

Guerra en Ucrania: Desafíos estratégicos para la gobernanza extractiva en América Latina

JUAN LUIS DAMMERT, FERNANDA BALLESTEROS, ANNA CARTAGENA, ANA CAROLINA GONZÁLEZ ESPINOSA,
JULIANA PEÑA NIÑO, FERNANDO PATZY

MAY 2022



Mensajes clave

- En el contexto de la guerra en Ucrania, las perspectivas económicas generales para América Latina son malas. Sin embargo, los países ricos en recursos naturales recibirán ingresos extraordinarios por el alza en los precios de los *commodities*.
- La coyuntura de precios altos ha llevado a tomar decisiones que podrían profundizar la dependencia de los combustibles fósiles en el largo plazo, a través de anuncios de incrementos en la producción, nuevas inversiones y subsidios a los combustibles a nivel doméstico.
- Esta situación podría ralentizar las agendas de transición energética doméstica, pero los problemas que genera la dependencia de los combustibles fósiles también podrían ser una oportunidad para promover inversiones en energías renovables.
- Las ganancias extraordinarias de este periodo deberían ser utilizadas para financiar la transición energética y la diversificación productiva.
- Ni esta ni ninguna otra coyuntura justifica la reducción de estándares de gobernanza en el sector extractivo.

Introducción

Este documento analiza el impacto de la guerra en Ucrania sobre las perspectivas estratégicas y los desafíos de gobernanza de la actividad extractiva en América Latina, con énfasis en la situación de Colombia, México y Perú. El análisis nos lleva a matizar el entusiasmo que han tenido algunos actores en la región respecto a las potenciales ganancias generadas por la exportación de recursos naturales. Estas ganancias se dan en un escenario de reducción en las perspectivas de crecimiento, encarecimiento del crédito, menores tasas de inversión extranjera directa, así como al aumento de la inflación y presión fiscal para subsidiar los combustibles y alimentos.

En este contexto, discutimos tres desafíos estratégicos para la gobernanza de recursos naturales: la profundización de la apuesta por los combustibles fósiles y la ralentización de las perspectivas de transición energética; la necesidad de planificar estratégicamente el uso de los recursos extraordinarios que traen los ciclos de precios altos para los exportadores de materias primas; y la importancia de reforzar los sistemas de gobernanza para evitar el debilitamiento de estándares que regulan la actividad extractiva.

Además de los impactos humanitarios, económicos y geopolíticos de la guerra, hay potenciales impactos ambientales, principalmente vinculados al cambio climático, en tanto la guerra está alterando las perspectivas del consumo de combustibles fósiles y podría complicar aún más la transición energética global.

Desde antes del inicio de la guerra en Ucrania, la economía global ya enfrentaba las secuelas de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19 y los cuellos de botella en las cadenas de suministro globales. La guerra ha complicado aún más el comercio internacional, profundizado las tendencias inflacionarias y el aumento de los precios de los *commodities*, especialmente los vinculados a la energía y los alimentos. Rusia y Ucrania son importantes exportadores de *commodities*, entre los que destacan el petróleo, el gas, el mineral de hierro, níquel, aluminio, carbón, granos y fertilizantes. De acuerdo con el secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, la guerra en Ucrania puede provocar un “huracán de hambre” y colapsar el sistema alimentario global. Las disrupciones en la cadena de suministro traerán mayor inflación y afectarán la recuperación económica global. Además de los impactos humanitarios, económicos y geopolíticos de la guerra, hay potenciales impactos ambientales, principalmente vinculados al cambio climático, en tanto la guerra está alterando las perspectivas del consumo de combustibles fósiles y podría complicar aún más la transición energética global.

Instituciones como Goldman Sachs y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han indicado que la guerra de Ucrania impactará el desempeño económico de América Latina: las tasas de crecimiento serán menores y las tasas de interés y de inflación serán cada vez más altas para la región. Los próximos años muy probablemente serán de inestabilidad financiera y declive de la inversión privada. A pesar de los potenciales ingresos elevados por la subida de precios de las materias primas, los costos más altos de la energía y los alimentos podrían debilitar considerablemente las perspectivas de estos países. Más aún, el

impacto al interior de los países no será homogéneo y habrá sectores que se beneficiarán —como los exportadores de recursos—, mientras otros se perjudicarán —como posiblemente los productores de alimentos destinados al mercado local—.

Ganancias extraordinarias en un contexto económico adverso

La agencia de calificación crediticia Fitch Ratings revisó sus proyecciones sobre los precios de los minerales y combustibles fósiles por la situación en Ucrania, mostrando, en general, un aumento a corto plazo en los precios, pero una recuperación en las tendencias originales en el mediano y largo plazo. En el caso de la [minería](#), en términos generales, los principales metales y minerales tendrán cotizaciones más altas que lo esperado en el 2022 y 2023. Pero las proyecciones se mantienen iguales para el 2024 y para el largo plazo. En el caso del cobre, sin embargo, la proyección de precios a largo plazo sí se actualizó al alza, debido al rol de este metal en las estrategias de descarbonización global. El carbón térmico, por su parte, aumentó radicalmente sus proyecciones de precios incluso hasta el 2025, pero mantiene una tendencia a la baja en el largo plazo, precisamente por la perspectiva de declive del consumo de carbón debido a sus altas emisiones de gases de efecto invernadero. En el caso del [petróleo y el gas](#), la misma calificadora proyecta que los precios serán altos entre el 2022 y 2024; luego de este periodo se mantendrá la tendencia a la baja.

En América Latina, los países ricos en recursos naturales tendrán mayores ingresos por el aumento de precios de los *commodities* que exportan. Las dinámicas varían según el tipo de recurso. Así, por ejemplo, los productores de cobre como Chile y Perú se beneficiarán por las perspectivas de largo plazo de este mineral, aunque en un contexto de inflación y precios altos de la energía, los costos de producción son también más altos. En el caso de Colombia, la principal exportación minera es el carbón, que tiene una proyección de precios al alza en el corto plazo, aunque de declive en el mediano y largo plazo. Este país se beneficiará también por los precios altos del níquel. En el caso de la minería en Brasil es importante destacar que este país es un exportador muy importante de mineral de hierro que también está experimentando un ciclo al alza.

En el caso de los exportadores de petróleo también hay expectativas de incremento de ingresos por el alza de precios. Este es el caso de países como Brasil, México, Colombia, Ecuador y Venezuela, además de las importantes perspectivas de exportación de Guyana. A pesar de las dificultades estructurales que enfrentan, las empresas petroleras estatales de la región tienen un nuevo impulso en el contexto de precios altos.

En México, [de acuerdo con información de Grupo Brattle](#), los ingresos adicionales por las exportaciones de crudo a US \$100 por barril de petróleo llegan aproximadamente a 284 millones de dólares cada semana. La mayor parte de estos recursos los recibe Pemex que, al ser la empresa petrolera más endeudada del mundo, se ve obligada a utilizar estos ingresos extraordinarios para mejorar su situación financiera y reducir su deuda.

En Perú, la empresa estatal Petroperú enfrenta una crisis interna que ha generado que calificadoras de riesgo como Fitch y S&P Global Ratings reduzcan su calificación crediticia y se discuta una [posible quiebra de la compañía](#). Recientemente, sin embargo, hubo un cambio en el liderazgo de la empresa y entró en operaciones la [nueva refinería de Talara](#), que podría darle un nuevo aire a Petroperú. En el caso de Colombia, [Ecopetrol tuvo ganancias récord en el 2021](#). La proyección es que en el [2022 repunten las inversiones en hidrocarburos](#), tanto públicas como privadas, en un contexto de producción decreciente por la falta de nuevos hallazgos de yacimientos importantes, que está a su vez empujando a mayor exploración en proyectos *offshore*.

El contexto de precios altos de los combustibles fósiles también genera retos en términos de la demanda doméstica de combustibles. El incremento en los precios afecta especialmente a los países importadores netos de petróleo y combustibles —como Perú—, pero también a los países productores que tienden a subsidiar o implementar exoneraciones para beneficiar el consumo doméstico, como México y Colombia.

En el caso de México, el Gobierno ha otorgado estímulos fiscales a los refinadores e importadores de gasolina, para que lo acrediten contra otros impuestos por cada litro vendido. De acuerdo con [diferentes analistas mexicanos](#), en coyunturas pasadas de precios altos ya ha ocurrido que las exoneraciones y subsidios han terminado siendo mayores que los ingresos petroleros adicionales estimados. Al ser México un importador neto de combustibles, una de las inversiones más importantes del Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) es la refinería de Dos Bocas. Esta refinería tiene como objetivo que México pueda [reforzar su seguridad energética](#) en tanto permitirá refinar el petróleo domésticamente y no depender de la importación de combustible.

Como ha quedado claro a nivel mundial, los precios domésticos de los combustibles son un factor político muy delicado. En México, las medidas buscan [proteger la capacidad adquisitiva de los hogares mexicanos](#), precisamente en un contexto político de proceso de revocación de mandato y las elecciones en seis estados. En Colombia, un sinceramiento de los precios de la gasolina podría tener consecuencias sociales imprevistas, considerando los recientes estallidos sociales y contexto electoral que vive este país. En el caso peruano, una huelga de transportistas asociada con los altos precios de los combustibles puso en una situación particularmente precaria al Gobierno de Pedro Castillo a comienzos de abril de este año. En este contexto, el [Gobierno peruano decidió incluir varios combustibles](#) —como la gasolina de 90 octanos, el diésel y el gas licuado de petróleo a granel— en el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles Derivados de Petróleo (FEPC), además de [exonerar del impuesto general a las ventas](#) a varios productos de la canasta básica alimentaria.

Nuevo entusiasmo por profundizar la extracción

En este contexto de perspectivas económicas sombrías, la extracción de recursos naturales aparece, nuevamente, como la mejor opción para países que históricamente se han dedicado a esta actividad. Este es un fenómeno mundial. En África, por ejemplo, la guerra en Ucrania y el bloqueo al gas ruso [generó expectativas para que este continente](#) provea de gas a Europa, a pesar de que no es realista pensar que esto será factible en el corto plazo. En América Latina se ha producido un entusiasmo similar, ya sea por las oportunidades de ganancia con precios altos o por el resurgimiento de la agenda de seguridad energética, con [anuncios de nuevas inversiones petroleras en países como Argentina y Ecuador](#).

En Colombia, el entusiasmo se ha expresado tanto respecto de las perspectivas del petróleo como del carbón, las dos exportaciones más importantes de este país. A raíz del alza de precios del petróleo que generó la guerra en Ucrania, [el gremio petrolero espera que la industria tenga mayor dinamismo](#), con mayores inversiones en exploración y en el desarrollo de fuentes no convencionales — como el *fracking*— y las inversiones *offshore* — actividades que [han generado resistencia](#) de diferentes actores en Colombia—. Más aún, de acuerdo con [declaraciones del presidente Iván Duque](#) tras una visita a Estados Unidos, Colombia se propone incrementar su producción desde aproximadamente 800 mil a 1 millón de barriles diarios de petróleo. En tanto, el petróleo es la

exportación más importante de Colombia y su contribución al sistema de regalías es de aproximadamente un tercio del total, un incremento del precio internacional tiene un impacto profundo en la economía política del país.

El [incremento abrupto en el precio del carbón](#) también ha revivido el entusiasmo por esta industria en Colombia, complicando las discusiones sobre una transición para el carbón en las regiones productoras, que se intensificó cuando [Prodeco anunció el cierre de sus operaciones](#) en Cesar. El cambio en las perspectivas del carbón está directamente ligado con la guerra en Ucrania, pues, según algunos analistas, [el veto al carbón ruso ha reabierto las puertas para el carbón colombiano](#) en la Unión Europea. El carbón podría sustituir también parte del consumo europeo de gas proveniente de Rusia. Esta es una alternativa relativamente rápida y directa, en tanto países como Alemania no han cortado del todo su consumo de carbón, sino que incluso han [reabierto plantas de carbón](#) en el contexto de la guerra. La nueva coyuntura está revirtiendo la tendencia al declive del carbón, al menos en el corto plazo, lo cual supone un nuevo impulso a la industria carbonífera colombiana.



Foto: Parilov via Shutterstock

En México, el contexto de la guerra ha [favorecido a las mineras que ya vienen operando](#), debido al buen desempeño de la plata, el cobre y el oro, entre otros. En el caso del petróleo, el incremento de precios ayuda a Pemex a enfrentar sus problemas de deuda, pero esto no implica necesariamente incrementar la producción sino, posiblemente, revisar su decisión de reducir las exportaciones. En diciembre de 2021, el director de Pemex señaló que la empresa reduciría sus exportaciones en 2022 y dejaría de exportar crudo para el 2023, pues el objetivo

de la administración es la soberanía energética. Sin embargo, ahora se está reconsiderando esa promesa por el aumento en el precio del petróleo y los ingresos adicionales que permiten subsidiar el consumo doméstico de combustibles. Las Secretarías de Energía y Hacienda están llevando a cabo un análisis detallado para determinar si cambia esta política.

En el caso peruano, la discusión pública en los últimos meses ha estado marcada por las [preocupaciones inflacionarias](#), especialmente en los precios de la energía y los alimentos. Perú es un país que exporta diferentes productos mineros, varios de los cuales están en un ciclo de precios al alza como el cobre, plata, oro, zinc, estaño y hierro. Sin embargo, también hay conciencia de que el alza en el precio del petróleo [golpeará la estructura de costos del sector](#). A esto se suman los conflictos sociales recurrentes en varias minas del país, como por ejemplo las del [corredor minero del Sur](#). La alta conflictividad, sumada a la baja confianza empresarial en el Gobierno de Pedro Castillo y el deterioro institucional —entre otros, en el sector Energía y Minas—, ha traído una ralentización de las inversiones mineras en el país. En este contexto, según [Fitch Ratings en una nota recogida por el Diario Gestión](#), los directorios de mineras extranjeras no han aprobado nuevos proyectos en Perú.

Por otro lado, el 12 de abril empezaron las pruebas de la nueva refinería de Talara, que tiene previsto estar en pleno funcionamiento hacia fines de 2022. El Gobierno peruano ha sido prudente al no prometer rebajas en los precios gracias a la nueva refinería, aunque sí ofrece [precios más competitivos al mercado mayorista y combustibles más limpios](#) para el mercado local.

En el contexto de la guerra en Ucrania y los desafíos de seguridad energética que genera, el Gobierno peruano ha expresado intenciones de incrementar su producción petrolera, de la mano de la empresa estatal Petroperú, [principalmente en la Amazonía del país](#). Petroperú está definiendo los detalles para participar en la extracción de petróleo en el Lote 192, el más grande del país, pero también el que ha sufrido mayor número de [derrames](#).

Esta situación ha llevado a una larga historia de conflictos con pueblos indígenas del departamento amazónico de Loreto y del oleoducto norperuano que transporta el petróleo extraído hasta la refinería de Talara, en la costa norte del país. Además, la petrolera estatal tiene previsto ser socio en una serie de lotes que, en principio, retornarían a Petroperú en los próximos años al vencer sus contratos, aunque esto genera resistencias y pugnas con el sector privado, que [se expresan también en el Congreso de la República](#). A este nuevo impulso al petróleo se añade la decisión política del Gobierno de masificar el consumo del gas de Camisea en el país, lo cual implicaría también [aumentar las reservas de gas natural](#), en este caso, de la Amazonía del Cusco.

Desafíos estratégicos para la gobernanza de recursos naturales

La disrupción ocasionada por la guerra influye en las dinámicas políticas y desafíos de gobernanza preexistentes en cada país. A nivel regional, los problemas que ya atravesaba América Latina en términos de gobernanza de recursos naturales, como por ejemplo la reprimarización de las exportaciones, los problemas en manejos corporativos en las empresas petroleras estatales, los escasos avances en términos de transición energética doméstica y los altos niveles de conflictividad asociados con la actividad extractiva se intensifican en un contexto de precios altos y la consiguiente presión por profundizar la agenda extractiva.

Existe evidencia de que los contextos de precios altos incentivan a que las empresas petroleras públicas hagan apuestas arriesgadas en términos de nuevas inversiones que en un futuro de transición energética global podrían no ser viables.

Si bien los escenarios de los países analizados varían, un elemento constante es la profundización de la apuesta por los combustibles fósiles. Esto se repite en Colombia, México, Perú y muchos otros países de la región y el mundo. Es importante, sin embargo, que estas perspectivas de precios en el corto plazo no definan las estrategias de las compañías en el largo plazo. Existe evidencia de que los contextos de precios altos incentivan a que las empresas petroleras públicas hagan [apuestas arriesgadas](#) en términos de nuevas inversiones que en un futuro de transición energética global podrían no ser viables. El entusiasmo por los combustibles fósiles se da en momentos en los que los científicos y activistas demandan con mayor intensidad la necesidad de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero.

El mensaje es claro: [si no hay acción inmediata y profunda](#), no conseguiremos el objetivo de reducir el calentamiento global a 1.5°C. Y si bien el consumo de combustibles fósiles no parará de la noche a la mañana, habrá que discutir [criterios globales para permitir que países en desarrollo tengan la prioridad en la extracción](#), pero sin promover nuevos proyectos exploratorios. El secretario de

Naciones Unidas, Antonio Guterres, señaló que la obsesión por conseguir petróleo en el corto plazo puede incrementar la dependencia en el largo plazo y podría también llevar a incumplir las metas climáticas. Sobre el apoyo de países del G20 al consumo de carbón en el contexto de la guerra, Guterres indicó que [“Su apoyo al carbón podría no solo costar al mundo sus objetivos climáticos. Es una inversión estúpida”](#).

En el largo plazo se espera un declive del consumo de combustibles fósiles y un aumento en el mercado de las energías renovables.

El renovado impulso a los combustibles fósiles está asociado al incremento de precios que, como vimos, es un factor de corto plazo, y a preocupaciones por la seguridad energética. Los gobiernos deben considerar las perspectivas de mediano y largo plazo en su toma de decisiones. En el largo plazo se espera un declive del consumo de combustibles fósiles y un aumento en el mercado de las energías renovables. Esto se debe a las consideraciones climáticas, pero también a los problemas de volatilidad en el precio del petróleo, las trabas en la cadena de suministro de los combustibles fósiles y la [asociación del petróleo con regímenes autoritarios y cleptocráticos](#).

Las energías renovables también han tenido un [aumento de precios en esta coyuntura](#). Esta también es una dinámica de corto plazo, en tanto las renovables ya son una opción económica más barata que los combustibles fósiles y la tendencia de largo plazo es que la [transición hacia las renovables signifique un ahorro](#) para los países. En el caso de América Latina, el avance de las renovables varía entre los diferentes países, pero está claro que se requieren [políticas activas y desarrollo de marcos regulatorios claros](#) para fomentar estas fuentes de energía. La transición hacia las renovables supone también [oportunidades de inversión](#) en nuevas tecnologías. La profundización de la agenda de consumo de combustibles fósiles hace más lento el avance de las renovables en la región.

En este contexto, una discusión pública relevante es cómo utilizar los recursos extraordinarios que traen los precios altos de los recursos no renovables. Como vimos, las perspectivas económicas son en general malas y, además, buena parte de estos recursos se van en [estabilizar los precios de los combustibles a nivel doméstico](#). Insistir en inversiones que profundicen la dependencia hacia los combustibles fósiles, como es el caso de México, Colombia y Perú en diferentes fórmulas y condiciones, no es una estrategia sostenible en el mediano y largo plazo. En cambio, las ganancias extraordinarias deben utilizarse para financiar estrategias de transición energética y diversificación productiva.

Finalmente, en un contexto de precios altos, aumentan las presiones para expandir la frontera extractiva. Las presiones para [desarrollar proyectos mineros en tierras indígenas en Brasil](#), los proyectos petroleros *offshore* y el *fracking* en Colombia, así como la agenda de aumentar las reservas del gas en la Amazonía peruana son ejemplos en esta dirección. En la perspectiva de los promotores de las actividades extractivas, siempre es buen momento para darle facilidades al sector: cuando los precios están bajos para evitar pérdidas, cuando los precios están altos para asegurar ganancias. Ninguna coyuntura justifica la reducción de estándares ambientales, sociales y de gobernanza para el sector extractivo.

Los autores agradecen los comentarios de [Antonio Hill](#) y Andrea Furnaro (NRGI) a una versión previa de este documento. Asimismo, a los miembros de la Plataforma para una Reactivación Sostenible en Perú y Colombia (PLARS) y a Sergio Guzmán de Colombia Risk Analysis, quienes participaron de una mesa de discusión luego de una presentación sobre este tema en Bogotá en marzo de 2022.

About NRGi

The Natural Resource Governance Institute is an independent, non-profit organization that supports informed, inclusive decision-making about natural resources and the energy transition.

We partner with reformers in government and civil society to design and implement just policies based on evidence and the priorities of citizens in resource-rich developing countries. For more information visit

www.resourcegovernance.org