

Carbón térmico en Colombia: implicaciones para la economía de La Guajira y Cesar

Silvio López y Fernando Patzy

Mensajes clave

- En el contexto de transición energética global, debido a los compromisos asumidos en el Acuerdo de París para reducir el calentamiento global, los combustibles fósiles como el carbón y el petróleo corren el riesgo de ser sustituidos en el mediano y largo plazo.
- El carbón térmico es la principal exportación minera de Colombia, y es una importante fuente de actividad económica e ingresos fiscales especialmente en los departamentos del Cesar y La Guajira. Mas, el declive en la demanda y la caída de los precios internacionales ponen en duda la viabilidad de las operaciones de exportación cuya suspensión afectaría drásticamente la economía y el empleo a nivel regional.
- Es necesario diseñar estrategias y políticas de manera concertada para asegurar una transición progresiva y justa generando alternativas para los afectados, promoviendo una economía regional más diversa a fin de reducir el impacto negativo de la declinación de la exportación de carbón.
- El gobierno colombiano debe prepararse para promover la transición planificada en las regiones dependientes en coordinación con los actores clave del sector: agencias estatales, gobiernos subnacionales, sociedad civil y empresas.

ACERCA DE ESTE DOCUMENTO

Este resumen acompaña la publicación *Carbón térmico en Colombia: implicaciones para la economía de La Guajira y Cesar*, disponible en el sitio web de NRG: resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/carbon-termico-en-colombia-implicaciones-para-la-economia-de-la-guajira

La explotación del carbón térmico de Colombia enfrenta grandes desafíos pese a la abundancia y calidad de sus reservas. Los principales retos se deben al contexto externo: la tendencia en declive de los precios por la caída estructural del consumo. La rápida sustitución del carbón por combustibles menos contaminantes o de fuentes renovables en el mercado europeo sumado a la gran distancia a los mercados asiáticos, han puesto en duda la viabilidad económica de las exportaciones de carbón de Colombia.

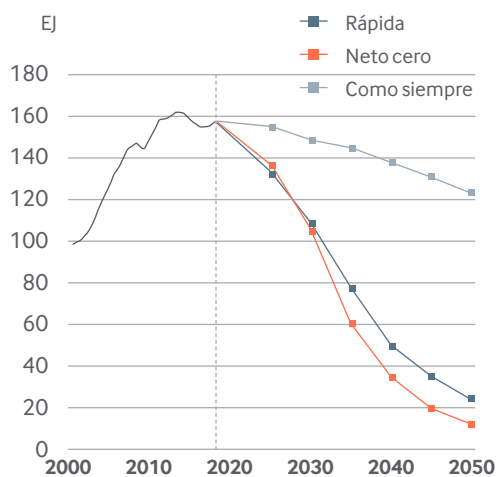
El estudio analiza las implicaciones de la declinación de la demanda de carbón para la economía nacional y para la de las principales regiones productoras, que son altamente dependientes de la explotación de carbón, como son La Guajira y Cesar. El documento busca responder a las siguientes preguntas:

- ¿Existe el riesgo de que el carbón térmico colombiano se convierta en un activo varado?
- ¿Qué significaría para la economía de Colombia una contracción de las exportaciones del carbón térmico?
- ¿Cuáles serían las consecuencias en los territorios productores?

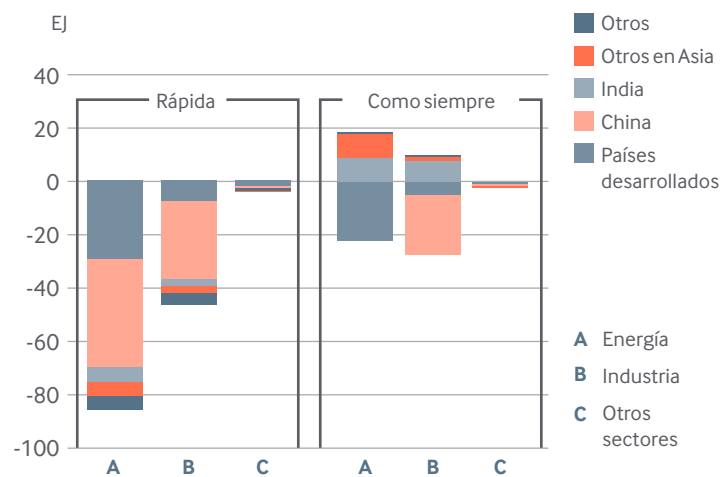
El análisis del contexto internacional para el carbón térmico indica que este mineral sigue siendo la principal fuente de generación de energía eléctrica a nivel mundial. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), el 27 % de toda la energía consumida a nivel mundial se obtiene del carbón (para todo tipo de uso) -en el caso específico de la generación de electricidad, el 38 % proviene del carbón-, y es responsable del 30 % de las emisiones de CO₂. Sin embargo, los avances en la implementación del Acuerdo de París (2015), para que el aumento de la temperatura mundial esté por debajo de los 2 grados centígrados, están produciendo cambios estructurales en la demanda de carbón.

Gráfico 1. Proyección de la demanda del carbón térmico a nivel mundial a 2050

Consumo de carbón



Cambios en la demanda de carbón por sector y por región, 2018 - 2050



Fuente: Energy Outlook 2020 Edition (British Petroleum 2020). Traducción propia.

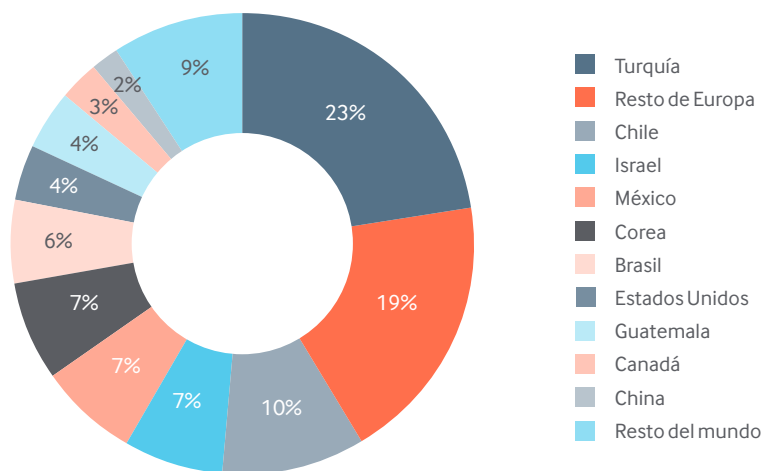
Colombia podría ser uno de los primeros países en sufrir la contracción de la demanda mundial de carbón térmico porque sus principales mercados son Turquía (23 %) y los puertos del Atlántico europeo (19 %), dos mercados para el carbón que tienen mayor riesgo de disminuir a corto plazo. La contracción de la demanda tendría diversos efectos en la economía del país, al ser la segunda exportación más importante (después del petróleo), fuente importante de regalías y unos de los principales ejes de la dinámica productiva de los departamentos del Cesar y La Guajira.

PERSPECTIVAS DEL MERCADO INTERNACIONAL Y LOS RIESGOS DE QUE EL CARBÓN SE CONVIERTA EN UN ACTIVO VARADO

Diferentes estudios muestran que el carbón enfrenta una demanda decreciente. La IEA estima que la región Asia-Pacífico disminuirá la demanda de carbón térmico de

4.1 mil millones de toneladas en 2018 a 1.8 mil millones de toneladas en 2040, lo que implica una reducción del 57 %. El Banco Mundial pronostica una fuerte caída en los precios del carbón térmico en la próxima década y estima que para el 2030 la tonelada de carbón se sitúe en USD 60; es decir, una caída del 43.9 % respecto al precio registrado en 2018. British Petroleum, en su reporte Energy Outlook 2020, concluye que “el consumo global de carbón caerá consistentemente en los próximos 30 años [...] y nunca recuperará el pico alcanzado en el año 2013”.

Gráfico 2. Exportaciones de carbón térmico, Colombia 2019 (participación por país de destino)



Elaboración propia. Fuente: SIMCO 2020, DANE Comercio Internacional, Cálculos Dirección de Minería Empresarial, Ministerio de Minas y Energía.

IMPLICACIONES DEL DECLIVE DE LA DEMANDA INTERNACIONAL DE CARBÓN PARA LA ECONOMÍA DE COLOMBIA

La participación de la minería en el Producto Interno Bruto de Colombia es relativamente pequeña, en promedio de 1.8 %, pero el carbón es significativo en el total de la producción minera (63.1 %) y en el total de las exportaciones, en promedio el 18 %, lo que significó US\$ 4.6 mil millones en 2019.

La explotación de carbón es importante como fuente de ingresos fiscales, principalmente en forma de regalías. Entre 2013 y 2020, las regalías totales de la nación (incluidos hidrocarburos y minerales) ascendieron US\$ 14 mil millones¹, es decir, alrededor de US\$ 1.75 mil millones por año. Y, en el mismo periodo, la contribución del carbón a las regalías ha sido del 25 %.

Respecto a la generación de empleo, las tres principales empresas productoras de carbón térmico -Drummond y Prodeco en el departamento del Cesar, y Cerrejón en

¹ Conversión a dólares americanos con la Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio para 2019 del Banco de la República de Colombia a 3282 pesos colombianos por dólar.

el departamento de La Guajira-, generaron, en promedio, 24 212 empleos anuales (directos y contratistas), lo que representa el 11.9 % del total de empleo generado en la actividad de minas y canteras a nivel nacional.

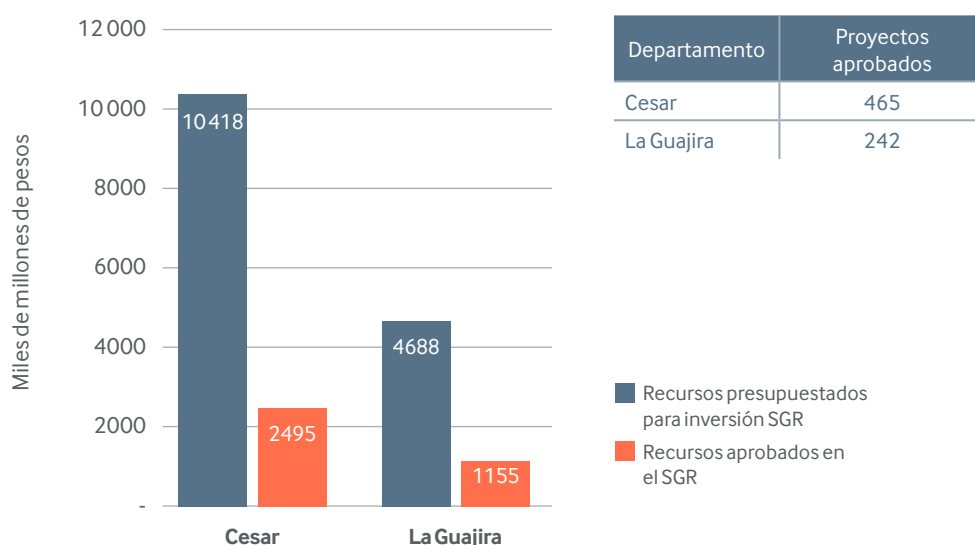
LOS ACTIVOS EN RIESGO: DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES OPERACIONES DE CARBÓN TÉRMICO COLOMBIANO DE EXPORTACIÓN

En los últimos 10 años, Drummond, Prodeco y Cerrejón han aportado alrededor del 86 % de la producción de carbón del país y el 96.4 % de las regalías de carbón, lo que demuestra su importancia en el contexto nacional. Estas empresas han consolidado operaciones de explotación de carbón costo-eficientes, y los niveles de producción y reservas las ubica en posiciones importantes entre los proyectos mineros a nivel mundial.

Pero, la magnitud de las reservas de carbón frente a las perspectivas del mercado internacional tiene un riesgo alto de convertir al carbón colombiano en un “activo varado”, es decir, activos que no puedan ser explotados, cuyas instalaciones e infraestructura de transporte corren el riesgo de quedar abandonados.

Estas empresas contribuyen de forma importante con el pago de regalías e impuestos. Entre 2016 y 2018, las tres empresas pagaron US\$ 4.1 mil millones (aproximadamente US\$ 1.4 mil millones por año).

Gráfico 3. Valor total de recursos presupuestados y aprobados en los municipios productores de carbón térmico (2013-2020)



Elaboración propia. Fuente: Instrucciones de abono en cuenta, Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS y Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

ANÁLISIS DE LA DEPENDENCIA DEL CARBÓN EN LAS ECONOMÍAS DEL CESAR Y LA GUAJIRA

Las tres empresas han logrado insertarse en la economía local creando encadenamientos productivos principalmente a través de la interacción con proveedores de productos y servicios. Aproximadamente, el 90 % de los proveedores son locales y nacionales, lo que implica que el carbón ha dinamizado la actividad económica y el empleo indirecto, especialmente a nivel local.

En Cesar, la producción se concentra en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguana, El Paso y la Jagua de Ibirico, en donde operan Drummond y Prodeco. En La Guajira, la producción se concentra en los municipios de Albania, Barrancas y Hato Nuevo, donde opera la empresa Cerrejón.

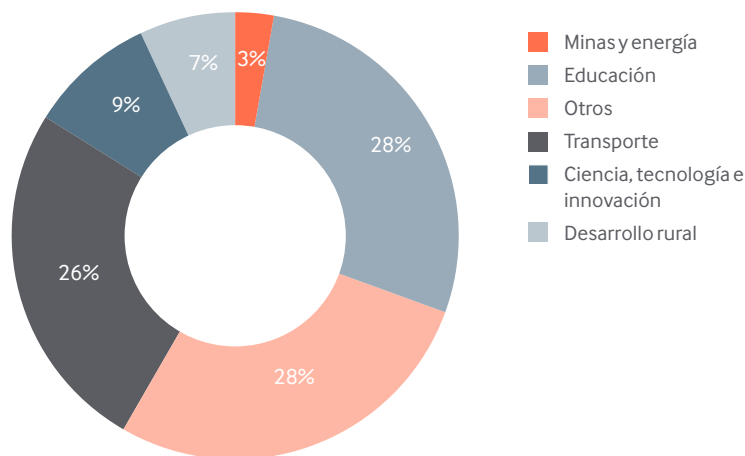
En ambos departamentos, la principal actividad económica es la explotación de minas y canteras que, en 2019, representó el 38.4 % del PIB departamental en La Guajira y 35.5 % en Cesar. La producción de carbón térmico alcanzó los 87.3 millones de toneladas al año durante el periodo 2014-2019. El departamento del Cesar contribuyó con el 55.2 % y La Guajira con el 35.7 % del total de la producción de carbón en Colombia.

Las regalías en Colombia son distribuidas de manera equitativa entre todos los departamentos y municipalidades, pero los departamentos productores reciben una asignación adicional de regalías para su administración directa. En el periodo 2013 - 2020, el gobierno del Cesar recibió en promedio US\$ 87.5 millones de regalías por año, y las autoridades de La Guajira recibieron US\$ 83.7 millones por año. El departamento del Cesar recibe, aproximadamente, un 8 % más de recursos por asignaciones directas al tener una mayor producción que La Guajira. Sin embargo, esta última cuenta con mayor participación de recursos destinados a los fondos de compensación regional, desarrollo regional y ciencia y tecnología, probablemente por tener niveles mayores de pobreza. Los gobiernos del Cesar y La Guajira han recibido el doble de regalías per cápita en comparación con el promedio nacional.

En los municipios productores a pesar de disponer de ingresos por regalías estos se gastan de manera insuficiente. En cambio, se ha gastado más a nivel departamental -en proyectos pequeños en diversos sectores, principalmente en infraestructura y gasto social-, probablemente por su mayor capacidad técnica en comparación con los municipios productores de carbón.

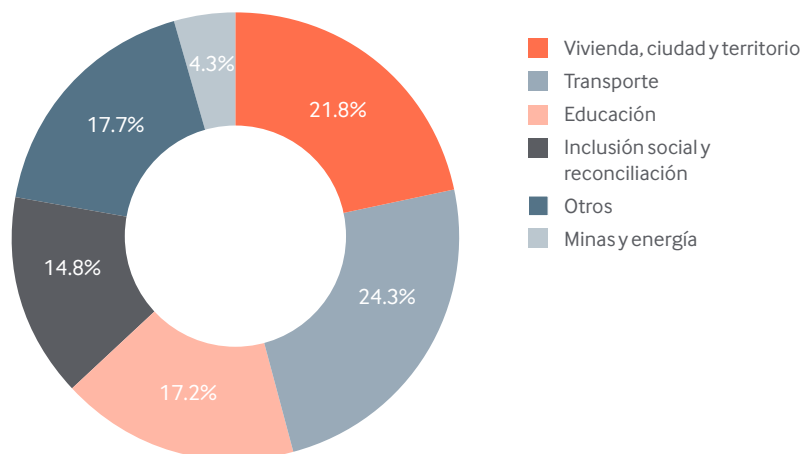
Las regalías del carbón son muy importantes en las finanzas públicas de los departamentos: representan, en promedio, el 34.7 % en Cesar y 65 % en La Guajira del presupuesto total.

Gráfico 4. Sectores priorizados para inversión en municipios productores en La Guajira periodo 2013 – 2020



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

Gráfico 5. Sectores priorizados para inversión en municipios productores en Cesar (2013 – 2020)



Elaboración propia. Fuente: Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales SICODIS 2020 de los Proyectos aprobados, portal SGR a corte del 21 de mayo de 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS QUE RECONOCEN LOS RIESGOS DE ACTIVOS VARADOS Y DEPENDENCIA ECONÓMICA

El Gobierno nacional de Colombia no tiene políticas específicas frente a la declinación de los precios del carbón térmico. Sus políticas se orientan a redefinir la matriz minero-energética, están enfocadas en diversificar la producción minera y aumentar el uso de fuentes de energía renovables no convencionales como la solar y eólica.

A nivel regional, en el marco de los planes de desarrollo departamental de La Guajira y el Cesar, no se evidencian estrategias concretas que permitan reemplazar los ingresos y empleos generados por la industria del carbón, en términos de diversificar o fortalecer la base productiva actual. Hay algunas políticas referentes a la promoción de un mayor uso de fuentes de energía renovables como la eólica y la solar.

CONCLUSIONES

Pese a la abundancia y calidad de las reservas, el carbón térmico colombiano enfrenta un panorama difícil. En los mercados del Atlántico europeo, la demanda de carbón está declinando rápidamente. Turquía, el principal comprador de carbón colombiano, tiene proveedores más próximos como Rusia y, además, viene avanzando en la sustitución del carbón por gas natural y energías renovables. En los países del Pacífico, el carbón colombiano tiene que competir con proveedores más próximos como Sudáfrica y Australia. Esta situación se ha producido en un escenario global de menor demanda y precios más bajos.

Mientras las tres principales empresas exportadoras colombianas han contribuido significativamente en términos de impuestos y regalías, la situación actual y las perspectivas de precios bajos ponen en peligro la continuidad de la industria del carbón.

Las economías de los departamentos del Cesar y La Guajira son altamente dependientes de la industria del carbón. Pese a que la explotación de carbón en estos departamentos ha sido rentable por más de 30 años, con encadenamientos económicos que apoyan las economías, las autoridades no han podido consolidar una base productiva ajena al sector extractivo.

La contracción de la explotación de carbón tendría consecuencias importantes para los ingresos fiscales y exportaciones, como también para la economía del Cesar y La Guajira. Por tanto, las autoridades deben comenzar a planificar una “transición justa”, lejos del carbón, que pronto puede convertirse en un activo varado sin perspectivas económicas.

SOBRE LOS AUTORES

Fernando Patzy es Oficial Senior de NRGi América Latina, especializado en gobernanza de recursos naturales y desarrollo económico. Silvio López es consultor y asesor internacional en temas relacionados con la gobernanza de los recursos naturales, la transición energética, la minería y el desarrollo económico.

Natural Resource Governance Institute es una organización independiente sin fines de lucro. NRGi ayuda a las personas a obtener los beneficios de la riqueza del petróleo, gas y minerales de sus países a través de la investigación aplicada y enfoques para el desarrollo de capacidades, asesoramiento técnico y promoción.

Más información en: www.resourcegovernance.org

