

El coronavirus y los minerales en América Latina: no hay razón para políticas de carrera hacia el fondo

Carlos Monge

Mensajes clave

- Las empresas mineras piden a los gobiernos flexibilizar los procedimientos relativos a las consultas indígenas y las licencias ambientales a fin de moderar los riesgos a la producción y atraer nuevas inversiones.
- En caso se dé un nuevo ciclo minero, los gobiernos deben evitar una sobredependencia de la exportación de los recursos naturales y del uso de energías fósiles. Al contrario, los gobiernos y las empresas deben explorar maneras en las que el sector minero pueda contribuir a la diversificación económica y transición energética.
- La demanda y los precios de los minerales producidos en la región han caído como consecuencia de la recesión global. Los problemas logísticos resultantes de las cuarentenas impuestas para contener la pandemia han frenado la producción. En consecuencia, los impuestos y las regalías mineras posiblemente caerán también.
- Pero, los precios no han caído tanto como para amenazar la viabilidad comercial de los proyectos en marcha; el presupuesto global de inversión se mantiene robusto y la región sigue siendo atractiva para los inversionistas mineros. Más aún, la transición global hacia energías limpias y sostenibles podría incrementar la demanda y los precios de los minerales críticos (cobre, plata, litio y otros) producidos en la región.

INTRODUCCIÓN

El 3 de abril de 2020, un grupo de importantes líderes empresariales colombianos, incluyendo a Juan Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM) y director de Asuntos Corporativos de AngloGold Ashanti, [envió una carta](#) al Presidente Iván Duque proponiendo medidas que deberían ser adoptadas “para evitar que la actividad económica real caiga de forma drástica y persistente, afectando al aparato productivo, agravando la situación de los sectores más vulnerables de la población y generando inestabilidad social y política”¹.

Poco después, la ACM hizo público su propio punto de vista, [centrando sus demandas](#) en la simplificación de las consultas y las licencias ambientales para “capturar la mayor parte de esta inversión reducida en recursos mineros para el desarrollo de las regiones y el país, para lo cual es necesario trabajar en los distintos ejes que se requieren para atraer inversiones en minería que permitan recomponer la economía”².

1 “Empresarios piden simplificar la licencia ambiental y consulta previa. www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/cuarentena-empresarios-piden-simplificar-licencia-ambiental-y-consulta-previa-482604

2 La minería en tiempos de COVID/19 y su papel en la reactivación económica (ACM, 2020). acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2020/04/Mineria-Covid19.pdf

Estas propuestas son un buen ejemplo de políticas de “carrera hacia el fondo”³, diseñadas para mantener la competitividad de un sector productivo y atraer nuevas inversiones, incluyendo la flexibilización y liberalización del mercado laboral, como permitir la contratación por horas; la suspensión de aportes a las cajas de compensación; la abreviación de procedimientos para los trámites de regalías, de consulta previa y licencias ambientales; la reducción de impuestos a las empresas y a las personas naturales; entre otras.

Próximamente, Natural Resource Governance Institute (NRGI) publicará un documento en el que discutirá sobre las negociaciones en marcha entre las empresas y los gobiernos de Colombia, México y Perú. NRGI también ha publicado un análisis sobre el impacto de la pandemia del coronavirus sobre los sectores extractivos en esos mismos países⁴.

El foco del debate está en si las políticas de “carrera hacia el fondo” son necesarias en estos países para que el sector extractivo siga siendo competitivo y atraiga nuevas inversiones.

COSTOS DE PRODUCCIÓN Y PRECIOS DE LOS MINERALES EN AMÉRICA LATINA

Salvo contados casos, como el de la producción de cobre en Panamá, los actuales precios internacionales por los minerales está por debajo o cerca de los costos de producción. A fin de tener una visión más completa la de situación, se ha elaborado las siguientes tablas: la información sobre el cobre para todos los países se encuentra en la Tabla 1. En la Tabla 2 está la información sobre todos los minerales en el Perú. La tabla 3 posee información sobre el carbón y el níquel en Colombia (no se considera el oro en este país pues su producción es predominantemente de carácter informal)⁵.

3 José de Echave, Carrera hacia el fondo, en Juan Luis Dammert and Javier Arellano Yaguas, *Carrera hacia el fondo, Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina Material de capacitación introductorio* (NRGI, 2020), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/gobernanza-de-las-industrias-extractivas-en-america-latina-introductorio.pdf

4 Juan Luis Dammert, “¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19,” 11 de junio de 2020. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/desafios_de_gobernanza_minera_covid-19_documento_de_trabajo.pdf; Fernando Patzy and Juan Luis Dammert, “Colombia: evaluación inicial del impacto de la pandemia del coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos,” 9 de junio de 2020. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/colombia-evaluacion-inicial-del-impactode-la-pandemia-de-coronavirus-en-el-sector-extractivo.pdf; Alonso Hidalgo and Juan Luis Dammert, *Mexico: Initial Assessment of the Impact of the Coronavirus Pandemic on the Extractive Sector and Resource Governance* (NRGI, 2020), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mexico-assessment-of-the-impact-of-coronavirus-pandemic-on-the-extractive-sector-and-resourcegovernance.pdf; Claudia Viale, Lorena de la Puente and Juan Luis Dammert, *Perú, evaluación inicial del impacto de la pandemia de coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de recursos* (NRGI, 2020), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/peru-evaluacion-inicial-del-impactode-la-pandemia-de-coronavirus-en-el-sector-extractivo.pdf;

5 Fuente para todos los minerales excepto el carbón: S&P Global Market Intelligence; para el costo de producción del carbón: Pao-Yu Oei and Roman Mendelevitsh, *Perspectives on Colombian coal exports on the international steam coal market until 2030*, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, agosto de 2016. www.rosalux.de/en/publication/id/9251/perspectives-on-colombian-coal/; y para los precios del carbón en los mercados internacionales, World Bank, *Commodity Markets Outlook*, abril de 2020, openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33624

Países	Costo de producción (USD)	Precio de venta - Mercado Internacional (USD)					
	Cobre (lb)	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
México	1,22	2,37	2,55	2,77	2,92	3,00	3,15
Perú	1,23						
Chile	1,45						
Brasil	1,52						
Ecuador	1,56						
Bolivia	1,88						
Panamá	2,88						

Tabla 1. Cobre. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Perú	Costo de producción (USD)	Precio de venta - Mercado Internacional (USD)					
		2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Cobre (lb)	1,23	2,37	2,55	2,77	2,92	3,00	3,15
Oro (oz)	654,65	1,604	1,640	1,660	1,700	1,680	1,640
Plomo (lb)	0,62	0,80	0,84	0,83	0,84	0,85	0,84
Zinc (lb)	69,15	0,88	0,85	0,88	0,92	0,98	1,02
Molibdeno (lb)	4,47	9,15	9,15	9,20	9,00	8,50	8,00
Plata (oz)	7,72	15,57	16,24	16,84	17,50	17,93	18,64

Tabla 2. Perú minerales. Costo de producción y precio proyectado en el mercado internacional

Colombia	Costo de producción (USD)	Precio de venta - Mercado Internacional (USD)					
		2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Níquel (lb)	3,92	5,42	5,80	6,00	6,35	6,65	7,15
Carbón (TM)	40,00		65,00		68,00		67,00

Tabla 3. Colombia minerales. Costo de producción y precio proyectado en el mercado internacional

Los proyectos en curso enfrentan una baja temporal en la demanda y los precios, por ello están generando retornos por la inversión más bajos. Sin embargo, ninguno de estos países -excepto en el caso arriba mencionado del cobre en Panamá- corre el riesgo de que sus inversiones mineras pasen a la condición de “stranded assets” o “reservas inmovilizadas” (es decir, reservas que han perdido su valor comercial por cambios en los patrones globales de consumo de energía)⁶.

Las demandas empresariales por una flexibilización de los procedimientos ambientales y sociales se han centrado ahora en la necesidad de lograr mayor inversión en la exploración minera. Han construido una narrativa que culpa al exceso de procedimientos relativos a las consultas y las licencias ambientales por la caída en inversiones en exploración minera en nuestros países.

6 CEPAL, Andrés Arroyo, Estado de situación y perspectivas de los hidrocarburos en la región, en Ricardo Sanchez, editor, La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza, CEPAL, Santiago de Chile: 2019; James Cust, David Manley, and Giorgia Cecchinato, The unburnable wealth of nations, Successful action to address climate change would diminish the value of fossil fuel resources in many of the world’s poorest countries, IMF, Finance & Development, March 2017, Vol. 54, No. 1; resourcegovernance.org/blog/oil-companies-face-stranded-assets-producer-countries-have-it-worse

En muchos casos es cierto que las empresas mineras—tanto como otros sectores económicos y la ciudadanía en general—enfrentan un conjunto de regulaciones complicadas, superpuestas y, a veces, incluso incoherentes, pero no está claro si estas regulaciones afectan realmente la inversión minera en los países de América Latina o si esto es un pretexto utilizado por las empresas para abogar por condiciones más favorables.

Como muestra el Gráfico 1, las inversiones en exploración crecieron constantemente entre el 2000 y 2012, durante el súper ciclo de alta demanda y los precios de los minerales. Cuando terminó el ciclo, estas inversiones cayeron junto con la caída de la demanda y los precios. Se recuperaron después de 2016 y cayeron de nuevo en 2019. En resumen, lo que vemos es una relación directa entre el ritmo de crecimiento global, la demanda, los precios y el interés de los inversores en la exploración minera⁷.

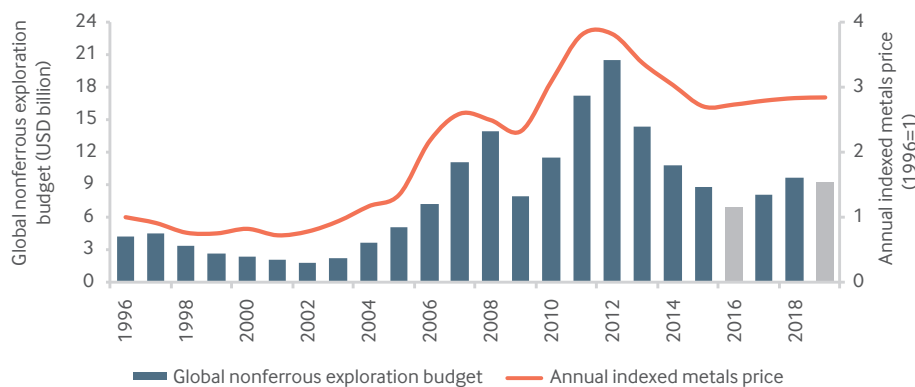


Gráfico 1. Presupuesto mundial en exploración 1996 - 2019

Pese a la caída en la inversión en exploración después del pico de 2012, se ha mantenido en niveles mucho más altos que en los años previos al súper ciclo e incluso que algunos años del mismo. Ahora seguramente caerá, como ha caído toda la inversión en general, pero la recuperación de precios y demanda que se anuncia podría llevar a una recuperación. Además, los países de América Latina siguen estando entre los que **más inversión en exploración atraen** en el mundo. Al respecto, podemos ver que Chile, Perú, México, Brasil, Argentina, Ecuador y Colombia están entre los 15 países del mundo que más inversión en exploración reciben⁸.

7 Luis Espejo, "El cobre y la inversión minera en un contexto de pandemia," *Cooperacion*, 2 de abril de 2020, en cooperacion.org.pe/el-cobre-y-la-inversion-minera-en-un-contexto-de-pandemia/
 8 platform.mi.spglobal.com/web/client?auth=inherit&overridecdc=1&#industry/CommodityExplorationBudgetInPerspective

Países	Presupuesto de Exploración (USDM)	Presupuesto Global Compartido (%)	Participación de las compañías (actual)
Australia	1,528.0	16.46	421
Canadá	1,308.3	14.09	466
Estados Unidos	944.8	10.18	223
Chile	653.5	7.04	76
Perú	549.4	5.92	80
México	454.3	4.89	102
Rusia	409.9	4.41	30
China	391.0	4.21	55
Brasil	261.6	2.82	39
Argentina	240.7	2.59	58
Ecuador	179.5	1.93	23
RD Congo	174.2	1.88	34
Burkina Faso	134.2	1.45	21
Colombia	110.0	1.18	24
Indonesia	109.4	1.18	18

Tabla 4. Inversiones en exploración por país (2019)

Finalmente, aunque hay voces de cautela contra expectativas exageradas⁹, los análisis más recientes sobre la demanda por minerales necesarios para la generación, almacenamiento, transporte y uso de energías limpias y sostenibles, hablan de un crecimiento sustantivo de la demanda por varios de los minerales que se producen en la región como el cobre, el hierro, el aluminio, el zinc y el litio¹⁰. Es previsible que esta perspectiva de alta demanda estimule un incremento equivalente en el interés por la exploración en búsqueda de nuevas reservas de estos minerales.¹¹

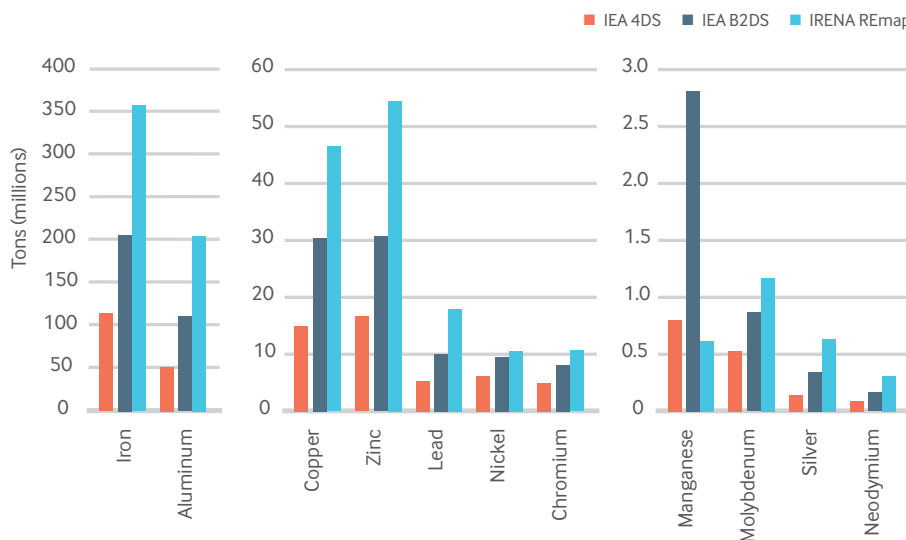


Gráfico 2. Demanda acumulativa por minerales para tecnologías de energía (sin almacenamiento) hasta el 2025 bajo tres escenarios

9 Perrine Toledano, Martin Dietrich Brauch, Solina Kennedy, and Howard Mann, CCSI, University of Columbia, Don't Throw Caution to the Wind: In the green energy transition, not all critical minerals will be goldmines, May 2020

10 Kirsten Hund, Daniele La Porta, Thao P. Fabregas, Tim Laing, John Drexhage, World Bank, Climate – Smart Mining Facility, Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition, WB 2020

11 Escenario base = 4 grados, B2DS = más de 2 grados, IEA = International Energy Association, IRENA = International Renewable Energy Association, Remap = hoja de ruta energías renovables. Ibid.

CONCLUSIÓN

La demanda y los precios han caído en la crisis, pero esa caída no ha sido tan dramática y ambas (demanda y precios) están en recuperación. Los actuales proyectos tienen costos de producción inferiores a los precios de venta en los mercados internacionales, el presupuesto global para inversiones en exploración sigue siendo relativamente alto y nuestros países siguen siendo competitivos en cuanto a su capacidad de atraer este tipo de inversiones.

Algunas empresas pueden enfrentar dificultades de corto plazo derivadas de la caída de la demanda, los precios y la producción como resultado combinado de los shocks externos e internos que nuestras economías han sufrido. Por lo mismo, se puede entender que pidan medidas estrictamente temporales, como diferir el pago de impuestos o regalías por algunos meses. Pero no hay argumento sólido para reclamar rebajas de estándares o flexibilización de procedimientos ambientales o sociales o fiscales permanentes para el sector minero. Todo lo contrario, si la perspectiva es una recuperación de la demanda por nuestros minerales para alimentar la transición hacia una matriz energética limpia y renovable, lo que se debe promover es el fortalecimiento del sector para asegurar que nuestros países no se conviertan en zonas de sacrificio, esta vez justificada por la necesidad global de frenar el calentamiento global.

Finalmente, junto con mantener y fortalecer los estándares fiscales, sociales y ambientales para que el posible nuevo ciclo minero no termine repitiendo los problemas de mala gobernanza del súper ciclo anterior, hay que preguntarse ¿qué se hará diferente para que en esta oportunidad la actividad minera efectivamente contribuya a una diversificación económica ambientalmente sostenible y socialmente inclusiva, y no a economías primario exportadoras, altamente dependientes de mercados volátiles y con extrema concentración de la productividad y la generación de empleos con derechos en sectores limitados de la economía?

SOBRE EL AUTOR

Carlos Monge es asesor en Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Natural Resource Governance Institute, una organización independiente y sin fines de lucro, ayuda a las personas a comprender mejor los beneficios de la riqueza que poseen sus países en petróleo, gas y minerales, a través de la investigación aplicada, enfoques innovadores para el desarrollo de capacidades, asesoramiento y apoyo técnico.

Más información en: www.resourcegovernance.org



ANEXO. COSTO DE PRODUCCIÓN DE MINERALES POR PAÍS Y PRECIO DE VENTA EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Países	Costo (USD)	Precio (USD)					
	Oro (oz)	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Panamá	257,35	1.604	1.640	1.660	1.700	1.680	1.640
Argentina	475,31						
República Dominicana	529,85						
Bolivia	547,20						
Chile	653,99						
Perú	654,65						
Ecuador	685,03						
Surinam	692,83						
Brasil	701,26						
México	769,04						
Nicaragua	832,90						
Honduras	1.009,58						

Tabla 5. Oro. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Países	Costo (USD)	Precio (USD)					
	Plomo (lb)	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Argentina	0,50	0,80	0,84	0,83	0,84	0,85	0,84
Perú	0,62						
México	0,64						
Bolivia	0,65						
Honduras	0,84						

Tabla 6. Plomo. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Países	Costo (USD)	Precio (USD)					
	Zinc (lb)	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Brasil	0,48	0,88	0,85	0,88	0,92	0,98	1,02
Perú	0,69						
Argentina	0,70						
México	0,87						
Bolivia	0,89						
Honduras	1,11						

Tabla 7. Zinc. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Países	Costo (USD)	Precio USD					
	Nickel (lb)	2020-I	2020-II	2021-I	2021-II	2022-I	2022-II
Cuba	3,37	5,42	5,80	6,00	6,35	6,65	7,15
Brasil	3,64						
Colombia	3,92						

Tabla 8. Níquel. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Países	Costo (USD)	Precio USD					
	Molibdeno (lb)	2020-I	2020-II	2020-III	2020-IV	2022-I	2022-II
Perú	4,47	9,15	9,15	9,20	9,00	8,50	8,00
México	4,82						
Chile	5,78						
Panamá	7,29						

Table 9. Molibdeno. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional

Países	Costo USD	Precio (USD)					
	Plata (oz)	2020-I	2020-II	2020-III	2020-IV	2022-I	2022-II
Argentina	7,44	15,57	16,24	16,84	17,50	17,93	18,64
Bolivia	10,26						
Brasil	10,79						
Chile	8,76						
República Dominicana	5,12						
México	8,82						
Perú	7,72						

Table 10. Plata. Costo de producción por país y precio proyectado en el mercado internacional