

# Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación  
introductorio

## Capítulo 1: Contexto y conceptos clave

**Editores:**

Juan Luis Dammert Bello

Javier Arellano Yanguas

# Índice

**CAPÍTULO 1: CONTEXTO Y CONCEPTOS CLAVE**..... 3

1. AMÉRICA LATINA EN UN CONTEXTO GLOBAL DE EXTRACCIÓN..... 3

2. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA..... 5

    Ciclos de precios..... 5

    Carrera hacia el fondo..... 6

    China, América Latina y la gobernanza extractiva ..... 8

    Extractivas y calentamiento global ..... 10

3. CONCEPTOS CLAVE ..... 12

    Gobernanza ..... 12

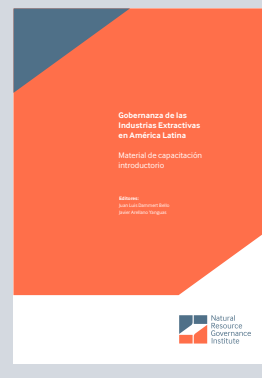
    Maldición de los recursos naturales ..... 13

    Captura del Estado..... 15

    Extractivismo..... 16

**SOBRE ESTE DOCUMENTO**

Este capítulo es parte de la publicación *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina*. Documento de capacitación introductorio. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>



# CAPÍTULO 1: CONTEXTO Y CONCEPTOS CLAVE

## 1. América Latina en un contexto global de extracción

La minería y la extracción de petróleo y gas son fundamentales para entender la economía política de América Latina, tanto en el pasado como en la actualidad. El “milagro chileno”, los experimentos post neoliberales en Ecuador y Bolivia y el papel geopolítico de Venezuela en la región son ejemplos de fenómenos que fueron posibles solo gracias a la explotación de recursos naturales no renovables. En la región existen enormes extensiones de territorios que giran en torno a la extracción de recursos. De esta manera, en cualquier recuento histórico y análisis contemporáneo sobre América Latina, el desarrollo no puede ser pensado y analizado sin tener en cuenta el rol del subsuelo (Bebbington y Bury 2013).

América Latina tiene un papel muy importante en las industrias extractivas a nivel global. En cuanto al petróleo, aunque la región está lejos de la producción del Medio Oriente y América del Norte, su importancia en el mercado global ha aumentado en las últimas décadas. Venezuela es el país con mayores reservas de petróleo a nivel mundial, con aproximadamente 25% de las reservas probadas globales según datos de la OPEC. En el caso del gas natural, en cambio, la participación de la región en el mercado global es de las más bajas del mundo.

En cuanto a la actividad minera, América Latina es uno de los principales abastecedores de minerales del planeta. Económicamente hablando, entre los minerales más importantes están el hierro, el oro y el cobre. La importancia económica del carbón térmico también es notable, aunque su importancia relativa se limita a Colombia. La región tiene una participación relevante en las reservas mundiales de los principales minerales metálicos: cobre (donde destacan Chile y Perú), níquel, estaño y litio. En el caso del litio, en 2017 América Latina tenía más del 60% de las reservas mundiales de litio, considerado un mineral estratégico para la transición energética global.

A nivel mundial, la extracción de recursos naturales no renovables ha crecido continuamente durante las últimas décadas. Este también ha sido el caso de América Latina. La región extrae cantidades cada vez mayores de recursos. En los últimos años, América Latina fue la región que recibió mayor inversión en exploración minera. Entre los años 2003 y 2016, aproximadamente, se dio un periodo conocido como el “súper ciclo” de los precios de los commodities, que generó ingresos muy altos para las empresas del sector extractivo y para los países con recursos minerales. Al bajar los precios, bajaron los ingresos, pero se mantuvo la tendencia al alza en el volumen de extracción.

Durante este boom extractivo América Latina ha experimentado una clara tendencia hacia la “reprimarización” en sus exportaciones. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el porcentaje de materias primas en las exportaciones ha pasado de 20% a 37% entre los años 1995-97 y 2015-2017. Mientras tanto, el peso en las exportaciones de productos semi-elaborados y elaborados ha descendido. Los análisis comparados sobre la composición de las exportaciones muestran que el 37% de

América Latina es la proporción más alta del mundo en términos de materias primas. La reprimarización de la economía en América Latina se explica en buena parte por el aumento de la demanda de China y el desarrollo de las actividades de refinación en el país asiático.

Si bien estas tendencias de aumento continuado en cantidades extraídas y reprimarización de las exportaciones son claras, hay en marcha algunos procesos que podrían cambiar estas dinámicas. En primer lugar, está el cambio ambiental global. Este incluye al cambio climático, pero también otros procesos que impactan el funcionamiento del planeta como la pérdida de biodiversidad, los cambios de uso de la tierra y las alteraciones en el ciclo del agua. La preocupación por la crisis ambiental está empujando cambios en las cadenas productivas. Uno visible es la promoción de transiciones energéticas hacia combustibles menos contaminantes, que implicarían un declive en los mercados de petróleo y carbón. Un escenario posible es que los combustibles fósiles se conviertan en “activos varados”, que dejen de explotarse. Eso generaría retos importantes a países exportadores de carbón (como Colombia) y de petróleo (como Venezuela). Por otro lado, se abren nuevas oportunidades para los llamados “minerales estratégicos” que son fundamentales para el desarrollo de la electromovilidad. Este sería el caso de minerales tradicionales como el cobre, pero también de otros de nueva importancia como el del litio.

De dónde se extraen los recursos, cómo y para beneficio de quiénes ha sido siempre resultado de intensas disputas políticas que han influido profundamente la historia de la región. Estas disputas han generado enormes retos de gobernanza. Cómo evitar la dependencia frente a la extracción y diversificar la economía, cómo capturar eficientemente la renta y distribuirla adecuadamente para promover el bienestar de las personas, cómo proteger el medio ambiente y los derechos de las personas son algunas de estas discusiones, tradicionales pero inacabadas. Las nuevas dinámicas globales abren nuevos retos y oportunidades para fortalecer la gobernanza de las industrias extractivas en la región.

(JLD)

#### **Lecturas recomendadas**

Bebbington, Anthony y Bury, Jeffrey. 2013. *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

Sánchez, Ricardo (ed.). 2019. *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. CEPAL, GIZ.

## 2. Principales tendencias de las industrias extractivas en América Latina

### Ciclos de precios

Los precios de los metales y los hidrocarburos son muy cambiantes en el tiempo. Sin embargo, esta volatilidad tiene patrones cíclicos. Un ciclo de precios “se define como un periodo de tiempo que comprende un auge (fase ascendente) y una caída de precios (fase descendente).” (Acquatella et al., 2016: 6).

#### ¿Por qué se dan ciclos de precios?

Según Acquatella et al (2016), los precios de los metales y los hidrocarburos son cíclicos por las particularidades de su oferta y demanda. Dado que ambos tienen un periodo largo de exploración donde aún no se produce nada, cuando se da un aumento de la demanda por estos bienes, la oferta se demora en responder y durante este tiempo los precios suben. Sin embargo, cuando aumenta la inversión por el auge de precios y los nuevos proyectos entran en su fase de producción, ya pueden responder a la demanda y los precios bajan nuevamente hasta reflejar los costos de su producción.

El mencionado estudio muestra que estos ciclos se han dado varias veces en los últimos 100 años. Con un análisis econométrico de las estadísticas de precios reales entre 1900 y el 2015, encuentran que hubo entre 3 y 4 ciclos de precios durante este periodo y que la duración promedio de cada ciclo completo fue de 31.6 años. Si los dividimos por sus fases, los auges duraron en promedio 14.6 años y las caídas 17.4 años.

Sin embargo, es importante precisar que los ciclos no son estándares o “naturales”, en los que después del auge y caída se vuelve a un precio promedio que es siempre igual. Por el contrario, en los últimos súper ciclos, el precio promedio de largo plazo ha estado subiendo, en especial el precio del petróleo. Hay distintos factores que pueden influir en estas tendencias de los precios de largo plazo – aunque en el corto y mediano plazo sigan teniendo ciclos. Por ejemplo, el desarrollo de nuevos depósitos, el cambio tecnológico, incremento de la productividad o, por el contrario, el agotamiento de reservas y necesidad de desarrollar yacimientos más costosos, entre otros.

#### El último “súper” ciclo

El último ciclo de precios, que comenzó alrededor del 2000 y duró hasta el 2011 para el petróleo y el 2014 para los minerales, es llamado el “súper ciclo” en la literatura y en los medios debido a que los precios llegaron a niveles nunca antes vistos. Por ejemplo, el precio del cobre llegó a US\$ 4.6 por libra, comparado con un precio que no había superado los US\$ 2 antes. Por otro lado, el precio del petróleo llegó a US\$ 164.36<sup>1</sup> en el 2008, significativamente mayor que el precio más alto anterior que se dio en 1980, cuando llegó a US\$ 125.33. Este súper ciclo se dio como resultado del gran aumento de la demanda por commodities de las economías emergentes, sobre todo de China (De la Torre et al., 2016).

1 El petróleo crudo West Texas Intermediate (WTI)

El análisis econométrico del estudio de Acquatella et al. (2016) encuentra que la fase de auge de este último ciclo duró 15 años y que, para todos los minerales estudiados y para el petróleo, la fase de auge del súper ciclo llegó a su fin y estamos actualmente en la fase de caída. Para el petróleo esto sucedió antes, en el 2009, al igual que para el aluminio. Mientras que, para metales como el oro y plata, el auge se terminó entre el 2013 y 2014.

### ¿Por qué importan los ciclos de precios?

Estas variaciones cíclicas tienen un impacto en los países que dependen de los metales e hidrocarburos como fuente de ingresos fiscales o de exportación. Hanni et al. (2018, p.5) señalan que: “El auge de precios ha tenido indudablemente un impacto positivo en el espacio fiscal de los países especializados en la producción de recursos naturales no renovables; no obstante, también ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las cuentas públicas en momentos en los que los precios internacionales de las materias primas mostraron una baja significativa, como la que se acaba de observar en los últimos años.”

Por lo tanto, para evaluar la vulnerabilidad de las finanzas de los países ante la volatilidad, los países deben considerar esta tendencia cíclica de los precios y decidir qué instrumentos son los adecuados para mitigar su impacto, por ejemplo, reglas macro-fiscales, fondos soberanos, entre otros. Dado lo profundos que pueden ser los auges y las caídas, también es importante resaltar la importancia de implementar una política de diversificación económica y reforma fiscal para no depender de este sector en el mediano y largo plazo.

(CV)

### Lecturas recomendadas:

Acquatella, Jean J., Omar D. Bello y Félix Berrios. 2016. *Evidencia estadística de súper ciclos en las series de precio de los metales y el petróleo 1900-2015*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://www.shareweb.ch/site/Development-Policy/Documents/ABB-Paper%20Superciclos%2005-05-2016.pdf>

De la Torre, Augusto; Filippini, Federico; Ize, Alain. 2016. *The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas*. LAC Semiannual Report. Washington, DC: World Bank.

Hanni, Michael; Jimenez, Juan Pablo; Ruelas, Ignacio. 2018. *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

## Carrera hacia el fondo

Cada cierto tiempo, en las ciencias sociales y en otras disciplinas, se definen conceptos que buscan ser expresados de manera sencilla y se pueden resumir en una sola frase. Un buen ejemplo de ello es el término carrera hacia el fondo (del inglés race to the bottom).

Una rápida revisión de bibliografía académica, permite identificar que el uso del concepto se remonta a los Estados Unidos de finales del siglo XIX e inicios del XX, cuando se estableció, precisamente, una abierta competencia entre sus estados para lograr que las empresas inversionistas se establecieran en su jurisdicción. Algunos incluso hablaron de “carrera hacia el abismo”.

Por lo tanto, la carrera hacia el fondo significa que los estados compiten entre sí para atraer inversión extranjera. Para ello disminuyen la presión fiscal, reducen los estándares medioambientales o los requerimientos sociales que tienen que cumplir los inversores (Schram 1999). La carrera hacia el fondo no sólo se presenta entre estados, también se puede dar entre empresas privadas que compiten, por ejemplo, bajando precios para capturar un mayor porcentaje del mercado.

**¿Por qué este concepto se utiliza nuevamente en América Latina, sobre todo en los años posteriores al denominado súper ciclo de precios de las materias primas?**

En la etapa del post súper-ciclo, a partir del año 2013, se comenzó a percibir una tendencia a desregular el sector extractivo con la intención de atraer inversiones extranjeras. Esa tendencia se dio en distintos países de América Latina, independientemente de la orientación política de sus gobiernos. Por lo tanto, el fin del súper-ciclo no sólo representó mayores déficits comerciales y problemas de financiamiento para los países, sino más extracción o, para ser más exactos, más extractivismo (a menores precios, mayor extracción) y sobre todo una fuerte competencia por desregular en buena parte de países de la región.

Un repaso de algunas de las principales economías de la región, fuertemente dependientes de actividades extractivas, muestra esta tendencia.

En Bolivia, por ejemplo, tras la caída de los precios del gas y el petróleo, se planteó el objetivo de expandir la frontera extractiva, a través de un agresivo plan de exploración. Se buscaba incrementar las reservas de hidrocarburos. Para ello, se incorporaron en el plan de explotaciones de hidrocarburos siete parques naturales, derogando las políticas de protección de esos territorios.

En Ecuador, el año 2013, el Gobierno dio por terminada la Iniciativa del Yasuní y declaró el inicio de la explotación de petróleo en esa zona. Además, la orientación del Mandato Minero, que desde el año 2008 buscaba regular la actividad minera mediante la protección de los derechos constitucionales de la naturaleza y de los pueblos indígenas, se flexibilizó y fue relativizada por la elaboración de legislaciones específicas para promover la inversión y, en algunos casos, por el avance fáctico de proyectos mineros a cielo abierto.

En Venezuela, se presentó la propuesta del Arco Minero del Orinoco como nuevo motor de desarrollo para *diversificar* su economía. Por supuesto, el Arco Minero está vinculado a políticas de desregulación ambiental y apertura de nuevos territorios para esta actividad en zonas con poblaciones indígenas, reservas forestales, parques nacionales y cuencas hidrográficas que surten al Orinoco.

En Colombia, la apuesta por el extractivismo minero y petrolero como locomotora y paradigma del desarrollo ha estado acompañada de un proceso de debilitamiento gradual de las regulaciones ambientales. Así, para facilitar grandes proyectos de inversión, se han suprimido las licencias para las actividades de exploración sísmica de hidrocarburos, para la exploración minera, y para las operaciones del sector eléctrico.

En Perú, desde el año 2013, con el argumento de que las inversiones en sectores extractivos habían disminuido debido al exceso de trámites burocráticos, se implementó un conjunto de medidas, conocidas como los “paquetazos ambientales”. Para legitimar las medidas, hubo una fuerte campaña en la que se acuñó el término “permisología” o “tramitología” para explicar cómo las regulaciones ambientales y sociales ahuyentaban las inversiones.

Por lo tanto, el panorama que ha predominado en la región en los últimos años ha sido el de limitar las supuestas “barreras” sociales y ambientales que son vistas como “obstáculos” para mantener las tasas de crecimiento de las inversiones, sobre todo de las actividades extractivas.

(JDE)

## China, América Latina y la gobernanza extractiva

Uno de los cambios más importantes en el último medio siglo en América Latina ha sido la presencia de la República Popular China. En Sudamérica, con la excepción de Colombia, China ha reemplazado a EEUU como el principal socio comercial, el principal mercado para lo que exportamos y una fuente importante de financiamiento para el desarrollo. Los bancos chinos han proporcionado más de US \$140 mil millones en préstamos a nuestra región en los últimos 15 años, superando al Banco Mundial, el BID y la CAF juntos. China no solo invierte en nuestros sectores primarios tradicionales, sino también en infraestructura, energía alternativa y conectividad. En el plano geopolítico, mientras que los gobernantes de EEUU demuestran creciente hostilidad hacia América Latina, los líderes chinos buscan reforzar alianzas, enfatizando la necesidad de empoderar a los países en desarrollo y promover la cooperación Sur-Sur.

En este contexto, comprender a China y sus relaciones con el resto del mundo es esencial para comprender nuestras propias posibilidades para el desarrollo. A través de estas relaciones, ¿lograremos diversificar nuestras economías, hacia sectores de mayor sostenibilidad y menor riesgo socio-ambiental? En cuanto a las industrias extractivas, ¿las empresas chinas tienen un desempeño diferente a sus homólogos occidentales y nacionales? ¿Estamos haciendo lo posible para regular estas actividades? ¿Cuáles son las responsabilidades de nuestros gobernantes y de otros actores?

### China y el Mundo

Nuestro punto de partida debe ser la comprensión de la magnitud de cambios ocurridos en China en el último medio siglo y los retos que enfrenta hacia el futuro. En poco tiempo, China ha logrado sacar de la pobreza a más de 800 millones de personas (más del 80% de la población), aumentar dramáticamente su esperanza de vida y convertirse en la segunda potencia económica mundial. Todo ello fue realizado a través de profundas reformas económicas y sociales, bajo control del Estado y el Partido Comunista gobernante. Sus retos ahora incluyen la reducción de la desigualdad social y los altos niveles de contaminación generados por este proceso, y satisfacer las demandas de una clase media creciente.

El arribo de China en América Latina fue motivado en gran parte por estos retos, para asegurar acceso a materias primas y alimentos para su enorme población. En la última década su presencia en el exterior se ha intensificado, debido a las enormes reservas que ha acumulado, y la necesidad de sus empresas de salir al mundo, para adquirir tecnología y presencia en los mercados, además de la búsqueda de aliados para enfrentar las medidas hostiles de EEUU.

En relación a las industrias extractivas, China es uno de los principales productores de minerales, tanto de los tradicionales como los llamados tierras raras (*rare earths*). Es el tercer productor mundial de cobre, después de Chile y Perú, y el primero en oro. Pero dado que su producción doméstica no alcanza para abastecer las demandas de una economía creciente, también es un líder en la importación de minerales.



Esto es especialmente importante para su actual campaña conocida como “*Made in China 2025*”, que busca llevar al país a la vanguardia de la manufactura avanzada en aeronáutica, robótica, energía limpia y transporte. Para ello, debe asegurar acceso a insumos estratégicos como galio, grafito y litio, entre otros. Frente a la hostilidad de EEUU y aliados, se hace especialmente urgente para China construir un sistema propio de tecnología, infraestructura y cadenas de suministro para competir. América Latina, ¿terminará “entre dos polos” nuevamente?

Otra iniciativa importante de China es el Belt & Road Initiative (BRI, o la Iniciativa de la Franja y la Ruta), orientada a promover el desarrollo de infraestructura y conectividad terrestre, marítimo y digital al nivel global. Hasta ahora 152 países se han incorporado a esta apuesta sumamente ambiciosa, que implica una inversión estimada de China de US \$575 mil millones – en infraestructura “dura” (carreteras, ferrocarriles, puentes, puertos, aeropuertos, hidroeléctricas) y también en conectividad digital y desarrollo científico. Hasta ahora, 19 países de América Latina se han sumado.

### China en América Latina

El crecimiento experimentado por nuestra región en los años 2000 se debió en buena parte a este crecimiento chino y su demanda para lo que exportamos. Entre 1999 y 2018, el comercio bilateral con China creció enormemente, de US \$12 mil millones a \$307 mil millones, y América Latina también es el segundo destino chino para finanzas al exterior. Por cierto, hasta ahora nuestras exportaciones a China y sus inversiones en nuestros países, se han concentrado más en industrias extractivas tradicionales, que producen mayores impactos ambientales negativos y más conflictos sociales que nuestras exportaciones no tradicionales. Aunque estos impactos no son responsabilidad directa de China, pues son riesgos propios de la alta concentración en industrias extractivas en general, ponen a prueba el compromiso de China de ser una superpotencia socialmente responsable y preocupada por el desarrollo sostenible del Sur.

Por cierto, el gobierno chino está preocupado por los impactos de sus inversiones en el exterior. Sus empresas y bancos son mayormente entidades del Estado, que no solo buscan acceso a recursos y ganancias económicas, sino también presencia a largo plazo, evitando opinión pública negativa que puede rebotar políticamente. En nuestra región, han demostrado capacidad de aprender de sus errores y los de otros, de reaccionar a las críticas, y de cumplir con estándares de regulación socio-ambientales más altos que las de su propio país – siempre que cuenten con los incentivos y las presiones para hacerlo.

Sin embargo, observamos que la urgencia de atraer inversiones en el corto plazo ha llevado a varios gobernantes a relajar los estándares de regulación, o descuidar el cumplimiento de los que ya tenemos. Los peores casos en este sentido son Venezuela y Ecuador, países con grandes deudas cuyo pago les lleva a profundizar la explotación petrolera y abrir camino también a la gran minería, en zonas de alto riesgo socioambiental.

Por ello, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las comunidades científicas cumplen roles fundamentales, tanto en la promoción de inversiones más sostenibles y de beneficio mutuo, como para velar por la adecuada implementación y monitoreo de las normas establecidas y para pronunciarse cuando hay situaciones de algo riesgo.

(CS)

## Lecturas recomendadas

Alarco, German, Ciro Salazar y Denisse Linares. 2020. *Economía, Ambiente y Derechos Humanos en las inversiones chinas en América Latina*. Lima: DAR.

Ray, R., Gallagher, K. P., López, A., & Sanborn, C. 2017. *China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

## Extractivas y calentamiento global

El calentamiento global le plantea a América Latina dos grandes retos en relación a las actividades extractivas. El primero, qué hacer con los minerales frente a la nueva demanda que se viene generando por la transición mundial hacia una matriz energética más limpia y renovable. El segundo, qué hacer con el petróleo y el carbón frente a la necesidad de disminuir su producción y uso, condición básica para mantener el calentamiento global bajo control.

En relación con los minerales, se espera que la generación, almacenamiento, transporte y uso de nuevas energías limpias y renovables aumentará la demanda por minerales tradicionales como el cobre y la plata, y de tierras raras o minerales críticos como el litio y el cobalto. En esa nueva situación surge un discurso que justifica un renovado impulso a la minería en América Latina como una contribución de la región a la lucha contra el calentamiento global.

Hay que resaltar que las estimaciones actuales de la demanda de minerales y tierras raras se basan en la continuidad de los patrones de consumo hoy vigentes en las sociedades que más aportan al calentamiento global. Por ejemplo, 45% de todas las emisiones son generadas por el 10% de la población. El 40% de esa población reside en Estados Unidos y Canadá, mientras que el 19% lo hace en Europa. Se plantea pues un reto en términos de “justicia climática”, ya que se espera que las transiciones energéticas lleven a que los países y hogares que generan más gases de efecto sean los que cambien sus patrones de consumo.

En esta misma línea, es importante recordar que el aporte histórico, el aporte actual y el aporte per cápita de América Latina al calentamiento global son muy inferiores a los de otras regiones del planeta. Sin embargo, una expansión de la minería a nivel global para alimentar la transición energética podría suponer que grandes territorios de la región sufran los impactos ambientales y sociales negativos que han caracterizado a la actividad minera en el pasado (Ráez Luna 2017).

En relación con las energías fósiles, para alcanzar la meta de mantener el calentamiento global dentro del límite de 1.5°C por encima de los niveles previos a la revolución industrial, deben dejarse bajo tierra entre el 60 y el 80% de las reservas mundiales de energías fósiles (Caldecott et al. 2016). Ese cálculo lleva a plantearse cómo impactará la política de ‘no explotación’ a los países que son grandes oferentes de carbón y de petróleo a los mercados internacionales y/o que son dependientes de los ingresos que esa exportación les genera.

La situación es preocupante porque los compromisos de inversión en nueva producción de carbón y petróleo indican que las empresas y los gobiernos del mundo y de América Latina priorizan explotar y lograr ingresos a partir de sus reservas de energías fósiles antes que la demanda caiga, en lugar de bajar la producción para frenar el calentamiento global. Eso contrasta enormemente con la recomendación del Programa de las Naciones

Unidas para el Medio Ambiente sobre la necesidad de multiplicar por cinco los compromisos de mitigación de las emisiones para lograr la meta del 1.5C en el 2030.

En este contexto, existe el riesgo de que las nuevas inversiones que se hagan en extracción de petróleo y de carbón durante los próximos años, resulten comercialmente inviábiles en el mediano y largo plazo por la pérdida de mercados debido a la transformación de la matriz energética mundial y a la posible introducción de nuevos impuestos a las emisiones de carbono. Se habla ya de “*stranded assets*” (activos varados), cuya extracción en el futuro dejaría de ser rentable, y hasta de “stranded nations” (naciones varadas), países dependientes de los combustibles fósiles que podrían ver arruinadas sus economías ante un declive de estos commodities (Manley et al. 2017). En América Latina se ven riesgos de este tipo en países dependientes del petróleo como Venezuela o potencialmente dependientes como Guyana; y en regiones carboneras como La Guajira y El Cesar en Colombia.

Ante este panorama, la necesidad de replantear los planes de extracción de hidrocarburos genera enormes desafíos. Considerando que la responsabilidad de América Latina en el calentamiento global es limitada, se abren debates sobre el apoyo internacional y agendas de reforma interna que podrían conducir hacia una reducción de emisiones desde la región. Entre estos debates están: (i) la creación de un mecanismo financiero internacional para apoyar a los países menos desarrollados a dejar bajo tierra recursos que podrían generarles importantes recursos fiscales; (ii) el diseño y puesta en práctica de estrategias y políticas para la diversificación de las bases del crecimiento económico; (iii) la implementación de políticas que impulsen el cambio de la matriz energética interna hacia energías menos contaminantes; y (iv) la aplicación de instrumentos para que las diferentes actividades extractivas cuantifiquen y mitiguen sus emisiones de gases de efecto invernadero.

(CM y LDP)

### **Lecturas recomendadas**

Chancel, L. & Piketty, T. 2015. *Carbon and inequality: from Tokyo to Paris*. Paris School of Economics.

Ráez Luna, E. 2017. *Industrias Extractivas y Cambio Climático en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: Impactos relacionados con la exportación de hidrocarburos, el consumo de agua y la afectación de ecosistemas silvestres*. Lima, Natural Resource Governance Institute.

## 3. Conceptos clave

### Gobernanza

La gobernanza es un concepto que cuenta con diferentes definiciones y que es utilizado por distintas disciplinas y tipos de actores. Aquí definimos gobernanza como el sistema de toma de decisiones y coordinación entre diferentes actores que no se limitan al Estado, sino que incluyen también empresas, sociedad civil, comunidades locales, organizaciones multilaterales, etc. En el ámbito de las industrias extractivas, la “gobernanza de los recursos naturales” incluye los procesos de decisión y coordinación que afectan a los proyectos extractivos y la gestión de los distintos efectos (políticos, fiscales, sociales, etc.) que la explotación de recursos naturales generan en un territorio o un país.

Es importante distinguir entre gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad es la capacidad del sistema de procesar y absorber los conflictos que surgen por discrepancias entre distintos intereses. Los conflictos sociales –que expresan el choque entre intereses diversos- pueden generar crisis de gobernabilidad, las que, a su vez, pueden hacer evidentes problemas de gobernanza y llevar a cambios, no solamente en las políticas, sino también en la manera de decidir sobre las mismas.

En América Latina, la gobernanza de recursos naturales fue inicialmente conceptualizada como la existencia de contrapesos en el sector minero-energético a nivel del gobierno central. En esta lógica, bastaría con que existan un ministerio nacional definidor de políticas, un organismo regulador autónomo y una empresa estatal independiente del poder político para que se considere que había “buena gobernanza”. A esta visión se fueron añadiendo mecanismos limitados de participación, dirigidos a escuchar la opinión de la ciudadanía local sobre aspectos específicos de los proyectos o sobre la gestión de la renta generada (las audiencias sobre los estudios de impacto ambiental y los presupuestos participativos, por ejemplo), pero sin carácter vinculante ni capacidad de cuestionar el modelo extractivista como tal ni la asimetría entre los actores involucrados (Gobierno central, empresas, autoridades locales, poblaciones locales).

Más recientemente, las discusiones sobre gobernanza han adquirido un “enfoque territorial”, que promueve la participación plena de todos los actores que ocupan o tienen actividades en un territorio determinado, considerando además las formas en que proyectos extractivos impactan las actividades humanas y el medio ambiente. Este enfoque considera de forma explícita las relaciones de poder (por lo general asimétricas) que se dan entre los actores que participan en la toma de decisiones alrededor de proyectos extractivos. Desde esta perspectiva, una buena gobernanza requiere que el sistema de toma de decisiones sea multisectorial (con más de un ministerio a cargo de la creación de pesos y contrapesos), multinivel (con participación de gobiernos subnacionales) y multiactor (con participación de poblaciones locales).

Finalmente, llamamos la atención sobre la naturaleza dinámica y cambiante de la gobernanza, en la medida que los sistemas de tomas de decisiones se van modificando –para bien o para mal- como resultado de cambios en los contextos económicos y políticos nacionales e internacionales.

En el caso de América Latina, podemos observar cómo la dimensión ambiental, participativa y descentralista de la gobernanza de los recursos naturales avanzó durante el reciente súper ciclo de los commodities, pero experimentó retrocesos en el marco

de políticas de “carrera hacia el fondo” una vez que la demanda y los precios por los minerales y el petróleo comenzaron a caer.

(AH y CM)

### **Lecturas recomendadas**

Altomonte, Hugo y Sanchez, Ricardo. 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL

Bebbington, A., Abdulai, A., Humphreys, D., Hinfelaar, M., Sanborn, C. 2019. *Gobernanza de las industrias extractivas. Política, historia e ideas*. Lima: Universidad del Pacífico.

## **Maldición de los recursos naturales**

La maldición de los recursos (en inglés resource curse), se refiere al fracaso de muchos países ricos en recursos naturales para beneficiarse plenamente de su riqueza natural. Este fracaso se expresa en la incapacidad de los gobiernos de estos países de traducir la riqueza natural en bienestar para sus ciudadanos. El término también se conoce como la “paradoja de la abundancia”. El elemento paradójico está en que la abundancia de recursos naturales en teoría pone en términos ventajosos a los países ricos en recursos, que deberían beneficiarse de dicha riqueza, pero en la práctica esta abundancia no solo no se traduce en desarrollo económico, sino que genera elevados niveles de corrupción, autoritarismo y contribuye a la existencia de conflictos (interno y externo) alrededor del control de los recursos. En consecuencia, los indicadores de desarrollo en países ricos en recursos no son mejores que en aquellos países vecinos que tienen características similares pero que no cuentan con una riqueza natural comparable.

El petróleo, gas y minerales son diferentes a otros recursos porque implican inversiones de gran escala, tiempos de producción largos, están anclados en lugares específicos y tienen el potencial de generar rentas muy grandes. Sin embargo, se caracterizan por ser volátiles y no-renovables (es decir finitos). Estas características demandan una gobernanza adecuada para que la riqueza se traduzca en éxito económico y social.

La implementación de sistemas de transparencia, marcos regulatorios y tributarios, capacidad de gasto y planificación del desarrollo adecuados no es automática y su ausencia genera problemas característicos de países ricos en recursos. Uno de estos problemas está referido a la tendencia a firmar acuerdos con las empresas extractivas que son desventajosos para el país. Ya sea porque los países están muy ansiosos por atraer inversión extranjera, por corrupción o por incapacidad, o por una combinación de ambos factores, en muchas ocasiones los países firman contratos lesivos para sus intereses y los beneficios de las industrias extractivas no llegan a las arcas del Estado en los volúmenes que deberían.

Capturar la renta adecuadamente no es, sin embargo, garantía de éxito. La volatilidad inherente a la actividad extractiva genera fluctuaciones de ingresos que suelen incitar a problemas económicos como inflación, “enfermedad holandesa” (pérdida de competitividad de otros sectores de la economía por apreciación del tipo de cambio asociada con la actividad extractiva) y endeudamiento fiscal. El manejo macroeconómico requerido para evitar este tipo de problemas es sofisticado y, en muchos casos, los países productores de recursos no cuentan con capacidades técnicas para administrar fluctuaciones inesperadas de grandes volúmenes de flujos económicos.

Por otro lado, hay una serie de problemas asociados al uso de la renta extractiva. La percepción de abundancia suele incitar a los gobiernos a hacer gastos ineficientes como incrementos abruptos en los salarios públicos, subsidios al combustible o monumentos inútiles y, por el contrario, destinar menos dinero del necesario a agendas de largo plazo como sistemas de salud, educación y otros servicios sociales básicos. Además, más allá de los impactos económicos alrededor de la renta, la actividad extractiva genera poca mano de obra y tiene encadenamientos productivos limitados, por lo que en muchos casos se desarrolla como una economía de enclave.

En términos políticos también se han documentado una serie de dinámicas perversas alrededor de la extracción. A nivel macro se pueden desarrollar distorsiones en las relaciones Estado-sociedad alrededor de la tributación. Cuando los gobiernos se acostumbran a vivir de las rentas del sector extractivo, se produce una tendencia a descuidar los mecanismos de tributación por parte de los ciudadanos, quienes, al no ser los principales contribuyentes, pierden incentivos para monitorear el uso de recursos públicos. Estas configuraciones son más proclives hacia regímenes de corte opaco, populista y autoritario, erosionando de esta manera las bases de la democracia. El comportamiento rentista de los gobiernos los hace descuidar además su vocación por fortalecer el funcionamiento adecuado del Estado en el territorio.

Sin embargo, a pesar de todas estas tendencias, no hay una relación directa entre abundancia de recursos y fracaso económico. Existen numerosos casos con trayectorias diferenciadas. Los análisis comparativos apuntan a resaltar la importancia de los sistemas de gobernanza como factor explicativo de las diferencias de performance entre países ricos en recursos naturales. Hay, además, variaciones subnacionales en estas trayectorias, aunque los problemas también pueden replicarse y profundizarse a escala local.

En América Latina la evidencia es variada. Sin embargo, en términos generales, existe la percepción de que la riqueza natural pudo haber sido mejor aprovechada a lo largo de la historia. El caso de Venezuela es un ejemplo dramático de cómo la abundancia de recursos no es garantía de éxito económico ni fortaleza democrática, sino que puede llegar a ser todo lo contrario (Venezuela tiene las reservas de petróleo más grandes del mundo y enfrenta una crisis económica y política sin precedentes).

De esta manera, el concepto de la maldición de los recursos naturales es útil para entrar a discusiones fundamentales sobre economía política del desarrollo nacional y el efecto de la abundancia de recursos en los regímenes políticos.

(JLD)

### **Lecturas recomendadas**

Arellano-Yanguas, J., 2011. Aggravating the resource curse: decentralization, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.

Karl, Terry L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Ross, Michael. 2015. What Have We Learned about the Resource Curse? *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2015.18:239-259

## Captura del Estado

Existen diversas definiciones de “captura del Estado”, pero en términos generales el concepto alude a situaciones en que se produce un ejercicio de influencia abusiva por una élite (que puede ser económica, política o corporativa) a favor de sus intereses, en detrimento del interés general. Su influencia abusiva se concreta en la existencia de mecanismos no democráticos por los que se influye en la formulación de leyes y políticas públicas y, frecuentemente, se distorsiona el funcionamiento de las instituciones públicas en cualquiera de sus tres poderes constitutivos. La captura del Estado genera desigualdades al impedir que las instituciones democráticas sirvan al bien común.<sup>2</sup>

### ¿Quiénes capturan el estado?

La literatura se refiere a “individuos, grupos o empresas del sector privado buscando rentas u otras ventajas del Estado” y también a “oligarcas” o “élites”. En general, los actores que capturan el Estado son aquellos con suficiente poder para lograr que las instituciones o la formulación de legislaciones y políticas beneficien sus intereses en detrimento del interés público. Los funcionarios públicos también pueden participar activamente en la captura del Estado si, dentro de la legalidad, utilizan sus facultades o autoridad para beneficiarse ellos o colaborar con élites políticas, económicas o corporativas (Anderson et al., 2000).

Durand (2019, p.37), para el caso de América Latina, argumenta que el tipo principal de captura del Estado en la región es la “captura corporativa del Estado”, donde “las fuerzas privadas predominan en el mercado y se proyectan a la política gracias a estados porosos que les permiten operar con relativa comodidad en democracias.”

### ¿Cuáles son las principales formas de captura del estado?

Existen diversas maneras a través de las cuales las élites capturan el Estado. Algunas de las principales formas de captura utilizadas en América Latina son el lobby o cabildeo, la puerta giratoria, la financiación electoral y los sobornos. Como dice Durand (2019, p.125), “los primeros tres son legales, pero tienden a operar en zonas grises o caer en la corrupción, mientras que el cuarto es claramente ilegal”. Cabe precisar, antes de definir en más detalle cada uno de las formas mencionadas, que la captura del Estado no es lo mismo que la corrupción. Mientras la corrupción implica un comportamiento fuera de la ley de los actores en el poder, usualmente a cambio de algún beneficio o soborno, la captura del Estado opera en las áreas grises, pues, los procedimientos y normas se cumplen, pero el conjunto de instituciones del Estado ha sido distorsionado a favor de los captores.

- **Lobby:** se refiere a las acciones que realizan grupos de interés para influir en actores del gobierno y decisiones de políticas públicas que los benefician. Sin embargo, Cañete (2018) precisa que “el cabildeo es una actividad normal en el desarrollo democrático, el problema se da cuando algunos sectores tienen una capacidad desmedida de hacer cabildeo con respecto a otros.”
- **Puerta giratoria:** se refiere al movimiento sin obstáculos de individuos del sector público al sector privado o viceversa pudiendo, mientras están en el gobierno, manipular la creación de institucionalidad y legislación que los beneficiará en sus intereses en el sector privado.

2 La definición presentada aquí se basa en la definición de captura del Estado de Cortes & Itriago (2018) y Hellman & Kaufmann (2001).



- **Financiación electoral:** según Durand (2019), el mecanismo más importante de influencia, se refiere a la financiación a través de “donaciones” entregadas por actores con poder – sobre todo corporaciones, pero también individuos o familias ricas - a partidos políticos que luego pueden influenciar cuando estén en el poder.
- **Sobornos:** se refiere a pagos ilegales a funcionarios públicos para un resultado que beneficie al actor que captura el estado, como la corporación. Para Hellman y Kaufmann (2001), el soborno “es un instrumento eficaz de ‘compra de leyes’”.

En América Latina, el escándalo de Lava Jato combina varias de estas formas de captura del Estado. En este caso, las constructoras brasileñas como Odebrecht, en varios países de la región incluidos Perú, Colombia, Bolivia, Argentina, Ecuador, entre otros, financiaron campañas políticas de diversos partidos a cambio de contratos cuando entraran en el poder y también entregaron sobornos a funcionarios para obtener contratos o adendas que los favorecieran.

(CV)

### Lecturas recomendadas

Cañete, Rosa. 2018. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Barcelona: Oxfam Internacional y CLACSO.

Durand, Francisco. 2019. *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: OXFAM.

## Extractivismo

En términos generales, el concepto de “extractivismo” se refiere a un tipo de relación con los recursos naturales que privilegia la maximización de ganancias y renta, mientras descuida los impactos locales (de todo tipo) que genera la explotación de esos recursos. El concepto alude a las tendencias depredadoras que han caracterizado la extracción de recursos naturales en América Latina desde el periodo colonial. En las últimas décadas, gobiernos de diferentes orientaciones políticas han implementado políticas de explotación de los recursos naturales que pueden calificarse de “extractivistas”.

En la perspectiva de Eduardo Gudynas (2015: 13), el autor que ha trabajado más el concepto, el extractivismo se define como “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo”. Esta definición pone el acento en tres elementos: volumen, intensidad y orientación a la exportación. Respecto al volumen, el extractivismo se relaciona con explotación a gran escala, calculada no por el valor comercializado sino por la cantidad de materia extraída o removida. Ese volumen total determina lo que se denomina “mochila ecológica” o conjunto de costes ecológicos directamente creados por esa explotación. Respecto a la intensidad, Gudynas (2015: 12) señala que esta “alude a los efectos ambientales en el proceso de extracción, tales como su ecotoxicidad, generación de contaminantes, uso de sustancias tóxicas, empleo de explosivos, efectos negativos sobre especies en riesgo o endémicas, emisión de gases invernadero, etc.” Finalmente, en términos del destino del recurso, para Gudynas es determinante que este sea exportado sin procesamiento, como ocurre con la mayoría de minerales y también con otros sectores como los monocultivos de exportación.



Gudynas explica que la inclusión del criterio de exportación en su definición se debe a la importancia que tiene la demanda de los mercados externos para la toma de decisiones sobre la extracción en regiones que no requieren explotar recursos en escalas tan grandes. Más aún, la interconexión con el mercado global genera dinámicas de subordinación y dependencia en los espacios locales donde se produce la extracción. Sin embargo, también es cierto que pueden darse casos de extractivismo sin necesidad de que los recursos se exporten, como por ejemplo los monocultivos de palma aceitera en Perú y Colombia, o proyectos mineros que alimentan las demandas de las industrias domésticas de construcción.

Alrededor del término “extractivismo” se han producido debates de fondo sobre la economía política de los recursos naturales en América Latina. Por ejemplo, los debates sobre las “transiciones al extractivismo” cuestionaron un modelo centrado en la explotación de recursos y promovió la reflexión sobre posibles vías para que los países contabilicen de forma más comprehensiva los impactos de la extracción, los subsidios indirectos que reciben los proyectos (a través de la construcción de infraestructura pública o el otorgamiento de derechos para la utilización de recursos hídricos, por ejemplo) y el rol de exportadores de materias primas que ha caracterizado a los países de la región. Gudynas también llamó la atención en su momento sobre las tendencias extractivistas del progresismo sudamericano (en regímenes como los de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa), demostrando que los gobiernos de corte progresista pueden ser también dependientes de lógicas extractivistas.

Como resumen, se puede afirmar que el concepto “extractivismo” ayuda a reflexionar sobre los modelos de desarrollo basados en la sobreexplotación de recursos y los elevados impactos locales que han caracterizado la actividad extractiva en América Latina.

(JLD)

### **Lecturas recomendadas**

Gudynas, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En: *Extractivismo, Política y Sociedad*. Quito, CAAP-CLAES. Disponible en: <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>

Gudynas, Eduardo. 2015. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba, CLAES-CEDIB. Disponible en: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBo15Anuncio.pdf>

