



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

COVID-19
RESPONSE
SERIES



LOS EFECTOS DEL COVID-19 SOBRE EL EMPLEO EN LA MINERÍA

1. ANTECEDENTES

Si bien se trata de una pandemia sanitaria, el COVID-19 ha avanzado hasta convertirse en una crisis global socioeconómica sin precedentes. Las instituciones internacionales¹ están revisando sus perspectivas de la economía mundial constantemente mientras dura el brote. En el transcurso de los primeros meses, las conclusiones de estas revisiones están empeorando y probablemente se agraven, dependiendo de la velocidad y el alcance con el que se recuperen las actividades económicas.

El COVID-19 está provocando múltiples impactos económicos. Por el lado de la oferta, las medidas de confinamiento están perturbando las cadenas globales de suministro a causa del repentino cierre de fábricas y la suspensión temporaria del transporte aéreo, marítimo y terrestre, entre otros aspectos. Por el lado de la demanda, las restricciones a la circulación de las personas y el cierre de las actividades económicas no esenciales han recortado significativamente el consumo. Todo esto está llevando a [masivas fugas de capitales de los mercados emergentes](#) en un contexto en el que la confianza de los inversores se derrumba, las exportaciones y los ingresos disminuyen, y los precios de los productos básicos se desploman, generando, así, una tormenta perfecta para una crisis económica deflacionaria que acecha.

La minería constituye una roca basal de la economía en varios países ricos en recursos naturales, y son numerosas las naciones, tanto desarrolladas como en desarrollo, que se benefician del importante rol que dicha industria desempeña en la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo, y el desarrollo social. Sin embargo, la industria minera, al igual que otros sectores de la economía, no ha quedado exenta de las consecuencias negativas de los brotes del COVID-19. Las rigurosas condiciones laborales en los establecimientos mineros colocan a los trabajadores en la primera línea en lo que respecta a riesgos de salud y seguridad, lo cual ha impulsado a la industria a poner en cuarentena a sus trabajadores cuando las normas de confinamiento nacionales no obligaban a hacerlo.

Esta nota informativa analiza los efectos de la pandemia sobre el empleo en el sector minero y ofrece una reseña general de las respuestas más inmediatas adoptadas por los gobiernos y las empresas mineras. Reconociendo que se trata de una crisis sin precedentes—y que este tipo de acontecimientos podrían ocurrir en el futuro—, el presente artículo sugiere ulteriores medidas que podrían adoptar los gobiernos y la industria minera, ya sea en forma individual o colectiva, para fortalecer la resiliencia del empleo en el sector de aquí en adelante.



Este artículo subraya tres cuestiones clave: **Los paquetes de ayuda deben mirar a largo plazo.** Para ser realmente efectivos, los paquetes de ayuda deben concebirse estratégicamente con vistas a responder a las realidades de la situación laboral, tanto ahora como en el futuro.

Deberán desarrollarse nuevos marcos regulatorios e inversiones. A medida que la economía mundial se recupere, las actividades mineras irán reactivándose lentamente, pero no podrán permitirse volver a su rutina habitual. Deberán establecerse protocolos y condiciones laborales nuevos y permanentes, lo cual requerirá nuevos marcos regulatorios e inversiones.

El sector minero deberá desarrollar protecciones resilientes. La industria necesita generar resiliencia para aislar al mercado laboral y a las cadenas de suministro de la inevitable repetición de acontecimientos similares.

2. LOS EFECTOS DEL COVID-19 SOBRE EL EMPLEO EN LA MINERÍA

Hasta [305 millones de trabajadores a tiempo completo](#) de todos los sectores de la economía mundial podrían perder su trabajo en el segundo trimestre de 2020 a causa del COVID-19. Estas pérdidas podrían incidir desproporcionadamente en los países de menores ingresos, debido a la mayor debilidad de sus instituciones sanitarias y de sus condiciones de salubridad, la cantidad de trabajadores en el sector informal, los trabajadores migrantes y/o los trabajadores que ocupan puestos precarizados en otros lugares, y el reducido margen fiscal del que disponen los gobiernos para mitigar el impacto de la recesión que se avecina.

El COVID-19 está dejando en evidencia los puntos débiles de los mercados laborales del mundo. Diversas empresas mineras de todos los tamaños están ralentizando radicalmente o deteniendo sus operaciones, mientras que los trabajadores se ven obligados a quedarse en sus casas. Si bien las nuevas tecnologías y el acceso a internet hacen posible que muchos empleados trabajen a distancia, esta opción no está disponible en igual medida en todos los

sectores o empresas de la economía y no se aplica a todos los trabajos.

La viabilidad del sector minero depende en gran medida de la existencia de condiciones de mercado predecibles y estables y de cadenas de suministro que funcionen. Cualquier alteración sustancial de la economía global puede generar graves incertidumbres, y así amenazar la producción y la productividad, con consecuencias para los trabajadores, los proveedores y las economías locales.

Pese a contribuir de manera significativa a las rentas nacionales de muchos países en desarrollo, la minería a gran escala no es una gran empleadora directa, puesto que se caracteriza por tener una elevada intensidad de capital. Según el ICMM², la industria minera aporta de manera directa entre un 1 % y 2 % aproximadamente al empleo total de un determinado país.

No obstante, hay dos factores importantes que deben subrayarse:

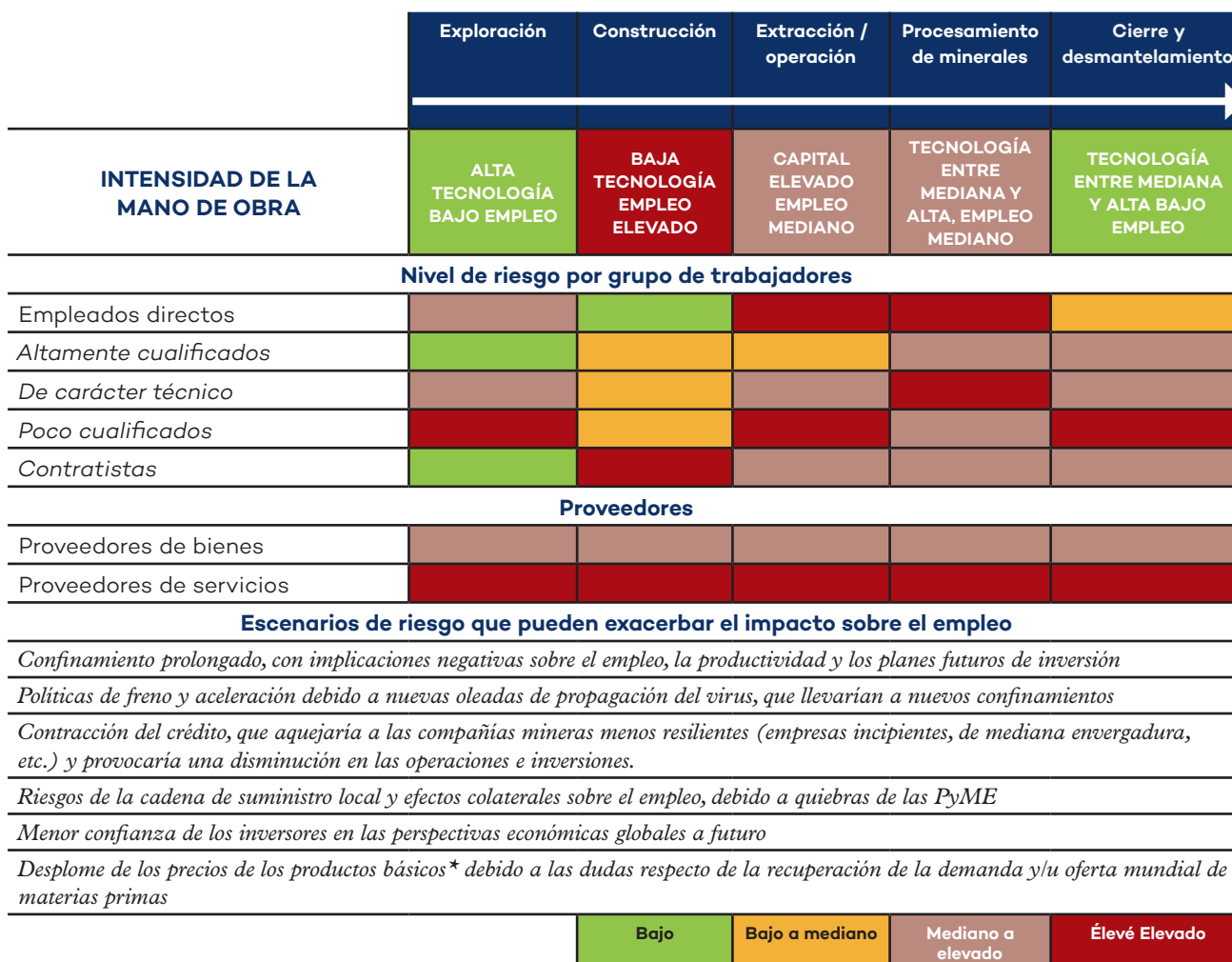
La minería a gran escala desempeña un rol socioeconómico crucial en las zonas remotas.

Las actividades mineras a gran escala se sitúan en zonas remotas donde la presencia de grandes sectores económicos alternativos es escasa o subdesarrollada. La minería desempeña un rol crucial en las comunidades que albergan sus actividades, donde suele constituir la mayor —cuando no la única— fuente de empleo y de servicios esenciales, incluidos diversos servicios de carácter social, como la atención sanitaria y la educación.

La minería a gran escala genera mayor desarrollo comercial en los países que albergan sus actividades. Las actividades mineras tienen importantes efectos multiplicadores sobre la economía local y nacional, toda vez que generan empleo indirecto e inducido y oportunidades comerciales. Según lo estimado por el ICMM³, dichas oportunidades pueden llegar a aportar hasta un 15 % de las rentas nacionales en ciertos países.



FIGURA 1. MAPA DE RIESGO DEL EMPLEO EN LAS EMPRESAS MINERAS DE TODA LA CADENA DE VALOR DE LA MINERÍA



*Véase el análisis de S&P Global: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/covid-19-impacts-to-metals-prices-volatility-is-here-to-stay-part-1> y <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/covid-19-impacts-to-metals-prices-volatility-is-here-to-stay-part-2>

Fuente: Diagrama de elaboración propia.

En las minas y a lo largo de las cadenas de suministro se está suspendiendo temporalmente a los trabajadores debido a la contracción de las operaciones mineras a medida que entran en vigencia las restricciones nacionales de confinamiento. El mapa de riesgo de la Figura 1 muestra las variaciones en la intensidad de la mano de obra y los riesgos de empleo para diferentes grupos de trabajadores a lo largo del ciclo de vida minero. Las conclusiones clave son:

Los requisitos de mano de obra no son los mismos en todo el ciclo de inversión minero. La demanda de mano de obra varía en función de la cantidad de proyectos y sus niveles de

desarrollo. La etapa de construcción, por ejemplo, requiere una mayor cantidad de trabajadores por contrato para llevar a cabo las obras de las instalaciones mineras, en comparación con la fase operativa.

Hay parámetros específicos que determinan la demanda de mano de obra. Durante la etapa de producción, los tipos de operaciones, el nivel de mecanización o automatización, los tipos de minerales extraídos, las particularidades geológicas, entre otros criterios, determinan la demanda de mano de obra.



La amplitud y la profundidad de las cadenas de suministro locales son fundamentales. El aprovisionamiento local genera un efecto derrame sobre el nivel de empleo ya que se desarrollan actividades comerciales para satisfacer las necesidades de las minas. También se crean oportunidades laborales inducidas en la comunidad local, a través de actividades económicas satélite tales como hoteles, restaurantes, tiendas, etc. Cuanto más profundos son los vínculos, mayor es el impacto en la cantidad de empleos indirectos e inducidos.

2.1 EFECTOS INMEDIATOS

En un contexto en el que varios gobiernos han impuesto repentinamente restricciones nacionales de confinamiento para limitar la propagación del virus, se produce una repercusión inmediata en los mercados, las cadenas de suministro y el empleo.

2.1.1 EFECTOS SOBRE LAS ACTIVIDADES MINERAS

Los efectos sobre las actividades mineras varían significativamente entre países, en función de los siguientes factores:

Las políticas nacionales que imponen el confinamiento. Algunos países han ordenado confinamientos, mientras que otros consideran a la minería como un “servicio esencial”, lo cual permite que las actividades sigan adelante bajo ciertas condiciones.

La situación sanitaria en los establecimientos mineros. Algunos establecimientos han cerrado sus operaciones para limitar la propagación del virus entre los trabajadores y las comunidades locales.

Los productos básicos en juego. Los productos básicos asociados a la energía, como el carbón, están exentos de los confinamientos nacionales. Los metales, como el zinc, el cobre, el níquel y los minerales ferrosos⁴, se ven afectados de forma más severa, con caídas en los precios y la producción a causa del derrumbe mundial de la industria. El oro⁵, que ofrece un refugio seguro durante los períodos de crisis, aumenta de precio a medida que la producción continúa.

2.1.2 EFECTOS SOBRE EL EMPLEO DIRECTO Y LOS SALARIOS

Los trabajos en la minería subterránea enfrentan mayores riesgos. Las minas subterráneas pueden actuar como un vector para una propagación más rápida del virus, dado que sus actividades implican el descenso de grupos numerosos de trabajadores hacia las minas en elevadores abarrotados. Algunos países, como [Sudáfrica](#)⁶, inicialmente ordenaron la suspensión de todas las actividades de minería subterránea poniéndolas bajo un régimen de cuidado y mantenimiento a fin de proteger a los trabajadores. En otros países, como [Polonia](#), las propias industrias decidieron cerrar temporariamente sus minas subterráneas con el propósito de limitar la propagación del virus luego de que se confirmaran casos en los establecimientos mineros.

El estatus del empleo incide en la estabilidad laboral y los salarios. No todos los empleados gozan del mismo estatus dentro de las empresas mineras. En síntesis:

- Algunos trabajadores mineros son considerados “personal esencial”, dado que desarrollan tareas que son necesarias para el funcionamiento de las operaciones. Estos trabajadores conservan sus puestos y salarios.
- Otros, que pueden trabajar a distancia, mantienen sus actividades y salarios.
- Los trabajadores que no ingresan en ninguna de estas dos categorías son desafectados temporariamente. Estas personas son más vulnerables a sufrir recortes en sus ingresos si no hay acuerdos y protecciones vigentes.
- La situación es más compleja en el caso de los trabajadores por contrato, como aquellos que son trasladados cada cierta cantidad de jornadas desde y hacia el lugar de trabajo por vía aérea (FIFO) o terrestre (DIDO), y los trabajadores informales o migrantes fronterizos. La pérdida del empleo implica la pérdida de todo medio de subsistencia, y los trabajadores que de por sí carecen de recursos adecuados para afrontar situaciones de adversidad (al no tener redes de contención social ni gozar de



protección jurídica de sus derechos) son los que probablemente se vean más afectados.

La legislación nacional determina la estabilidad del empleo y del salario en circunstancias excepcionales.

La mayoría de los países permiten que las empresas mineras se rijan por el principio bajo el cual “*si no se trabaja, no se cobra*”, lo cual significa que los trabajadores desafectados o suspendidos temporalmente no tienen derecho a percibir una remuneración si no se llevan a cabo tareas. No obstante, como parte de este conjunto de medidas para prevenir padecimientos económicos, los países están implementando esquemas de pago para ayudar a las empresas a mantener los puestos de trabajo y pagar los salarios. Algunas grandes mineras garantizan los puestos de trabajo y los salarios de su personal permanente durante los períodos de confinamiento, mientras que otras están negociando con los sindicatos para reducir la remuneración.

El estado de desarrollo de los proyectos incide en las cifras. Tal como se destaca en la Figura 1, la fase de construcción supone un uso más intensivo de mano de obra. Por ejemplo, en Perú, la cuarentena de 15 días ralentizó las labores del [gran proyecto de cobre Quellaveco de Anglo American](#) para proteger a los trabajadores, y quedaron desafectados al menos 8000 de los 10.000 trabajadores de la construcción hasta tanto no haya condiciones más seguras para reanudar el desarrollo del proyecto. La empresa no garantizó los salarios de esos trabajadores, ya que los proyectos estaban en manos de contratistas externos.

Aun en los países que no han impuesto limitaciones a las operaciones mineras, las restricciones a la circulación de las personas y los insumos relegan el desarrollo de los proyectos. En Mongolia, la ampliación del proyecto de desarrollo subterráneo de [Rio Tinto conocido como Oyu Tolgoi](#) se ha desacelerado debido a las limitaciones en el acceso del personal, los trabajadores de la construcción, y los especialistas técnicos.

2.1.3 LOS EFECTOS SOBRE LOS PROVEEDORES LOCALES Y LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA COMUNIDAD

El COVID-19 está afectando seriamente la adquisición de insumos locales y globales. En el *ámbito local*, la desaceleración de las actividades económicas y los cierres temporales de las empresas consideradas “no esenciales” generan dificultades para la adquisición local de productos y servicios afines a la minería.

En líneas generales, los gobiernos están adoptando un enfoque pragmático para reducir las perturbaciones en la provisión de bienes y servicios a las minas. En [Sudáfrica, Argentina, Brasil, Chile, y Panamá](#), se establecieron marcos para mantener la continuidad de los suministros y el transporte de servicios esenciales a las minas.

Los puestos de trabajo y los ingresos de los proveedores locales se ven seriamente afectados por la pandemia. El derrumbe de la demanda y las alteraciones en las líneas de producción a raíz del cierre temporario o la suspensión bajo el régimen de cuidado y mantenimiento de las empresas mineras generarán una carga sobre las actividades económicas de las comunidades locales. Las pequeñas y medianas empresas (PyME) se enfrentan a mayores riesgos de insolvencia y quiebra dado que poseen un colchón de capital más pequeño y un menor nivel de resiliencia para sortear las disrupciones del mercado y la menor cantidad de pedidos.

Muchos proveedores locales reciben apoyo en virtud de políticas de contenido local obligatorias o deliberadas. No obstante, a menos que las empresas mineras se comprometan a seguir adquiriendo bienes en el ámbito local y cuenten con capacidad de almacenamiento, un confinamiento prolongado indudablemente plantearía serios riesgos a la viabilidad de estos vínculos cuidadosamente cultivados en la etapa de exploración y producción.



2.2 IMPLICACIONES A MÁS LARGO PLAZO

El COVID-19 tendrá consecuencias a más largo plazo sobre el empleo en el sector de la minería a gran escala como consecuencia de lo siguiente:

2.2.1 LOS PRONÓSTICOS DE GASTOS EN CAPITAL Y LAS ACTUALES INVERSIONES EN EL ÁMBITO DE LA MINERÍA

Según [GlobalData](#), antes del COVID-19, se proyectaba que el gasto en capital aumentaría un 11 % en 2020. En la actualidad, varios proyectos se encuentran retrasados y se han puesto en suspenso las inversiones. Las 20 principales empresas mineras han anunciado recortes significativos en sus gastos en capital para 2020: [Glencore](#) planea reducir sus planes de gastos en capital de USD 5,5 mil millones a entre USD 4 y USD 4,5 mil millones; [Rio Tinto](#) recortó en al menos USD 1 mil millones su previsión inicial de USD 7 mil millones; y [Anglo American](#) revisó sus pautas sobre gasto en capital en aproximadamente USD 1 mil millones.

Aquellas empresas cuyo gasto en capital no se encuentra en USD podrían verse perjudicadas por el aumento del dólar estadounidense frente a la mayoría de las otras divisas; es posible que algunos proyectos queden relegados hasta tanto vuelvan a regir tipos de cambio más favorables. La postergación de proyectos incidirá necesariamente en el empleo del sector, ya sea a través de suspensiones temporales del trabajo o de menores oportunidades laborales, incluidos los trabajos temporarios de construcción.

2.2.2 CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS MODELOS DE EMPLEO

El COVID-19 está realzando las carencias del mercado laboral. En [Australia](#), el virus está impulsando a varias empresas a reducir su cantidad de trabajadores sujetos a los regímenes FIFO y DIDO debido a las restricciones a los desplazamientos dentro del país. Esto dejará una marca permanente en el modelo de empleo, con dos posibles consecuencias: mayores oportunidades para los empleados locales o un ritmo acelerado de automatización de algunas tareas a fin de reducir futuros riesgos.

En otros países, el cierre de las fronteras está frenando el empleo temporal de [trabajadores migrantes fronterizos](#), lo cual supone consecuencias directas para los medios de subsistencia y las remesas de estos trabajadores. Por ejemplo, Mozambique y Lesoto son dos importantes fuentes de trabajadores migrantes para las minas sudafricanas, con los cierres de fronteras y la merma en las actividades privando a muchos de trabajar. Esto puede afectar el empleo a largo plazo de trabajadores migrantes en Sudáfrica, donde las tasas de desempleo son elevadas. Asimismo, la pandemia posiblemente impulse a los trabajadores migrantes a unirse a sindicatos y/o negociar mejores condiciones laborales en futuros contratos.

2.2.3 ASEGURAR EL ACCESO LOCAL A INSUMOS CRUCIALES FRENTE A UNA CADENA DE SUMINISTRO GLOBAL CAMBIANTE

Las súbitas alteraciones en las cadenas de suministro del mundo están exponiendo la dependencia de las operaciones mineras de fuentes de aprovisionamiento globales, pese a los esfuerzos gubernamentales para mejorar las regulaciones de contenido local. Los efectos combinados de las políticas nacionales de cierre de fronteras y fábricas, los retrasos en la incorporación de factores y la producción, y los crecientes costos⁷ de las adquisiciones globales exacerban los riesgos de una sobre dependencia de estos mercados globales.

Es posible, además, que las empresas modifiquen su práctica habitual de elegir proveedores de bajo costo en otros países a fin de basar en el ámbito local parte de sus cadenas de suministro, especialmente de los insumos cruciales, en los casos en que se disponga de capacidad industrial y las empresas locales sean capaces de garantizar la calidad y los estándares. Si bien basarse en el mercado local puede aumentar los costos en el corto plazo, también presenta menores riesgos de interrupción, costos de transporte más bajos, plazos de entrega más breves, estabilidad y resiliencia del suministro, y mayores beneficios para la economía local a largo plazo.



2.2.4 IMPULSO A LA AUTOMATIZACIÓN

Hay establecimientos mineros que están cerrando temporalmente para prevenir la propagación del COVID-19 a los empleados y las comunidades locales. Las minas mecanizadas que tienen menos personal no han desacelerado sus operaciones en la misma medida que los establecimientos mineros que hacen un uso intensivo de la mano de obra, tal como se evidencia en las minas automatizadas de [Pilbara en Australia](#), que han procurado más trabajadores a medida que los proyectos de desarrollo continúan, y la mina de [Syama](#) en Mali, cuya producción ha seguido adelante sin interrupciones a pesar de la crisis.

Es posible que las empresas mineras estén contemplando soluciones a más largo plazo para prevenir riesgos similares en el futuro. Una solución es recurrir a tecnologías que ahorren mano de obra, como la [automatización](#). Si bien la incorporación de algunas tecnologías automatizadas (como camiones volquetes autónomos y centros de operación a distancia) ha sido lenta hasta el momento, su uso podría acelerarse a medida que las empresas apuntan a mejorar la productividad y reducir los costos.

La pandemia posiblemente acelere el ritmo de incorporación de tecnologías que ya estaban previstas. No obstante, es poco probable que el COVID-19 resulte determinante como atajo hacia una automatización total⁸ en el futuro cercano. Esto se debe, en parte, a la complejidad de la industria, el costo de la tecnología⁹, las considerables diferencias en la capacidad de manejar robots en diferentes entornos, y la probable aversión de los inversores a los grandes cambios en los modelos operativos, especialmente frente a semejante nivel de incertidumbre acerca del futuro. Dicho esto, algunas operaciones han evitado deliberadamente introducir tecnologías para el ahorro de mano de obra por temor a represalias de los trabajadores y de los gobiernos que albergan sus actividades, si bien estos obstáculos podrían ser considerablemente menores desde ahora.

3. LAS RESPUESTAS A CORTO PLAZO DE LOS GOBIERNOS, EMPRESAS Y SINDICATOS

Dado el limitado margen para implementar disposiciones de políticas monetarias, todos los países —tanto desarrollados como en desarrollo— están tomando medidas presupuestarias sin precedentes para aislar, o al menos limitar, los impactos económicos y humanitarios de la pandemia a través de paquetes de estímulo de extraordinaria magnitud.

Aun si los detalles de los gastos de la mayoría de los paquetes de estímulo siguen siendo poco claros, la mayoría contiene medidas de emergencia para facilitar el acceso a la atención sanitaria y cerrar las brechas en la salud pública, medidas específicas de apoyo a las empresas locales —especialmente las PyME— y redes de contención social para asistir a las personas y hogares más vulnerables y desfavorecidos. En las economías más avanzadas, los paquetes de ayuda fiscal¹⁰ han sentado las bases para la recuperación.

3.1 DECLARACIÓN DE LA MINERÍA COMO “SERVICIO ESENCIAL”

Pese a las estrictas políticas económicas de confinamiento, varios países han permitido la continuidad de las actividades mineras. Los gobiernos de países como [Canadá](#), [Australia](#)¹¹, [Sudáfrica](#), [Filipinas](#), [Perú](#), [Brasil](#), y [Colombia](#) han declarado como servicios esenciales la exploración de minerales, su procesamiento, y la provisión de bienes y servicios asociados a dichas actividades. Estas medidas habilitan el regreso a las minas de los trabajadores que son esenciales para las operaciones, bajo estrictas condiciones sanitarias. Asimismo, permiten que las cadenas de suministro vuelvan a funcionar.

3.2 MEDIDAS PARA ASEGURAR LA SALUD DE LOS EMPLEADOS Y PREVENIR EL CONTAGIO

La pandemia es, ante todo, una crisis sanitaria, y los países están aumentando sus presupuestos de gasto en salud. En lo que respecta a la minería, muchos gobiernos están estableciendo normas estrictas como condición para que los trabajadores vuelvan a trabajar, y algunos¹²



están publicando directrices de seguridad para aquellas minas que funcionen durante el COVID-19.

Las empresas mineras¹³ están tomando medidas similares para prevenir la propagación del virus en sus operaciones, en pos de los trabajadores y las comunidades. Un ejemplo de ello es el programa “WeCare” de Anglo American, que abarca a sus 90.000 empleados y contratistas a tiempo completo en todo el mundo en el transcurso de la pandemia. Varias compañías han contribuido a Fondos Nacionales de Solidaridad¹⁴ para respaldar los esfuerzos extrapresupuestarios de los gobiernos.

[Los sindicatos de trabajadores](#) desarrollan un papel especialmente importante, instando a los gobiernos y a las empresas mineras a cerrar las minas para proteger a los trabajadores y garantizar ciertas formas de protección social. En [Sudáfrica](#), la Asociación de Trabajadores Mineros y Sindicatos de la Construcción recurrió a la justicia para pedir que se apliquen protocolos y directrices adecuados en materia de salud y seguridad a fin de proteger a los empleados de los establecimientos mineros.

3.3 MEDIDAS PARA PROTEGER EL EMPLEO Y LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES

Este confinamiento económico sin precedentes tendrá consecuencias generalizadas para el empleo y los ingresos de los trabajadores. La mayoría de los gobiernos están ofreciendo ayudas económicas temporarias en todos los sectores, destinadas a, entre otros, los trabajadores suspendidos, los trabajadores obligados a trabajar menos horas, y los trabajadores autónomos que no pueden desarrollar una actividad económica durante los períodos de confinamiento nacionales¹⁵. Los trabajadores por contrato y los mineros de menores ingresos también pueden solicitar esas prestaciones.

Algunos gobiernos también están adoptando medidas para proteger los derechos de los empleados en su totalidad, por ejemplo, imponiendo a las empresas la obligación de realizar los aportes de seguro, pensión y salud durante las situaciones de emergencia. Tal es el caso de [Chile](#), donde el gobierno sancionó la Ley de Protección al Empleo en abril de 2020 para

proteger los ingresos de las familias frente a la pérdida del trabajo¹⁶.

La mayor parte de las grandes empresas mineras han presentado planes corporativos con acciones inmediatas para garantizar la protección y la seguridad de los trabajadores, los medios de subsistencia de sus comunidades, y los pagos a sus proveedores locales habituales.

Muchos países aplican el principio bajo el cual “si no se trabaja, no se cobra”, lo cual significa que las empresas no están legalmente obligadas a pagar a sus trabajadores durante un confinamiento impuesto por el gobierno. No obstante, en muchos países, las multinacionales mineras se han comprometido a pagar los salarios de su personal permanente, al menos durante los períodos de confinamiento nacionales. En Australia, las empresas mineras están otorgando licencias extendidas y con goce de sueldo a sus empleados y contratistas que debieron auto aislarse o cuya salud es particularmente vulnerable. En el mismo orden de ideas, en Sudáfrica¹⁷, [Anglo American](#) está pagando el salario básico del total de sus 45.000 empleados, además de garantizar sus prestaciones familiares y abonar sus contribuciones a los fondos de atención médica y de pensión durante el período de confinamiento.

3.4 MEDIDAS PERTINENTES A LOS PROVEEDORES LOCALES

A fin de evitar quiebras masivas y limitar las adversidades que enfrentan los proveedores locales, los gobiernos y las industrias mineras están tomando medidas de apoyo a las empresas y PyME locales. La mayoría de estas acciones apuntan a reducir sus riesgos financieros.

En Argentina, el gobierno adoptó una medida que ayuda a los proveedores de las minas a colaborar con los contratistas para evaluar formas de compensación o minimizar las perturbaciones de la demanda. En [México](#), la *Guía de mejores prácticas de operación minero-metalúrgica: contingencia sanitaria 2020 SARS-CoV2 (COVID-19)* recomienda que se preste especial atención y se ayude económicamente a las PyME que forman parte de las cadenas de valor de la minería. Hay varias medidas gubernamentales que, pese a no estar dirigidas específicamente



a los proveedores mineros, resultan pertinentes para quienes reúnen las condiciones necesarias.

Si bien muchas compañías mineras están enviando notificaciones a sus proveedores aludiendo a la [fuerza mayor](#), algunas están apoyando a aquellos con quienes tienen contratos estables. Para las órdenes de compra efectuadas antes de los confinamientos nacionales, se garantizan los términos normales de pago. Otras medidas destinadas a ayudar con sus flujos de efectivo incluyen la aceleración de los pagos de órdenes de compra pendientes y la reducción de los plazos de pago para apoyar a las comunidades indígenas, como es el caso de [BHP](#) en Australia, o la realización de pagos por adelantado a las PyME locales por órdenes de compra efectuadas, aun antes de las fechas de pago, como ocurre con [Vale](#) en Brasil. En Sudáfrica, las compañías con programas de desarrollo de emprendimientos o proveedores, como [Petra Diamonds](#), [Anglo American](#) y [Exxaro](#)¹⁸, están ofreciendo suspensiones de pagos, especialmente a las PyME, respecto de los intereses y el capital de los préstamos.

En Chile, la decisión de Codelco de suspender temporariamente los contratos con sus proveedores ha impulsado a los contratistas a negociar la liberación de [boletas de garantía y su reemplazo por pólizas de seguro general](#) con el fin de liberar liquidez y así permitir que los contratistas tengan capacidad de crédito. BHP ha establecido un fondo de USD 25 millones para ayudar a sus propios contratistas¹⁹ y está asumiendo una parte considerable del costo de sus empresas contratistas para mantener los salarios de los trabajadores desahectados.

3.5 MEDIDAS FISCALES

Muchos grandes paquetes de estímulo disponen generosas medidas temporarias transversales, tales como beneficios y devoluciones fiscales, no solo para las familias sino también para las empresas²⁰. Chile, por ejemplo, ha suspendido temporalmente los pagos provisionales mensuales del impuesto a la renta corporativa²¹ y ha postergado los pagos del IVA²² por tres meses a fin de liberar liquidez para esas empresas. Con respecto a las PyME, se han adoptado medidas específicas mediante la devolución adelantada del impuesto a la renta²³ y la postergación de los

pagos de dicho tributo. Muchos países están tomando medidas similares y, si bien no son específicas para la minería, algunas de ellas también podrían aplicarse al sector minero. Asimismo, se prevé que las medidas para las PyME también beneficien a los proveedores de bienes y servicios del sector minero, en caso de resultar idóneos conforme al límite de ventas establecido.

La menor demanda global y la reducción en las operaciones están generando una disminución en el precio de ciertos minerales, lo cual hace que algunas empresas se vean obligadas a requerir una ayuda temporal respecto de sus obligaciones tributarias. Otras partes del sector (como la dedicada al oro) están en un momento de auge, y los gobiernos deberían establecer cuidadosamente los destinatarios de cualquier medida de ayuda fiscal a fin de que esta llegue a las empresas que se encuentran en serias dificultades financieras.

El IGF elaboró una guía sobre [Respuestas de la política tributaria al COVID-19](#), con recomendaciones para la adopción de políticas que ayuden a las personas afectadas y protejan las economías, e indicaciones sobre qué deberían contemplar los gobiernos al momento de ofrecer ayudas fiscales al sector de la minería.

3.6 FONDOS DE SOLIDARIDAD CORPORATIVA

Muchas empresas mineras están fortaleciendo sus iniciativas comunitarias. En Australia, [BHP](#) estableció un Fondo de Recursos Vitales de AUD 50 millones para dar apoyo a las redes de sanidad locales y regionales y a otros servicios comunitarios esenciales. La compañía pretende utilizar el fondo luego de la crisis para complementar las iniciativas gubernamentales con fines de capacitación. También se han dado a conocer iniciativas similares en muchas otras empresas mineras de Sudáfrica, Canadá, Namibia y Botsuana.



4. DE CARA AL FUTURO: ¿QUÉ OTRAS CUESTIONES DEBERÍAN ESTAR CONSIDERANDO LOS GOBIERNOS Y LAS INDUSTRIAS MINERAS?

Muchos consideran que la pandemia del COVID-19 es un acontecimiento de los denominados cisnes negros: una crisis inhabitual e inesperada con efectos a corto plazo impredecibles, pero con consecuencias a largo plazo, por ejemplo, sobre los medios de subsistencia de las personas y las economías del mundo. Sin embargo, no sería improbable que, en el futuro, el sector minero se enfrente a acontecimientos mundiales recurrentes de características similares, como los que podrían derivar de los crecientes riesgos del cambio climático o perturbaciones causadas por incertidumbres geopolíticas.

Estos planes corporativos y paquetes de estímulo nunca antes vistos son cruciales para ralentizar la hemorragia socioeconómica. Por muy necesarias que sean en sí mismas, estas medidas temporarias no bastan para resolver las adversidades sistémicas y preparar a la economía y a la fuerza laboral para futuras crisis.

Es por ello que los gobiernos y las empresas mineras deben trabajar de forma colaborativa a fin de encontrar soluciones duraderas para mejorar la resiliencia tanto del mercado laboral como de las cadenas de suministro.

4.1 POLÍTICAS DE AYUDA: PASAR DE MEDIDAS CON ALCANCE INDISCRIMINADO A MEDIDAS DE APOYO CON ORIENTACIÓN ESPECÍFICA

La mayoría de los paquetes de ayuda de los gobiernos son de carácter general e intersectorial. Si se quiere que sean efectivas para el sector minero a largo plazo, estas medidas deben adaptarse a medida para responder a las realidades de la situación laboral de dicho sector. Además, deben encuadrarse adecuadamente, teniendo en cuenta cómo será el trabajo en el futuro. Por ejemplo:

- (i) Todo apoyo a corto plazo que se brinde a las empresas mineras, contratistas, y proveedores con motivo del COVID-19

debe estar supeditado a que se mantengan los puestos de trabajo y los salarios durante la pandemia.

- (ii) Deben revisarse los salarios mínimos y los programas de protección social aplicables a los trabajadores mineros a efectos de garantizar que el personal no permanente, como los trabajadores temporarios, por contrato y migrantes, también reciban una adecuada cobertura.
- (iii) Los contratos de los trabajadores deben ofrecer mayor seguridad frente a circunstancias imprevistas, especialmente en los casos del personal no permanente, como los trabajadores temporarios, por contrato y migrantes.
- (iv) Deben aplicarse estándares mínimos en materia de salud y seguridad de forma constante a fin de proteger a todos los trabajadores, en todas las empresas mineras, dentro de una determinada jurisdicción.
- (v) Es importante que se formalice el diálogo social, incluso con los sindicatos de trabajadores, a fin de garantizar un control sobre las condiciones laborales en tales circunstancias futuras.

4.2 RECUPERACIÓN: RETOMAR LA ACTIVIDAD HABITUAL, PERO NO CON LA RUTINA HABITUAL

La recuperación de la minería, las actividades comerciales vinculadas, y la interacción de los trabajadores será un proceso a más largo plazo. Le llevará tiempo a la industria avanzar hacia la plena producción y capacidad de empleo, hasta tanto no haya un entorno sanitario más seguro para los trabajadores en el ámbito nacional y no se reactive la demanda mundial de productos básicos.

Más allá de la incertidumbre en cuanto al ritmo y el momento de la recuperación económica mundial, un resultado que parece surgir de esta crisis sin precedentes es que, si bien la actividad deberá reanudarse, es poco probable que ello ocurra con la rutina habitual. Deberán establecerse protocolos nuevos y permanentes en materia de salud y seguridad. Por ejemplo:



- (i) Las empresas mineras deberán rediseñar los lugares de trabajo para que sean más espaciosos y limitar el riesgo de contagio. Si bien es algo más fácil de hacer en las oficinas, a la hora de llevarlas al terreno, estas medidas se volverán más complejas. Las empresas mineras tendrán que invertir más en equipamiento y tecnologías de protección y repensar la organización espacial en el frente de las minas, lo cual posiblemente repercuta en los costos de la mano de obra y en la cantidad de personas que pueden trabajar en un determinado espacio.
- (ii) Los gobiernos deberán fortalecer los marcos normativos y garantizar que sus regulaciones sobre seguridad minera sean congruentes y, al mismo tiempo, ser más rigurosos en su aplicación y en las inspecciones en el terreno.
- (iii) Las medidas deben extenderse a la comunidad local a fin de evitar que se produzcan futuras contaminaciones de la enfermedad desde el exterior.

4.3 RESILIENCIA: PREPARARSE PARA ACONTECIMIENTOS DE TIPO “CISNE NEGRO” EN EL FUTURO

La COVID-19 es radicalmente diferente a otras crisis anteriores. Si bien la demanda de algunos minerales se reduce cuando cae la actividad económica, por primera vez, esta contracción en la demanda se ve acompañada de considerables alteraciones por el lado de la oferta. Las respuestas de las políticas deben ir más allá de la necesidad urgente de estímulos y apoyo, y apuntar a “reconstruirse mejor que antes”, garantizando que el sector salga de la crisis con una mayor resiliencia y viabilidad.

Los actuales paquetes de estímulo y planes corporativos ofrecen el apoyo necesario a corto plazo para los trabajadores vulnerables y de menores ingresos, pero dejarán a esos grupos en la misma situación de vulnerabilidad, desempleo y pobreza cuando se eliminen esas medidas. Las respuestas de las políticas deberían ofrecer mecanismos más robustos para desarrollar una fuerza laboral resiliente.

En vista de los catastróficos efectos de la COVID-19 sobre el empleo, las ganancias, y los medios de subsistencia en el sector minero, se vuelve imperioso fortalecer la **resiliencia de los trabajadores** frente a acontecimientos de este tipo en el futuro. Entre las medidas clave se incluyen:

- (i) En el corto y mediano plazo, enseñar nuevas destrezas y habilidades a los trabajadores excluidos del mercado laboral minero por la crisis, a fin de garantizar su transición a otros sectores de la economía. Los fondos de solidaridad corporativa podrían conservarse luego de la crisis a efectos de utilizar ese apoyo para realizar inversiones duraderas en la capacitación de las comunidades con miras al empleo futuro, no solo en las minas sino también en otras actividades económicas, lo cual puede realizarse en asociación con otros sectores de la economía.
- (ii) Realizar análisis de riesgo apropiados del mercado laboral minero (por cada puesto específico) a efectos de proyectar medidas de asistencia laboral adecuadas de cara a tales acontecimientos en el futuro, y satisfacer las futuras necesidades laborales en las minas, a medida que la industria se adapta para ser más segura.
- (iii) En líneas más generales, desarrollar estrategias de habilidades integrales para abordar los puntos vulnerables del mercado laboral y garantizar que las competencias que se poseen sean acordes a las necesidades de la industria.
- (iv) Aumentar la inversión pública y privada en investigación y desarrollo y en innovación a fin de dotar a las empresas locales de soluciones digitales, y así permitirles contar con entornos laborales flexibles.
- (v) Repensar completamente las actuales políticas de responsabilidad social corporativa hacia instrumentos de inversión de impacto, destinados a desarrollar emprendimientos sostenibles para las comunidades locales y a reducir la dependencia del empleo en las minas.



Las **cadena de suministro** se han visto alteradas en todo el mundo y se reactivarán con diferente alcance y en diferentes momentos, lo cual plantea el interrogante de la resiliencia de las cadenas de suministro minero y la importancia de asegurar el acceso a insumos esenciales para mantener una producción ininterrumpida. Esto implica:

- (i) La adopción de medidas gubernamentales paralelas de apoyo orientadas específicamente para fortalecer las bases industriales y posibilitar que las empresas locales consigan mayores cuotas de los mercados de aprovisionamiento de la minería.
- (ii) El diseño de instrumentos financieros sostenibles con términos más favorables para las empresas locales, como fondos de reestructuración para el desarrollo de emprendimientos, no solo para brindar asistencia urgente a corto plazo respecto del flujo de efectivo, sino, más importante aún, para favorecer el crecimiento de los emprendimientos locales.
- (iii) Repensar y coordinar las estrategias de contenido local en los diferentes sectores, con vistas a la eventual reubicación en el país de origen o el establecimiento local del aprovisionamiento de ciertos tipos de insumos mineros fundamentales con aplicaciones más amplias (p. ej. equipamiento de protección personal).
- (iv) Desarrollar cadenas de valor regionales estratégicas para reducir los riesgos de exposición y la dependencia de unos pocos mercados emergentes.

NOTA FINAL

¹ En abril de 2020, el FMI proyectó que la economía mundial sufriría una contracción del 3 % en 2020, mientras que la OCDE pronosticó una caída del 5 % del PBI mundial. Véase: FMI. (2020). *World economic outlook, April 2020: The great lockdown*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>; OCDE. (2020). *Coronavirus: la economía mundial en riesgo*. <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/marzo-2020/>

² Fuente: ICMM (2016). *Role of mining in national economies* (3.ª ed.). <https://www.icmm.com/romine/index>

³ ICMM, 2016.

⁴ Mining Technology. (2020). *Mining operations on hold due to COVID-19 drops to 729*. <https://www.mining-technology.com/comment/mining-operations-hold-covid-19-drops/>

⁵ S&P Market Intelligence. (2020). *COVID-19 impacts to metals prices: Volatility is here to stay - Part 2*. <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/covid-19-impacts-to-metals-prices-volatility-is-here-to-stay-part-2>

⁶ Esta decisión se revisó a efectos de permitir que las minas subterráneas operasen a un 50 % a partir del 1 mayo de 2020, sujeto a la condición de que cuenten con protocolos sanitarios contra la COVID-19. Véase: Gobierno de Sudáfrica, Departamento de Gobierno Cooperativo y Asuntos Tradicionales. (2020). *Disaster Management Act: Regulations: Alert level 4 during Coronavirus COVID-19 lockdown*. <https://www.gov.za/documents/disaster-management-act-regulations-29-apr-2020-0000>

⁷ Los precios del transporte aéreo de mercancías se han disparado como consecuencia de la caída en la capacidad de carga aérea global, que disminuyó un 29 % respecto del mismo período en 2019, según el Informe Seabury sobre Capacidad Global de [Accenture](https://www.accenture.com/ro-en/insights/travel/coronavirus-air-cargo-capacity) y el predominante uso de la capacidad disponible para transportar equipamiento de protección personal e insumos médicos. Además, la COVID-19 tuvo un gran impacto en los mercados de envíos internacionales, debido a una combinación de factores, entre ellos —especialmente— el desplome de la demanda a raíz de la importante caída de la producción en China (y en las exportaciones procedentes de este país). Véase: Accenture. (2020). *COVID-19: Impact on air cargo capacity*. <https://www.accenture.com/ro-en/insights/travel/coronavirus-air-cargo-capacity>

⁸ Véase: International Mining. (2020). *Is COVID-19 going to speed up the automation of mining?* <https://im-mining.com/2020/03/27/is-covid-19-going-to-speed-up-the-automation-of-mining/>



⁹ La tecnología no siempre resulta eficiente en términos de costos en ciertas jurisdicciones donde puede obtenerse mano de obra a costos inferiores.

¹⁰ Véase la respuesta integral de la UE frente a la COVID-19: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

¹¹ En Australia, los Estados y Territorios tienen facultades decisorias para dictar leyes aplicables a sus respectivos estados. Por ejemplo, el [Gobierno del Sur de Australia](#) ha identificado a los sectores de la minería y la energía como industrias clave para las actividades económicas activas en ese Estado. Así, el sector permanece en funcionamiento, bajo el entendimiento de que se tomarán todas las medidas para proteger a los trabajadores.

¹² Véanse, por ejemplo, los casos de [Sudáfrica](#) y [Filipinas](#).

¹³ Para una reseña integral, véase <https://www.icmm.com/en-gb/health-and-safety/covid-19>

¹⁴ El [Fondo de Solidaridad de Sudáfrica](#), por ejemplo, ha logrado que se comprometan las familias más ricas del país y varias empresas mineras, como Anglo Gold Ashanti, Anglo American, South 32, African Rainbow Minerals, y Exxaro.

¹⁵ Véase la [Herramienta de Seguimiento sobre el COVID-19](#) de la OIT, que ofrece una visión integral de las políticas implementadas por los gobiernos y las organizaciones patronales y de empleados, realizada por la OIT en 188 países y territorios.

¹⁶ El 20 de abril de 2020, el presidente anunció la creación de un “Ingreso Familiar de Emergencia”. Se espera que esta iniciativa alcance a 1,78 millones de familias vulnerables que poseen ingresos informales y se han visto afectadas.

¹⁷ En Sudáfrica, el Gobierno ha establecido un [Régimen de Ayuda Temporal para Empleadores y Empleados](#), al cual pueden recurrir aquellos empleadores que se ven imposibilitados de pagar los salarios por dificultades financieras asociadas a la COVID-19. Este régimen cubre una parte del salario y se aplica a los trabajadores que ganan hasta ZAR 17.712 (unos USD 945) por mes, garantizándoles al menos el salario mínimo. Los trabajadores mineros no pueden beneficiarse de este régimen dado que las empresas de minería no reúnen las dos condiciones necesarias, es decir, las “dificultades financieras”, y el salario de los trabajadores, que es mayor al tope establecido.

¹⁸ Exxaro, por ejemplo, ha anunciado un financiamiento de aproximadamente ZAR 73 millones a través de su fondo para pequeños emprendimientos, y está dispuesta a considerar la posibilidad de otorgar

suspensiones de pagos a las empresas respecto de sus préstamos para el desarrollo de emprendimientos o proveedores (ESD).

¹⁹ La empresa ha reducido la cantidad de empleados de sus operaciones de 7310 a 4910, y ha disminuido el número de trabajadores contratistas de 21.911 a 11.289 debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19.

²⁰ Para una reseña integral de los paquetes de estímulo fiscal, véase la [Herramienta de Seguimiento de Políticas sobre el COVID-19 del FMI](#).

²¹ Esta medida atañe a aproximadamente 700.000 empresas.

²² Los pagos del IVA se posponen para todas las empresas cuyas ventas sean inferiores a UF 350.000, y se permite abonarlo en 6 o 12 cuotas mensuales a una tasa de interés real cero, dependiendo de cuán grandes sean: esta medida ha servido de contención para unas 240.000 empresas.

²³ Las PyME recibieron su devolución en abril de 2020. Esto permitirá dotar de mayor liquidez a más de 500.000 PyME (con ventas de hasta UF 75.000 por año) por un total de USD 770 millones.

©2020 International Institute for Sustainable Development

Junio 2020

Escrito por Isabelle Ramdoo

**Para obtener más información,
comuníquese con**

220 Laurier Avenue West, Suite 1100
Ottawa, Ontario Canada K1P 5Z9
Email: Secretariat@IGFMining.org



IGF

IGFMining.org
@IGFMining

Secretaría organizada por



Secretaría financiada por

Canada