

Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación
introductorio

Editores:

Juan Luis Dammert Bello
Javier Arellano Yanguas

Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina

Material de capacitación introductorio

Lima, NRGI, mayo de 2020

Editado por: Juan Luis Dammert Bello y Javier Arellano Yanguas

Autores (en orden alfabético):

Javier Arellano Yanguas (JAY)

Frederica Barclay (FB)

Margarita Batlle (MB)

Juan Luis Dammert Bello (JLD)

José de Echave (JDE)

Lorena de la Puente (LDP)

Alonso Hidalgo (AH)

Carlos Monge (CM)

Fernando Patzy (FP)

Cynthia Sanborn (CS)

Claudia Viale (CV)

Natural Resource Governance Institute

Avenida del Ejército 250, oficina 305

Miraflores, Lima, Perú

www.resourcegovernance.org

@NRGIInstitute @NRGIesp

Índice

PRESENTACIÓN	5
CONTEXTO Y CONCEPTOS CLAVE	6
1. AMÉRICA LATINA EN UN CONTEXTO GLOBAL DE EXTRACCIÓN.....	6
2. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA.....	7
Ciclos de precios.....	7
Carrera hacia el fondo.....	9
China, América Latina y la gobernanza extractiva	10
Extractivas y calentamiento global	12
3. CONCEPTOS CLAVE	14
Gobernanza	14
Maldición de los recursos naturales	15
Captura del Estado.....	17
Extractivismo.....	18
DEFINICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA	20
4. ASIGNACIÓN DE DERECHOS Y FORMAS DE CONTRATOS	20
5. RÉGIMEN FISCAL Y TRIBUTARIO DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.....	23
6. GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	27
7. LOS DESAFÍOS DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, ENCADENAMIENTOS Y CONTENIDO LOCAL EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	30

IMPACTOS TERRITORIALES DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA	34
8. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL	34
9. GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.....	36
10. LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS	38
11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSULTA PREVIA.....	41
12. CONFLICTOS LOCALES POR INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	44
BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	48
13. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	48
14. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.....	50
15. LA CARTA DE LOS RECURSOS NATURALES.....	52
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	56

Presentación

En noviembre de 2019, NRGi organizó, en coordinación con la Fundación Ford, un curso de capacitación sobre gobernanza de las industrias extractivas en América Latina dirigido a organizaciones de sociedad civil de Perú y Colombia. El presente documento es un material que acompaña los contenidos de ese curso. Sin embargo, la idea es que pueda ser utilizado también para posteriores ediciones de cursos de capacitación en la región o como material introductorio para personas interesadas en la gobernanza de recursos naturales en la región.

Este material incluye información de contexto sobre las industrias extractivas en América Latina, evidencia empírica sobre las principales tendencias, síntesis de los principales conceptos que guían el debate sobre el tema en la región e introducción a las principales áreas temáticas sobre la gobernanza de la minería, petróleo y gas en las últimas décadas. El documento ofrece información introductoria, de compendio, que sintetiza de la forma más sencilla posible las discusiones complejas que caracterizan a las industrias extractivas en la región.

Las secciones de este compendio fueron escritas antes de que se declare como pandemia el brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). De esta manera, el volumen no aborda los cambios en la gobernanza de recursos naturales que inevitablemente se producirán a partir de este hecho, pero sí es útil como línea de base para pensar en los nuevos desafíos de gobernanza que aparecen en el nuevo contexto que se abre con la pandemia. Más aún, esta compilación es útil para actividades de capacitación no presenciales en situaciones de aislamiento social.

El documento ha sido preparado por el equipo regional de NRGi en América Latina, con la asistencia de especialistas para diferentes áreas temáticas. La edición general estuvo a cargo de Juan Luis Dammert Bello y Javier Arellano Yanguas (Universidad de Deusto), con la colaboración para textos específicos de Margarita Batlle. En cada sección se indican las iniciales de los autores correspondientes. Participaron en la redacción de secciones las siguientes personas (en orden alfabético): Javier Arellano Yanguas (JAY), Frederica Barclay (FB), Margarita Batlle (MB), Juan Luis Dammert Bello (JLD), José de Echave (JDE), Lorena de la Puente (LDP), Alonso Hidalgo (AH), Carlos Monge (CM), Fernando Patzy (FP), Cynthia Sanborn (CS) y Claudia Viale (CV).

Este documento no hubiera sido posible sin la ayuda de Sandra Ávila en NRGi y Ana Carolina González y María Paula Rojas en la Fundación Ford. Agradecemos especialmente a los estudiantes y profesores del curso de capacitación que se dieron cita en Bogotá en noviembre de 2020.

Juan Luis Dammert Bello

Director para América Latina, NRGi
Lima, abril de 2020

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\$ 164.36¹ 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).

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.”

1 El petróleo crudo West Texas Intermediate (WTI)

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 Berríos. 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 inviables 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.²

¿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

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

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.
- **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>

DEFINICIÓN, DISTRIBUCIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA EXTRACTIVA

4. Asignación de derechos y formas de contratos

La explotación de petróleo, gas y minerales está regulada por la legislación de cada país. Normalmente el acceso a los recursos se otorga mediante licencias o contratos, pero muchos de sus componentes están ya definidos en la constitución, las leyes sectoriales y los reglamentos.

La licencia, título o concesión se refiere al conjunto de derechos y obligaciones que el Estado confiere a una persona natural, jurídica o al propio Estado, facultándoles para desarrollar las actividades de exploración y explotación de petróleo, gas o minerales.

El contrato o acuerdo es la formalización de un conjunto de términos mutuamente aceptados entre el Gobierno y la empresa. El contrato establece los derechos y las responsabilidades de cada una de las partes. Puede seguir un formato estándar, o estar sujeto a negociación. Por lo general los contratos son significativamente más detallados que una licencia o concesión.

En los temas económicos, los contratos se complementan con las leyes fiscales de cada país. Ellas establecen las múltiples formas en que un Estado consigue ingresos fiscales de una operación petrolera o minera. Entre los principales instrumentos se tiene: pago por el área concesionada, regalías, impuesto sobre la renta, impuesto a las ganancias extraordinarias, impuestos sobre las transferencias de ganancias al exterior (ver sección sobre renta).

La actividad minera y petrolera tiene importantes diferencias en términos de presencia en el territorio, inversiones y empleo. En general, los contratos mineros de gran escala son más complejos. Ocupan un mayor territorio para las plantas e instalaciones, demandan un mayor número de trabajadores, tanto en la fase de implementación como en el de operación, y, en general, generan importantes impactos sociales y ambientales. Por lo tanto, los contratos mineros tienen que incluir, al menos, provisiones detalladas sobre derechos y obligaciones del contratista, construcciones e infraestructura, uso del agua y protección del medio ambiente, gestión de los impactos sociales y ambientales, formación de mano de obra y contenido local.

Las explotaciones de hidrocarburos ocupan menos territorio que un proyecto minero, demanda menos trabajadores, y generan importantes flujos económicos. Por ello, los contratos de petróleo y gas tienen provisiones más detalladas sobre la medición y valoración de las reservas y la producción, los cambios de propiedad, la protección del medio ambiente, el abandono de pozos, los procedimientos contables, los aspectos financieros e impositivos.

Tipos de contratos y características principales

Contratos en la industria minera

Los contratos mineros pueden ser de diferentes tipos. Entre los más conocidos se encuentran: (i) Concesión minera, (ii) Acuerdo de desarrollo de minerales, (iii) Acuerdo de exploración y explotación, (iv) Acuerdo de inversión minera, y (v) Contrato minero.

Existen dos modalidades para la entrega de contratos: simple solicitud y procesos competitivos:

- **Solicitud:** La mayoría de los países utilizan el sistema de emisión de licencias por orden de llegada. El sistema es denominado primero en el tiempo primero en el derecho. Este procedimiento parece ser más equitativo al no favorecer a nadie. Dada su simplicidad, facilita la asignación de derecho. Sin embargo, el principal inconveniente es que no se verifica la capacidad técnica y económica para explotar los recursos y, muchas veces, los solicitantes buscan especular con los títulos.
- **Los procesos competitivos** requieren un buen nivel de conocimiento geológico, estimación de reservas y, en general, capacidad técnica. Tienen ventajas para el Estado porque pueden atraer a empresas con mayores capacidades técnicas y económicas para desarrollar la operación. En ese sentido, el Estado puede utilizar criterios de precalificación, compromiso de inversiones, pagos adicionales y tarifas para participar en las ofertas para disuadir a empresas con menos capacidades.

Contratos en la industria de petróleo y gas

En los contratos de hidrocarburos, la complejidad viene asociada a la ubicación de las reservas (tierra adentro, o mar afuera), la profundidad del depósito, la densidad y calidad del petróleo, su asociación o no con gas natural, y las características geológicas de los depósitos que los contienen. Respecto a este último factor, se habla de petróleo convencional cuando se extrae con pozos tradicionales, mientras que es no convencional cuando requiere técnicas modernas como la fractura hidráulica o *fracking*. Asimismo, son factores importantes la facilidad de acceso, la infraestructura disponible y la distancia a refinerías o puertos.

Otro elemento difícil de incorporar es la incertidumbre sobre el precio futuro del petróleo y gas, cuyos efectos deben ser prevenidos también en el contrato. Al tratarse de proyectos de largo plazo, los riesgos políticos, la estabilidad de los acuerdos y régimen fiscal futuro deben ser considerados al negociar los contratos.

Los contratos de exploración en el sector hidrocarburos se extienden por varios años y requieren importantes inversiones, especialmente en información geológica para identificar las reservas. Si los resultados son prometedores, se requieren inversiones adicionales para desarrollar pozos exploratorios y evaluar el potencial de las reservas. Solo si los resultados en esta fase son positivos, se pasa a la fase de explotación.

Los contratos petroleros tienen diversos nombres: (i) Contrato de petróleo, (ii) Acuerdo de exploración y producción, (iii) Contrato de exploración y explotación, (iv) Contrato de Concesión de petróleo, (v) Contrato de producción compartida (PSA).

Existen dos sistemas principales para acceder a un contrato:

- **Oferta competitiva:** muchos países adjudican contratos celebrando una 'ronda de ofertas'. Aquí, las empresas compiten entre sí ofreciendo los mejores términos con respecto a una o más variables definidas para ganar el contrato.

- **Negociaciones ad hoc:** un inversionista llega sin ser solicitado y solicita una parcela de tierra en particular y luego negocia un contrato directamente.

Hay tres tipos principales de contratos que generalmente se pueden caracterizar como:

- **Concesión:** el contratista es propietario del petróleo extraído del subsuelo
- **Contrato de producción compartida:** el contratista es propietario de una parte del petróleo una vez que está fuera
- **Contrato de servicio:** el contratista recibe una tarifa por obtener el petróleo, pero este pertenece al Estado.

En ocasiones se considera un cuarto tipo de contrato petrolero, el Joint Venture. El Estado, a través de una compañía petrolera estatal, establece una sociedad y firma un contrato para trabajar junto con compañías petroleras privadas.

En términos generales, el contenido de los contratos tiende a seguir el orden en que suceden las actividades en un proyecto petrolero. Primero se regulan las provisiones que hay que hacer para la exploración, la evaluación de las reservas y el desarrollo de los campos. Una vez que comienza la producción comercial, se acuerdan los procedimientos para cumplir con el régimen fiscal, las provisiones sobre los costos y la recuperación de inversiones, la comercialización, etc. Adicionalmente, se regulan también aspectos relativos al contenido local, la resolución de conflictos, confidencialidad y otros temas que pueden ser específicos para cada contrato. En los anexos de los contratos, es común ver los procedimientos contables para calcular el costo del petróleo y contratos auxiliares.

Es importante notar que, tanto para minería como para hidrocarburos, no existe un tipo de contrato mejor que otro a priori. El contenido de cada contrato depende de las condiciones geológicas, de la legislación, y la situación económica y política de cada país en el momento del acuerdo. Por eso hay que ser cuidadosos al hacer comparaciones de contratos entre países: hay diferencias en los aspectos técnico-productivos, el régimen fiscal, las deducciones y exoneraciones y el riesgo país.

Dicho esto, se observan algunas tendencias. Las rondas de licitación pueden disminuir los riesgos de corrupción en comparación con los sistemas de solicitud simple o las negociaciones directas. Pero estos procesos competitivos necesitan fuertes disposiciones de transparencia y supervisión porque las ofertas competitivas, si no están bien hechas, pueden presentar los mismos desafíos de corrupción y asignación incorrecta de licencias.

Más allá de la modalidad de estos, es esencial que el gobierno divulgue ampliamente el contenido de los contratos, además de información detallada de las operaciones. De especial importancia es el modelaje del contrato. El modelaje consiste en desarrollar un modelo financiero en el que se muestre a lo largo del tiempo las inversiones, la producción esperada, los precios, los flujos de ingresos, los costos y los impuestos. El modelo financiero permite entender la dinámica de la explotación, y la eficiencia de los impuestos y regalías para capturar renta en diferentes escenarios.

(FP)

Lecturas recomendadas

Open Oil. 2012. *Oil Contracts – How to read and understand them*. Disponible en: <https://openoil.net/portfolio/oil-contracts/>

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2013. *Mining Contracts: How to Read and Understand Them*. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2013/12/16/mining-contracts-how-to-read-and-understand-them/>

ResourceContracts.org. 2015. Repositorio de contratos públicos de petróleo, gas y minería desarrollado por Banco Mundial, Natural Resource Governance Institute (NRGI) y Columbia Center on Sustainable Investment

5. Régimen fiscal y tributario de las Industrias Extractivas

Mensajes clave:

- El régimen fiscal es el conjunto de instrumentos que determinan cómo los ingresos generados por la extracción de petróleo y minerales se comparten entre el Gobierno y las empresas.
- Los instrumentos fiscales más usados para recaudar ingresos de las actividades extractivas son: las regalías, los impuestos a la renta corporativa o utilidades, los cobros por la superficie, impuestos a las ganancias extraordinarias, entre otros.
- Para elegir qué instrumentos se incluirán en el régimen fiscal de un país, los estados deben prestar atención a distintas consideraciones, como si quieren recibir más ingresos al inicio del proyecto, si pueden asumir el riesgo de recaudar menos si los proyectos no son rentables o cuál es su capacidad de administrar la recaudación.
- En algunos casos, las empresas buscan mecanismos para reducir su pago de impuestos usando las áreas grises de las normas tributarias. A estas prácticas se les conoce como “elusión tributaria”.

¿Qué es el régimen fiscal de las IE?

Es el conjunto de instrumentos que determinan cómo los ingresos generados por la extracción del petróleo y la minería se comparten entre el gobierno y las empresas. Los detalles sobre qué instrumentos se utilizan y cómo se aplican a un determinado proyecto minero o petroleros son parte del marco legal de un país, que incluye leyes, reglamentos y contratos.

Existen diferentes instrumentos fiscales que se pueden usar para que el gobierno recaude ingresos de las actividades mineras y petroleras. Los instrumentos más comunes son los siguientes (NRGI, 2015):

- **Regalías**

Las regalías son un pago al dueño de las reservas (en la mayoría de los países, el Estado) por el derecho de extraerlas. Las regalías usualmente se cobran como un porcentaje (tasa) del valor del mineral o el petróleo extraído (ad valorem) o sobre la cantidad producida (ad quantum).

- **Impuesto a la renta corporativa**

Este es el impuesto a la renta que pagan las empresas de todos los sectores económicos del país sobre sus ganancias o utilidades. Este impuesto es un porcentaje de la utilidad neta de la empresa, después de deducir todos los costos y gastos deducibles.

- **Bonos**

Los bonos son pagos fijos y por adelantado que se pueden realizar de dos formas: a la firma del contrato o acuerdo para comenzar la exploración (llamados bono de signature) o al llegar a un nivel determinado de producción (llamados bono de producción). Estos se pagan, aunque el proyecto no resulte rentable, pero, usualmente, el monto fijo es relativamente pequeño si se le compara con otros flujos de ingresos fiscales. El monto de los bonos suele ser uno de los elementos que se negocian en las subastas.

- **Cobros por la superficie**

Estos cobros se dan por el concepto de arrendamiento o uso del terreno del proyecto. Generalmente los cobran los gobiernos subnacionales y suelen ser cobros pequeños, que se pagan anualmente ya sea como un monto fijo o un monto por hectárea del terreno concesionado al proyecto.

- **Impuestos a las sobreganancias**

Este impuesto está diseñado para capturar parte de los beneficios extraordinarios cuando los precios internacionales de los recursos se disparan. Están diseñados para ser progresivos, es decir, pagan más las empresas que tienen ganancias o utilidades que se consideran extraordinarias. También se les conoce como “resource rent tax”.

- **Participación directa del estado:**

- o Acuerdos de producción compartida:

Estos arreglos, que son más comunes para proyectos petroleros, establecen fórmulas para compartir la producción física de petróleo y gas entre el inversionista privado y el Estado (usualmente a través de una empresa estatal). Un acuerdo típico de producción compartida asigna primero una parte del petróleo de vuelta a la empresa contratista para recuperar sus costos (cost oil). El petróleo restante (profit oil) se divide luego entre la empresa contratista y el Estado, generalmente de acuerdo a una escala variable basada en el nivel de producción o la rentabilidad del proyecto.

- o Participación en los dividendos:

El Estado puede comprar o negociar acciones en un proyecto extractivo. El Estado participa en las utilidades o el derecho a una parte de la producción. También puede implicar obligaciones adicionales por parte del Estado y podría aumentar la participación del gobierno en el riesgo del proyecto.

RECUADRO 1. CONCEPTOS CLAVE SOBRE EL RÉGIMEN FISCAL

Base imponible: la cantidad o magnitud sobre la cual se calculan los impuestos. Tasa impositiva: el porcentaje de impuestos que corresponde pagar y que se aplica a la base imponible.

Por ejemplo, la tasa impositiva del impuesto a la renta en el Perú es de 29.5% y la base imponible es el monto total de utilidades netas que haya obtenido la empresa en el año correspondiente.

Para poder hacer comparaciones entre los diferentes instrumentos del régimen fiscal o entre países, es necesario prestar atención a estos dos elementos. Es decir, hay que preguntar cuál es la tasa, pero también sobre qué base se aplica esa tasa. Un impuesto o regalía en dos países, aunque tenga la misma tasa, puede tener bases distintas y por ende implican una carga distinta para la empresa. Por ejemplo, en Colombia, las regalías se pagan sobre el valor del mineral en su punto de extracción (boca de mina o pozo), mientras que, en otros países como Brasil, se paga sobre el valor de la venta. Entonces, las dos regalías no implicarían cargas iguales para las empresas.

¿Cómo elige un gobierno los instrumentos fiscales para diseñar su régimen fiscal?

Hay distintas consideraciones que un país tiene que tener para determinar qué instrumentos usar y cómo usarlos³. Por ejemplo:

- **¿Cuál es el horizonte temporal en el que se recibirán los ingresos?**

Los bonos de signature se reciben al inicio de la vida del proyecto, incluso antes de que inicie la producción. Por lo tanto, un gobierno que priorice recibir ingresos inmediatamente preferirá este instrumento, así como las regalías sobre el volumen o valor de la producción, pues estas también se comienzan a pagar apenas haya producción, sin importar si el proyecto aún no es rentable. Por el contrario, los impuestos a las utilidades solo implicarán pagos al Estado cuando el proyecto sea rentable, lo cual puede demorar algunos años, pues al inicio de la producción los costos suelen ser altos.

¿Se busca recaudar más cuando la rentabilidad de las empresas sea mayor? La rentabilidad de los proyectos extractivos cambia mucho en el tiempo por distintos factores como aumentos o caídas de los precios internacionales, de los costos de producción, entre otros. Los distintos instrumentos fiscales pueden hacer que el Estado recaude una porción mayor o menor de la rentabilidad o las utilidades. A los instrumentos que cobran más cuando las utilidades son mayores (y menos cuando son menores) se les llama “progresivos”. Mientras que aquellos que cobran una proporción más alta de las utilidades cuando estas son bajas se les llama “regresivas”. Los instrumentos “neutrales” son aquellos que cobran lo mismo sin importar el nivel de rentabilidad. Los instrumentos que se cobran desde las etapas iniciales del proyecto y son cobros fijos (como las regalías, bonos de signature) suelen ser neutrales o regresivo. Por otro lado, aquellos basados en utilidades (incluyendo las extraordinarias) son más progresivos. Si el Estado tiene por objetivo que su régimen fiscal sea progresivo, optaría entonces por los últimos.

3 Para una discusión más detallada sobre los objetivos y criterios de evaluación de los instrumentos fiscales ver Gómez Sabañi et al. (2015).

- **¿Qué tan sencillo de diseñar y administrar es el instrumento en relación a las otras opciones?**

Los distintos instrumentos difieren en cuánta información necesitan y la dificultad de conseguir esa información para su diseño y para verificar que las empresas están pagando lo que deben. Como hay mucha incertidumbre acerca de la rentabilidad de los proyectos en el tiempo, es más difícil diseñar instrumentos como el impuesto a la renta o utilidades, mientras que las regalías, bonos o cargos por el uso del suelo son más fáciles de diseñar y también de administrar, pues es difícil que las empresas evadan su pago. Los impuestos a la renta también son más difíciles de administrar, pues se necesita una evaluación de los estados financieros de cada empresa. Es complejo determinar si la empresa está midiendo sus costos de la forma adecuada y algunas empresas pueden aprovechar esa complejidad y las áreas grises en la legislación tributaria para pagar menos o eludir el pago de impuestos.

Con estas consideraciones en mente, los gobiernos eligen la combinación de estos instrumentos que constituyen su régimen fiscal.

RECUADRO 2: LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

En algunos casos, las empresas buscan mecanismos para reducir su pago de impuestos usando las áreas grises de las normas tributarias. A estas prácticas se les conoce como “elusión tributaria”. A diferencia de la evasión tributaria, que sí es una violación deliberada de las normas tributarias, la elusión tributaria aprovecha vacíos o áreas grises, pero sí se cumple con el marco tributario, por lo que no califica como un acto ilegal.

Combatir la elusión para que las empresas paguen lo que deben a los países donde extraen recursos naturales se ha convertido en un tema de agenda central a nivel internacional. En este sentido, organizaciones como la OECD y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (FIG) han desarrollado análisis y recomendaciones para gobiernos para combatir lo que llaman la “erosión de bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) en el sector minero”⁴. Al mismo tiempo, varios países, incluyendo Colombia y Perú, han aprobado normas anti elusión tributaria: la Norma Anti elusiva General (Norma XVI) en el Perú, cuyo reglamento entró en vigencia en el 2019 y en Colombia, la Norma General Anti elusión, aprobada mediante la Ley 1607 de 2012.

(CV)

Lecturas recomendadas

Gómez Sabaíni et al. 2015. *El impacto fiscal de la extracción de recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015. *Fiscal Regime Design. What Revenues the Government Will be Entitled to Collect*. New York: NRG.

4 Dos ejemplos de estos análisis y recomendaciones son los estudios de Devlin (2018) sobre el descuento abusivo de intereses y de Readhead (2018) sobre uso excesivo de beneficios tributarios para reducir pagos de impuestos.

6. Gestión de la renta extractiva: Oportunidades y desafíos

Mensajes clave:

- Una buena gestión de la renta extractiva debe considerar distintos objetivos como promover la equidad entre generaciones, así como la equidad dentro de la población actual y también hacer un uso eficiente de la renta, gestionar la volatilidad, entre otros
- El primer paso de la gestión de la renta extractiva es decidir cómo se va a distribuir la renta entre diferentes niveles de gobierno, instituciones o directamente a los ciudadanos. Hay diversas opciones como transferir una parte de la renta a gobiernos subnacionales, ponerla en un fondo soberano de ahorro y estabilización, repartirla a directamente a la población con transferencias de dinero en efectivo, entre otras.
- El segundo paso es definir las reglas de gestión de la renta que deben aplicar cualquiera de los niveles de gobierno o instituciones que reciban una parte de la renta. Estas deben establecer procedimientos o principios para planificar, organizar, dotar de personal y controlar sus operaciones. Estas incluyen regalías fiscales, de transparencia y rendición de cuentas.

Los ingresos fiscales que recauda el gobierno de la extracción de minerales o hidrocarburos, también llamados “renta extractiva”, son ingresos con características especiales que generan retos en su gestión (gastarlos, ahorrarlos o invertirlos) que no existen en otros sectores económicos. Estos ingresos son temporales, volátiles, pueden causar efectos adversos en la economía y pueden estar geográficamente concentrados, fomentando conflictos, captura por élites locales, o mala gestión⁵.

Teniendo en cuenta estas características, los gobiernos de países ricos en hidrocarburos o minerales deben decidir cómo gestionar la renta extractiva. Según la Carta de los Recursos Naturales (NRGI, 2014), al tomar estas decisiones, los gobiernos deben considerar los siguientes objetivos:

1. **Equidad intergeneracional:** para lograr este objetivo el gobierno deberá decidir cuánto de la renta extractiva se gastará en el presente y cuánto se invertirá o ahorrará para el beneficio de futuras generaciones.
2. **Equidad horizontal:** el gobierno deberá decidir también quiénes, dentro de la población actual, se beneficiarán de la renta extractiva. ¿Se asignará la renta para que todos se beneficien igual o se priorizará el beneficio de algunos grupos de población? Por ejemplo, la renta puede asignarse para beneficiar más a poblaciones pobres, pueblos indígenas o para reducir brechas de género. También se puede asignar más renta para los territorios donde se desarrolla la extracción.
3. **Uso eficiente de la renta para maximizar el bienestar:** cómo asignar la renta extractiva para que pueda generar el mayor nivel posible de beneficios tanto financieros como económicos y sociales, incluyendo la creación de empleo y la transferencia de capacidades.

5 Para mayores detalles sobre estas características especiales ver NRGI, 2015a.

Otros objetivos que también se mencionan en la literatura son: gestionar la volatilidad de los ingresos y gestionar las expectativas de la población para evitar conflictos. (NRGI, 2015a)

¿Cómo gestionar la renta extractiva?

El primer paso es decidir cómo se va a distribuir la renta entre diferentes niveles de gobierno, instituciones o directamente a los ciudadanos. Veamos algunas de las principales opciones de distribución de la renta:

- **Asignación al presupuesto nacional:** la renta extractiva se maneja como cualquier otro ingreso fiscal dentro del presupuesto nacional, sin hacer ninguna distinción respecto de su asignación territorial o sectorial. Sigue las reglas generales del presupuesto y en ese sentido también está sujeta a la fiscalización general del presupuesto del país.
- **Fondos soberanos de recursos naturales:** los fondos de recursos naturales son un tipo específico de fondos soberanos cuya principal fuente de financiamiento es la renta extractiva (Bauer, 2014). Estos fondos tienen diferentes objetivos como el ahorro para generaciones futuras o la estabilización del presupuesto cuando hay déficits fiscales. Usualmente invierten sus recursos en activos financieros del extranjero. Esto último se hace en países con alto nivel de desarrollo o en países donde las rentas son muy altas y podrían generar distorsiones o desequilibrios macroeconómicos.
- **Fondos especiales:** estos fondos asignan la renta a gastos específicos priorizados, como por ejemplo gasto en salud, educación o para el desarrollo territorial. Estos usualmente se manejan al margen del presupuesto nacional.
- **Distribución a gobiernos subnacionales:** una parte de la renta extractiva se transfiere a los gobiernos subnacionales de acuerdo a una fórmula fijada en la legislación. La asignación a los gobiernos subnacionales puede ser solo a los gobiernos de territorios productores o tanto a productores como a no productores. Estas transferencias de recursos pueden tener condiciones para su gasto, como que solo pueden ser usadas en gasto de inversión o infraestructura y no en gasto corriente o que se tienen que desinar a ciertos sectores, como salud, educación o gasto productivo.
- **“Cash transfers” o transferencias directas de efectivo a poblaciones específicas:** estas transferencias de efectivo buscan compartir las rentas directamente con los ciudadanos. Aunque muchos países implementan transferencias de efectivo para poblaciones vulnerables, solo algunos financian las mismas directamente con las rentas extractivas. A menudo se enfocan en un grupo de población priorizada, como madres con niños menores de dos años, población mayor de 60 años, etc. Las transferencias pueden ser condicionadas a ciertos comportamientos, como, por ejemplo, matricular a los niños en la escuela o llevarlos a controles médicos, o pueden ser sin condiciones. En algunos casos, como en el estado de Alaska en Estados Unidos, se les transfiere un monto anual a todos sus ciudadanos e. Se trata de una transferencia universal, como participación en los dividendos del Fondo Permanente de Alaska que recibe la renta del petróleo.
- **Otras asignaciones:** entre las que se mencionan en la Carta de los Recursos Naturales (NRGI, 2014, p.27) están pago de deuda soberana, pagos de asistencia social, subsidios o “dividendos de recursos”; contribución a fondos de pensiones; capitalizar las instituciones de crédito patrocinado por el gobierno (como bancos de desarrollo); o retener/asignar renta a una empresa pública, como una empresa estatal petrolera.

El segundo paso, luego de definir la distribución de la renta, es definir las reglas de gestión de la renta que deben aplicar cualquiera de los niveles de gobierno o instituciones que reciban una parte de la renta. Estas deben establecer procedimientos o principios para planificar, organizar, dotar de personal y controlar sus operaciones. Estas actividades se denominan gestión de la renta, a diferencia de la distribución de la renta, que simplemente se refiere a la asignación de los recursos (NRGI, 2015a)

Otros elementos de la gestión de la renta:

- **Política monetaria**

Según NRGI (2015a), otro aspecto importante de la gestión de la renta extractiva es la política monetaria, que es el proceso por el cual el gobierno de un país controla la oferta de dinero. Los países extractivos son particularmente susceptibles a dos problemas monetarios: (i) una gran entrada de capital extranjero que causa una sobrevaloración del tipo de cambio y volatilidad macroeconómica (que incluye volatilidad de precios, tipos de cambio y del Producto Interno Bruto (PIB)). La gran entrada de capitales puede conducir a la enfermedad holandesa (ver sección sobre maldición de los recursos). Este problema puede superarse a través de la esterilización monetaria, es decir, que el banco central compre divisas y las guarde como reservas oficiales o venda bonos nacionales. La volatilidad macroeconómica se puede controlar fijando o administrando el tipo de cambio a través de los mismos mecanismos.

- **Reglas fiscales**

Una regla fiscal es una restricción cuantitativa sobre las finanzas del gobierno. Estas reglas establecen un límite o meta para alguna variable macroeconómica clave, como el déficit o superávit presupuestario, la deuda o gasto público, por un periodo de tiempo largo. Los gobiernos las usan para contener las presiones de gasto y para dar señales de compromiso con la responsabilidad fiscal (Mihalyi & Fernández, 2018). Un gobierno puede elegir usar las reglas fiscales para estabilizar la cantidad de renta extractiva que se gasta en un año determinado.

Para el caso específico de los Fondos de Recursos Naturales, las reglas fiscales dictan cuánto debe depositar el gobierno en el fondo y cuánto se puede retirar del fondo cada año. Para definir qué reglas fiscales aplicar, el gobierno debe tener en cuenta el objetivo general del fondo y la cantidad de ahorros o gastos necesarios para alcanzar ese objetivo en el contexto del país (NRGI, 2015b).

- **Fiscalización y transparencia**

Los esquemas de gestión de la renta extractiva son más exitosos cuando están diseñados para garantizar una fuerte fiscalización. La fiscalización puede ayudar a enfrentar los desafíos de captura y corrupción. Los buenos sistemas de fiscalización deben incluir los siguientes elementos (NRGI, 2015a):

- Transparencia de la renta extractiva que se recauda y dónde se asignan
- Transparencia de las reglas que regulan las decisiones sobre cuándo, dónde y cómo se asigna la renta extractiva
- Informes y auditorías periódicas de todas las inversiones del Gobierno, hechas por una empresa de contabilidad externa
- Separación entre tomadores de decisiones y fiscalizadores

- Fuertes sanciones legales contra cualquier persona que tome fondos del gobierno o abuse del poder de su función en el gobierno

RECUADRO 3: EL SGR COLOMBIANO Y EL CANON PERUANO

Tanto en Colombia como en el Perú, una parte significativa de la renta extractiva se distribuye a los gobiernos subnacionales. En Colombia, las regalías recaudadas del sector minero y del sector hidrocarburos van al Sistema General de Regalías (SGR) que después asigna a diferentes fondos que financian proyectos de inversión de los departamentos y municipios⁶.

En el Perú, el 50% del impuesto a la renta recaudado de las empresas mineras se distribuye a los gobiernos regionales y a las municipalidades, pero solo en los territorios donde se extraen minerales.

Esa es una diferencia crucial entre los dos países. Mientras en Colombia, todos los departamentos y municipios pueden acceder a fondos del SGR, en el Perú solo los territorios productores reciben estas rentas.

Otra diferencia es que, en el Perú, el canon minero se distribuye a los gobiernos regionales y municipalidades como transferencias directas que se integran a los presupuestos de esas entidades. En Colombia, por el otro lado, solo un porcentaje limitado (10% de las regalías) se transfiere directamente a las entidades territoriales donde haya extracción y también a los municipios y distritos por donde se transporten dichos recursos, mientras que, para acceder al resto de los recursos, los gobiernos subnacionales deben presentar proyectos de inversión pública y se les asigna el dinero si estos se aprueban.

(CV)

Lecturas recomendadas

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2014. *Natural Resource Charter*, 2nd edition. New York: NRG.

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015a. *Revenue Management and Distribution Addressing the Special Challenges of Resource Revenues to Generate Lasting Benefits*. NRG Reader: March 2015

7. Los desafíos de la diversificación productiva, encadenamientos y contenido local en las industrias extractivas

¿Qué es diversificación económica?

La diversificación económica se define generalmente como el proceso por el que la economía se vuelve más compleja en términos de producción y exportaciones. Se

6 Este sistema entró en proceso de revisión en el año 2019.

entiende por diversificación la introducción de nuevos productos, el mayor grado de sofisticación tecnológica de la producción, o la entrada en nuevos mercados geográficos.

La poca diversificación económica es un problema central para los países en desarrollo y especialmente para los países dependientes de las exportaciones de petróleo y minerales.

¿Cómo se mide el grado de diversificación?

Existen diferentes métodos para medir la diversificación, los más comunes son los siguientes:

- **Producción:** Los países diversificados son aquellos que no muestran concentración⁷ en unas pocas actividades dentro del producto interno bruto (PIB).
- **Exportaciones:** Similar al anterior pero solo enfocado en los productos exportados. Otros métodos más simples son por ejemplo identificar la participación de hidrocarburos y minerales en el total exportado
- **Sofisticación de productos:** Se clasifican las exportaciones por la intensidad de los procesos en: manufacturas básicas, intermedias y de alta tecnología, sirve para calcular el peso por ejemplo de las manufacturas como porcentaje del total de exportaciones.
- **Dependencia:** Captura la medida en que la economía de un país se basa en el aprovechamiento de algún recurso, se mide a través de:
 - la participación de los recursos naturales en el PIB.
 - la generación de divisas mediante el cálculo de la contribución de las exportaciones de recursos naturales en el total de exportaciones.
 - La contribución de las rentas de recursos a los ingresos del gobierno.

Según la CEPAL, Latinoamérica concentra más de la mitad del valor de sus exportaciones totales en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. La región es poco diversificada en términos de la sofisticación de sus exportaciones. En otras palabras, es muy dependiente de las exportaciones de materias primas sin procesar o con un mínimo de procesamiento.

¿Cuáles son las estrategias para promover diversificación económica?

Este es un tema de gran controversia entre los economistas y decisores de políticas. La corriente neoclásica o neoliberal, señala que el primer objetivo es mantener la estabilidad económica. Las políticas monetaria y fiscal deben tener un carácter neutral en términos de no favorecer a un sector específico, ya que un mayor grado de diversificación de la economía se alcanza a medida que aumentan los ingresos.

Existe otra corriente de economistas conocida como los estructuralistas (de gran influencia en América Latina entre los 50s y 80s) que defienden una estrategia activa de política industrial, señalan que las manufacturas tienen un mayor potencial de generación de crecimiento económico y empleo de calidad. Entre las políticas más

7 El método más difundido para medir la concentración de actividades económicas es el Índice Herfindahl-Hirschman. El índice se calcula sumando los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas de un determinado sector o mercado. Cuanto mayor sea el índice, se tienen un mayor nivel de concentración.

destacadas están la estrategia de sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones, y el desarrollo industrial mediante zonas económicas especiales.

Impactos económicos de las industrias extractivas

La explotación de petróleo, gas y minerales pueden generar beneficios directos e indirectos en la economía (externalidades positivas). Entre los directos están: el incremento de las inversiones requeridas en la implementación de los proyectos, y la demanda de trabajadores, insumos y servicios para las operaciones. Además, los salarios de los trabajadores empleados directa e indirectamente tienen también un efecto positivo pues generan mayor consumo. Finalmente, los ingresos recaudados por el gobierno por regalías e impuestos dinamizan la economía a través del gasto y la inversión pública. Todos estos flujos tienen potencial para articularse y dinamizar otros sectores de la economía haciéndola más diversificada.

Existen muchas tipologías para entender cuáles son los distintos vínculos económicos que se pueden generar entre la minería o la extracción de hidrocarburos y otros sectores productivos. Una de ellas es la desarrollada por el Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI) que las agrupa de la siguiente manera:

1. **Vínculos fiscales:** Se refieren a los pagos que hacen las empresas extractivas (regalías e impuestos) a los gobiernos por extraer y vender los recursos naturales. Estos contribuyen a financiar el gasto público.
2. **Vínculos con la producción:** A partir del análisis de la cadena de valor de la explotación de hidrocarburos o minerales se pueden identificar diferentes encadenamientos relacionados al proceso productivo;
 - Los encadenamientos hacia atrás: se relacionan con el suministro de bienes y servicios que el sector minero necesita para operar. Por ejemplo, ingeniería para las construcciones, alimentación para el personal, seguridad etc.
 - Los encadenamientos hacia adelante: se relacionan con el valor agregado de las materias primas extraídas por medio del refinamiento, la fundición y otros procesos. Por ejemplo, el corte, pulido y procesamiento de joyas añade valor a piedras preciosas como la esmeralda.
 - Encadenamientos horizontales: se relacionan con el desarrollo de nuevas industrias usando las capacidades de las actividades relacionadas con la minería. Por ejemplo, los servicios de ingeniería para la construcción de plantas de minería, pueden ser útiles para la agroindustria.
 - Encadenamientos de consumo: se relacionan con la demanda de bienes y servicios que resulta del gasto por los empleados mineros o petroleros. Por ejemplo, cuando el conductor de un camión contratado en el sector minero gasta su salario en materiales de construcción para construir una casa para su familia.
3. **Vínculos secundarios o laterales:** se relacionan con los conocimientos tecnológicos y de información y la infraestructura necesarios para que funcione la cadena de valor de la IE. Estos pueden beneficiar a la economía en general y pueden subdividirse en:
 - Vínculos de conocimiento tecnológico: se relacionan con la transferencia de conocimiento y tecnología a otros sectores. Por ejemplo, el software desarrollado para algún proceso en minería, puede servir de experiencia para desarrollar un proceso en otra industria.

- Vínculos espaciales o infraestructura: se relacionan con los beneficios asociados con la infraestructura desarrollada para un proyecto de IE que beneficia a otros actores de la economía. Por ejemplo, una mina de cobre probablemente requerirá infraestructura ferroviaria. Otras empresas (del sector minero y no minero) y los pasajeros se beneficiarán de esta infraestructura ferroviaria si se les otorga acceso.

Existen críticas importantes a las políticas de industrialización basadas en desarrollar encadenamientos con la industria extractiva. Primero porque no resuelve el problema de la dependencia de la explotación de materias primas, de hecho, la puede profundizar. Y segundo porque tanto en minería como en petróleo, las estrategias de industrialización implican grandes inversiones cuyos resultados económicos no son siempre positivos para los países.

Las políticas de diversificación han tenido resultados variados. Algunos países han logrado avanzar con políticas de industrialización (por ejemplo, Chile y Malasia, reseñados por Lebdioui (2019)) y otros han crecido con políticas neutras orientadas a la estabilización y evitar la enfermedad holandesa (por ejemplo, Noruega). Por todo esto, no existe consenso sobre la mejor estrategia de diversificación, y finalmente es el contexto de cada país y como se implementan las políticas las que determinan los resultados.

(FP)

Lecturas recomendadas

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2016. *Linkages to the Resource Sector. The Role of Companies, Government and International Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/files/2016/07/Linkages-to-the-resource-sector-GIZ-CCSI-2016.pdf.pdf>

Kaplinsky, Raphael; Farooki, Masuma; Alcorta, Ludovico and Rodousakis, Niki. 2012. *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies. The Experiences of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization UNIDO.

Lebdioui, A. 2020. *Economic Diversification and Development in Resourcedependent Economies: Lessons from Chile and Malaysia (Doctoral thesis)*. Centre of Development Studies University of Cambridge.

IMPACTOS TERRITORIALES DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA

8. Planificación territorial y marcos institucionales para la gestión ambiental y social

Planificación territorial

Las industrias extractivas generan cambios drásticos y, frecuentemente, a gran escala en los territorios donde se establecen. Los potenciales impactos negativos de las industrias extractivas ponen en riesgo medios de vida tradicionales, como agricultura y ganadería, consumen y deterioran recursos hídricos, y dificultan la puesta en marcha de actividades económicas alternativas. En ese contexto, la planificación territorial es una herramienta para organizar el uso del territorio, minimizando conflictos y asegurando su sostenibilidad. Para ello se determinan políticas de uso del territorio y sus recursos que tratan de equilibrar objetivos económicos, ambientales y sociales.

Muchos gobiernos y empresas extractivas son reticentes a la realización de procesos de planificación territorial porque estiman que pueden suponer un freno a la inversión. Sin embargo, estos procesos, en principio, no conllevan un veto a las actividades extractivas, sino que, a partir de criterios medioambientales y sociales, determinan dónde y bajo qué condiciones pueden desarrollarse las diferentes actividades económicas. Por lo tanto, aunque los planes de uso del territorio pueden identificar lugares vetados para la actividad extractiva, la existencia de reglas claras puede también promover la inversión al señalar con claridad las áreas donde las empresas pueden explorar y extraer recursos con menores impactos medioambientales y sociales, reduciendo así el riesgo de conflicto con las comunidades locales.

La elaboración de la planificación territorial conlleva el estudio de las características naturales del territorio, su uso a lo largo de la historia, su relación con los territorios circundantes, las oportunidades y limitaciones para el desarrollo de distintas actividades económicas, etc. Esos estudios requieren una gran cantidad de información y la participación de todos los actores involucrados. El análisis de toda esa información sirve para generar distintos escenarios que tienen que ser después consensuados.

La elaboración de estos planes, su alcance y su uso forman parte de los marcos institucionales a través de los que cada país regula la actividad extractiva en los espacios locales.

Marcos institucionales para la gestión ambiental y social

De acuerdo con el precepto 5 de la Carta de los Recursos Naturales, los costos sociales y ambientales de las industrias extractivas usualmente afectan de manera desproporcionada a las poblaciones cercanas a la zona de extracción. En este sentido, los estados tienen la responsabilidad de acercar las decisiones públicas sobre la extracción de los recursos naturales a la población, incluso desde etapas previas a la extracción.

Es aquí donde surge la importancia de contar con marcos institucionales que aborden, desde distintas dimensiones, los impactos territoriales generados por las industrias extractivas. Hay tres dimensiones que son especialmente importantes regular: los derechos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo, los impactos sociales y los impactos medioambientales.

Los derechos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo es el primer aspecto a considerar. Por lo general, el régimen de propiedad de los recursos naturales está establecido en la constitución de los países. Sin embargo, también debe existir un marco legal claro para aspectos específicos. La legislación debe ser clara sobre cuáles son los derechos sobre las regalías o rentas que existen tanto para los ciudadanos del país como para las comunidades locales. Por otro lado, el acceso y disponibilidad de bienes comunes necesarios, como el agua, también deberían estar regulados por leyes específicas.

La segunda dimensión importante es la determinación de una institucionalidad que regule la participación de la sociedad local. Normalmente está ligada con el marco de descentralización y participación ciudadana.

Los gobiernos necesitan implementar un marco de institucionalidad social para asegurar una buena relación entre las distintas partes interesadas y las comunidades afectadas por la extracción. Esto implica que exista una participación significativa y que se pongan en funcionamiento procedimientos de resolución de conflictos, así como las salvaguardas necesarias para preservar los derechos humanos. Este último punto está profundamente relacionado a la protección de poblaciones indígenas y la aplicación de mecanismos de consulta previa, libre e informada.

La institucionalidad ambiental es el tercer componente del marco institucional. Los países de América Latina vienen implementando leyes relacionadas a la preservación de los ecosistemas desde los años 1970. Sin embargo, es a partir de e 1990 y más claramente después de 2000 cuando surge una preocupación por hacer de los esfuerzos de protección ambiental multisectoriales. Esto significa que son implementadas una serie de leyes marco para gestionar el medio ambiente. Los marcos institucionales para la gestión ambiental deben garantizar un monitoreo y control efectivo de los impactos ambientales de las industrias extractivas. En el plano del monitoreo hace falta un sistema de evaluación ambiental estratégica que acompañe el desarrollo de un proyecto extractivo. Asimismo, las evaluaciones de impacto ambiental deben ser tomadas en cuenta como un insumo básico para los procesos de toma de decisión en cada etapa del proyecto.

Por último, se espera que los marcos institucionales ambientales y sociales se complementen entre sí. Por ejemplo, el proceso de validación de los estudios de impacto ambiental debe tomar en cuenta los mecanismos existentes de participación.

(AH y JAY)

Lecturas recomendadas

Ballón E., Molina R., Viale C., Monge C. 2017. *Minería y marcos institucionales en la región andina*. Lima, Natural Resource Governance Institute, GIZ .

Natural Resource Governance Institute. 2017. *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. Londres, NRGi.

9. Género e industrias extractivas

Mensajes clave:

- Las mujeres son particularmente vulnerables a los cambios ambientales y sociales que produce la actividad extractiva.
- Dentro del sector extractivo prevalece una cultura masculina que impide la inclusión de más mujeres como trabajadoras directas
- Muchas mujeres trabajan en la pequeña minería y minería artesanal, pero hoy se enfrentan a una alta vulnerabilidad laboral por la informalidad y el avance de la minería ilegal.
- Las políticas de participación ciudadana aún son incapaces de incorporar un enfoque de género que sirva para recoger las agendas y visiones de las mujeres en los territorios extractivos
- Es necesario mejorar los sistemas de recojo de información desagregada por género, cuestionar parámetros occidentales y patriarcales, y promover estudios desde la perspectiva de la interseccionalidad y la economía del cuidado.

1. Relaciones de género, recursos naturales e industrias extractivas

Los roles y relaciones de género son construcciones sociales sobre lo que un hombre y una mujer “es” en determinado contexto histórico. Estos roles y relaciones les dan a las personas una identidad y modos de expresarla, pero también las posiciona en lugares de mayor o menor poder en la sociedad (Butler & Soley Beltrán 2006). Históricamente, las mujeres han ocupado posiciones sociales de desventaja, ligadas a un rol de cuidadoras y reproductoras. La modernidad y la instauración de sociedades y economías capitalistas han profundizado esos roles (Federicci 2004).

Los estudios de género y recursos naturales han puesto de relieve el papel activo que millones de mujeres indígenas y campesinas desempeñan en el cuidado del medio ambiente (Shiva 1994). Sin embargo, en contextos de amplia desigualdad social y expansión de lógicas extractivistas, esos mismos grupos de mujeres sufren más riesgos medioambientales y tienden a ser excluidas de los beneficios de la actividad extractiva.

En los todavía escasos estudios de género en relación a las industrias extractivas, hay cuatro temas que centran el interés: trabajo asalariado en el sector, la situación en la minería a pequeña escala (en sus diferentes modalidades), y la participación en los beneficios y en la toma de decisiones.

Respecto al trabajo asalariado, los estudios de género ponen de relieve las barreras culturales que las mujeres enfrentan para entrar en un mercado laboral marcado por una fuerte cultura masculina (Stefanovic & Saavedra 2016). Sin embargo, aunque las mujeres son normalmente excluidas, hay también testimonios de que en algunos contextos la actividad extractiva ofrece oportunidades de desarrollo y mayor autonomía para las mujeres (Tolonen 2018).

Un importante esfuerzo de la literatura sobre género y extractivas se enfocan en el caso de la pequeña minería artesanal, informal y también ilegal. En América Latina

las condiciones de trabajo de mujeres indígenas y campesinas en el sector suele estar marcado por una alta precariedad y condiciones de trabajo que impactan negativamente sobre su salud (Aranibar, Sandi & Lafuente 2017). En Bolivia, las cooperativas mineras excluyen a las mujeres de posiciones de beneficio y poder (Chaparro 2005). En el caso colombiano, las mujeres indígenas mineras poseen un importante rol en reproducir prácticas culturales tradicionales, pero también se encuentran en riesgo ante la expansión de la minería ilegal (Chambilla 2016). En Perú las “pallaqueras” no suelen ganar el sueldo mínimo, poseen menos educación y muchas son jefas de hogar en solitario (Orozco, Eto & Arista 2017).

Existe también desigualdad de género en la distribución de los beneficios que crea la actividad extractiva. Si bien en los países andinos la minería y los hidrocarburos han ayudado a reducir la pobreza, los datos oficiales desagregados muestran que los habitantes de las zonas rurales se han beneficiado menos de esa mejora que los de las zonas urbanas. Esas diferencias son mayores en el caso de las poblaciones indígenas viviendo en zonas rurales y, en todos los espacios y grupos de población, las mujeres son las que menos se han beneficiado (Paredes 2016). Algunos estudios de caso en minería discuten qué sucede en el ámbito comunal y familiar para entender cómo los roles de género contribuyen a excluir a mujeres en sociedades patriarcales (Cuadros 2010).

Finalmente, otro grupo de estudios se han centrado en la participación de las mujeres en las tomas de decisión, consultas públicas y planes de desarrollo vinculados a la puesta en marcha de operaciones mineras y petroleras. El caso canadiense sirve como un referente importante para visualizar los límites de esta participación. A pesar de tener normas progresivas e inclusivas de reconocimiento indígenas (y crecientemente una agenda feminista explícita), los procesos de participación ciudadana fallan en comprender cómo se toman decisiones a nivel local, obviando la voz de las mujeres en territorios extractivos (O’Faircheallaigh 2011). En Perú a pesar de los avances en materia de participación y consulta ciudadana, los mecanismos disponibles aún carecen de enfoques de género transversales que incorporen las preocupaciones de las mujeres en los planes de desarrollo (Valencia 2017).

2. Cómo analizar relaciones de género y extractivas

Para poder desarrollar mejor conocimiento que informe futuras políticas de género en el sector, es útil incorporar miradas interseccionales, poscoloniales y feministas. La agenda pendiente se podría beneficiar de enfoques relacionales que entiendan al género como una construcción social dinámica en el tiempo y dependiente del contexto.

La interseccionalidad es una rama de la teoría feminista que privilegia la relación entre la condición de género, la raza y la clase social (Crenshaw 1991). América Latina es una región donde por décadas los movimientos sociales y la academia preocupada por la inclusión ha desarrollado esta mirada para entender procesos sociales (Vigoya 2016). Sin embargo, para diseñar estudios aplicados desde la interseccionalidad para la minería y los hidrocarburos, se requiere disponer de más y mejores datos desagregados por género (y no sólo por sexo). Esa desagregación ayudaría a tener una imagen más real de las regiones y localidades extractivas en contraste con las zonas no-productivas (Viale & De la Puente 2018).

Otra barrera importante para incorporar la perspectiva de género es superar las posturas occidentales e incluso “coloniales” que se utilizan para diseñar mecanismos de gobernanza e instrumentos de recolección de información. En el caso canadiense, académicos y líderes de la sociedad civil critican las políticas del sector extractivo

por reproducir categorías de género binarias, ignorando la particularidad de cada sociedad para definir sus roles de género. Se argumenta que esta división contribuiría a reproducir miradas coloniales sobre las poblaciones indígenas donde las mujeres suelen ser entendidas como víctimas antes que como agentes (Kennedy et al 2018). En la región andina las mujeres indígenas viviendo en localidades extractivas han utilizado sus propios marcos culturales para organizarse, definirse y movilizarse (Jenkins 2015).

Otro tema pendiente de ser explorado en los estudios sobre extractivas y género es el caso de la economía del cuidado como parte de la cadena de valor. No existe suficiente información ni visibilidad sobre cuáles son los roles económicos que las mujeres cumplen desde el ámbito privado, lo cual sin embargo beneficia directamente a la actividad extractiva (Benya 2015). De esta manera, y como ha sido evidenciado en Perú, los proyectos mineros se benefician de las tareas cotidianas de cuidado que realizan mujeres campesinas y jóvenes migrantes a los nuevos distritos mineros (Pérez, De la Puente & Ugarte 2019).

(LDP)

Lecturas recomendadas

Pérez, L. M., De la Puente Burlando, L., & Ugarte, D. 2019. *Las cuidadoras de los mineros: Género y gran minería en Cotabambas* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico

Stefanovic, A. F., & Saavedra, M. 2016. *Las mujeres en el sector minero de Chile. Propuestas para políticas públicas de igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

10. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas están crecientemente expuestos a los impactos sociales, ambientales, culturales y económicos de las industrias extractivas, tanto en actividades mineras como petroleras. La situación se ha agravado por el incremento de la demanda de estos recursos y las mejoras tecnológicas que permiten acceder y hacer viables a depósitos cada vez más remotos. Esto es también cierto en el caso de Colombia y Perú. En el caso de Perú, casi la totalidad de los pueblos indígenas amazónicos tienen superpuestos lotes petroleros ya licitados o por licitar⁸. Las concesiones minero metalúrgicas se extienden por toda la región andina peruana, notoriamente, aunque no de forma exclusiva, en lugares donde hay una alta concentración de comunidades campesinas. En Colombia, sucede lo mismo con las concesiones mineras en la Amazonía⁹, mientras desde hace muchas décadas se desarrollan grandes operaciones de explotación de carbón en la Guajira y El Cesar que afectan a pueblos indígenas. Además, ambos países tienen un record muy negativo de minería ilegal aurífera en territorios indígenas.

8 Ver https://www.researchgate.net/figure/Map-of-all-current-oil-and-gas-concessions-proposed-concessions-and-technical_fig1_230647201

9 Para la minería en la Amazonia colombiana ver <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-mineria-gran-escala-amenaza-el-territorio-y-la-vida-de-los-pueblos-indigenas-de-la-amazonia-articulo-862293>

En el caso de los pueblos indígenas los impactos de las industrias extractivas se agravan cuando se toma en consideración el significado que tienen sus territorios como base de su existencia y su autonomía. Así lo reconocen claramente el Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En términos generales, las afectaciones de las industrias extractivas a los pueblos indígenas se relacionan con una deficiente presencia del Estado en sus territorios y la ausencia de estándares ambientales y sociales adecuados.

Las familias indígenas obtienen la mayoría de sus alimentos de sus tierras y el agua de sus fuentes de agua fresca (y en algunos casos del subsuelo con pozos). Esa estrecha conexión con el entorno hace que la contaminación del aire, suelos, ríos, lagos y otros recursos naturales incrementa el riesgo de daño. Esto es así para todos los grupos de edad, pero particularmente para los niños y niñas, y para las mujeres en edad de tener hijos. La extracción de recursos conlleva un alto riesgo de que los alimentos tradicionales de los pueblos indígenas, producidos localmente (animales y vegetales), acumulen contaminación de sustancias químicas.

Algunos pueblos indígenas han estado expuestos a contaminación como resultado de actividades extractivas por largos períodos de tiempo. Cuando un territorio indígena y su población están expuestos simultáneamente a múltiples actividades extractivas se incrementa su riesgo por impactos acumulativos.

Al tener las economías locales indígenas un alto componente de autoconsumo, el impacto de la contaminación tiende a ser subvalorado. Estas características específicas de los pueblos indígenas no son tenidas en cuenta cuando los gobiernos y empresas calculan las compensaciones a las que tienen derecho los pueblos indígenas. Esta situación se va agravada porque, con frecuencia, sus territorios tienden a ser considerados tierras vacías, disponibles para las actividades extractivas, a pesar de haber sido habitadas desde tiempo inmemorial.

Los impactos de las industrias extractivas frecuentemente suponen una violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El acceso a aire limpio, suelos, agua y alimentos no contaminados son principios fundamentales de la salud física y mental¹⁰. El interés de los gobiernos y las empresas de maximizar los beneficios de la extracción tiende a minimizar el cumplimiento de obligaciones legales, tanto en la definición de las condiciones de la extracción como en la remediación de los impactos que ya han sufrido los pueblos indígenas.

Dada la disparidad de poder entre las empresas extractivas y los pueblos indígenas y comunidades, y la tendencia de los gobiernos a defender los intereses de las empresas, a menudo los casos de contaminación deben ser llevados a tribunales. Allí, los pueblos y comunidades campesinas tienen la carga de probar los daños, lo cual hace muy difícil obtener justicia. La falta de recursos para los litigios y la discriminación imperante perpetúan la falta de información sobre los impactos que las autoridades estatales deberían garantizar, tanto para prevenir como para garantizar la remediación y compensaciones. En algunos casos, el desarrollo de las operaciones puede llevar a la reubicación de la población indígena, alejándolos de los territorios donde se afincan valores culturales y espirituales. En el caso de pueblos en aislamiento voluntario, cuyos territorios no están exentos del riesgo de contaminación por actividades

10 Knibbs, L., Sly, P. (2014). Indigenous health and environmental risk factors: an Australian problem with global analogues. *Global Health Action* 7:1-4.

extractivas, los riesgos a la salud física y mental son aún mayores. En Colombia se ha reportado un impacto significativo de la actividad extractiva en los desplazamientos forzados de población indígena que se suma a la originada por la violencia.¹¹

Desde inicios de la década de 1990, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) llamaron a prestar atención a la salud de los pueblos indígenas. Desde entonces los servicios de salud se han extendido. Sin embargo, la baja calidad de las infraestructuras y servicios, la falta de inversión en la salud rural, y la falta de políticas a nivel nacional para responder a la “pandemia silenciosa”¹² denunciada por las Naciones Unidas hacen que en Perú y Colombia la población indígena afectada en su salud por las actividades extractivas no reciban la atención debida. Pueblos indígenas en ambos países han denunciado la falta de interés de los sistemas estatales de salud para documentar la situación sanitaria a fin de evitar posibles costos atribuibles a la industria. Los impactos en la salud de los pueblos indígenas están lejos de estar siendo considerados como riesgo y de ser internalizados en los costos de la industria extractiva y la contabilidad fiscal para hacer frente a esta realidad y tomarlos en consideración en la toma de decisiones.

En el último medio siglo, los marcos legales e institucionales de derechos humanos con relación a pueblos indígenas y a las sustancias tóxicas han avanzado, pero no siempre las legislaciones nacionales han sido ajustadas a estos marcos internacionales. A pesar de que, por implicar potenciales afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas, las actividades extractivas eventualmente son objeto de procesos de consulta, tanto en Colombia como en Perú, los pueblos afectados tienden a no ver garantizados sus derechos mediante estas, sea que las consultas las realicen las empresas como en el primer caso, o el Estado, como en el caso peruano.

En este contexto es importante que los pueblos indígenas conozcan y exijan sus derechos incluyendo el derecho a la vida, a la integridad física y mental, el derecho a la integridad de su territorio y a no ser discriminados, a exigir información y transparencia, participación, justicia y reparación. Los pueblos indígenas tienen derecho además a exigir que la consulta previa permita tanto denegar el consentimiento como incidir en las condiciones de las futuras operaciones extractivas a fin de garantizar sus decisiones referidas a sus opciones de desarrollo, el derecho a beneficios y de compensación, además de los derechos laborales.

(FB)

11 Ver <http://encuentromegaproyectosymineria.blogspot.com/2011/10/mapa-de-mineria-petroleo-y-violacion-de.html>

12 Así se refiere el Relator Especial de Naciones Unidas sobre desechos tóxicos a los impactos de las actividades extractivas y del uso extensivo de pesticidas, en particular cuando se trata de niños (A/HRC/33/41).

11. Participación ciudadana y consulta previa

Mensajes clave

- La participación ciudadana se entiende como el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos
- En relación con el sector extractivo, la participación busca garantizar que la toma de decisión considere las implicaciones de los proyectos para las comunidades y sus territorios
- Entre los mecanismos más comunes de participación ciudadana en el sector extractivo destacan la consulta ciudadana y la consulta previa.
- A pesar de registrarse una mayor participación, persisten obstáculos relacionados con la percepción de sus efectos sobre los proyectos, las implicaciones jurídicas y la asimetría de información y poder de los actores involucrados

¿Qué es la participación?

La participación es un elemento fundamental de la democracia, que hace referencia a la noción de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. Desde la democracia directa de la antigua Grecia hasta nuestros días, la idea de participación ha estado presente en los diferentes sistemas políticos como el elemento que permite conectar a los ciudadanos con los procesos de toma de decisión.

En las democracias representativas contemporáneas, la participación se manifiesta en diferentes espacios y a través de diferentes mecanismos. Por un lado, se encuentra la participación política, ligada estrechamente al ámbito electoral y específicamente al derecho a elegir y ser elegido consagrado constitucionalmente. Por otro, la participación ciudadana, que puede desarrollarse a través de las instituciones o fuera de ellas y no se encuentra ligada con el componente político-electoral. Sin embargo, cabe resaltar que esta distinción analítica es más difícil de establecer en la práctica participativa cotidiana (Jahncke Benavente y Meza 2010).

En América Latina, según datos de Latinobarómetro en 2018, el 48% de los ciudadanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, solamente el 13% confía en los partidos políticos. En contextos de desafección política y bajo nivel de legitimidad de los partidos políticos como encargados de conectar las demandas ciudadanas con las políticas públicas, la participación ciudadana surge como un vehículo para promover el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, generando espacios de control para la posterior rendición de cuentas.

La participación ciudadana en la toma de decisiones en las industrias extractivas

La industria extractiva es un sector clave en muchas de las economías de América Latina. Se calcula que el valor de las reservas de combustibles fósiles equivale a casi cuatro veces el PIB de toda la región entre 2003 y 2014 (Vieyra et. al. 2019). Sin embargo, por décadas, la toma de decisiones ha sido opaca y, en muchos casos, los altos niveles de ingresos del sector han encubierto o promovido el uso indebido de recursos y la corrupción.

En América Latina, en los últimos años, la sociedad civil ha comenzado a organizarse con el objetivo de exigir la publicación de información sobre diferentes aspectos relacionados con los acuerdos alcanzados entre gobiernos y empresas extractivas. Se busca poner de relieve la evidente desconexión entre los recursos que produce el sector y su traducción en bienestar y prosperidad para la región y sus habitantes. Además, debido a los efectos potencialmente nocivos de los proyectos extractivos sobre el territorio, las comunidades y el medioambiente en general, los ciudadanos se han organizado para hacer oír su voz.

Los ciudadanos se lograrán beneficiar de la riqueza solo si el proceso de toma de decisiones alrededor de una potencial exploración y extracción se construye a partir de una estrategia nacional inclusiva e integral, un marco legal claro e instituciones competentes (NRGI 2014). Esta estrategia debe proyectarse en el largo plazo e incluir a la sociedad civil. La probabilidad de éxito está estrechamente correlacionada con el nivel de participación y apertura de las consultas en las que se cimiente (NRGI 2014). Sin embargo, como en muchas otras áreas de su competencia, los gobiernos –por presiones electorales, del sector privado o incluso por incapacidad– suelen avanzar en la exploración y posterior explotación de los recursos naturales sin haber diseñado una estrategia integral e inclusiva de largo plazo.

Los mecanismos de participación

En respuesta a la dificultad de contar con estrategias inclusivas e integrales sobre las que se desarrollen los proyectos extractivos, América Latina se ha convertido, en los últimos años, en la región más activa en el mundo cuando se trata de procesos de participación ciudadana para ejercer control sobre proyectos extractivos. Entre los mecanismos más comúnmente utilizados para fomentar la participación en la toma de decisión en el sector extractivo destacan dos: las consultas ciudadanas o populares y la consulta previa. Ambos mecanismos no compiten, sino que son complementarios y pueden incluso potenciar otras formas de participación (Jahncke Benavente y Meza 2010: 80).

a) La consulta ciudadana

La consulta ciudadana es el “mecanismo por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a consultar y ser consultados mediante el sufragio sobre los actos de gobierno de trascendencia, nacional, regional o local (...) que puedan afectar los derechos fundamentales de las personas, siempre que estén previamente informados en la materia respecto de la que se va a deliberar” (Jahncke Benavente y Meza 2010: 44).

A la hora de diseñar e implementar una consulta ciudadana, se deben tener en cuenta cuatro elementos clave: (i) cuál es el tema sobre el que se quiere consultar y cuál sería el efecto jurídico de la consulta, (ii) quiénes son los actores involucrados (quién consulta, a quién se consulta), (iii) cuál es el territorio en el que se aplicará, y (iv) cuál es el objetivo último de la consulta y qué características tendrá el procedimiento en sí mismo (como se desplegará el mecanismo y si el resultado será vinculante). A estos elementos se le debe sumar la garantía de acceso a información confiable por parte de los actores involucrados. Si bien las compañías extractivas se encuentran en medio del proceso y, en muchos casos, es su accionar el que lleva a que la comunidad apoye la necesidad de una consulta, es el Estado quien debe garantizar que se adopten todos los pasos establecidos por la legislación.

b) La consulta previa

Los ciudadanos que pertenecen a grupos reconocidos como pueblos indígenas gozan del derecho de participación (política) por considerarse ciudadanos de un estado

determinado, con derechos civiles y políticos y, por su condición de pueblo indígena con derecho a su autodeterminación, el cual está amparado bajo el Convenio N.º 169 de la OIT. La consulta previa parte, justamente, de la noción de autodeterminación y la necesidad de garantizar su participación en la toma de decisión sobre su territorio y comunidad.

La consulta previa es entonces el proceso por el cual los gobiernos consultan a los pueblos indígenas y tribales sobre las distintas propuestas legislativas, medidas administrativas, propuestas de políticas y programas que les puedan afectar directamente con el objetivo de lograr consenso o consentimiento (Jahncke Benavente y Meza 2010: 55). En este caso es importante que se respeten los usos y costumbres de la comunidad a la hora de establecer los lineamientos generales para el proceso.

Teniendo en cuenta que el objetivo último de la consulta es lograr consenso entre las partes sobre una decisión que afecta al pueblo indígena o tribal y su territorio, la noción de consentimiento libre, previo e informado, cumple un papel fundamental en el proceso. Que la consulta sea libre refiere a la garantía de que no exista ningún tipo de constreñimiento a la participación, previa pues debe tener lugar antes de que el proyecto en cuestión sea aprobado y, finalmente, debe garantizar el acceso a la información pertinente para el proceso. Esto puede generar un acuerdo total o parcial o, incluso, un no acuerdo. La situación de no acuerdo da lugar a que el Estado tenga la última palabra respecto al futuro del proyecto (Jahncke Benavente y Meza 2010: 64). En casos como la expansión del proyecto Cerrejón en La Guajira en Colombia, que afectaba a la comunidad indígena Wayuu, forzándole a reasentarse, el Estado estableció la implementación de la consulta previa como respuesta al trabajo de diferentes organizaciones sociales que exigían voz en el proceso.

Los obstáculos a la participación en el sector extractivo

La implementación de estos mecanismos no ha estado exenta de obstáculos. La inconsistencia con la que diferentes instituciones han abordado la cuestión de las consultas ha contribuido a desacreditarlas y a que en algunos casos se estigmatice a quienes apoyan su realización. En otros casos, se consideran una mera formalidad.

Si bien consagradas constitucionalmente en la mayoría de países, en la práctica estas instancias son vistas por gobiernos y empresas extractivas como “costos” inherentes al desarrollo de un proyecto. Procesos por los que hay que pasar, pero a los que se percibe como obstáculos. Esto se refleja, por ejemplo, en la asimetría de información entre Gobierno, empresa y ciudadanía a la hora de implementar estos procesos. Las consultas se ven también condicionadas por los debates irresueltos sobre la propiedad del subsuelo y, por ende, sobre la capacidad de Estado nacional, subnacional y comunidades locales de tener voz en el proceso de toma de decisión.

A pesar de la importancia de contar con procesos transparentes que se fortalezcan con la participación de la ciudadanía para una toma de decisiones inclusiva, América Latina todavía tiene un largo camino que recorrer para garantizar espacios adecuados de participación. La participación en la toma de decisiones pública se encuentra en el centro de la noción de democracia y debido a la relevancia para la economía, la sociedad y el medioambiente que tienen los proyectos extractivos, la necesidad de consultar y contar con apoyo ciudadano es fundamental.

(MB)

Lecturas recomendadas

Vieyra, J.C., Kaufmann, D y Robinson, M. 2019. *¿Cómo seguir mejorando la transparencia de las industrias extractivas?* Disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/transparencia-de-las-industrias-extractivas>

Jahncke Benavente, J. y Meza, R. 2010. *Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica: Análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos de industrias extractivas*. Lima: CIDSE.

12. Conflictos locales por industrias extractivas

Mensajes Clave:

- La expansión de las industrias extractivas en América Latina ha conllevado un aumento de la conflictividad social.
- Existen distintos tipos de conflictos que responden a distintas causas.
- Los conflictos sociales en torno a las industrias extractivas suelen ser complejos, tener más de una causa, involucrar a multitud de actores con intereses diversos y cambiar a lo largo del tiempo.
- En una perspectiva agregada, los conflictos sociales han dado poder a las poblaciones locales frente a las industrias extractivas. Sin embargo, cuando se examina cada caso, los resultados de los conflictos son muy diversos y, frecuentemente, el coste en vidas y sufrimiento es demasiado alto.

La expansión de las industrias extractivas en Latinoamérica, especialmente de la actividad minera, ha ido acompañada de un significativo aumento de la conflictividad social en las localidades y regiones donde se realiza la extracción. En el pasado, esos conflictos locales se debían fundamentalmente a las condiciones laborales de los mineros y trabajadores petroleros. En las últimas dos décadas, sin embargo, las poblaciones locales se movilizan y protestan por un rango más amplio de razones.

¿Qué es un conflicto local por industrias extractivas?

Se entiende como tales a aquellos conflictos en los que existen movilizaciones sociales convocadas por organizaciones campesinas, comunidades indígenas, organizaciones de base o autoridades locales de distinto tipo, en el entorno de operaciones mineras y petroleras.

No toda movilización es un conflicto, sólo aquellas que interrumpen la normalidad de la vida cotidiana porque en su desarrollo se genera algún tipo de violencia, en la movilización o en la represión de la misma.

Para entender mejor los conflictos sociales por industrias extractivas, es importante no reducirlos a su manifestación pública más llamativa, sino considerar las razones y motivos que llevan a la ciudadanía a protestar. Normalmente, esas razones tienen que ver con la existencia de distintos actores (grupos) con intereses y/o valores diferentes.

¿Qué factores influyen en la existencia de conflictos?

Se ha tendido a denominar a los conflictos sociales por industrias extractivas como conflictos socioambientales. No obstante, una revisión del conjunto de conflictos desvela que hay muchas razones potenciales para que, al lado de minas y campos petroleros, haya conflictos: problemas medioambientales, desposesión de tierra y recursos, amenaza a los medios de vida, persistencia de la pobreza y crecimiento de desigualdad, desacuerdo con la forma de repartir los beneficios de la extracción, incumplimiento de acuerdos previos con las empresas y el Estado, frustración de las expectativas generadas, etc.

En los últimos años, diferentes estudios académicos han analizado los factores que influyen en la incidencia de conflictos en el entorno de las industrias extractivas. Algunos se han centrado en el estudio de caso para entender la complejidad de cada conflicto, mientras que otros han abordado la comparación de múltiples casos para descubrir tendencias comunes. Los elementos centrales son los siguientes:

- 1) **La pobreza** aparece en casi todos los estudios como un factor importante. Cuanto mayor es el nivel de pobreza, mayor incidencia de conflictos sociales cabe esperar. La alta incidencia de conflictos en el sector minero-petrolero es consistente con el hecho de que muchas de las operaciones mineras y petroleras se desarrollan en entornos marcados por altos índices de pobreza.
- 2) **La generación o acentuación de desigualdades entre grupos sociales** tiende a incrementar la probabilidad de que existan conflictos. En poblaciones rurales relativamente poco diferenciadas, el hecho de que algunas personas se vinculen laboralmente al sector extractivo –ya sea directa o indirectamente- tiende a fomentar las desigualdades.
- 3) **La intensificación de la actividad extractiva** en un territorio, y el correlativo aumento de los impactos medioambientales que conlleva, tienden a estar asociados con la existencia de conflictos locales.
- 4) **La competencia de la actividad extractiva con el sector agropecuario por el control de recursos.** La gran minería y las explotaciones petroleras consumen grandes cantidades de agua que, con frecuencia, devuelven al medio en peores condiciones, y necesitan controlar amplias extensiones de territorio. Las poblaciones que dependen del sector agropecuario para su subsistencia tienden a oponerse a la presencia de nuevas industrias extractivas.
- 5) **El tipo de empresa involucrada influye en incidencia de conflictos.** Las grandes empresas multinacionales enfrentan mayor oposición que las empresas nacionales, sean estas privadas o públicas. Esa mayor incidencia de conflictos no está directamente relacionada con la calidad de sus estándares técnicos, sociales o medioambientales.
- 6) **La renta económica** generada por las operaciones tiende a estar positivamente correlacionada con la incidencia de conflictos. Cuanto mayores son los beneficios de una operación, mayor es la probabilidad de que existan conflictos. Por eso, las grandes operaciones en momentos de precios altos tienden a generar más conflictos a su alrededor.
- 7) Finalmente, algunos estudios apuntan a que **gobiernos subnacionales más competentes** pueden jugar un papel moderador y reducir las protestas. Aunque la hipótesis es razonable, las evidencias empíricas no son concluyentes.

Es importante señalar que los distintos estudios recogen factores que aumentan la probabilidad de que existan conflictos, pero en ningún caso suponen que su presencia asegure la conflictividad social.

Distintos tipos de conflictos

Hay distintas maneras de clasificar los conflictos atendiendo a los objetivos que persiguen. Aquí se presenta una que, como toda tipología, simplifica la realidad; sin embargo, ayuda a facilitar el análisis:

TIPO DE CONFLICTO	DESCRIPCIÓN
Tipo 1 Movimientos anti-extracción	El objetivo es detener la construcción de nuevas operaciones o la expansión de las existentes. Reclamación de derechos
Tipo 2 Mecanismo de negociación de las condiciones de explotación	Estrategia para la preparación de la negociación con las compañías sobre las condiciones de la extracción. Reclamación de derechos
Tipo 3 Mecanismo de negociación de compensaciones materiales	Estrategia para la preparación de la negociación con las compañías sobre compensaciones materiales. Reclamación de beneficios
Tipo 4 Control de transferencias fiscales	Control y uso de las transferencias fiscales ligadas a la explotación de los recursos naturales.

Para entender esta clasificación es importante tener en cuenta que:

- 1) Las poblaciones locales no son homogéneas y distintos actores locales tienen distintas agendas y objetivos.
- 2) Los conflictos sociales pueden pasar por distintas fases y pueden transformarse de un tipo a otro. Por ejemplo, es posible que antes de la construcción de una operación la población esté en contra, pero una vez construida los conflictos vayan encaminados a negociar compensaciones.
- 3) A menudo hay discursos que enmascaran el tipo de conflicto del que se trata, sobre todo cuando estos se usan como estrategia de negociación.

Algunos de los factores generadores de conflictos tienden a estar más vinculados con alguno de los tipos de conflictos. Por ejemplo, el aumento de la renta generada suele dar lugar a conflictos del tipo 3 y 4, mientras que los conflictos del tipo 1 y 2 están más directamente relacionados con la expansión de la actividad, la existencia de impactos medioambientales, o la competencia por recursos. Sin embargo, en muchos casos, no se pueden establecer vinculaciones directas entre factores y tipos porque distintos factores se combinan y pueden generar distintos tipos de conflictos.

La importancia del contexto y los resultados de los conflictos

Ningún conflicto es igual a otro. Todos están muy influidos por la historia de los territorios donde se desarrollan, las interacciones entre los actores involucrados, las redes existentes, y las relaciones entre lo local y lo nacional/internacional. En los últimos años, las comunicaciones y las redes de activismo internacional han hecho

que los conflictos locales pasen fácilmente a tener un mayor alcance, llegando, frecuentemente, a tener relevancia internacional.

De manera muy sintética, se puede afirmar que los resultados de los conflictos varían mucho. Una mirada a largo plazo revela que la capacidad de movilización social local, en interacción con otros factores, ha modificado el balance de poder a favor de las poblaciones locales.

El reconocimiento del derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y, más generalmente, la necesidad de las empresas de obtener la licencia social para operar, son a la vez señales de ese cambio y promotores del empoderamiento de las poblaciones locales.

Sin embargo, una mirada más inmediata a los conflictos concretos pone de manifiesto que estos han sido muy costosos para algunos grupos y organizaciones, dificultando la capacidad de acción colectiva. Frecuentemente, los gobiernos y las empresas extractivas, a veces con la terrible contribución de grupos armados violentos, han criminalizado la protesta, atacado a los líderes y lideresas y generado divisiones dentro de las organizaciones, provocando dolor y debilitamiento de las capacidades locales.

(JAY)

Lecturas recomendadas

Arce, M. 2017. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Arellano-Yanguas, J. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*. Lima: IEP y PUCP.

Bebbington, A. 2012. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Paredes, M. 2017. Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates en Sociología*, 45, 5-32.

BUENAS PRÁCTICAS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

13. 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 Publica 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.

14. 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: NREGI, GIZ.

15. 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 económica 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.



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 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 – NRG. 2014. *La carta de los recursos naturales*. Disponible en: www.resourcegovernance.org

Bibliografía general

Acosta, A. y Brand, U. 2018. “Elementos centrales de la perspectiva del decrecimiento”. En *Salidas del laberinto capitalista: decrecimiento y postextractivismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo

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

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

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

Anderson, James; Hellman, Joel; Jones, Geraint Paul; Moore, Bill; Muller, Helga W.; Pradhan, Sanjay; Ryterman, Randi Susan; Sutch, M. Helen. 2000. *Anticorruption in transition: a contribution to the policy debate*. Washington, D.C.: The World Bank.

Aranibar, A., Sandi, E. Lafuente, D. 2017. *Línea base socioeconómica de la mujer en la minería boliviana*. La Paz: Solidaridad

Arce, M. 2017. *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Arellano-Yanguas, J. 2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*. Lima: IEP y PUCP.

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

Ballón, E., Molina, R., Viale C., Monge C. 2017. *Minería y marcos institucionales en la Región Andina*. Bogotá: GIZ y Natural Resource Governance Institute.

Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F., de la Puente, Lorena. 2017. *La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina*. Lima: NRGi.

Bauer, Andrew. 2014. *Natural Resource Fund Governance: The Essentials*. Natural Resource Governance Institute, Policy Overview: April, 2014.

Bebbington, A. (Ed.) 2007. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bebbington, A. 2012. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bebbington, A. 2013. *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: 2013. Instituto de Estudios Peruanos.

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

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

Benya, A. 2015. "The invisible hands: women in Marikana". *Review of African Political Economy*, Vol. 42, No. 146 (545-560).

Butler, J., and Soley-Beltrán, P. 2006. *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós.

Caldecott, B., Harnett, E., Cojoianu, T., Kok, I., & Pfeiffer, A. 2016. *Stranded assets: a climate risk challenge*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

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.

Chambilla, B. 2016. "Mujeres mineras y el trabajo minero itinerante en la Cooperativa Chorolque". *Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, núm. 39. La Paz: T'inkazos

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

Chaparro Ávila, E. 2005. *Las mujeres en la pequeña minería de América Latina: el caso de Bolivia*. Santiago de Chile: CEPAL.

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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2013. *Mining Contracts: How to Read and Understand Them*. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/2013/12/16/mining-contracts-how-to-read-and-understand-them/>

Columbia Center on Sustainable Investment CCSI. 2016. *Linkages to the Resource Sector. The Role of Companies, Government and International Development Cooperation*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Disponible en: <http://ccsi.columbia.edu/files/2016/07/Linkages-to-the-resource-sector-GIZ-CCSI-2016.pdf.pdf>

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.

Corporación Latinobarómetro. 2018. *Informe Latinobarómetro 2018*. Disponible en www.latinobarometro.org

Cortes, Hernan y Itriago, Deborah. 2018. *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Madrid: Oxfam Intermon

Crabtree, John y Durand, Francisco. 2017. *Perú: élites de poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Crenshaw, K. 1991. "Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color". *Stanford Law Review*, 43 (6), 1241-1299

Cuadros, J. 2010. *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino, los casos de Las Bambas y Tintaya*. Lima: Cooperación

D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (Eds.). (2014). *Degrowth: a vocabulary for a new era*. Routledge.

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.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. 2018. *Memorandum de Entendimiento Perú-China. Geopolítica china y recursos naturales en el Perú*. Lima: DAR.

Devlin, Dan. 2018. *Limiting the impact of excessive interest deductions on mining revenue*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF).

Dussel Peters, Enrique. 2019. "China's Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges". August 29. The Carter Center.

Dussell Peters, Enrique. 2018. China's Foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/e1a399b3-en>

Dussel Peters, Enrique, Armony, A. Cui, S. 2018. *Building Development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*. Asian Studies Center, University of Pittsburgh, y Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.

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

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

Federici, S. 2004. *Caliban and the witch*. New York: Autonomedia

Garzón, Paulina. 2018. *Handbook on Chinese Environmental and Social Guidelines for Loans and Investments Abroad: A Guide for Local Communities*. Bank Information Center.

Gómez Sabaíni et al. 2015. *El impacto fiscal de la extracción de recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL.

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>

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*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Harvey, D. 2014. *Diecisiete contradicciones del capitalismo*. Quito: IAEN.

- Haslam, P. A., & Ary Tanimoune, N. 2016. The determinants of social conflict in the Latin American mining sector: new evidence with quantitative data. *World Development*, 78, 401-419.
- Paredes, M. 2017. Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates en Sociología*, 45, 5-32.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. 2001. La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo* (septiembre), 31 -45. Fondo Monetario Internacional.
- Jahncke Benavente, J. y Meza, R. 2010. *Derecho a la participación y a la consulta previa en Latinoamérica: Análisis de experiencias de participación, consulta y consentimiento de las poblaciones afectadas por proyectos de industrias extractivas*. Lima: CIDSE.
- Jenkins, Katy. 2015. Unearthing women’s anti-mining activism in the Andes: Pachamama and the “Mad Old Women”. *Antipode*, 47 (2). pp. 442-460
- Kaplinsky, Raphael; Farooki, Masuma; Alcorta, Ludovico and Rodousakis, Niki. 2012. *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies. The Experiences of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization UNIDO.
- Karl, Terry L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Kennedy, S., Kuokkanen, R. & Mills, S. 2018. “Gendered Environmental Assessments in the Canadian North: Marginalization of Indigenous Women and Traditional Economies”. *The Northern Review* 47 (pp) 135–166. Yukon College, Canada.
- Lebdoui, A. 2020. *Economic Diversification and Development in Resource dependent Economies: Lessons from Chile and Malaysia (Doctoral thesis)*. Centre of Development Studies University of Cambridge.
- Leff, Enrique. 2008. “Decrecimiento o desconstrucción de la economía”. *Polis* (21).
- Manley, D., Cust, J. F., & Cecchinato, G. 2017. “Stranded nations? The Climate Policy Implications for Fossil Fuel-Rich Developing Countries”. *OxCarre Policy Paper*, 34.
- Milhayi, David & Fernández, Liliana. 2018. *How Did Fiscal Rules Hold Up in the Commodity Price Crash?* New York: Natural Resource Governance Institute
- Myers, Margaret, and Rebecca Ray. 2019. *China in Latin America: Major Impacts and Avenues for Constructive Engagement; A U.S. Perspective*. The Carter Center.
- Natural Resource Governance Institute – NRG. 2014. *Natural Resource Charter*, 2nd edition. New York: NRG.
- Natural Resource Governance Institute – NRG. 2014. *La carta de los recursos naturales*. Disponible en www.resourcegovernance.org
- Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015. *Fiscal Regime Design. What Revenues the Government Will be Entitled to Collect*. New York: NRG.
- Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015a. Revenue Management and Distribution Addressing the Special Challenges of Resource Revenues to Generate Lasting Benefits. *NRGI Reader*: March 2015

Natural Resource Governance Institute – NRG. 2015b. Fiscal Rules and Natural Resource Funds Methods to Save and Stabilize Revenues. *NRGI Reader*: March 2015

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

Niu, Haibin. 2019. *Building Development Partnership: Engagement Between China and Latin America*. The Carter Center.

O’Faircheallaigh, C. 2011. Indigenous women and mining agreement negotiations: Australia and Canada. En: Lahiri-Dutt, Kuntala (ed). *Gendering the Field: Towards Sustainable Livelihoods for Mining Communities*. ANU Press.

Orozco, O., Eto, G. and Arista, F. 2017. “Pallaqueras, entre piedras y oro. Diagnóstico participativo en las regiones de Arequipa, Ayacucho y Puno”. Lima: Solidaridad, Red Social. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/0B2kbc1Ce8R_obEY4V3V6RG5rVk0/view

Open Oil. 2012. *Oil Contracts – How to read and understand them*. Disponible en: <https://openoil.net/portfolio/oil-contracts/>

Paredes, M. 2016. *Los Efectos del Boom de las Actividades Extractivas en los Indicadores Sociales*. Lima: Natural Resource Governance Institute and Ford Foundation

Pérez, L. M., De la Puente Burlando, L., y Ugarte, D. 2019. *Las cuidadoras de los mineros: Género y gran minería en Cotabambas* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico

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.

Ray, R., Gallagher, K. P., López, A., y 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.

Ray, Rebecca, Kevin P. Gallagher and Cynthia Sanborn, eds. 2019. *Development Banks and Sustainability in the Andean Amazon*. London: Routledge Studies in Economic Development.

Readhead, Alexandra. 2018. *Tax incentives in mining: minimizing risk to revenue*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-incentives-in-mining-minimising-risks-to-revenue-oecd-igf.pdf>

ResourceContracts.org. 2015. Repositorio de contratos públicos de petróleo, gas y minería desarrollado por Banco Mundial, Natural Resource Governance Institute (NRGI), y Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI)

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

Sanborn, Cynthia A. y Víctor Torres. 2009. *La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico y CooperAcción.

- Sánchez, Ricardo (ed.). 2019. *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. CEPAL, GIZ.
- Santa Gadea, Rosario. 2018. "Understanding the Chinese Belt and Road Initiative", in *ReVista: Harvard Review of Latin America*, Fall 2018, pp. 66-70.
- Schram, Sanford. 1999. Introduction. En: Schram, Sanford y Samuel Beer: *Welfare Reform: A Race to the Bottom?* Washington D.C. Woodrow Wilson Center Press.
- Shiva, V. 1994. "The seed and the Earth. Biotechnology and the Colonization of Regeneration". En: Shiva, V. (ed.), *Close to home, women reconnect ecology, health and development worldwide*, Philadelphia PA and G. Islands: New Society Publishers, 128
- Sovacool, B. K., Ali, S. H., Bazilian, M., Radley, B., Nemery, B., Okatz, J., & Mulvaney, D. 2020. Sustainable minerals and metals for a low-carbon future. *Science*, 367(6473), 30-33
- Stefanovic, A. F., & Saavedra, M. 2016. *Las mujeres en el sector minero de Chile. Propuestas para políticas públicas de igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Tolonen, A. 2018. "Endogenous Gender Norms: Evidence from Africa's Gold Mining Industry." *CDEP CGEG WP No. (62)*. Columbia University
- Valencia, A. 2017. "Participación ciudadana en la gestión ambiental del sector minero en el Perú: Reflexiones para la incorporación de una mirada de género". *Cuadernos de Investigación (3)*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vasquez, Patricia I., David Humphreys, Ana Elizabeth Bastida. 2018. "China's engagement in the mineral sector in Latin America: Lessons learned and opportunities for international cooperation". *European Policy Brief No. 8*, STRADE.
- 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*. Natural Resource Governance Institute, German international cooperation -GIZ.
- Vieyra, J.C., Kaufmann, D y Robinson, M. 2019. *¿Cómo seguir mejorando la transparencia de las industrias extractivas?* Disponible en <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/transparencia-de-las-industrias-extractivas>
- Vigoya, M. V. 2016. La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista*, 52, 1-17.
- Wise, Carol. 2020. *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Minimizing) on China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press.

