

Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación
introductorio

Capítulo 4: Buenas prácticas en las industrias extractivas

Editores:

Juan Luis Dammert Bello

Javier Arellano Yanguas

Índice

CAPÍTULO 4: BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS..... 3

1. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS 3

2. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS 6

3. LA CARTA DE LOS RECURSOS NATURALES..... 9

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 4: BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

1. Transparencia y rendición de cuentas

Mensajes clave:

- El gran interés público atado a las industrias extractivas y su aporte al bienestar y desarrollo vuelve a la transparencia una poderosa arma contra la opacidad y los intereses privados para las distintas partes interesadas.
- Para que la divulgación de información cumpla su objetivo tiene que ser accesible, relevante, oportuna y precisa.
- Existen iniciativas internacionales que son un buen punto de partida para que los países implementen medidas de transparencia. La principal recomendación es que sea abordada desde la cadena de toma de decisiones del sector. Asimismo, la información ambiental sobre impactos locales debería formar parte de las divulgaciones.

La importancia de la transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas son principios fundamentales para superar la ‘maldición de los recursos’ y hacer que la actividad extractiva contribuya al desarrollo de los países. La transparencia tiene que ver con la cantidad y calidad de la información que los gobiernos y las empresas extractivas ponen a disposición de la ciudadanía para que puedan monitorear aspectos centrales de la actividad extractiva. En ese sentido, la transparencia depende fundamentalmente de regulaciones oficiales y de las prácticas tanto de gobiernos como de empresas. Inicialmente, en el sector extractivo, la transparencia estaba restringida casi exclusivamente a los pagos de las empresas al gobierno. En los últimos años el concepto se ha enriquecido para incorporar el derecho de la ciudadanía a obtener información suficiente y de calidad sobre las empresas involucradas en cada operación, incluyendo sus propietarios últimos (o beneficiarios finales); los contratos y datos fundamentales de las concesiones; impactos medioambientales, pagos que realizan al Estado y proveedores, etc.

La rendición de cuentas requiere que exista transparencia, pero da un paso más. Es un principio relacional que implica la existencia de mecanismos por los que la ciudadanía puede exigir a responsables políticos, funcionarios públicos y empresas que expliquen sus actuaciones y, en caso necesario, puedan sancionar decisiones o actuaciones que no se ajustan a la ley o a los estándares admitidos en el sector.

La divulgación de datos públicos no es algo exclusivo del sector extractivo. Existen buenas prácticas sobre cómo publicar la información. La información que puede generar una mejora de la transparencia y, eventualmente, promover la rendición de cuentas debe de tener las siguientes características:

- i) Ser accesible: La información debe ser presentada en un lenguaje sencillo de entender y en formatos apropiados para la mayoría de los usuarios. Por ejemplo, información fiscal clave no debe estar contenida en formato PDF que, además de ser poco manipulable, no permite la Inter-operatividad de la información.
- ii) Ser relevante: Se recomienda que la información posea el mayor nivel de desagregación posible. Un mayor grado de desagregación hace que los distintos usuarios encuentren información que les sea de utilidad para sus fines.
- iii) Ser oportuna: La información debería permitir a las distintas partes interesadas analizar y aportar en las decisiones públicas que se toman en el sector durante el periodo de definición y ejecución de las mismas.
- iv) Ser precisa: El nivel de precisión es altamente importante para presentar una imagen realista de la manera como se toman las decisiones en el sector extractivo. Por ejemplo, la disponibilidad de información sobre los conflictos de interés de personas políticamente expuestas en el sector podría permitir que la ciudadanía sepa el grado de imparcialidad de las decisiones tomadas por el Estado sobre los recursos.

Por otro lado, es necesario que la transparencia sea de utilidad para la población afectada por el desarrollo de actividades extractivas. Por ejemplo, en América Latina, el derecho de acceso a la información ambiental es un instrumento que permite a las poblaciones monitorear los impactos locales, acceder a la justicia nacional y participar de manera informada en acciones de fiscalización y evaluación ambiental. En particular, la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de América Latina y el Caribe crea un marco en el cual las naciones signatarias pueden empezar a divulgar este tipo de información.

Existen distintas iniciativas internacionales orientadas a promover la transparencia que ofrecen buenas prácticas que pueden ayudar a implementar y medir la transparencia. Entre las iniciativas más importantes encontramos a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés); la coalición Pública lo que Pagas (PWYP por sus siglas en inglés); y, la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés).

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

EITI es una iniciativa global que promueve la transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo. Es una iniciativa multiactor, ya que en ella participan gobiernos, sociedad civil y compañías extractivas en igualdad de condiciones.

En la actualidad, la iniciativa está compuesta por 53 países que deben publicar anualmente un reporte bajo los parámetros del estándar EITI. El estándar es el principal instrumento de la iniciativa. Se trata de una guía que contiene la información que debería ser pública en cada etapa de la cadena de toma de decisiones.

El estándar EITI se creó originalmente para develar los pagos que las compañías extractivas hacían a los gobiernos. En el año 2013, expandió su alcance al requerir información de las distintas etapas de la cadena de toma de decisiones. En el 2016 se añadió el requerimiento de información sobre beneficiarios finales. En el año 2019 el estándar EITI sufrió su más reciente modificación, requiriendo la publicación de información sobre contratos y motivando la inclusión de información ambiental y de género.

Los requerimientos del estándar EITI son aprobados por la Mesa Directiva de EITI, que se compone de 21 integrantes que representan a la sociedad civil, gobiernos

implementadores y compañías extractivas. Los representantes de la Mesa Directiva también conforman comisiones dedicadas a la evaluación y validación de los reportes EITI.

Los países miembros de EITI deben cumplir una serie de requisitos para ser considerados candidatos y, posteriormente, cumplidores de la iniciativa. La candidatura se obtiene una vez que se haya conformado una comisión nacional EITI, liderada por un representante de gobierno y con participación igualitaria de sociedad civil y el sector privado. Una vez que la candidatura es aceptada, las comisiones nacionales tienen un plazo de 18 meses para entregar el primer reporte nacional de conciliación.

Es importante resaltar que la participación de la sociedad civil en EITI es obligatoria. El estándar requiere que la participación de la sociedad civil esté respaldada tanto por el marco legal como en la práctica.

(AH y JAY)

Lecturas recomendadas

Natural Resource Governance Institute -NRGI. 2015. *Primer: Transparency Mechanisms and Movements. Tools to Foster Openness and Accountability*. Nueva York: NRGI.

Natural Resource Governance Institute – NRGI. 2014. *Natural Resource Charter*, 2nd edition. Nueva York: NRGI.

EITI. 2019. *El estándar EITI 2019: estándar global para la buena gobernanza del petróleo, gas y recursos minerales*. Oslo, EITI.

2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las industrias extractivas

Mensajes clave:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un acuerdo político útil para que nuestros países orienten sus políticas extractivas hacia el 2030 desde la inclusión, la justicia ambiental y la interdependencia.
- La minería juega un rol vital en las innovaciones para combatir el cambio climático pues los metales son los recursos más reutilizables y duraderos que disponemos.
- Repensar los sistemas de uso de renta extractiva y fortalecer los encadenamientos locales para crear empleo de calidad, inclusivo y ambientalmente sostenible se vuelve una agenda muy en línea con los ODS
- Entidades internacionales vinculadas a los gremios y empresas mineras, petroleras y gasíferas ya reconocen explícitamente la utilidad y el mandato de los ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un acuerdo mundial promovido por las Naciones Unidas desde el 2015 que tiene por objetivo coordinar esfuerzos entre países para que al año 2030 existan sociedades más justas, inclusivas y ambientalmente sostenibles. Todos los países representados en la ONU han suscrito estos compromisos políticos. En América Latina varios países han incorporado la promoción de los ODS en el mandato de ministerios y dentro de los planes nacionales de desarrollo (ver por ejemplo el caso de Colombia).

A diferencia de esfuerzos anteriores de establecer metas globales de desarrollo, los ODS promueven una mirada más integral y ambiciosa. Los diecisiete ODS no son metas independientes entre sí. Por ejemplo, metas como la lucha contra la pobreza, la igualdad de género y el desarrollo industrial deben entenderse como interdependientes. El desarrollo de nuevas industrias debería tener como fin no sólo el crecimiento económico sino fundamentalmente la lucha contra el desempleo y brindar empleo de calidad, pero siguiendo un enfoque de inclusión (Viale y De la Puente 2018). Así, los ODS brindan un horizonte amplio al cual cada gobierno puede adaptarse en función de su contexto, necesidades y capacidades. Su principal aspiración es que el fortalecimiento económico se alcance sin dejar a nadie atrás.

Actividad extractiva y Agenda 2030

La actividad extractiva también puede guiarse internamente y ser regulada externamente siguiendo los ODS. Entidades internacionales vinculadas a los gremios y empresas mineras, petroleras y gasíferas ya reconocen explícitamente la utilidad y el mandato de los ODS.

La actividad extractiva por un lado es una fuente importante de recursos que posibilitarán mejoras de procesos energéticos y desarrollo tecnológico (Canales Bustos et al 2017). Pero al mismo tiempo, cómo son gobernadas estas actividades

puede facilitar o dificultar el desarrollo sostenible para aquellos países dependientes de la exportación de recursos naturales (Ballón 2018). La relación entre los ODS y la actividad extractiva es bidireccional.

Por una parte, la minería puede jugar un papel muy importante en la promoción de un desarrollo sostenible que requiere la transformación de procesos productivos para tener mayor eficiencia en el uso de los recursos finitos del planeta. La minería juega un rol vital en estas innovaciones pues los metales son los recursos más reutilizables y duraderos que disponemos. Estos esfuerzos de optimización son conocidos como “economías circulares” donde el diseño de los procesos productivos, de comercialización y de recuperación de recursos naturales sigue una lógica cerrada (Brady 2016).

Además, la transición energética demandará una gran cantidad de recursos mineros y también de gas (Sovacool et al 2020). Las nuevas tecnologías energéticas sólo se van a poder impulsar contando con recursos mineros estratégicos.

Sin embargo, la participación de la minería debe incluir una revisión de sus propios procesos industriales (Canales Bustos et al 2017). No existe suficiente discusión sobre cómo diseñar procesos industriales para la extracción, procesamiento y transporte de los minerales. En Chile existen varios esfuerzos por lograr que los procesos mineros no contribuyan con gases de efecto invernadero, optimizar el uso del agua y revisar los medios de transporte (CEPAL 2019).

Esto nos lleva al segundo aspecto, que tiene que ver con la transformación que tiene que abordar el propio sector extractivo. En esa dirección, los ODS pueden ayudar a revisar los criterios y estrategias de gobernanza del sector tanto en aspectos económicos como en asuntos socio-ambientales. Para países dependientes de la exportación de materias primas, repensar los sistemas de uso de renta y fortalecer los encadenamientos locales para crear empleo de calidad, inclusivo y ambientalmente sostenible se vuelve una agenda muy en línea con los ODS (CEPAL 2019). Esto debe hacerse fortaleciendo aún más la implementación de políticas ambientales y sociales, lo que supone un reto importante para la región, donde la flexibilización de las regulaciones sociales y medioambientales para atraer la inversión han sido la norma (Ballón et al 2017).

Límites de los ODS: el imperativo del crecimiento

Finalmente, es importante realizar un comentario crítico a uno de los fundamentos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Diversos autores, preocupados por la crisis ambiental y social de la desigualdad global, critican la búsqueda indefinida del crecimiento económico por impedir la construcción de sociedades más justas y generar una crisis ecológica a escala planetaria (D’Alisa et al 2014). Los ODS lejos de cuestionar el crecimiento económico, lo promueven activamente (ODS 08 “Trabajo decente y crecimiento económico”). Aquí, la literatura a favor del “decrecimiento” (Leff 2008) o las “economías estacionarias” (Acosta y Brand 2018) se enfrenta a aquellas “economías verdes”, “economías dona” (Raworth 2017) y economías circulares” que no ponen en cuestión el imperativo del crecimiento. A nivel internacional, el acuerdo político es a favor del desarrollo, pero existe suficiente evidencia para reconocer que el crecimiento infinito de economías no se ha logrado sin crear zonas de sacrificio y desigualdades en el proceso de acumulación (Harvey 2014). Reflexionar sobre las implicancias de esta apuesta, particularmente las contradicciones en torno a la crisis climática, se vuelve un punto clave en cualquier discusión sobre el desarrollo sostenible y el papel de la actividad extractiva en él (Ráez Luna 2019).

(LDP)

Lecturas recomendadas

CEPAL. 2019. “Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible”. *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 90 (LC/TS.2019/9), Santiago: CEPAL.

Viale, C. y De la Puente, L. 2019. *Objetivos de desarrollo sostenible, igualdad de género e industrias extractivas en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Lima: NRG, GIZ.

3. La Carta de los Recursos Naturales

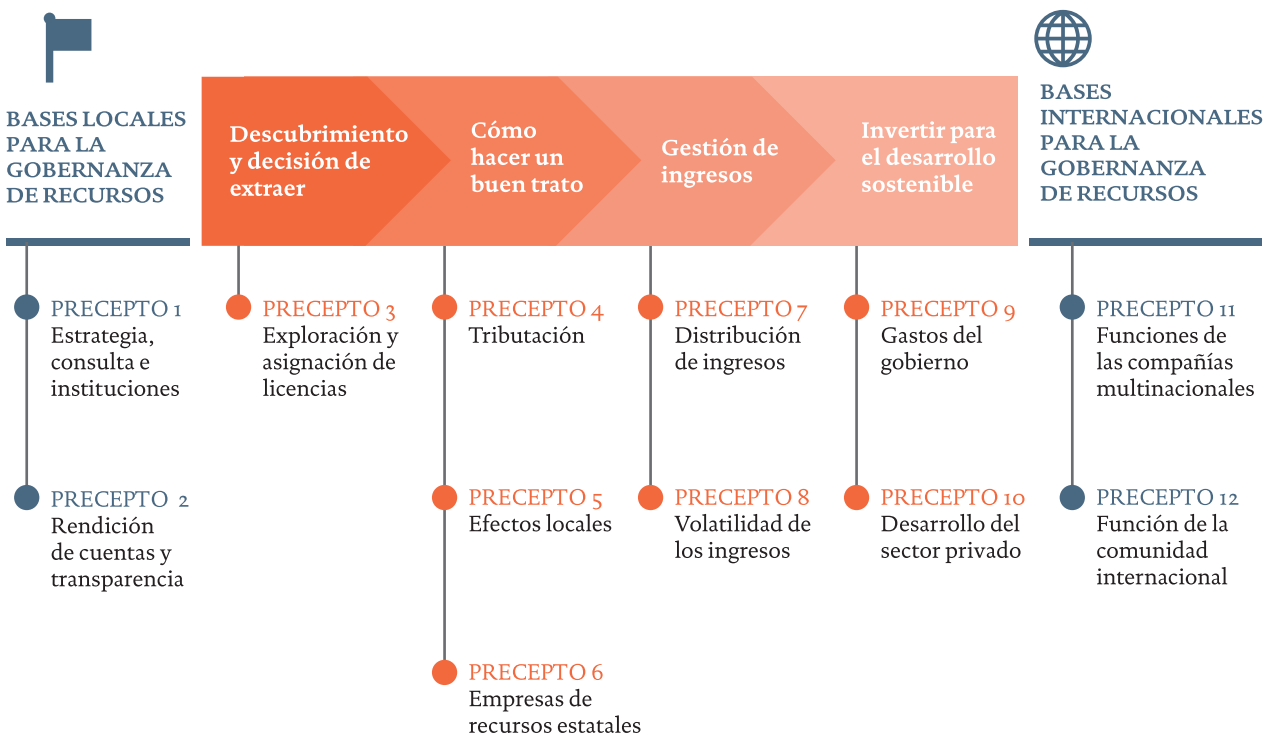
Mensajes clave

- La existencia de recursos naturales impone a los gobiernos la necesidad de enfrentarse a una toma de decisiones compleja, sobre temas muy amplios con un elevado componente técnico.
- La Cadena de decisiones de la Carta de los recursos naturales es una hoja de ruta para los gobiernos de países ricos en recursos naturales para lograr que su gestión resulte en desarrollo y prosperidad.
- Los temas de la Carta se dividen en tres grupos: las bases nacionales y gobernanza de recursos, la cadena de decisiones económicas necesaria para gestionar recursos para la prosperidad y las bases internacionales para la gobernanza de recursos.

La cadena de decisiones de la carta de los recursos naturales

La existencia de recursos naturales impone a los gobiernos la necesidad de tomar decisiones complejas, sobre temas muy amplios, que impactarán a varias generaciones. En muchos casos, estas decisiones se toman en contextos de incertidumbre y desconocimiento. Estas decisiones pueden verse como una cadena formada por diferentes eslabones que se corresponden con las diferentes instancias de toma de decisión (Collier y Venables 2001:1). La cadena de decisiones de los recursos naturales (CD) se estructura en torno a 4 eslabones de los cuales se desprenden 12 preceptos.

CADENA DE DECISIONES DE LA CARTA DE LOS RECURSOS NATURALES



A partir de observar y sistematizar las decisiones tomadas por gobiernos de diferentes países sobre la gestión del sector extractivo, la CD de los recursos naturales propone una hoja de ruta para los gobiernos de países ricos en recursos naturales para diseñar e implementar políticas que promuevan un mayor bienestar para la. Sin embargo, la CD no pretende ser una receta que todos los países deban aplicar de la misma manera, sino un documento que, a partir de evidencia, promueve la reflexión para la toma de decisión, teniendo en cuenta que el contexto de cada país puede influir tanto sobre las políticas deseables como sobre los resultados esperables.

Los principios de la CD se dividen en tres grupos: las bases nacionales y gobernanza de recursos, la cadena de decisiones económicas necesaria para gestionar recursos para la prosperidad y las bases internacionales para la gobernanza de recursos. La toma de decisiones se encuentra condicionada por la existencia de un entramado de instituciones, reglas y actores que permitan que sea efectiva. Es clave entonces el concepto de gobernanza como una noción multidimensional que involucra reglas que sean aplicadas y cumplidas, instituciones diseñadas acorde al contexto y ciudadanos informados que contribuyan al fortalecimiento de los espacios de participación para una toma de decisión inclusiva.

Las bases nacionales para la gobernanza, que agrupan los dos primeros aspectos, destacan la importancia de que la toma de decisiones alrededor de una potencial exploración y extracción se construya: i) a partir de una estrategia nacional inclusiva e integral, un marco legal claro e instituciones competentes y ii) con la garantía de transparencia y la rendición de cuentas continua. Esta estrategia debe proyectarse en el largo plazo e incluir a la sociedad civil pues la probabilidad de éxito está estrechamente correlacionada con el nivel de participación y la amplitud y calidad de las consultas en las que se cimiente.

Una vez sentadas las bases de participación y rendición de cuentas, se analiza el modo en que se encadena la toma de decisiones en el sector. El primer eslabón en esta cadena de decisiones económicas implica asignar los derechos de exploración y producción y promover la exploración. Esto conlleva decidir si la extracción es el mejor camino para el país. El gobierno debe considerar cuidadosamente toda la cadena de decisiones, sopesando los factores ambientales, sociales y económicos, antes de tomar la decisión sobre si extraer o dejar los recursos bajo tierra. En este primer eslabón de la cadena es importante tener en cuenta que las decisiones que se toman suelen estar condicionadas por la incertidumbre y escasez de información.

El paso siguiente es asegurarse de que la extracción realmente beneficie al país; es decir, que resulte en un “acuerdo favorable”. Esto implica obtener valor para el país a través de ingresos por impuestos y otros beneficios. El diseño de un régimen fiscal es siempre una labor compleja que genera controversia entre diferentes actores. También implica mitigar el daño potencial sobre el medio ambiente y la sociedad en general.

El tercer eslabón se enfoca en la gestión de la renta extractiva. Los recursos extractivos son finitos, no renovables y volátiles. Las decisiones sobre la gestión de los mismos deben responder a esas características. Aquí resulta clave la decisión sobre ahorrar o consumir. Suele haber presión de la ciudadanía por disfrutar los resultados de la inversión de la renta en el corto plazo: Sin embargo, el gobierno debe tener una visión de largo plazo y definir una estrategia para lidiar simultáneamente con las expectativas ciudadanas y la necesidad de tomar decisiones adecuadas a este tipo de recursos.

El último eslabón se centra en la inversión de la renta para la promoción de un crecimiento económico sustentable. El gobierno puede utilizar los ingresos generados

a través de la renta extractiva para aumentar la eficiencia del gasto público, lo cual tendrá efectos positivos en otras áreas. De todos modos, es clave que el gobierno facilite inversiones del sector privado para participar en la industria extractiva –aunque con el interés común como objetivo último– y del mismo modo contribuya a la diversificación económica del país.

Los dos aspectos finales de la cadena de decisiones se enfocan en el papel que los actores internacionales deben desempeñar para contribuir al desarrollo sustentable de los países ricos en recursos naturales. Las compañías internacionales deben comprometerse con las más altas normas ambientales, sociales y de derechos humanos, y con el desarrollo sostenible. Por su parte, los gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales que financian o tienen algún tipo de influencia en el desarrollo de la industria extractiva deben promover la armonización de estándares que contribuyan al desarrollo sustentable. Entre los aspectos más relevantes se encuentran el promover la transparencia de la industria extractiva, en el sentido en que lo hace la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), luchar contra la corrupción, exigir al sector privado que cumpla con los estándares ambientales y sociales, así como con el respeto a los derechos humanos.

Más allá de la cadena de decisiones

La cadena de decisión de los recursos naturales plantea una hoja de ruta para que los países ricos en recursos naturales logren transformarlos en desarrollo y bienestar para sus habitantes. Sin embargo, es imprescindible adaptar esta hoja de ruta al contexto específico de cada país. Así, la relevancia de los 12 preceptos que conforman la CD será diferente dependiendo del contexto y, específicamente, de la combinación de reglas, instituciones y actores que dan forma a estos procesos.

En América Latina, la implementación de dicha hoja de ruta debe tomar en consideración la falta de transparencia crónica a lo largo de toda la CD. Esto repercute en aspectos como la configuración de conflictos sociales alrededor del incumplimiento de estándares medioambientales y sociales, la gestión e inversión adecuada de la renta extractiva y dificultad de poner en marcha estrategias de diversificación que le permitan a los países estructurar sus economías más allá de la explotación de los recursos naturales y escapar así la temida “maldición de los recursos”.

(MB)

Lecturas recomendadas

Collier, P. y Venables, T. 2011. “Key Decisions for Resource Management. Principles and Practice”. En: Collier, P. y Venables, T. (eds). *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource* Londres: Palgrave Macmillan.

Natural Resource Governance Institute – NRGi. 2014. *La carta de los recursos naturales*. Disponible en: www.resourcegovernance.org

