas de aislamiento para enfrentar la pandemia incidieron profundamente en el comercio del Municipio.

Según comenta el Alcalde, el trabajo mancomunado de la Alcaldía con la empresa ha permitido contar con elementos de protección y medidas tendientes al cuidado general de los habitantes del municipio en el contexto de COVID-19.

Así mismo manifiesta que el municipio se encuentra realizando análisis con el fin de poder emplear recursos de regalías para el montaje de una sala de cuidados intermedios, tal y como han realizado algunos municipios del territorio nacional. En este sentido, el Alcalde expresa la necesidad de abrir los recursos de regalías para la financiación de actividades que promuevan el empleo y fortalezcan la economía local. Si bien el municipio cuenta con actividades de agricultura y ganadería, la fuerte dependencia al sector extractivo ha generado no se tengan planteadas acciones tendientes a la diversificación de la actividad económica, por lo cual una afectación profunda de la actividad minera traería consecuencias negativas para la entidad territorial. Para el alcalde la gestión de la compañía a nivel local en materia económica, laboral y ambiental ha permitido que se genere un alto nivel de confianza entre la comunidad y la compañía, fortaleciendo la actividad minera y el impacto positivo de la compañía al territorio.

### 3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE EMERGENCIA OFICIALES Y PRIVADAS PARA CONTRARRESTAR EL AVANCE DEL COVID-19 EN EL SECTOR EXTRACTIVO

Para enfrentar la crisis producida por el advenimiento de la pandemia, el Gobierno de Colombia ha sancionado 157 Decretos desde la declaratoria del estado de emergencia. Adicionalmente, las entidades del Gobierno nacional han producido 241 decisiones administrativas destinadas a diversos sectores, incluyendo Acuerdos, Resoluciones, Directivas Ministeriales, entre otros.

La atención de este estudio está en aquellas medidas producidas por el Gobierno Nacional, vinculadas al sector de Minas y Energía y dirigidas a atender la emergencia en Colombia con el fin de continuar la operación. Lo anterior, derivado de la priorización por parte del gobierno nacional al sector minero energético, teniendo en cuenta que parte de la producción minera abastece el sistema de energía y servicios públicos y su importancia en términos fiscales.

En diálogo con el Ministerio de Minas y Energía frente a las acciones y contexto de la pandemia en el sector, se indicó que al inicio de la pandemia el carbón del interior del país (fuente energética) continuó sus operaciones mientras que el carbón de exportación tardó en normalizar su actividad, teniendo en cuenta el mayor volumen de producción y las necesidades logísticas. En línea con lo anterior, la actividad relacionada con el sector de materiales de construcción tardó un poco más en reiniciar, asociados a obras de infraestructura y construcción que se encontraban paralizadas. Con relación al oro y gracias a la rápida reacción por parte de la industria para aplicar las medidas, su actividad no se detuvo. Estas acciones resultaron positivas teniendo en cuenta el incremento del precio en lo corrido del año y abre una interesante ventana de oportunidad para fortalecer su producción.

La puesta en marcha de dichas medidas planteó importantes retos en materia logística y sanitaria, las cuales fueron desarrolladas de manera coordinada entre los ministerios de Minas y Energía, Salud y Protección Social y Trabajo, con el fin de proteger a las comunidades y a las personas vinculadas a las actividades económicas exentas de suspensión, como es el caso de la industria extractiva. Así mismo los ejercicios de relacionamiento con empresas, comunidades y entidades territoriales que permitieran implementar protocolos enfocados en reducir los riesgos de contagio fueron otras acciones relevantes al inicio de la pandemia.

En algunos espacios de operaciones de mayor tamaño, existían riesgos de contagio derivados de la movilidad y traslado de personal entre municipios grandes a municipios pequeños, lo que requirió ajustes logísticos en los municipios donde se activaron campamentos y hoteles para las cuarentenas preventivas obligatorias y la aplicación de los protocolos establecidos.

Lo anterior se complementó con la activación de protocolos adicionales específicos para el sector en materia económica (Decreto 574 que estableció el aplazamiento del canon superficiero para títulos mineros en etapa de exploración durante el periodo de emergencia) y disposiciones de apoyo con ayudas humanitarias a mineros de subsistencia y pequeños mineros con trámites de formalización en curso. Sumando a esto, se adelantaron gestiones para disponer de recursos que permitan ofrecer condiciones de crédito específicas para el sector minero, particularmente de pequeña escala.



Así mismo otros lineamientos generales del gobierno aplicables al sector minero (procedimientos abreviados para devolución de saldos del IVA, ampliación de términos para declaración de renta, disminución de aportes que se dio a pensiones en abril y mayo, programa de apoyo al empleo formal subsidiando parte de la nómina de las empresas) permitieron continuar la actividad de la industria.

Se identifican 2 Decretos dirigidos directamente al sector de minas y energía y 1 general que expresamente cataloga al sector como exceptuado de las medidas de aislamiento. Este último es el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 en el que se declara la medida de aislamiento obligatorio, pero se exceptúa de dicha restricción de la movilidad a:

*"...las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: ...(ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales..."*

Desde la Asociación Colombiana de Minería (ACM) afirman que el primer efecto de las medidas gubernamentales es que el sector no se ha detenido; para las empresas mineras esto ha implicado un mayor esfuerzo logístico en la definición y garantía de cumplimiento de protocolos de bioseguridad internos.

En el tema laboral, el gremio reporta que las empresas han mantenido el nivel de empleo con relación a la continuidad de la actividad económica. Sin embargo, en la medida en que la actividad o los precios disminuyan se pueden generar afectaciones en el mismo. La ACM reportó que en ciertas operaciones, los contratistas que no tienen una relación laboral directa se podrían ver afectados en la medida en que las industrias no pueden mantener estos puestos de trabajo.

El decreto 574 del 05 de abril de 2020 ya citado y el 798 del 04 de junio de 2020, se refieren a medidas específicas para aliviar los efectos de la crisis sobre los actores de las industrias extractivas, decretando medidas dirigidas al sector minero, como:

- Aplazamiento de la liquidación del canon superficiario, lo cual consiste en una contraprestación económica que se cobra a los titulares de derechos mineros en función de las hectáreas otorgadas para las etapas de exploración y de construcción y montaje o sus prórrogas, sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios le corresponde efectuarlos a la Autoridad Minera.
- Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen. Para esto, el Ministerio de Minas y Energía adoptó la metodología de asignación de los recursos entre los municipios productores que cuentan con mineros de subsistencia inscritos o que se encuentren con trámites de formalización en curso, con el fin de que las alcaldías formulen los proyectos que permitan entregar los auxilios. El Gobierno nacional incluyó que las ayudas otorgadas con estos recursos pudieran ser entregadas como auxilios monetarios, como mecanismo que permitiera promover la bancarización de estos mineros.

- Apoyo financiero a pequeños mineros y mineros de subsistencia. Sobre el particular, establece que:

*“El Ministerio de Minas y Energía podrá celebrar convenios o contratos con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, para destinar recursos de su presupuesto de inversión, con el fin de que dichas entidades otorguen líneas de créditos y garantías así como para que compensen los costos financieros de líneas de crédito a favor de titulares de pequeña minería o de mineros de subsistencia, para el fortalecimiento de su actividad productiva”.*

En el sector Hidrocarburos se decretaron medidas como:

- Mitigación de los efectos económicos de la baja demanda de combustible para aviación.
- Continuidad de las inversiones en hidrocarburos y minería, para:

*“...incentivar la ejecución de inversiones en el corto plazo, el mecanismo del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) podrá ser aplicado transitoriamente a inversiones que sean realizadas a partir de la entrada en vigencia de este decreto y hasta el 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con el cupo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con el fin de (i) preservar los niveles de producción y de actividades de la industria, a través del cumplimiento de los compromisos contractuales, de actividades de producción incremental y del desarrollo de infraestructura, (ii) proteger el desarrollo de las reservas probadas, que podrían estar en riesgo por los efectos de la caída de los precios internacionales del crudo y el desplazamiento de la actividad y la demanda ocasionada por la pandemia COVID-19, o (iii) promover las actividades exploratorias que incrementen las reservas probadas y probables”.*

- Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura y prestación del servicio de gas natural:

*“Se podrán destinar los recursos disponibles del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, para financiar las acometidas internas y medidores de los proyectos de infraestructura financiados a través de dicho Fondo, y, para subsidiar hasta la totalidad del costo de la prestación del servicio de los usuarios...”.*

Adicionalmente el Acuerdo 002 del 07 de abril de 2020, extiende los plazos de ejecución de los contratos y reduce el valor de las garantías exigidas así:

- Extensión de plazos de distintas actuaciones y actividades de los contratos, como fases exploratorias y programas de evaluación. Estas extensiones tendrán una duración de doce (12) meses con posibilidad de prórroga por seis (6) meses adicionales. La reducción del valor de las garantías de cumplimiento de los contratos dependerá de la duración de la fase que se esté ejecutando.
- Por su parte la Resolución 212 de 8 de mayo de 2020 proferida por la ANH y la Resolución 174 de la ANM suspenden los términos de sus acciones administrativas hasta el final de la emergencia, teniendo en cuenta algunas excepciones como el pago de regalías por parte de las empresas extractivas.

En referencia a los protocolos de Bioseguridad asociados a disminuir el impacto de la pandemia, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 666, la cual define medidas necesarias para los trabajadores en prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio, monitoreo de síntomas de contagio de COVID-19 entre trabajadores, pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas y el plan de comunicaciones para información clara y oportuna a todos los actores. De lo anterior se puede evidenciar que este segundo grupo de medidas están dirigidas al alivio económico que permita la continuidad de la actividad extractiva teniendo en cuenta el impacto de este sector en un escenario de reactivación económica. Para el caso de la minería de subsistencia y de pequeña escala, el Ministerio en conjunto con proyectos de cooperación de Canadá, Estados Unidos y Suiza, así como organizaciones sociales (ARM, Planet Gold-PNUD, Solidaridad) y empresas (Coodmilla) diseñaron la campaña #MineríasinCOVID19. Esta se dirigió a mineros de subsistencia y de pequeña escala con miras a que contarán con herramientas para generar el protocolo de bioseguridad. Además, se incluyeron lineamientos generales para las operaciones de comercialización de estos mineros

Al consultar a los gremios minero y petrolero sobre su opinión sobre las medidas tomadas por el gobierno nacional, ambos consideran que una de las que tiene mayor impacto positivo hace referencia a la devolución de impuestos como el IVA o saldos del impuesto sobre la Renta, lo cual le ha significado al sector mejorar su liquidez en momentos en los que el acceso al crédito no tiene la fluidez con que contaba en condiciones normales, mejorando sus flujos de caja.

Frente al relacionamiento con las comunidades, el impacto de las medidas de aislamiento ha hecho que el sector no pueda ejecutar las inversiones sociales proyectadas para todos aquellos proyectos que implican presencialidad. Sólo se continúa con aquellos que se realizan de manera virtual. No obstante, este escenario ha permitido fortalecer la comunicación de las empresas con el territorio, por medio de contacto vía WhatsApp, redes sociales, radio comunitaria y perifoneo. Algunas empresas han desarrollado actividades de educación en alianza con los gobiernos locales y el SENA, con el fin de fortalecer competencias laborales, realizar acompañamiento a pequeños negocios e informar a la población sobre las medidas de contención de la pandemia y programas sociales a nivel regional.

Como parte de las reflexiones preliminares, el gremio y las organizaciones de la sociedad civil que velan por la buena gobernanza en el sector, coinciden en que el gobierno nacional tiene en sus cuentas nacionales un presupuesto asociado a las regalías y utilidades del sector extractivo, pero no se encuentra propiamente en un escenario de dependencia; sin embargo algunos gobiernos subnacionales si parecen tener un mayor grado de dependencia a la actividad de las industrias extractivas en el territorio, el cual no solo es importante por la actividad minero energética, sino por el encadenamiento productivo de la actividad extractiva con las distintas actividades económicas de productos y servicios a nivel local, que de manera directa o indirecta tiene incidencia en el empleo, infraestructura, servicios básicos, seguridad, crecimiento poblacional y perdurabilidad empresarial. Esto demanda profundos análisis sobre las acciones que permitan reducir los impactos del COVID-19 en los mercados locales.

Ante los pronósticos de caída del PIB minero en el país (estimada entre el 7% y el 12%) las medidas pueden ayudar al sostenimiento de la operación, con el fin de mitigar el efecto de la caída en la demanda de carbón que ya se pronosticaba antes de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19<sup>12</sup>.

Frente a las medidas propuestas desde el Gobierno Nacional, el sector minero energético en general manifiesta su acuerdo y satisfacción con las mismas, sin embargo, desde las organizaciones de la sociedad civil consultadas, quienes han venido promoviendo una buena gobernanza y el control social a la actividad extractiva, se envía un mensaje de atención frente al no “relajamiento de la labor fiscalizadora del Estado en materia social y ambiental” y de los estándares exigibles desde el gobierno nacional en materia de bioseguridad, sociales y ambientales, con el fin de no impactar los importantes resultados obtenidos con dichas medidas.

<sup>12</sup> Ver: <https://www.larepublica.co/economia/el-carbon-termico-ya-no-es-estrategico-pero-sigue-siendo-un-negocio-en-colombia-2953509>

Un eventual relajamiento de la autoridad estatal frente al sector preocupa a la sociedad civil en tanto que puede implicar limitaciones a la garantía de derechos de las comunidades como se discutió recientemente de cara a la consulta previa. Este mecanismo es reconocido constitucionalmente como un derecho de las comunidades, el cual debe verse como tal por parte la industria y no como un trámite o requerimiento legal que obstaculiza la actividad.

Por lo anterior, el relacionamiento con las comunidades y el licenciamiento social son la mejor garantía de que se podrá continuar con una actividad extractiva, que como se verá en los estudios de caso, representa un rol primordial en la reactivación económica, generación de fuentes de recursos y bienestar para todo el territorio nacional.

En el contexto de pandemia, se deben realizar propuestas combinadas que vinculen la presencialidad con la virtualidad, se han realizado visitas de seguimiento al cumplimiento de las medidas ambientales empleando drones, helicópteros, medición remota entre otros. Estas acciones demuestran la necesidad de abrir nuevas opciones para el seguimiento y fiscalización de la actividad extractiva.

### **Las experiencias de la ANLA**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es un actor fundamental no solo en el sector extractivo, sino en muchos sectores económicos en el país. Sus funciones de evaluación, control y seguimiento a los aspectos medioambientales de los proyectos son de la máxima importancia, por lo que su respuesta ante los desafíos de la pandemia del COVID 19 merece ser destacada. Debido a la necesidad de dar continuidad a sus labores con gran rigurosidad técnica, acompañada a la autorización gubernamental para que la industria extractiva pudiera seguir operando, la ANLA ha debido responder con procesos de preparación, protocolos y coordinación internos, así como con las empresas y otros grupos de interés. La estructura de la entidad ayudó a estos procesos internos, ya que toda la información está digitalizada y cuenta con una infraestructura informática robusta que le permite continuar trabajando; aunque la coordinación interna entre las diferentes dependencias es una tarea permanente.

Dentro de los procesos internos se destaca la característica que como toda entidad estatal debe responder a los requisitos que se exigen de sus actuaciones desde organismos de control y desde el poder judicial. A la par de las conversaciones técnicas, se han debido analizar los alcances de sus actuaciones considerando normativa como la CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el decreto 1076 de 2020<sup>13</sup>, el cual en su artículo 3, numeral 44 autoriza *“El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.”*, el artículo 6 del mismo decreto, lo dispuesto en el decreto 419 del 28 de marzo de 2020<sup>14</sup> y la necesidad de desarrollar un protocolo propio de bioseguridad que fue revisado y visado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

También se realizó un balance de procedimientos y trámites, ya que la entidad es responsable de cerca de 50 trámites incluyendo licencias e instrumentos ambientales, pero también certificaciones para acceder a beneficios tributarios, entre otros. Los procedimientos se analizaron a la luz de su viabilidad respecto a si se podía avanzar con gestiones internas o se debía levantar ante el MADS alguna necesidad de ajuste a la normativa. Como consecuencia se expidieron las resoluciones 461 de 18 de marzo de 2020, la 470 de 19 de marzo de 2020, la 574 de 31 de marzo de 2020 y la 642 del 13 de abril de 2020<sup>15</sup>, que le dan respaldo a las medidas de suspensión de servicios presenciales, visitas virtuales, participación no presencial, y otras adoptadas para continuar con sus funciones.

Se recalca el hecho que pese a que en el país se decretó un estado de emergencia<sup>16</sup>, las actuaciones de la ANLA se han amparado en la normativa ordinaria y no en aquella extraordinaria que se ha promulgado en el marco de tal estado de excepción.

Respecto al sector extractivo, ya desde antes de la pandemia se implementó la estrategia de agendas ambientales sectoriales<sup>17</sup>, donde funcionarios de la ANLA discuten con los gremios temas de interés. Durante la pandemia, ha habido un esfuerzo adicional para participar en todos los comités ambientales gremiales comunicando las estrategias que se están implementando y que han permitido la continuidad de la actividad productiva.

Cada solicitud ingresada por parte de las empresas ha seguido el procedimiento de radicación normal, y previa verificación preliminar de documentos (VPD), se ha analizado individualmente y se ha decidido si es posible realizar una visita virtual o no realizar visita, amparando sus decisiones en la mayor información técnica disponible que de sustento a tal decisión. Así, por ejemplo, si la solicitud de un proyecto en particular cuenta con información relevante que se ha podido obtener desde otras fuentes, información aportada por la empresa, visitas recientes o desde la propia experiencia ganada por la entidad y sus equipos técnicos, se revisa el detalle de la solicitud y se acuerdan reuniones de preparación de la visita virtual con las empresas, durante las cuales se acuerdan los puntos a visitar con sus coordenadas, detalles y parámetros a revisar, tiempos, entre otros detalles logísticos importantes. Las visitas virtuales se han realizado por medio de drones, los cuales son provistos por las empresas interesadas.

También con motivo de la pandemia se ha detectado la oportunidad de aprovechar la información que ha recopilado la entidad y que puede servir como base a proyectos que se proponen en ubicaciones cercanas a otros proyectos ya analizados. Esta información puede ser usada por los proponentes siempre que esté vigente y aunque orientadora, no reemplaza a un EIA para el nuevo proyecto, pero si puede servir para su formulación. De esta manera se optimiza el uso de recursos y se ha podido dar opciones de avance a los proyectos, ya que como es sabido la restricción a desplazamientos con motivo del COVID 19 impide realizar visitas a terreno.

Este enfoque de trabajo no presencial no ha estado exento de controversias, en donde se destaca la necesidad de ir generando confianza entre los actores que participan en las visitas de evaluación y seguimiento (empresa, autoridad, comunidades), de tal manera que la información recopilada cumpla con los requisitos de exactitud para tomar decisiones con criterios técnicos fuertes.

No solo los aspectos técnicos hacen parte de las funciones de la ANLA. Los aspectos sociales y de participación son otros puntos clave en la evaluación ambiental (inclusive existe en la institución la Subdirección de mecanismos de participación ciudadana ambiental); por lo que facilitar la participación ciudadana también debe garantizarse por varios medios<sup>18</sup>, uno de ellos el de las audiencias públicas ambientales, institución que, aun cuando no se realiza en todos los procesos de licenciamiento de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, la ANLA tiene su dirección e impulso.

En coordinación con las empresas se han tomado las medidas necesarias para facilitar el acceso a la información y la participación de grupos de interés usando canales como teléfonos gratuitos, emisoras radiales, videollamadas, *streaming* e incluso en otros proyectos no relacionados con el sector extractivo ha habido disponibilidad de señal de televisión abierta. Se ha encontrado que el número de participantes es considerablemente mayor respecto a audiencias presenciales, por lo que en el futuro se puede esperar que se mantengan estas opciones no presenciales de participación.

El proceso ha sido de constantes aprendizajes para los equipos de la entidad, y aunque esta modalidad de trabajo se ha convertido en una herramienta valiosa para continuar con las funciones, se destaca que de todos modos las visitas presenciales son irremplazables y que en el futuro una combinación de modalidades de trabajo virtuales más visitas presenciales pueden considerarse como una manera efectiva para desarrollar sus labores, esta experiencia de la ANLA ha servido de referente para otras entidades del Estado.

<sup>13</sup> Ver: Decreto 1076 del 28 de julio de 2020 - [Link](#)

<sup>14</sup> Ver: Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 - [Link](#)

<sup>15</sup> Ver: <http://www.anla.gov.co/noticias/344-medidas-anla-por-covid-19>

<sup>16</sup> Ver: Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Ver [link](#).

<sup>17</sup> Ver: [http://www.andi.com.co/Uploads/201910%20BALANCE%20AGENDA%20ANDI\\_637110716951313405.pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/201910%20BALANCE%20AGENDA%20ANDI_637110716951313405.pdf)

<sup>18</sup> El ordenamiento jurídico colombiano tiene las figuras del derecho de petición, en la Ley 1437 de 2011, la Consulta Previa, en la ley 99 de 1993 y por virtud del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la figura del tercero interviniente en la ley 99 de 1993 y 1333 de 2009 (Nota de la ANLA)

El escenario descrito demanda acciones profundas en la gestión del sector, por lo cual desde la autoridad sectorial se están desarrollando estrategias en 3 ejes principales:

El primero de ellos, enmarcado en el fortalecimiento institucional por medio de tecnología (ANM con sistema integrado de gestión minera ANNA minería, sistema GENESIS y mejoras en fiscalización) junto a la reducción y simplificación de trámites. Segundo, la estrategia de diversificación minera, con el fin de ajustar el enfoque hacia el carbón, teniendo en cuenta que en los procesos de transición energética el rol de este combustible fósil parece reducirse en el escenario de mediano plazo. En este sentido se analizan algunos minerales que pueden tener importantes mercados asociados a la transición energética con mayores demandas proyectadas, como pueden ser el oro y el cobre. Tercero, la estrategia de fomento a la legalidad teniendo en cuenta los retos en materia de minería artesanal e informal que presenta el sector, es otro eje importante de atención<sup>19</sup>.

Las últimas dos estrategias toman una mayor relevancia teniendo en cuenta que parte de la diversificación de la actividad minera viene asociada a proyectos de cobre y oro que en este momento indican la necesidad de tener matriz minera diversificada, con minerales que proyectan comportamientos positivos en el mercado internacional. Proyectos estratégicos en proceso, como los de Quebradona (cobre) que proyecta estar en fase de explotación en 2024, proyectos de oro como Buriticá, Gramalote, Sotonorte y ampliación Mineros, los cuales representarían más de 12000 empleos, 4000 millones de USD de IED adicionales, 500 millones de USD por exportaciones anuales y 60 millones USD de regalías por año. Con este escenario se proyecta incrementar un 80% la producción de oro entre 2018 y 2030<sup>20</sup>.

Si bien los escenarios en materia de producción pueden ser interesantes, se requieren fuertes acciones encaminadas al fomento de la legalidad y la formalidad en unidades de minería pequeña asociadas al oro. Por lo anterior, la meta proyectada es legalizar 27.000 mineros en el cuatrienio y fortalecer la reglamentación para la legalidad en zonas vulnerables de los pequeños mineros con el fin de fomentar la generación de empleo formal asociado con la minería y lograr que los mineros cumplan con estándares técnicos y de seguridad minera, incluyan la dimensión socioambiental de sus actividades, generen empleo formal, aseguren el pago de sus obligaciones tributarias y de las compensaciones por regalías.

Así las cosas, el aprovechar la ventana de oportunidad que ofrece el mercado del oro y que contribuye a tener una matriz de minerales diversificada, es una de las acciones importantes para enfrentar el impacto del COVID-19 en el sector y en las finanzas públicas.

La proyección de subastas y rondas por parte de la ANM para ofertar zonas con conocimiento de potencial geológico, junto al acompañamiento del gobierno para el adecuado relacionamiento con las comunidades y la gestión de licencias ambientales, son algunas de acciones encaminadas a contribuir a la recuperación económica y al interés por parte de los inversionistas en este sector económico.

<sup>19</sup> Nota del MME: La estrategia de legalidad y fomento se orienta a generar las condiciones que permitan lograr operaciones mineras enmarcadas en el MINERO 5, que significa concretar una transformación del sector para contar con empresarios mineros, que independientemente de su escala productiva, cumplan con cinco (5) atributos fundamentales: legal, emprendedor, responsable, influyente y confiable. Por supuesto, el punto de partida es la legalidad, que significa contar con operaciones mineras bajo el amparo de un instrumento minero y ambiental, siendo el mayor reto en operaciones de pequeña escala

<sup>20</sup> Datos aportados por el MME

Si bien el sector no está operando con total normalidad, viene desarrollando actividades que le han permitido mantener los empleos por parte de las compañías. No obstante, esta sostenibilidad dependerá de la coyuntura de mercado para poder sostener la estructura laboral. Es por esto que las medidas planteadas por el gobierno nacional como la plataforma Genesis para el registro de mineros de subsistencia, el proyecto Veta de asistencia técnica, las acciones de política hacia el fomento minero desde el ministerio de Minas y Energía, y la plataforma ANNA Minería para agilizar trámites y solicitudes mineras, junto al fortalecimiento de la eficiencia en los procesos de fiscalización (por medio de plataformas inteligentes y satelitales) toman un papel preponderante en este contexto de pandemia. La suspensión de obligaciones de canon durante la pandemia para 53 títulos en exploración y la reactivación paulatina de 3000 títulos en etapa de exploración, reflejan las acciones y resultados en este campo.

La pandemia del COVID-19 refleja la necesidad de tener buen relacionamiento local con el fin de reiniciar operaciones rápidamente, lo que no ha ocurrido en todas las zonas, donde se han presentado tensiones actuales e históricas, incidiendo en la reactivación económica. En este sentido, uno de los principales aprendizajes hace referencia a la necesidad de fortalecer la interacción y relacionamiento local en todo momento, lo que permitirá según sea el caso, reactivar las dinámicas económicas locales y productivas en las regiones donde el sector extractivo tiene presencia.

Para el caso del petróleo, las acciones encaminadas a mitigar el impacto del COVID-19 también han cubierto distintos frentes de acción. Según la ANH distintas resoluciones expedidas, relacionadas con ajustes temporales a las obligaciones de contrato y la extensión de tiempo hasta por 18 meses para el cumplimiento de las mismas, ha permitido dinamizar la actividad hidrocarburífera. Es importante precisar que dichos ajustes no hacen referencia a los compromisos ambientales y sociales, sino que están enfocados en facilitar la gestión financiera de las compañías, pensando en que puedan apalancar su operación y garantizar en la medida posible, la estabilidad laboral de los empleados vinculados en las zonas de influencia. La reducción de garantías (cartas de crédito) para liberar recursos de inversión y funcionamiento operacional, son algunas de estas medidas.

Estas acciones en materia de reglamentación sectorial han sido acompañadas con la construcción y socialización de protocolos de protección para empleados y habitantes de las zonas de influencia, los cuales fueron discutidos y aprobados por las Entidades Territoriales para su posterior implementación en el territorio. Todo lo anterior con el fin de garantizar las medidas para la continuidad de la actividad económica.

En materia técnica se están implementando pruebas para el seguimiento de compromisos y fiscalización de manera remota. Sin embargo, persisten retos en materia de participación social y consulta previa virtual, la cual no ha podido ser gestionada con las comunidades, quienes al parecer no reconocen estas acciones como espacios de participación real. Esto representa uno de los mayores retos que enfrenta el gobierno nacional y las entidades del sector, que deberán realizar esfuerzos conjuntos con otras instituciones del Estado colombiano para fomentar espacios alternativos de participación social y seguimiento a la gestión de la industria, experiencias como las de la ANLA con las audiencias públicas ambientales pueden servir para este propósito.

El Ministerio de Minas y Energía afirma que el seguimiento a las operaciones mineras es cada vez más fuerte. Sin embargo, otros grupos de interés como las organizaciones de la sociedad civil consideran que este papel debería estar más orientado al interés colectivo y no a la defensa del interés de la inversión privada en el sector de minería. Uno de los grandes retos en el contexto de pandemia será lograr por parte del Estado este equilibrio con el fin de beneficiar a todos los actores relacionados con el sector.



## BUENAS PRÁCTICAS Y RESULTADOS DESTACADOS EN EMPRESAS DEL SECTOR EXTRACTIVO

En cuanto a la gestión con las compañías, las Alianzas Estado – Industria vienen fortaleciendo las acciones conjuntas con el fin de garantizar las inversiones proyectadas. Este papel activo por parte del papel del Estado en el sector permite fortalecer la gobernanza en el sector y también generar confianza en las comunidades que se ven expuestas a las consecuencias socioeconómicas que ha generado el COVID-19.

En línea con lo anterior, la industria ha asumido diferentes acciones de manera voluntaria y conjunta, con el fin de brindar soporte a las comunidades en los territorios donde realizan su actividad. Para las organizaciones de la sociedad civil, lo que se espera de las buenas prácticas en la actividad extractiva, es fortalecer la legitimidad en los territorios de tal manera que las compañías sean aliados de las comunidades. En este sentido, el sector ha hecho importantes inversiones en infraestructura e insumos en los que las comunidades han sido los beneficiarios directos. Según información aportada por la Asociación Colombiana de Minería (2020) sus afiliados a fecha 9 de septiembre de 2020 han aportado más de 40 mil millones de pesos<sup>21</sup> en ayudas de bienes básicos para garantizar la higiene y la nutrición, soluciones tecnológicas y de conectividad para las poblaciones con el fin mantener el distanciamiento físico sin perder la comunicación, recursos en salud y atención de emergencias, entre otros.

En general las medidas tomadas como buenas prácticas en las empresas del sector extractivo facilitan el licenciamiento social, construyen legitimidad de la actividad extractiva y contribuyen de manera directa en el desarrollo de las comunidades beneficiadas, que se han visto afectadas por la pandemia.

A continuación se describen algunas prácticas exitosas por parte de algunas empresas de la industria extractiva, que pueden servir de ejemplo y orientación para las acciones en materia de política pública que se deben generar para superar la crisis, articulando a distintos actores dentro y fuera de la industria y las entidades vinculadas a la misma.

<sup>21</sup> La cifra precisa es de \$40.512.443.024

## Coodmilla

No solo las grandes empresas del sector han presentado respuestas ordenadas a los impactos de la pandemia. Coodmilla es una cooperativa de minería artesanal y de pequeña escala conformada por 178 asociados, cuyas operaciones se encuentran en el Municipio de La Llanada – departamento de Nariño. Coodmilla ha sido reconocida en varios escenarios por sus buenas prácticas en materia laboral y ambiental no solo durante la pandemia, sino también por su modelo de operación y buenas prácticas, los cuales han recibido reconocimientos y apoyos a nivel nacional e internacional.

Al inicio de la pandemia, la organización suspendió actividades ante el inminente riesgo que presentaba el COVID-19 no solo para los mineros sino también para la comunidad en general. A partir de los lineamientos del gobierno nacional, y la iniciativa de varios de sus socios, la organización inició el análisis sobre la normativa expedida por las autoridades para la continuidad de la actividad económica con el fin de tomar medidas que les permitieran seguir operando por medio de la adopción de los protocolos de bioseguridad necesarios. Hay que destacar que el municipio de La Llanada – Nariño tiene una fuerte tradición minera, por lo que la economía local depende en gran medida de la actividad.

Si bien el oro ha tenido una cotización al alza en el mercado internacional, a nivel local la realidad presenta situaciones diversas. La cooperativa ha afrontado dificultades en materia logística y de transporte, pudiendo hacer solo 2 exportaciones de su producto durante la pandemia (hasta julio de 2020) y con mayores costos de transacción, lo que naturalmente ha afectado su liquidez. Esta situación requirió que se utilizaran algunos fondos de reserva que tenían inicialmente otra destinación, para hacer frente a las principales necesidades. Sumado a esto, la organización ya venía en un proceso de renovación de títulos, lo cual demanda la ejecución de estudios de alto costo (EIA y los PTO). Sin embargo, y tras este impacto inicial, la cooperativa se ha adaptado a la situación y ha desarrollado protocolos de bioseguridad, a la vez que ha podido hacer inversiones en equipos de higiene y seguridad (p.ej. equipos para medición de temperatura).



La dinámica y tamaño de la región hace que los habitantes estén en constante comunicación, por lo cual gracias al trabajo coordinado con las autoridades municipales, asociados y otros pobladores, se han hecho importantes acciones en materia de difusión sobre las medidas de prevención, utilizando medios como el WhatsApp y la radio comunitaria, de amplio uso en la región. También produjeron videos y materiales de orientación acerca de los protocolos de operación y guías de autocuidado ante la enfermedad, en alianza con el Ministerio de Minas y Energía y actores de la cooperación internacional<sup>22</sup>. Los materiales se han publicado en su página web, [la cual cuenta con una sección dedicada al COVID 19](http://www.coodmilla.com).

Imágenes tomadas de la página web [www.coodmilla.com](http://www.coodmilla.com)



Representantes de la organización manifiestan que no lograron acceder a los apoyos destinados por el gobierno nacional para la protección del empleo (créditos, pago de nómina) y el acceso a la banca sigue siendo difícil, debido a los requisitos para acceder a esos apoyos, por lo cual las condiciones para la operación siguen presentando situaciones complejas. A su vez, se requiere el apoyo para adaptar la organización a los nuevos requisitos en materia de higiene y seguridad ocupacional, tanto en materia de equipos como en lo relacionado al acceso a los profesionales competentes en esta materia, los cuales son costosos, y más en este contexto de pandemia.

Este caso muestra que no solo las grandes empresas han tomado medidas para mantener la operación. Organizaciones de minería artesanal y de pequeña escala han venido implementando medidas para la protección de la salud de los trabajadores. La importancia de esta organización para la economía de la región y el trabajo cooperativo en red con la administración municipal, permitieron tomar medidas oportunas para continuar con la actividad minera.

Como aprendizajes de la situación de pandemia, la organización indica la gran importancia de la articulación con las autoridades locales para coordinar las acciones de prevención y regular la movilidad entre los territorios, el trabajo con las ARL para el acompañamiento en la estructuración y seguimiento de los protocolos de seguridad, el contacto directo y la divulgación de las actividades con la comunidad.

Esto permite proyectar en los territorios que la minería contribuye al bienestar de la región, no solo en materia laboral sino también por la generación de regalías que se usan para fortalecer programas agrícolas. Sumado a esto, se destaca que es necesario comprender que el minero es aliado del campesino; el agricultor necesita minerales, herramientas y combustible. Esto refleja que la actividad agrícola y minera son aliadas y que por lo tanto, *“el minero y el agricultor son compañeros”*.

<sup>22</sup> Ver una lista completa de las organizaciones participantes en: <https://www.minenergia.gov.co/modulo-sensibilizacion-mineria-sin-covid19>

## Mineros Aluvial SAS – Grupo Mineros

Esta empresa explota oro en la región del Bajo Cauca Antioqueño y es una de las pocas empresas mineras colombianas que ha logrado internacionalizarse y desarrollar proyectos en otros países de la región, concretamente en Argentina, Chile y Nicaragua. La empresa destaca el hecho que la propia minería es una actividad que exige de una gestión de riesgos permanente, lo que hizo que ante los efectos de la pandemia hubiera una experiencia importante de control de desastres y recuperación que se puede aplicar. La exclusión del sector minero de las medidas de aislamiento decretadas por el gobierno nacional permitió continuar la operación y desarrollar programas para fortalecer el sistema de salud municipal, ya que la empresa también es usuaria de este servicio, pues no tiene instalaciones de salud propias. En línea con las directrices conjuntas del Ministerio de Salud y Protección social, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minas y Energía (circular conjunta 01 de 2020), la empresa publicó su [protocolo de riesgo biológico COVID-19](#) a inicios del mes de abril de 2020.

Como se ha observado en apartados previos de este estudio, el mercado internacional del oro ha experimentado una tendencia hacia el alza en los precios, lo que ha permitido fortalecer la situación financiera de la empresa. Estos resultados económicos han permitido a la compañía triplicar en términos porcentuales sus aportes para financiar programas de apoyo a personas que no tienen ingresos en el área de influencia, principalmente en zonas rurales y buscando evitar que se desplazaran hacia los centros más poblados en donde hay mayores posibilidades de contagiarse.

Ante las limitaciones para la realización de reuniones presenciales, la empresa ha optado por continuar con programas de capacitación y escolaridad por medios virtuales usando medios de amplio uso en la región, como por ejemplo WhatsApp o Facebook y ofreciendo a los usuarios planes de datos para que puedan acceder desde sus teléfonos celulares. Distintas acciones se han dirigido a temas educativos y programas de generación de empleo enfocados a colectivos de mujeres. A su vez, la compañía ha apoyado un programa de la gobernación de Antioquia llamado “Tapabocas por la vida” el cual proyecta la confección de 110.000 de estos elementos de seguridad por parte de microempresas de confecciones presentes en la región. Para esta actividad se ha contado con el apoyo del SENA, que ha hecho acompañamiento por medio de estos nuevos espacios virtuales.

Con el fin de aportar en la solución de necesidades en el área de influencia, la compañía proyecta sumarse a la campaña “Alianza por el Agua en Antioquia” dirigido a todas las instituciones educativas que se encuentren sin acceso de agua potable. Lo anterior, teniendo en cuenta que aunque puedan ser municipios declarados como “no COVID”, requieren tener acceso a agua apta para el consumo humano para poder funcionar nuevamente. Este esfuerzo estará acompañado con acciones de fortalecimiento y alianzas con otras instituciones con el fin de lograr aportes adicionales, enfocados en el bienestar y la reactivación de la región.

Actualmente la empresa adelanta un proceso de modificación de su licencia con miras a ampliar sus operaciones, y ante la incertidumbre de la extensión de la necesidad de evitar aglomeraciones de personas y la importancia de la actividad minera para la región, resalta la necesidad de empezar a discutir estrategias y herramientas de participación no presenciales o mixtas para realizar socializaciones, consultas, monitoreos participativos, entre otras.

La experiencia en la región da cuenta de la apertura de la comunidad para afrontar esta discusión, a la vez que se destaca que la última fiscalización realizada por parte de la autoridad ambiental (ANLA) se desarrolló de manera 100% virtual, utilizando recursos como drones, helicópteros y distintos medios tecnológicos que según la compañía, deberán hacer parte de las nuevas estrategias de acompañamiento y seguimiento a la actividad extractiva.

## MinMiner

MinMiner es una empresa que explota carbón térmico y coquizable en jurisdicción de los municipios de Sutatausa y Cucunubá, cercanos a Bogotá. Al igual que con los demás casos documentados, el rol de la empresa en el territorio es fundamental, constituyéndose en un actor importante que en medio de las difícilísimas condiciones que ha planteado la pandemia del COVID 19, ha movilizó recursos para apoyar a la población de su área de influencia en temas básicos como la seguridad alimentaria y el apoyo a los servicios de salud. A pesar de que como es sabido las disposiciones de las autoridades han permitido la continuidad de la actividad minera, ésta ha debido responder con el desarrollo de protocolos de higiene y bioseguridad ante un virus desconocido para toda la humanidad.

A nivel operativo las medidas han apuntado a justamente el desarrollo de tales protocolos y a variar dinámicas en espacios de socialización dentro de la operación (por ejemplo, los comedores), y sobre todo a mantener tales medidas preventivas dado que con el tiempo tienden a relajarse las precauciones, a su vez se restringió el tránsito de personas ajenas a la empresa en sus instalaciones. El trabajo de comunicación constante de las medidas con todo el personal ha sido clave tanto para orientar y divulgar los protocolos, como para recibir retroalimentación y sugerencias por parte de los trabajadores sobre la necesidad de instalar nuevos puntos de desinfección o complementar las medidas para una mejor gestión de los riesgos a la salud. Inclusive, se menciona que los clientes de la empresa exigen la certificación del cumplimiento de las medidas de bioseguridad para continuar con sus acuerdos comerciales.

Al tener un rol tan prominente en la dinámica de la región, se han levantado expectativas respecto al papel de la empresa en medio de la pandemia, las cuales han exigido de parte de ésta un riguroso y cuidadoso manejo de información y la forma en que se comunican sus aportes y medidas. Ante esta situación, la empresa destaca la labor colaborativa que han establecido con las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las autoridades municipales para canalizar las ayudas humanitarias, de salud y de búsqueda de diversificación económica en la región (existen por ejemplo proyectos con apoyo de la empresa de confección de dotación para la misma, tejidos, cultivo de arándanos y crianza de conejos). Esta relación ha permitido llegar a las personas con mayores necesidades teniendo como criterio los registros SISBEN de las entidades territoriales y mostrar que la cooperación es importante no solo para superar la pandemia sino para todo el quehacer de la empresa minera en la región.

Considerando las dinámicas locales medios de comunicación como la radio, redes sociales (Facebook principalmente), periódico local y la radio comunitaria son herramientas de gran ayuda, indispensables para difundir la información y contrarrestar la desinformación. Como para todos los casos documentados, MinMiner también tiene material sobre las medidas de prevención contra el COVID [disponibles en su página web](#). Respecto al escenario de la necesaria reactivación, la empresa menciona que a la fecha en la que se realizó la entrevista no había sido necesario despedir a ningún trabajador y que seguirían con esta política mientras que las condiciones económicas lo permitan, que su producto sigue teniendo demanda, y la logística para la comercialización ha funcionado; por lo que esperan seguir operando aún en medio de la incertidumbre por la evolución de la pandemia y los mercados.

Los diálogos y experiencias documentadas han mostrado el importante papel que la industria extractiva juega en los territorios en donde se realiza, y que una gestión adecuada, y la cooperación entre los diferentes actores no solo son posibles, sino que han sido fundamentales para afrontar las graves consecuencias de la pandemia en los territorios.

#### **4. BALANCE Y PROPUESTAS PARA MINIMIZAR LOS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA RELACIONADA CON EL SECTOR EXTRACTIVO**

Con el fin de mitigar el impacto de la pandemia en las finanzas públicas a nivel nacional y regional, se plantean una serie de recomendaciones derivadas de la revisión de diversas posturas tanto de entidades gubernamentales, analistas y miembros de la industria, junto a organizaciones de sociedad civil. Para lo anterior, además de la revisión de la información, se tuvieron en cuenta las recomendaciones derivadas de los diálogos de contexto con representantes de entidades y organizaciones relacionadas con el sector quienes aportaron diversas visiones y propuestas sobre el escenario analizado.

Dichas recomendaciones consideran el panorama cambiante del sector extractivo antes, durante y ¿después?<sup>23</sup> del COVID-19, con el fin de plantear líneas de acción para mejorar la productividad, fortalecer la inversión y contribuir a la generación de recursos para el Estado y los territorios que se traduzcan en bienestar social y económico para las comunidades en el territorio nacional.

En diálogo con representantes de organizaciones de la sociedad civil se resalta que Colombia tuvo una respuesta rápida y ágil para enfrentar la pandemia. La importancia de crear fondos con recursos de regalías para la atención de la pandemia, la gestión de la ANLA en cuanto al compromiso y rigurosidad en materia de licencias ambientales y la necesidad de fortalecer estos estándares, junto a la vigilancia estatal para mitigar riesgos de corrupción por el uso de recursos, son algunas recomendaciones en el contexto actual. A nivel laboral, la importancia de mantener las condiciones a los empleados (lo que permitirá mitigar diversas tensiones locales) es otro tema relevante.

Así mismo, el papel de Ecopetrol como empresa estatal, quién no solo produce recursos a nivel nacional, sino que aporta a la dinámica económica regional, contratando un importante número de empleados de las distintas regiones y generando flujos de recursos en productos y servicios complementarios, por lo cual mantener estas dinámicas resulta un aspecto a considerar.

Frente al carbón, que presenta escenarios complejos en el mercado internacional, es necesario acompañar las dinámicas locales en regiones como La Guajira y Cesar, teniendo en cuenta su fuerte relación con la industria extractiva. Si bien se presentan retos en el mercado, el escenario planteado por parte de la ANM, enmarcado en fortalecer el consumo de recursos de origen lícito y promocionar el carbón del interior del país puede contribuir a la generación de empleo, lo cual debe realizarse bajo una estrategia clara que combine el aprovechamiento del potencial minero colombiano con las tendencias mundiales en materia energética, lo cual es una iniciativa que ya viene desarrollando el gobierno nacional.

<sup>23</sup> A la fecha de cierre de este documento la evolución de la pandemia sigue siendo incierta, por lo que no es posible hablar de una situación post pandemia, ni hay elementos suficientes para tratar de prever el término de la misma

Para el caso de oro, el fortalecimiento de los planes sanitarios para el sector debe tomar relevancia, no solo para asegurar la continuidad de la operación con los estándares requeridos que permitan aprovechar el positivo escenario de mercado internacional, sino para dinamizar la actividad económica local en los territorios donde se extrae. Lo anterior cobra aún más importancia en cuanto a las posibilidades de contagio derivadas del porcentaje de minería informal en el país, por lo cual dichas acciones deben ser lideradas por los gobiernos locales con el apoyo de la institucionalidad del orden nacional con el fin de acompañar las medidas de mitigación en línea con los importantes esfuerzos en materia de formalización.

En materia de acompañamiento y asistencia técnica, se ha evidenciado la necesidad de apoyar a pequeños mineros no solo para el manejo de los riesgos de la pandemia sino para acompañarlos en los procesos de comercialización, exportación y cumplimiento de requerimientos tributarios.

El seguimiento a las medidas de salubridad que permiten continuar con la actividad y reactivar las economías locales teniendo en cuenta las indicaciones dadas por el gobierno nacional son acciones necesarias. La reactivación de la economía es vital a nivel regional pero no debe descuidarse el componente de cuidado y mitigación de los contagios.

Frente al rol de la actividad petrolera para reducir los impactos a nivel nacional y subnacional, se plantean algunas líneas de acción. Una de ellas está relacionada con la reorientación y ajuste de los planes de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) por parte de las compañías. Para casi todas las empresas del sector de combustibles fósiles, la doble crisis (precio internacional + COVID-19) ha obligado a realizar ajustes en sus planes de RSE e inversiones sociales. En este contexto, se presenta una importante oportunidad de alinear dichos planes, a la gestión de las entidades públicas de orden nacional en la región, con el fin de fortalecer las acciones encaminadas al desarrollo de la actividad económica local.

Como ejemplo de esto, la ANH afirma que para algunos territorios el enfocar los recursos de inversión social obligatoria del contrato junto a las inversiones voluntarias realizadas por las compañías hacia el fortalecimiento de proyectos PDET (ejecutados por la Agencia de Renovación del Territorio – ART) puede ser una estrategia positiva, toda vez que estará dirigida a una serie de acciones y sectores económicos que han sido identificados por el gobierno nacional como factores de desarrollo regional. Esto podrá generar mayores impactos en materia económica y social, beneficiando a la población y fortaleciendo la visibilidad del sector como un actor que aporta al fortalecimiento de las estructuras económicas locales.

En este contexto, el fortalecimiento de la actividad extractiva representa una oportunidad no solo para recuperar la actividad productiva sino también para fortalecer la acción pública enfocada al fortalecimiento de las actividades económicas complementarias, la cuales pueden no ser tan importantes para la región como la actividad extractiva, pero complementan la estructura socioeconómica del territorio.

Así mismo, gracias a las externalidades positivas en materia económica que genera el sector en las regiones, las cuales atraen una red de productos y servicios entorno a la industria, se hace necesario fortalecer otros ejes del componente social como el empleo y la formación a diferentes niveles. Como se ha evidenciado en las experiencias documentadas, el uso de las TIC para la educación y fortalecimiento de competencias laborales permite la generación de nuevos mercados que no solo dependen de la industria, sino que puedan abrir nuevos nichos en sectores económicos complementarios. Para esto se requiere fortalecer la conectividad, lo cual gracias a la presencia histórica de industria en las regiones tiene un importante camino recorrido.

Se debe fortalecer el enfoque en diversificación y fortalecimiento productivo regional, con el fin de proteger el empleo y pensar en opciones complementarias al sector extractivo. Si bien la discusión sobre la transformación del aparato productivo, la responsabilidad de las entidades territoriales y la debilidad del Estado en la gestión de recursos no es nueva y viene desde los años 70, donde la CEPAL incluyó en la agenda dichas situaciones, la novedad es que la crisis actual del COVID-19 presenta una oportunidad para avanzar en esta transformación.

De otro lado, el acceso a recursos económicos y de crédito también son un elemento clave para hacer frente a la crisis. Si bien se han creado oportunidades para el acceso a recursos, en el caso del minero de subsistencia, aún queda espacio para mejorar. Por esto, las estrategias de inclusión financiera y de gestión de los posibles riesgos del sector minero por parte del sector financiero que se proyectan acompañar desde el Ministerio de Minas y Energía son una importante iniciativa. Alianzas con el Banco Agrario, la articulación con la Banca de las oportunidades, el apoyo a cooperativas junto a estrategias de formalización y reducción de trámites de entrada al sistema financiero, pueden fortalecer la actividad productiva sectorial que permita brindar capital a pequeños mineros para hacer frente a la crisis.

El interés para la generación de nuevos contratos y la atracción de inversión en el sector se encuentra alineada con estas acciones en red, bajo la premisa de que nuevos contratos, reactivación económica, resolución de controversias y trámites pendientes, permitirán continuar con la actividad y fortalecer estas acciones transversales.

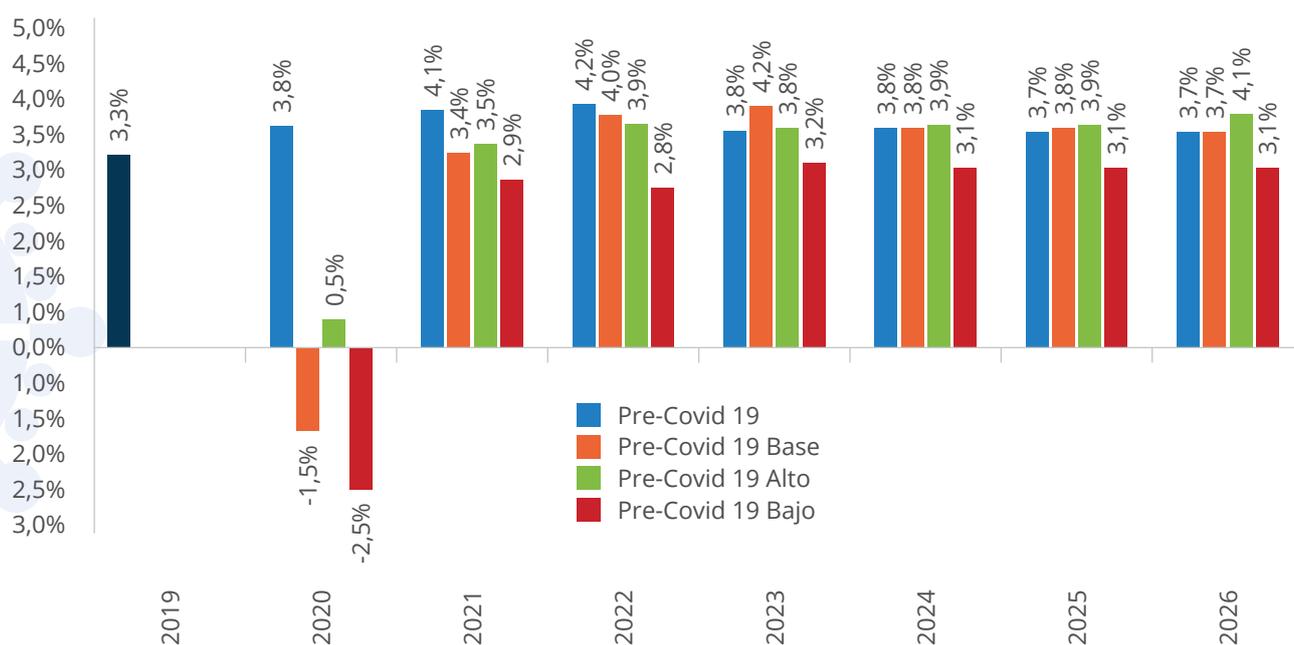
En este sentido, es de vital importancia comprender que la dependencia de las regiones a la industria extractiva no radica exclusivamente en la generación de rentas propias y recursos regalías, sino también en la participación del sector en los encadenamientos productivos locales, por lo cual la continuidad de la actividad extractiva permitirá la dinamización de otras actividades y encadenamientos, que apalanquen la diversificación económica regional sobre la fuente de recursos que se generan de la industria extractiva. Estos recursos deben ser dirigidos al fortalecimiento de conectividad, desarrollo de infraestructura, el desarrollo de otros sectores productivos, la educación y el capital humano, con el fin de aportar fuerza laboral más competitiva y nuevas opciones de mercado que no dependan exclusivamente de la estabilidad del sector extractivo.



## 5. PROPUESTAS PARA AFRONTAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA Y COMENTARIOS FINALES

A partir del contexto identificado, se plantean algunas propuestas para afrontar los efectos económicos de la pandemia, viendo la situación de incertidumbre como una oportunidad para la formulación de políticas públicas que promuevan un desarrollo sostenible y que tengan en cuenta la explotación de recursos naturales como un actor clave dentro del ecosistema económico regional y nacional.

**Figura 23.** Escenarios de crecimiento Post COVID-19 a 2026

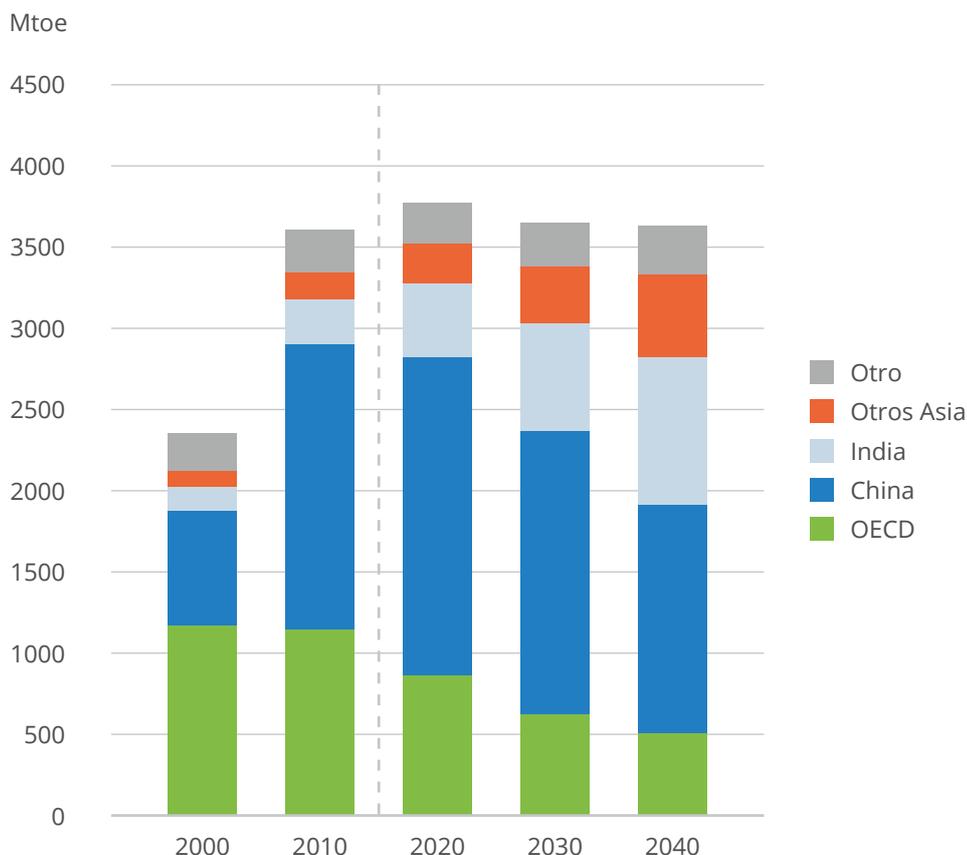


Fuente: UPME con datos de MHCP, BanRep y Latin Focus (Junio 2020)

Para el gobierno colombiano se abre una ventana de oportunidad en dos sentidos: El volver a la “normalidad” con la situación en condiciones similares a las que se tenían previamente al COVID-19 o tomar ventaja de la crisis para potenciar un cambio en la visión sobre el sector con una mirada de largo plazo y con sentido del interés nacional. Si bien existe una visión enfocada al aprovechamiento del potencial extractivo colombiano, se deben vincular estrategias de largo plazo encaminadas a fortalecer otros sectores económicos por medio de recursos de regalías.

El caso del carbón en algunas regiones envía claras señales del riesgo de depender exclusivamente de una sola actividad (lo cual aplica para cualquier renglón de la economía, tenga o no relación con la industria extractiva). Es por esto por lo que la vigilancia y seguimiento a las inversiones en materia de regalías para fortalecer distintos reglones de la economía, incluyendo la investigación y desarrollo, deben ser un foco de atención. Este producto viene presentando precios históricos mínimos que aunados a la tendencia de transformación energética global (ver figura 24), indican para el país la necesidad real de balancear la tradición de explotación carbonífera junto a las tendencias que promueven una transición energética.

**Figura 24.** Demanda de carbón por región (Mtoe)



Fuente: Adaptado de BP.com (Agosto 2020)

Con relación al oro y derivado de la perspectiva de mercado en contexto de COVID-19, se podrán presentar incrementos en el costo de la cadena de suministros, junto a posibles complicaciones logísticas para el sector producidas por el distanciamiento, lo que requiere que se generen estrategias para el seguimiento a la cadena y acompañamiento a los procesos de comercialización y de exportación a distintas escalas de negocio. El fomento a la inversión extranjera directa, incentivar la formalidad por medio de acciones claras y los esfuerzos con todas las entidades del Estado para combatir la ilegalidad son algunos ejes importantes. Como ya se mencionó, la gestión para el acceso a recursos de financiación para inversión por parte del sistema financiero debe ser un tema preponderante.

Frente al petróleo, este viene experimentando tensiones de mercado profundizadas por el COVID-19. Se requiere una visión de largo plazo que tenga en cuenta la necesidad del cambio paulatino en la dependencia de ciertos productos, buscando fortalecer mercados y sectores que puedan ser intensivos en mano de obra y que permitan reactivar la dinámica laboral perdida por la pandemia. Para esto, las acciones en materia de infraestructura son necesarias.

Se deben dar todas las discusiones en materia de yacimientos no convencionales, analizar experiencia internacional y decidir con criterios claros y técnicos respecto a los riesgos sociales y ambientales. Sumado a esto, analizar los costos de producción petrolera y las tarifas de transporte por oleoducto en Colombia deben ser variables de estudio para el sector, buscando hacer la operación más competitiva en materia de costos (los cuales son ciertamente más altos que en otros países de Latinoamérica). El escenario anterior en un contexto de precios bajos representa grandes desafíos para toda la industria y el gobierno, dado que se debe mantener la inversión existente y fortalecer nuevas iniciativas en el campo exploratorio. Aquí el papel de Ecopetrol como empresa estatal tendrá que ser preponderante, pues la compañía está llamada a liderar estas discusiones teniendo en cuenta su importancia en materia de generación de recursos para el país y su condición de principal productor de petróleo a nivel nacional. Con relación a esto, distintas estimaciones de la ANH y de analistas internacionales, proyectan una estabilización de precios en 2022, lo que podría favorecer a la compañía y al sector en general.

Según la ANH, el gobierno tiene una agenda enfocada a incentivar la exploración por medio de nuevas rondas, YNC, recobro mejorado, promoción la actividad offshore, incentivos a la producción entre otros. Si bien varias de estas estrategias dependen de definiciones de la Corte y el Congreso de la República, para la ANH es clara la visión de futuro que debe incorporar acciones hacia la transición energética sin dejar de lado el potencial de la industria extractiva tradicional en el país.

Distintas voces del sector han solicitado fortalecer la actividad, indicando que existen ciertos elementos que obstaculizan la competitividad. No obstante, dicha competitividad no debe pasar por la reducción de estándares en materia social y ambiental, sino por la dinamización de procesos administrativos y trámites que pueden generar retrasos en la operación. Sumado a esto, resulta de vital importancia contextualizar esta agenda de competitividad, diferenciando los procesos relacionados con temas logísticos, permisos administrativos, de los referentes a licencias ambientales y sociales, los cuales deben realizarse bajo los estándares exigidos.

El enfoque hacia el cumplimiento de la promesa de valor compartido y el marco de legalidad que se percibe desde los inversionistas es una oportunidad para atraer inversión de calidad al sector. Por esto desde el gobierno se encuentra en desarrollo una estrategia integral para dinamizar trámites y realizar su gestión en el tiempo establecido, la cual acompañada por el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES), busca incidir positivamente en el crecimiento de la actividad.

El vincular a distintos actores del proceso como son ANLA, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda, permite realizar acciones conjuntas a nivel estatal y realizar el seguimiento a las gestiones y trámites en los distintos niveles de gobierno.

En materia de gestión con el territorio, las organizaciones civiles reiteran la necesidad de realizar un seguimiento a los estándares ambientales y locales con fin de no “relajar” dichas acciones en pro de la continuidad de la actividad económica. Así, acciones como consultas previas online podrían considerarse viables en un contexto donde la función de vigilancia y acompañamiento del Estado se ve condicionada por la pandemia, mientras que la actividad extractiva continúa. Esto obliga a los gobiernos a fortalecer su acción y requiere incrementar los canales de comunicación con el territorio, el aprovechamiento y fortalecimiento de las herramientas TIC y el diálogo con los actores involucrados.

Si bien a nivel nacional no se percibe una fuerte dependencia a la industria extractiva, a nivel subnacional en algunas regiones la dependencia es ciertamente mayor. Lo anterior indica que la agenda hacia la diversificación debe desarrollarse de manera cuidadosa, partiendo de las necesidades y las potencialidades locales, con el fin de no afectar de manera profunda las condiciones socioeconómicas que se generan en torno a la actividad extractiva. Aunque la coyuntura actual pudo afectar esta agenda de diversificación, se debe continuar con la misma, considerando los impactos en el mediano y corto plazo para los recursos públicos y el bienestar de las comunidades, por lo cual establecer una agenda estructurada donde participen los distintos involucrados, es una recomendación primordial.

A nivel internacional, los análisis sobre compromisos ambientales se esperaba que fueran pospuestos debido a la pandemia. Sin embargo, al analizar los principales socios comerciales, se observa que en principio se mantendrán los compromisos frente a emisiones, cambios en la matriz energética y estándares de producción. Algunos países fortalecerán sus proyectos de renovables no convencionales, y Colombia no es la excepción. Una de las variables que influye en esto hace referencia a que la materialización de estas inversiones demanda un número importantes de trabajadores, lo cual en este contexto resulta positivo para las economías en cuanto a la generación de empleo, al menos en su etapa de construcción.

Para el sector minero se propone generar valores agregados que permitan aprovechar los espacios comerciales que se identifiquen y transformar el producto exportable. En este sentido las estrategias de promoción se enmarcan en la diversificación de la canasta de minerales, la apertura de alternativas de mercado y la generación de nuevas alianzas para la minería. Así mismo, el fortalecimiento de infraestructura para hacer competitivo al país, por medio del desarrollo de planes maestros de puertos y logística intermodal, buscando así diversificar la oferta exportadora.

A nivel mundial las restricciones de movilidad entre otros temas plantearon nuevos retos en materia laboral y tecnificación de procesos operacionales automatizados o de operación remota por parte de la industria extractiva a nivel mundial. Según (Deloitte, 2020) en su informe *"Tracking the trends 2020"* la industria extractiva debe analizar distintos paradigmas para continuar con la sostenibilidad de la operación y generar valores agregados en contextos de pandemia. El sector a nivel mundial viene identificando las necesidades de formación y capacitación de su fuerza laboral con el fin de generar la transformación y adaptación de la industria, lo cual aunque no se será inmediato ya se viene realizando.

Desde diferentes actores, se identifica este como un momento que posibilita impulsar la diversificación económica y reducir la dependencia de un sector cíclico que hace frágiles a las economías. Sin embargo, es importante resaltar la importancia que tiene la diversificación del portafolio minero y la cantidad de recursos a los que se puede acceder vía regalías, que consolidan al sector como un actor clave en la reactivación económica nacional y estabilidad social en las regiones. Frente a la oportunidad que se presenta con la modificación de la Ley de Regalías, esta puede fortalecer el seguimiento a proyectos por parte de los gobiernos locales y desde las veedurías ciudadanas. En este sentido, el garantizar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, pueden fortalecer la aceptación por parte de la comunidad, en el marco de una gestión local eficiente.

### Reforma al SGR\*

De conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 05 de 2019 el Gobierno nacional radicó ante el Congreso de la República proyecto de Ley “Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, el cual tiene como principales objetivos mejorar la asignación de recursos para las entidades territoriales donde se explotan recursos naturales no renovables, sin desmejorar a las entidades territoriales no productoras y agilizar los trámites para la ejecución de proyectos de inversión a través del Sistema.

Así las cosas, el proyecto de ley fortalecerá la autonomía de las entidades territoriales beneficiarias de las asignaciones de regalías, toda vez que estas podrán realizar las actividades del ciclo de proyectos, esto es, la formulación, viabilidad, priorización, aprobación y designación de ejecutor, por tal razón, sugiere la eliminación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD municipales y departamentales que correspondían a aproximadamente 1300 OCAD.

Por otra parte, con la reforma al Sistema, se robustecerán los ejercicios de planeación, en los cuales se identifiquen y prioricen iniciativas o proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de regalías, siendo estos liderados por los Gobernadores y Alcaldes con el apoyo y la participación de diferentes actores locales y regionales, como lo son las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, esto a través de mesas de participación ciudadana.

Respecto a la inversión en los municipios más pobres del país se implementará una metodología para el cierre de brechas, con el propósito lograr la equidad entre los territorios, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad del País, la cual será definida por el Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, el proyecto de ley propone mecanismos para la reactivación económica de los territorios, los cuales serán implementados en el 2021 y en donde los departamentos liderarán proyectos de ejecución.

\*Este cuadro ha sido aportado por el Ministerio de Minas y Energía

Todos los actores del sector perciben el liderazgo del Gobierno en las acciones para mitigar el COVID-19. El fortalecimiento de la actividad minero energética, vinculando distintos minerales con miras a una transición energética que posicione al país a nivel regional, es una buena y necesaria política en materia económica para hacer frente al escenario actual. Así mismo, el fortalecimiento institucional, relacionado con aumentar la presencia y gestión con las comunidades, puede reducir los riesgos de conflictividad social. En materia ambiental por ejemplo, desde el Ministerio de Minas y Energía, se viene desarrollando una estrategia que vincula a la ANLA, al Ministerio de Ambiente, y al Instituto Humboldt, con el fin de fortalecer la línea base nacional que permita dinamizar los procesos de licenciamiento, esto con el fin de aportar elementos de apoyo y punto de partida para la estructuración de los planes de manejo ambiental de manera más ágil. Sumado a esto, el fortalecer los estudios frente al importante potencial geológico colombiano que apoya la llamada diversificación sectorial, hace parte de otra de las acciones desde la institucionalidad.

El realizar una gestión integral con todas las entidades del Estado, que además de vincular al Ministerio de Minas y Energía, la agencias y la ANLA, integre acciones conjuntas con el Ministerio del Interior y el de Hacienda y Crédito Público, para analizar entre otros, la implementación de incentivos fiscales postpandemia, teniendo en cuenta su importancia para la generación energética y su contribución a los encadenamientos locales. En línea con lo anterior y frente al papel del Ministerio de Hacienda, se hace necesario fomentar la implementación de adecuadas políticas contra cíclicas. Experiencias internacionales frente al manejo de shocks económicos han mostrado que políticas de austeridad en momentos de crisis no son la mejor alternativa. Por el contrario, el desarrollar políticas macroeconómicas con un importante gasto e inversión pública sectorizada, podrán trazar el camino de la reactivación.

Sumado a esto, el papel del Banco de la República debe seguir en línea con lo realizado para hacerle frente a la crisis generada por la pandemia. El mantener la liquidez del sistema financiero para que aporte a la reactivación y trabaje de la mano con el sector, parece ser una estrategia adecuada. Aunque los bancos como gremio manifestaron al Presidente de la República su disposición para aportar soluciones frente a la crisis del COVID-19, esto debe materializarse en apoyos para la industria extractiva a diferentes escalas, por ejemplo, por medio de reajuste en tiempo de la deuda, reducción de tasas de interés, la generación de líneas de crédito específicas para pequeños productores y la revisión de algunos costos de transacción.

En materia de salud el papel de la industria extractiva ha sido importante, no solo han enfocado recursos y esfuerzos al apoyo de los sistemas subnacionales durante la crisis, sino que históricamente y gracias al robusto marco legal sectorial, han cumplido con sus obligaciones en materia tributaria y de contraprestaciones económicas como las regalías. En este punto, se deben realizar acciones hacia la provisión de servicios y coberturas de salud, junto a políticas de protección laboral tanto a nivel nacional como subnacional empleado los recursos de regalías, y es aquí donde el papel de los gobiernos subnacionales toma un papel preponderante. Si bien la discusión ha versado sobre la pertinencia o no de continuar con la matriz productiva y minero energética actual y aunque las compañías pueden realizar acciones de injerencia o lobby en este sentido, la responsabilidad de las entidades territoriales es innegable. Muchas de ellas vienen recibiendo recursos de regalías por distintas fuentes desde hace varios años y aunque el gobierno nacional ha hecho ingentes esfuerzos para optimizar el uso de estos recursos, el papel de los gobiernos subnacionales en el uso y destinación de los mismos debe ser mayor, con el fin de aprovecharlos en acciones de inversión y fortalecimiento económico y social sostenible. La pandemia vuelve a poner en evidencia las necesidades a nivel territorial, por lo cual la responsabilidad del gobierno local no pasa solamente por acompañar y ser veedor de la actividad extractiva, sino por realizar con visión de futuro y sostenibilidad, la ejecución de los recursos generados por la actividad. Para esto el acompañamiento y vigilancia del gobierno nacional resulta primordial.

En línea con lo anterior, la situación actual muestra como en muchos territorios las inversiones de regalías no han sido enfocadas a sectores económicos que fortalezcan la región en momentos de bonanza y que la preparen no solo ante situaciones coyunturales sino hacia el cierre la actividad extractiva de recursos no renovables. Este escenario junto a otras variables ha motivado las modificaciones en la Ley de regalías.

Actuar de manera coordinada para reducir los vectores de contagio del virus y realizar acciones para la reactivación económica, marcan la agenda sectorial y nacional. Teniendo en cuenta que Colombia es un país de renta media con un aparato productivo en crecimiento y niveles de estabilidad macroeconómica adecuados, pero dependiente en cierta medida de algunos sectores económicos y principalmente de sus niveles de consumo interno, no puede permitirse el aislamiento prolongado. Lo anterior indica que la reactivación económica de distintos sectores resulta necesaria y para esto, todas las actividades extractivas y sus encadenamientos deberán reactivarse de manera paulatina con el fin de reducir los impactos que se vienen generando para las economías regionales y para el bienestar socioeconómico local.

Esta reactivación económica, el cumplimiento de los protocolos de protección y mitigación de contagio por toda la sociedad, el fortalecimiento a los sistemas de salud locales, el fomento al consumo, la promoción a la inversión en sectores con un alto componente de mano de obra, el fortalecimiento de la institucionalidad, la conectividad, los compromisos ambientales y la participación de las comunidades por distintos medios en las decisiones que afecten su territorio, junto a la vigilancia y control en el uso de los recursos públicos, deben marcar la agenda de la reactivación nacional, donde el sector extractivo tiene un claro papel en la reactivación económica y debe verse como un actor primordial dentro de las políticas públicas encaminadas a hacer frente a los impactos del COVID-19.

## Referencias

Asociación Colombiana de Petroleo ACP. (Abril de 2020). Doble crisis COVID-19 y guerra de precios del petroleo: Impacto para Colombia y el sector hidrocarburos.

Asociación Colombiana de Petroleo ACP. (Mayo de 2020). Impactos del COVID-19 en el mercado de los combustibles líquidos y perspectivas 2020.

Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH. (Abril de 2020). Impacto desaceleración de Economía Global en recaudo de recursos del Sistema.

Agencia Nacional de Minería. (2019). *ABC Genesis Registro de Minería de subsistencia*.

Agencia Nacional de Minería. (2020). *Asignaciones directas por entidad territorial mayo-diciembre 2020*.

Agencia Nacional de Minería ANM. (2020). *Certificación de información para elaboración de plan bienal de caja SGR 2021-2022*. Bogotá.

Argus Media. (2020). Obtenido de <https://www.argusmedia.com/es/coal>

Asociación Colombiana de Minería. (2020). *Acciones e iniciativas mineras - COVID 19*. Bogotá: ACM.

Asociación Colombiana de Minería ACM. (Julio de 2020). *Acciones e Iniciativas Mineras ACM Julio 2020*. Bogotá.

Asociación Colombiana de Minería ACM. (2020). *La minería en tiempos del COVID-19 y su papel en la reactivación económica*.

Asociación Colombiana de Petroleo ACP. (Abril de 2020). *Análisis de la producción de abril y mayo 2020*.

Banco Mundial. (2020). *Commodity Markets Outlook*. Obtenido de <http://pubdocs.worldbank.org/en/558261587395154178/CMO-April-2020-Special-Focus-1.pdf>

BANCO MUNDIAL. (Abril de 2020). *Le economía en los tiempos del COVID-19*.

BBC. (21 de abril de 2020). *Caída del precio del petróleo: 3 razones por las que el crudo estadounidense WTI se vendió a precio negativo y cómo afecta a América Latina*. *BBC News Mundo*.

CLACSO. (2020). *Covid-19 y colapso petrolero Incertidumbre e impactos en energía y ambiente*.

Cresswell, J., & Clark, V. (2011). *Designing and Conducting Mixed*. Sage.

Dammert, J. L. (2020). *¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19*. NRGI- Natural Resource Governance Institute. Lima: NRGI- Natural Resource Governance Institute. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/colombia-evaluacion-inicial-del-impacto-de-la-pandemia-de-coronavirus-en-el-sector-extractivo.pdf>

DANE. (2020). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>

DANE. (2020). *Exportaciones (EXPO) Junio 2020*.

Deloitte. (Marzo de 2020). *COVID-19 Impacto y Escenarios de recuperación en Consumo y Distribución*.

Deloitte. (2020). *Deloitte.com*. Obtenido de [https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/tracking-the-trends-2020/DI\\_Tracking-the-trends-2020.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/tracking-the-trends-2020/DI_Tracking-the-trends-2020.pdf)

Deloitte. (Abril de 2020). Understanding the sector impact of COVID-19 Oil, Gas & Chemicals.

Ducker Frontier. (24 de Abril de 2020). Latin America Outlook for 2020-2021. *Navigating COVID-19 scenarios for LATAM*.

EITI Colombia. (2019). *EITI Colombia*. Obtenido de <http://www.eiticolombia.gov.co/es/la-iniciativa/>

Environment and Development (IIED). (Octubre de 2019). New Tech, New Deal Technology Impacts Review.

Escribano , G. (2020). *Energía y COVID-19 en América Latina: un impacto*. Real Instituto Elcano.

Fajardo, M. (Junio de 2020). Novedades Regulatorias en el Sector Minero Colombiano bajo el Escenario del COVID-19: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

FENALCO. (2020). *Federación Nacional de Comerciantes - FENALCO*. Obtenido de <http://www.fenalco.com.co/gestión-jurídica/minminas-determinará-metodología-de-distribución-y-asignación-parcial-de-los>

Gomez-Pinzón. (2020). *Perspectivas legales en el sector minero-energético COVID-19*.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (Marzo de 2020). Responsabilidad compartida, solidaridad mundial: Responder ante las repercusiones socioeconómicas de la enfermedad por coronavirus de 2019.

Gurria, A. (2020). CORONAVIRUS (COVID-19) : ACCIONES CONJUNTAS PARA GANAR LA GUERRA OCDE 2020 .

Halland, H., Lokanc, M., Mair, A., & Padmanabhan Kannan, S. (2016). *El sector de las industrias extractivas: Aspectos esenciales para economistas, profesionales de las finanzas públicas y responsables de políticas*. Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0612-4

Ibañez Parra, D. (Abril de 2020). Impacto de la Coyuntura del Coronavirus en la Economía Colombiana Superintendencia de Sociedades.

IDEA. (Diciembre de 2014). *Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA*. Obtenido de <https://www.idea.gov.co/BibliotecaPublicaciones/Cartilla%20Regal%C3%ADas%20en%20Plastilina%20-%20V.%204.pdf>

IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (2020). *Global Energy Review 2020: The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions*.

IEA. (Agosto de 2020). *Agencia internacional de Energía*. Obtenido de <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/share-of-coal-fired-power-generation-in-the-sustainable-development-scenario-2000-2040>

IEA. (2020). *Estadísticas mensuales del petróleo*. Obtenido de <https://www.iea.org/reports/monthly-oil-statistics>

IHS Markit. (2020). *IHS Markit*. Obtenido de <https://ihsmarkit.com/products/global-carbon-index.html>

International Institute for Environment and Development (IIED). (2017). *Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A review of key numbers and issues*.

International Institute for Environment and Development (IIED). (2020). *Respuestas de política tributaria minera al COVID-19*.

John T. Boyd Company. (2019). Coal Industry Profile Republic of Colombia.

KPMG. (Mayo de 2020). Impactos económicos y financieros del COVID-19.

KPMG. (Abril de 2020). Impactos y respuestas a los efectos de la COVID-19.

McKinsey & Company. (Abril de 2020). Cómo reiniciar las economías nacionales durante la crisis del coronavirus.

McKinsey & Company. (Abril de 2020). Reapertura e impulso de la economía colombiana durante la crisis del Covid-19.

Ministerio de Minas y Energía. (2020). *Avance ejecución de regalías Junio 2020*. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía. (2020). *Proyecciones de ingreso Ley de Presupuesto 2019-2020*. Bogotá.

NRGI. (Junio de 2020). *¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/blog/nueva-carrera-hacia-el-fondo-desafios-de-gobernanza-el-sector-minero>

NRGI. (Abril de 2020). *Colombia: Initial Assessment of the Impact of the Coronavirus Pandemic on the Extractive Sector and Resource Governance*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/colombia-assessment-coronavirus-extractive>

OLADE. (2020). *OLADE – Organización Latinoamericana de Energía*. Obtenido de <http://www.olade.org/publicaciones/como-el-sector-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-est%ef%bf%bd-actuando-para-enfrentar-la-pandemia-del-covid-19/>

OPEP. (6 de Abril de 2020). *Organization of the Petroleum Exporting Countries - OPEC*. Obtenido de The 10th (Extraordinary) OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting concludes: [https://www.opec.org/opec\\_web/en/press\\_room/5891.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5891.htm)

Patzy, F., & Dammert, J. L. (2020). *Colombia: Initial Assessment of the Impact of the Coronavirus Pandemic on the Extractive Sector and Resource Governance*. Lima: NRGI - Natural Resource Governance Institute. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/colombia-assessment-of-the-impact-of-coronavirus-pandemic-on-the-extractive-sector-and-resource-governance.pdf>

Rivera, L. (Abril de 2020). Impacto del Covid-19 en el sector minero . *GOLD FIELDS*.

Rystad Energy. (2020). *COVID-19 REPORT GLOBAL OUTBREAK OVERVIEW AND ITS IMPACT*. Oslo. Obtenido de Rystad Energy. (2020). COVID-19 REPORT GLOBAL OUTBREAK OVERVIEW AND ITS IMPACT. Oslo, Norway: Rystad Energy.

S&P Global PLATTS. (2019). 2020 Outlook.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. (Junio de 2020). *Reporte de*



*Commodities*. Obtenido de Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía: [www.snmpe.org.pe](http://www.snmpe.org.pe)

Unidad de Planeación Minero Energética UPME. (Mayo de 2020). Evolución y perspectivas del precio del petróleo.

Unidad de Planeación Minero Energética UPME. (Junio de 2020). Proyección demanda de energéticos ante el COVID-19 2020-206.

UPME. (2020). *Boletín # 41. Coyuntura mensual de minerales*.

UPME. (2020). *Boletín # 42. Coyuntura mensual de minerales*. Obtenido de <https://www1.upme.gov.co/InformacionCifras/Paginas/Boletin-estadistico-de-ME.aspx>

UPME. (Julio de 2020). *Unidad de Planeación Minero Energética - UPME*. Obtenido de <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/oro.aspx>

WoodMackenzie. (2020). *WoodMackenzie*. Obtenido de <https://www.woodmac.com/>

WORLD BANK GROUP. (Marzo de 2020). Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Prime for Developing Countries.

World Gold Council. (2020). Obtenido de <https://www.gold.org/>

World Gold Council. (Mayo de 2020). 2020 Central Bank Gold Reserve Survey.

Yepes-Garcia, A., Planas, A., Goldberg, F., & Márquez, F. (2020). Covid-19 y el sector eléctrico en América Latina y el Caribe. *BID*.

Otra bibliografía ha sido reseñada a lo largo del documento por medio de notas de pie de página o similares y se ha aportado su URL para consulta en donde fue posible

## **Impressum**

### **Publicado por**

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

### **Domicilios de la empresa**

Bonn y Eschborn, Alemania

Proyecto "Cooperación triangular para el fortalecimiento de la implementación de la EITI en Colombia y Perú" – Coordinado por la oficina de la GIZ en Chile

Federico Froebel 1776 – Providencia – Santiago de Chile

T +56 2 2719 3900

F + 56 2 2719 3934

[www.giz.de](http://www.giz.de)

### **Versión**

Octubre del 2020

### **Diseño y diagramación**

Pablo Medina - Santiago de Chile - [www.koloro.cl](http://www.koloro.cl)

### **Texto**

Diego Molano Soto – Consultor externo

Víctor Andrés Garzón – Asesor técnico GIZ

Los links a documentos o páginas web que se han introducido fueron visitados y consultados en el periodo de redacción de este documento, entre junio y agosto de 2020, cualquier cambio en los mismos o su inutilización posterior no son atribuibles a GIZ. La responsabilidad de los contenidos es de quienes lo publican. Los mapas utilizados se usan como recursos explicativos y no constituyen reconocimiento de fronteras, la GIZ no asume responsabilidad por estos mapas acerca de su exactitud.

La GIZ agradece a la secretaría técnica de EITI Colombia y especialmente a Lorena Roa, Diana Rueda y José David Insuasti del grupo de regalías del Ministerio de Minas y Energía por su apoyo en este trabajo.

La GIZ es responsable del contenido de la presente publicación

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania





Implementado por

