
HACIA UNA NUEVA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE EL SECTOR EXTRACTIVO Y SU ROL EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**GRUPO
LATINOAMERICANO
SOBRE EL SECTOR
EXTRACTIVO
(GLASE)**

Desafíos y propuestas para el sector extractivo un motor de desarrollo social, ambiental, económico e institucionalmente sostenible



HACIA UNA NUEVA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE EL SECTOR EXTRACTIVO Y SU ROL EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Hacia una nueva visión compartida sobre el sector extractivo y su rol en el desarrollo
sostenible de América Latina y el Caribe / Banco Interamericano de Desarrollo.

p. cm. — (Monografía del BID ; 817)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Mineral industries-Social aspects-Latin America. 2. Mineral industries-Social
aspects-Caribbean Area. 3. Mineral industries-Environmental aspects-Latin America.
4. Mineral industries-Environmental aspects-Caribbean Area. 5. Sustainable
development-Latin America. 6. Sustainable development-Caribbean Area. I. Banco
Interamericano de Desarrollo. Sector de Infraestructura y Energía. II. Serie

Palabras clave: Sector Extractivo, Desarrollo Sostenible, América Latina y el Caribe

Códigos JEL: O35, O43, O54, Q30, Q35, Q38

www.iadb.org

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una li-
cencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO
3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede
ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al
BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amis-
tosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL).
El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del
logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo
de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan
el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los
países que representa.



RESUMEN EJECUTIVO

Este documento resume los acuerdos del Grupo Latinoamericano sobre el sector extractivo (GLASE), impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para construir una nueva visión sobre el rol del sector extractivo (SE) en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe (ALC). Entiéndese al SE como el conjunto de actividades relacionadas con la producción de minerales, petróleo y gas, lo cual direcciono el diálogo hacia la actividad de gran escala que produce la totalidad de los hidrocarburos y una muy alta proporción de minerales y metales. Eso no excluye la importancia central de abordar la situación de otras formas de extracción minera, incluyendo las de carácter no formal.

El principal reto del SE, y el cual impulsa constantemente los esfuerzos de dialogo y búsqueda por soluciones innovadoras y compartidas, es enfrentar con éxito la paradoja en que vive. Por un lado, crea valor y es un importante contribuyente al desarrollo económico de la región. Por otro, es la principal fuente de conflictos socioambientales, los cuales crecen con el tiempo, al punto de poner en peligro el propio desarrollo del sector. Afrontar este reto de manera exitosa supone comprender y resolver las causas de esa conflictividad, junto con potenciar, ampliar y distribuir mejor el valor que genera el SE para que contribuya al desarrollo sostenible de ALC.

El GLASE es un colectivo de actores diversos, provenientes de distintos países de ALC, que expresan diferentes visiones e intereses relacionados con el SE, pero con el comprometimiento con el desarrollo sostenible e inclusivo de la región. Se trabajó durante un año y medio compartiendo conocimientos, experiencias y opiniones, todo con el objetivo de aportar a que el SE se consolide como un motor de desarrollo sostenible en la región, reconociendo su diversidad, no solo cultural, sino por la multiplicidad de recursos naturales importantes para la economía global. Este documento, fruto de siete sesiones de trabajo y que recoge 16 propuestas de acción en cuatro ejes centrales de la sostenibilidad (social, ambiental, económica e institucional), resume aquello en lo que el grupo está de acuerdo, sin perjuicio de que, durante el proceso, hayan emergido claras diferencias de opinión entre sus miembros, que enriquecieron la calidad del diálogo y la pertinencia de la visión compartida y las propuestas que aquí se presentan.

AGRADECIMIENTOS

Quienes firmamos el documento agradecemos profundamente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en particular a su presidente Luis Alberto Moreno y a todo el excelente equipo de la Iniciativa para el Sector Extractivo del BID, por brindarnos la oportunidad de reflexionar, aprender, debatir y colaborar en la construcción de una visión compartida sobre el rol del sector extractivo (SE) en un desarrollo social, económico, ambiental e institucionalmente sostenible para nuestra América Latina, el Caribe (ALC) y su gente.

Muy especialmente, agradecemos al recordado Ramón Juan Espinasa Vendrell, quien concibió, lideró y motivó esta iniciativa hasta su prematura partida. Su inteligencia, conocimiento del sector y calidez humana nos marcó a cada uno de nosotros y generó el contexto ideal para un diálogo profundo, diverso y respetuoso.

Confiamos en que este documento cumpla con lo que Ramón tenía en mente y pueda iluminar los caminos a seguir, a fin de que el sector extractivo juegue un rol importante en la promoción del desarrollo sostenible de la región. Quedamos a disposición del BID, principal promotor de esta iniciativa, de los Estados de nuestra región y de otras organizaciones que busquen impulsar la visión y recomendaciones que presentamos en este documento.

LISTA DE PARTICIPANTES

Alcibiades Escué	
Ana Leyva	María de Lourdes Melgar Palacios
Ana María Aranibar	Luis Marchese
Carlos Monge	Luis Pacheco
Claudia Curiel	Marcelo Álvarez
Claudia Jiménez	María Eliana Arntz
Cristina Thomen	Rinaldo Mancin
Daniel Kaufman	Rosa María Ortiz
Diego Hernández	Sergio Morales
Fabio Velásquez	Virgilio Viana
Felipe Celedón	Volker Frank
Francisco Lloreda	Zorel Morales
Facilitación y sistematización:	Álvaro García Hurtado Álvaro García Mintz



Esta iniciativa ha sido coordinada y financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con fondos del Mecanismo Canadiense para el Sector Extractivo (CANEF).

ÍNDICE

HACIA UNA NUEVA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE EL SECTOR EXTRACTIVO Y SU ROL EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Agradecimientos	4
<hr/>	
1. Introducción	14
1.2 ¿Quiénes somos?	14
1.3 ¿Cómo elaboramos este documento?	14
1.4 ¿Qué entendemos por sector extractivo?	16
1.5 ¿Qué entendemos como el principal reto actual del SE?	16
<hr/>	
2. Visión para el SE y sus principales atributos: el rol del sector en el desarrollo sostenible de ALC	19
2.1 Visión compartida sobre el futuro del SE	19
2.2 Atributos esperados sobre contribución al desarrollo del SE	19
2.3 Desarrollo económico sostenible	19
2.4 Desarrollo social sostenible	20
2.5 Desarrollo ambiental sostenible	21
2.6 Desarrollo institucional sostenible	23
<hr/>	
3. Prioridades: desafíos y propuestas	24
3.1 Desafío general para la sostenibilidad: Generar una visión nacional compartida sobre el rol del sector en el desarrollo sostenible del país que habilite políticas de largo plazo.	24
3.1.1 Propuesta: Convocar a diálogos multiactores en cada país, integrados por quienes representen a los diversos intereses que convergen en el SE para formular una visión compartida sobre el rol del SE en el desarrollo nacional.	25



3.2	Desafíos y propuestas para un desarrollo económico sostenible	27
3.2.1	Desafío: Promover la innovación y diversificación productiva.	28
3.2.1.1.	Propuesta: Promover eslabonamientos y clústeres a nivel nacional y regional de clase mundial para la sofisticación y diversificación productiva.	29
3.2.2	Desafío: El Estado como garante de una mejor captura, distribución y uso de los recursos generados en el SE.	31
3.2.2.1.	Propuesta: Crear fondos de estabilización y ahorro intergeneracional.	33
3.2.2.2.	Propuesta: Crear fondo de desarrollo de capacidades institucionales para asegurar un gasto público eficiente y efectivo, especialmente en los territorios ricos en recursos naturales en los que se desarrolla la explotación.	33
3.2.3	Desafío: El Estado como promotor de inversiones sostenibles.	35
3.2.3.1	Propuesta: Crear plataforma nacional de proyectos para la sostenibilidad.	35



3.3	Desafíos y propuestas para un desarrollo social sostenible	36
3.3.1	Desafío: Generar desarrollo sostenible en los territorios donde opera el SE mediante una visión común y acuerdos de beneficio compartido.	36
3.3.1.1	Propuesta: Construir visiones comunes y acuerdos de beneficio compartido en los territorios donde opera el SE.	40
	• Objetivos	40
	• Procedimientos	41

3.3.2	Desafío: Promover la igualdad de género en el SE.	44
3.3.2.1	Propuesta: Adoptar prácticas que aseguren igualdad de género y que transformen el SE de ALC en líder global para su industria.	45
3.3.3	Desafío: Fortalecer las condiciones de salud y seguridad laboral y comunitaria.	46
3.3.3.1	Propuesta: Adoptar compromisos en materia de seguridad laboral para lograr cero fatalidades y llevar esos estándares en la gestión de riesgos de seguridad y salud a las comunidades.	47
3.3.4	Desafío: Promover la consulta a comunidades o grupos étnicos según el Convenio 169 de la OIT.	48
3.3.4.1	Propuesta: Generar condiciones habilitantes para la CPLI, según el Convenio 169 de la OIT.	49



3.4	Desafíos y propuestas para un desarrollo ambiental sostenible	50
3.4.1	Desafío: Conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales locales y globales que presta	50
3.4.1.1	Propuesta: Lograr un balance neto neutro o positivo sobre la biodiversidad en las operaciones del SE.	53
3.4.2	Desafío: Seguridad y calidad hídrica	54
3.4.2.1	Propuesta: Implementar una gestión colaborativa del agua por cuenca o sistema hídrico de los territorios con actividad del SE	55
3.4.3	Desafío: Cambio climático y huella de carbono	57
3.4.3.1	Propuesta: Impulsar una política pública general de reducción de emisiones de GEI que incluya una política del SE específica por cada recurso, con metas concretas y progresivas de disminución de emisiones alineadas con las metas nacionales.	59

3.4.4 **Desafío:** Modernizar la institucionalidad y la legislación ambiental. **59**

3.4.4.1 **Propuesta:** Aumentar la efectividad de la institucionalidad y de las normas ambientales. **63**



3.5 **Desafíos y propuestas para un desarrollo institucional sostenible** **64**

3.5.1 **Desafío:** Generar información habilitante. **65**

3.5.1.1 **Propuesta:** Crear plataforma de información estratégica para la toma de decisiones o fortalecer los procesos EITI. **67**

3.5.2 **Desafío:** Promover o fortalecer estrategias y mecanismos de ordenamiento territorial (OT). **68**

3.5.2.1 **Propuesta:** Consensuar criterios y condiciones para el OT, su legislación y aplicación. **69**

3.5.3 **Desafío:** Primar la transparencia y el combate a la captura del Estado y la corrupción. **70**

3.5.3.1 **Propuesta:** Combatir la captura del Estado y la corrupción. **71**

3.5.3.2 **Propuesta:** Implementar plataformas institucionales de transparencia y rendición de cuentas o adoptar los procesos EITI. **73**

4. Conclusión **75**

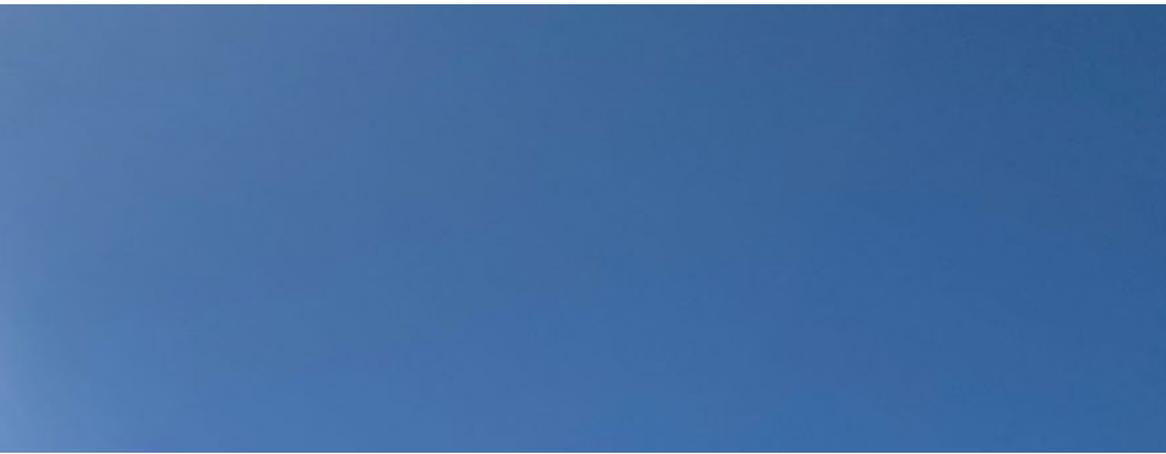
Glosario **76**

Referencias **77**

1

Introducción





1. INTRODUCCIÓN

Este documento recoge los resultados del esfuerzo del Grupo Latinoamericano sobre el Sector Extractivo (GLASE), impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con miras a construir una nueva visión compartida sobre el rol del sector extractivo (SE) en el desarrollo de América Latina y el Caribe (ALC). El documento se estructura del siguiente modo: comenzamos por reseñar brevemente quiénes somos, qué entendemos por SE y cuáles son, desde nuestra perspectiva, sus principales retos hoy. Hecho esto, presentamos nuestra visión de futuro sobre el rol del SE en el desarrollo de ALC, para luego definir sus principales atributos; en seguida, exponemos los desafíos y las propuestas priorizados por el GLASE, notando que estos no abarcan la totalidad de los desafíos que analizamos durante nuestro diálogo, pero creímos pertinente priorizarlos para dar cuenta de los principales y ofrecer propuestas de cómo abordarlos.

1.2 ¿Quiénes somos?

Somos un grupo de actores diversos, provenientes de distintos países de ALC, que, aunque expresamos diferentes intereses relacionados al SE, estamos todos comprometidos con el desarrollo sostenible de la región y de nuestros países.

Es importante reconocer que quienes participamos en este diálogo entendemos que el SE realiza un aporte económico importante en varios de nuestros países. No obstante, consideramos que también, en algunos casos, ha habido mal manejo de los recursos naturales y que el SE debe mejorar su contribución al desarrollo sostenible de la región, lo que implica la necesidad de profundos cambios en las prácticas de los agentes privados, públicos y sociales.

Somos conscientes también de que la premisa según la cual el SE puede jugar un rol importante para impulsar un desarrollo sostenible no es compartida por toda la ciudadanía.

Tomando en cuenta todo lo anterior, esperamos, como resultado de este proceso, ofrecer una visión compartida sobre el potencial del SE como contribuyente estratégico al desarrollo sostenible de nuestra región,

aportando al debate en torno a la importancia y a las condiciones para impulsarlo. De hecho, confiamos en que, como resultado de este documento, surjan iniciativas nacionales y regionales para que el SE contribuya a ampliar las posibilidades de desarrollo integral de nuestros países en los próximos 20 años.¹

1.3 ¿Cómo elaboramos este documento?

Hemos trabajado durante un año y medio, compartiendo nuestros conocimientos y experiencias con el objetivo de aportar para que el SE se consolide como uno de los motores de desarrollo sostenible de ALC, reconociendo que somos una región diversa que contiene una multiplicidad de recursos naturales importantes para la economía global.

Para desarrollarlo, el BID junto a la Consultora Estratégica² operaron como Secretaría Técnica del proceso, que consistió en siete reuniones presenciales de dos o tres días de intenso trabajo. Cada reunión fue precedida de un *White Paper*, donde se ofrecía una recopilación de información técnica de los temas a tratar en ellas. La secuencia temática fue la siguiente:

1ª reunión: visión general del proceso, ejes temáticos y sus principales desafíos

2ª reunión: eje Sostenibilidad Social

3ª reunión: eje Sostenibilidad Económica

4ª reunión: eje Sostenibilidad Ambiental

5ª reunión: eje Sostenibilidad Institucional

6ª reunión: revisión y priorización de desafíos y propuestas

7ª reunión: estrategia de incidencia y sostenibilidad de la agenda GLASE

¹ De hecho, vemos con entusiasmo que el proceso del GLASE ya haya contribuido a movilizar iniciativas nacionales en Chile, Colombia, Panamá y Perú. En la mayoría de ellas, el apoyo del BID ha sido central.

² www.consultoraestrategica.cl

Para cada reunión, la Secretaría Técnica preparó un método de abordaje de los temas a tratar. En general, este consistió en la conformación de subgrupos de trabajo para la identificación de los principales desafíos, su priorización colectiva y, luego, la elaboración grupal de las propuestas de iniciativas para enfrentar los desafíos priorizados.

Entre cada reunión, circuló virtualmente una *memoria viva*, preparada por la Secretaría Técnica, que contenía los resultados y acuerdos parciales. Nuestra tarea fue revisar, complementar y modificar dicho documento de acuerdo con nuestras visiones particulares de los temas tratados, siempre respetando aquello que se conversó presencialmente. La Secretaría Técnica integró los comentarios y cambios propuestos por cada uno de nosotros y, antes de la siguiente reunión, nos hizo llegar una versión integrada de la memoria viva. Así, el documento

se fue escribiendo colectivamente, mejorando en cada ronda de comentarios.

Este texto, por lo tanto, expresa aquello en lo que estamos de acuerdo, sin perjuicio de que, durante el proceso, hayan emergido claras diferencias de opinión entre los miembros del grupo, las que enriquecieron la calidad de nuestro diálogo y –esperamos– la pertinencia de la visión compartida y las propuestas que presentaremos. Por último, somos conscientes de que entre los desafíos priorizados y las iniciativas que proponemos para abordarlos hay omisiones relevantes. Ello se debe a la necesaria priorización que tuvimos que realizar, pero no significa que aquellos temas sin tratar no los consideremos importantes para que el SE se convierta en un motor de desarrollo sostenible en la región. Entre estas omisiones, queremos destacar tres, aunque seguramente hay otras. En primer lugar, la importan-



cia central de abordar los temas de gobernanza de las empresas estatales del SE y, en segundo lugar, la necesidad de hacer más eficiente y efectiva la participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental de los proyectos del sector. Tercero, no abordamos la problemática de la minería informal o ilegal.

1.4 ¿Qué entendemos por sector extractivo?

Para fines de este documento, entendemos al SE como el conjunto de actividades relacionadas con la búsqueda, desarrollo y producción de minerales e hidrocarburos. Somos conscientes de que las actividades extractivas son más diversas (incluyendo las industrias forestal y pesquera, por ejemplo) y no se limitan a las señaladas; asimismo, que incluso en nuestra definición, hacemos inevitables generalizaciones entre los tipos de actividad (producción minera en sus distintas escalas y producción de diferente tipo de hidrocarburos) o entre las diferentes realidades nacionales de la región. Dado que nos proponemos reflexionar sobre una visión compartida para el SE de ALC en su conjunto, este esfuerzo busca enfatizar los aspectos comunes por encima de las diferencias importantes en los sectores y países que lo componen y albergan. La industria minera tiene características muy distintas a las del petróleo y el gas y, aunque de menor manera, estas últimas también difieren entre sí. Además, entre nuestros países los niveles de desarrollo del SE y su potencial de contribución al progreso sostenible son también muy diversos. Sin embargo, nos interesa encontrar aquellos elementos comunes para identificar prioridades, desafíos y acciones que habiliten un desarrollo sostenible desde y para el SE en nuestra región.

El sector minero de ALC es particularmente heterogéneo. Además de la gran minería metalífera, tenemos minería formal a pequeña y mediana escalas, minería artesanal, minería informal e incluso extracción ilícita de minerales, en algunos casos, con finalidades criminales. Nuestro diálogo centra su atención en la actividad de gran escala que produce una muy alta proporción de los minerales, y el total del petróleo y gas. Eso no excluye la importancia de abordar, en un ejercicio similar, la situación de otras formas de minería, que tienen impactos evidentes en el desarrollo del SE y su rol en promover un progreso sostenible.

Particular importancia asignamos a la necesidad de erradicar todas las formas de extracción ilícita de minerales, que generan impactos negativos en lo económico, social, ambiental e institucional en muchos de nuestros países, y cuyas consecuencias incluyen, pero trascienden al SE. La actividad extractiva ilegal y/o criminal no actúa enteramente al margen de la cadena de valor del SE; utiliza insumos y encuentra mercados que hacen parte de este. Por ello, si bien imponer y garantizar el orden institucional es una responsabilidad del Estado, toda la cadena de valor del sector tiene mucho que aportar para impedir el desarrollo y la operación de proyectos al margen de la ley. En todo caso, nos parece necesario impulsar un ejercicio similar para construir recomendaciones a escala regional sobre cómo abordar ese y otros desafíos que en este ejercicio no hemos logrado abarcar.

1.5 ¿Qué entendemos como el principal reto actual del SE?

El principal reto del SE es enfrentar con éxito la paradoja en que vive. Por un lado, crea valor y es un importante contribuyente al desarrollo económico de la región. Por otro, es la principal fuente de conflictos socioambientales, conflictos que crecen en el tiempo; al punto de poner en peligro el propio desarrollo del sector. Afrontar este reto de manera exitosa, supone comprender y resolver las causas de esa conflictividad, junto con potenciar, ampliar y distribuir mejor el valor que genera el SE para que contribuya a un desarrollo sostenible de ALC.

Nuestra región está dotada de grandes reservas de minerales e hidrocarburos. Es uno de los principales productores de recursos claves para la economía mundial, como cobre, hierro y zinc. Cuenta, además, con más de la mitad de los recursos identificados de litio y produce la mitad de la plata y un quinto del oro del mundo. En el sector de petróleo y gas su participación en la oferta mundial es menor, pero significativa (9 y 5%, respectivamente) y creciente esperando que llegue a ser el 11,3% del petróleo y el 5,6% del gas mundial en 2040. El sector representa cerca del 5% del PIB regional –superando el 10% del PIB en países como Chile y Perú–, y es una de las principales fuentes de divisas para la región. Sin contar a México, el SE responde por casi la mitad de las exportaciones regionales y atrae cerca de un cuarto del total de la

inversión extranjera directa. Es, además, una fuente importante de empleo y de actividad económica para muchas comunidades de la región.

Por otra parte, según el mapa de conflictos socioambientales de ALC elaborado por el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), se muestra un constante ascenso en el número de conflictos y el 90% de ellos ocurre en el sector minero-energético: en la actualidad hay más de 80 conflictos minero-energéticos en la región. Es importante remarcar, sin embargo, que este no es solo un problema de ALC. El último informe de E&Y sobre los 10 principales riesgos para el sector extractivo (2019) señala que el principal de ellos es la “licencia social para operar”, que obtuvo el 54% de las menciones por sobre los otros 9 riesgos sumados.

Si bien nuestra región es diversa con relación a la importancia del SE en el desarrollo de los países, el problema de la conflictividad es compartido por todos. En algunos casos los conflictos se desatan por impactos socioambientales mal gestionados; en otros, por la distribución de la riqueza que genera, tanto en los territorios donde opera como con sus trabajadores. Otra fuente importante de conflictividad tiene que ver con los impactos sobre la institucionalidad, donde empresas privadas y públicas del SE se han visto involucradas en casos de corrupción y captura del Estado³.

Al GLASE le asiste la certeza de que la contribución del SE al desarrollo sostenible de ALC puede ser mayor y aún más estratégica, sorteando con éxito los conflictos que enfrenta al abordar de manera responsable y colaborativa las causas que los generan. Lograrlo requiere múltiples cambios, pero hay uno que quisiéramos resal-

3 Los países ricos en recursos naturales enfrentan un mayor riesgo de corrupción y captura del Estado por parte de las élites. Los enormes intereses asociados a las ganancias del petróleo (y de los minerales) pueden fácilmente afectar en forma negativa los incentivos, las instituciones públicas y privadas, y los líderes políticos. Tal captura en algunos países conlleva a la influencia indebida en las leyes, regulaciones y políticas en el SE, y plantea un reto de crecimiento sostenible y desarrollo a nivel nacional, con enormes costos macroeconómicos, los cuales han sido evidentes en la región recientemente. Detalles sobre el tema, en la publicación reciente del BID “Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe”.

tar: conseguir un balance adecuado de los beneficios e impactos del SE, de tal manera que este contribuya de manera eficiente a un desarrollo sostenible, tanto en los territorios donde opera como en los países de la región.

Fortalecer la gobernanza del SE plantea importantes desafíos a los estados. El potencial del SE para ser un catalizador del desarrollo sostenible depende, en buena medida, del diseño, gestión, coordinación y credibilidad en las instituciones públicas y las normas que lo rigen. Un desafío central de la institucionalidad pública es generar seguridad para todas las partes involucradas, estableciendo las condiciones en que se puede desarrollar el SE y asegurándose de su efectivo cumplimiento, esto es, cerrando la “brecha de implementación”⁴ que existe entre las normas y su efectiva puesta en práctica. Eso resulta indispensable ante una nueva ciudadanía, organizada, empoderada, demandante e interesada en nuevas agendas que tienen que ver con inclusión, participación y medio ambiente.

El GLASE aprecia que los gobiernos de la región muestran serias falencias en sus capacidades de coordinación multisectorial, debilitando y, en ocasiones, haciendo incoherente el actuar público. También es insuficiente la coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales; particularmente débil y poco incidente es el rol de los gobiernos subnacionales donde repercuten las consecuencias económicas, sociales y ambientales de decisiones tomadas a nivel nacional. Fortalecer el rol del Estado en la coordinación, regulación, promoción y supervisión de un SE sostenible y dotarlo de capacidades para garantizarlo es una propuesta central de este trabajo.

El GLASE asigna particular importancia a la necesidad de fortalecer las relaciones multiactores, es decir, aquellas que entrelazan a los diferentes *stakeholders* en el desarrollo del SE, en lo fundamental: Estado, sector privado, sociedad civil y academia. Aquí está el desafío de la participación ciudadana que en el SE, como en otros, ha sido acometido de manera ineficaz.

4 Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales, Natural Resource Governance Institute, 2017.

El GLASE también identificó desafíos económicos, sociales y ambientales para el SE. Su contribución al desarrollo integral de la región demanda abordar exitosamente estos desafíos. Con relación a los aspectos económicos del SE, además de asegurar su competitividad internacional, sugerimos propender a que la actividad extractiva dinamice nuestras economías por la vía de encadenar productos y servicios nacionales y locales, colaborando a complejizar nuestra matrices productivas y exportadoras. Particularmente importante es que al a partir del SE se desarrollen actividades intensivas en conocimiento, facilitando el tránsito de la región a la principal fuente de creación de valor en el presente y en el futuro.

Con relación a los desafíos sociales, debemos asegurarnos de que la presencia de la actividad extractiva colabore a mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, lo que supone fortalecer la capacidad del SE para reforzar la sostenibilidad de los territorios donde opera. El GLASE propone diversas maneras de lograr esto y destaca la acción colaborativa entre empresas, Estado y comunidades para asegurar la creación de empleos de calidad, la inversión en infraestructura compartida que permita mejorar los servicios básicos y la inversión en las personas para enriquecer la vida social y familiar.

En cuanto a sus desafíos ambientales, el SE debe asegurar la adecuada prevención, mitigación y compensación de sus impactos y riesgos para, a partir de ahí, contribuir a generar valor ambiental en el territorio, en particular, para enfrentar los desafíos del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la seguridad hídrica.

Coincidimos en que la conflictividad que hoy enfrenta el SE se superará si este se consolida como un pilar de desarrollo sostenible para ALC, estableciendo canales de coordinación y diálogo entre los diferentes actores del sector. El éxito en este crucial desafío requiere un esfuerzo colaborativo, ya que el actuar coherente de múltiples actores permitirá que los diversos beneficios e impactos del SE contribuyan al desarrollo sostenible. Este es el reto que el GLASE busca contribuir a resolver.

La visión que proponemos, por lo tanto, se basa en la premisa según la cual ALC puede y debe migrar de un SE basado en ventajas comparativas naturales hacia uno que agregue conocimiento y valor a los recursos naturales, y promueva el desarrollo sostenible a tra-

vés de la colaboración para producir el conocimiento, la innovación tecnológica, la resiliencia ambiental y la distribución más equitativa de la riqueza que genera a nivel territorial y nacional. Un enfoque colaborativo -tanto en términos de la inserción del sector en el aparato productivo de los países como en términos de un abordaje multiactores sobre los desafíos y las oportunidades que el sector presenta- es clave para maximizar el potencial del sector de impulsar el desarrollo local y nacional y contribuir positivamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS⁵).

5 Para mayor información, recomendamos revisar: *Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas* (PNUD, Universidad de Columbia) y *Mapping the Oil and Gas Industry to the Sustainable Development Goals: An Atlas* (IFC).

2. VISION PARA EL SE Y SUS PRINCIPALES ATRIBUTOS: EL ROL DEL SECTOR EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE ALC

A continuación, presentamos nuestra visión compartida sobre el rol del SE en el desarrollo sostenible de nuestros países. Se compone de una visión de futuro sobre el SE y la detección de los atributos esperados con relación a su contribución al desarrollo sostenible.

2.1 Visión compartida sobre el futuro del SE:

El SE aporta al desarrollo sostenible de nuestros países en sus dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales. Para ello, asume y promueve las mejores prácticas y estándares en su relación con el país y los territorios, las comunidades, el medio ambiente, el sistema productivo y el Estado, cuya institucionalidad vinculada al sector se ha fortalecido. Los actores públicos, privados y sociales que convergen en el SE dialogan para construir acuerdos y actúan de manera colaborativa para reducir los riesgos y potenciar los beneficios que genera la actividad y así aprovechar de manera eficiente, responsable e inclusiva los recursos naturales de ALC.

2.2 Atributos esperados sobre contribución al desarrollo del SE

2.3 Desarrollo económico sostenible

Entendemos un SE que impulsa un desarrollo económicamente sostenible como aquel que logra ser competitivo internacionalmente, generando simultáneamente dinámicas que benefician a su entorno humano, ambiental y productivo nacional y territorial.

El SE tiene múltiples y significativos efectos sobre las economías nacionales y su potencial de desarrollo. Puede hacer una importante contribución directa al producto nacional y, más aun, al comercio exterior de nuestros países. Al mismo tiempo, puede hacer una

gran contribución a las arcas fiscales y tiene un enorme potencial para integrarse a cadenas globales de valor, cuyos beneficios se extiendan a otros sectores económicos. Pero, al mismo tiempo, cuando el SE es un actor muy incidente en la economía local o nacional, puede inhibir la necesaria diversificación exportadora y productiva de nuestras economías por efecto de la “enfermedad holandesa”⁶ en el plano nacional y en el plano subnacional.

Un SE que impulsa un desarrollo económicamente sostenible debe ser, en primer lugar, competitivo. Esto supone que la productividad de los proyectos extractivos en ALC sea, al menos, equivalente, sino superior, al de otros productores con similar estándar de calidad del recurso extraído. La competitividad está determinada por la calidad de la materia prima y la productividad de los factores productivos, pero también por factores externos, como son la calidad de las instituciones, la calificación de los recursos humanos, la calidad de la infraestructura, la capacidad científica y tecnológica, la seguridad física y jurídica y otros elementos que influyen en el proceso productivo. Entendemos que la competitividad es sistémica, pues depende de múltiples variables, tanto internas como externas a la empresa y, por lo mismo, enfrentar el desafío de la competitividad requiere un esfuerzo público y privado, como también la colaboración entre ambos.

El SE hace un aporte fiscal relevante en la mayoría de nuestros países y es fundamental para muchos de ellos. Una condición para que esta contribución genere desarrollo sostenible es que el monto de los impuestos y las regalías (la carga fiscal) que paga el sector sea coherente con el valor económico de lo que extrae y que su monto sea transparente, competitivo y socialmente reconocido. Su aporte al desarrollo estará determinado por la pertinencia y eficacia en el uso que el Estado – en todos sus niveles– hace de esos recursos. Por ello, la labor del Estado es crucial para el buen uso de la renta de la actividad extractiva. El GLASE recomienda

⁶ La enfermedad holandesa, también conocida como mal holandés o síndrome holandés refiere a los efectos perniciosos provocadas por un aumento significativo en los ingresos en divisas de un país. El término surgió en la década de 1960 cuando los ingresos en divisas de los Países Bajos aumentaron considerablemente a consecuencia del descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural en Slochteren, cerca del Mar del Norte

generar mecanismos que permitan: superar los efectos de los inevitables ciclos de precios; establecer una mejor distribución territorial de los recursos financieros y una inversión de estos que considere una perspectiva intergeneracional, incluyendo la necesaria diversificación productiva, ya que se trata en general de recursos finitos. Asimismo, un SE que contribuye al desarrollo económico sostenible debe tener en cuenta la divulgación continua de los beneficios del sector, en ocasiones, poco conocidos y valorados.

Como ya se dijera, para que el SE impulse un desarrollo económico sostenible, debe integrarse con el resto del aparato productivo nacional y regional, generando cadenas de valor e innovación con proveedores nacionales y/o regionales que fortalezcan la competitividad del sector y propicien el surgimiento de una industria de bienes y servicios incorporada a cadenas globales de valor y a la economía del conocimiento, que será la fuente principal de riqueza futura.

Por último, un SE integrado a las economías nacionales propicia la formación de conocimiento, información, capital humano e infraestructura, vinculándose con las capacidades científico-tecnológicas y de planeación colaborativa que pueden impactar positivamente a otros sectores productivos y a los habitantes de las zonas donde el SE opera.

2.4 Desarrollo social sostenible

Un SE que impulsa un desarrollo socialmente sostenible opera dentro del marco del respeto a los derechos humanos y contribuye al avance en la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población. Para ello, aporta a crear oportunidades para que las personas y la comunidad, en los territorios de su entorno y a nivel nacional, satisfagan sus necesidades materiales e inmateriales, sin exclusiones de origen, raza, condición económica, género o de cualquiera otra índole, haciéndolas parte de una sociedad o comunidad de derechos y deberes. Por ello, promueve que las mujeres participen en condiciones igualitarias en los procesos de selección de ofertas laborales, en las instancias de participación y asume una perspectiva de género en las evaluaciones de impacto socioambiental.

El SE puede contribuir a impulsar un desarrollo inclusivo por distintas vías. A nivel nacional puede ser un

importante contribuyente al presupuesto público, al crecimiento económico, a la inversión y a las exportaciones, claves para el crecimiento y sostenibilidad del progreso de los países de la región. Genera empleos formales y bien remunerados, que posibilitan movilidad social e impulsan el desarrollo de capital humano avanzado, crucial para su competitividad, y que genera competencias útiles para todo el aparato productivo. Para impulsar un desarrollo inclusivo es necesario también que el SE contribuya a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, promoviendo una cultura de coordinación, colaboración y sinergias entre las acciones públicas, privadas y comunitarias, resguardando siempre la probidad, la transparencia y las competencias de cada cual.

Asimismo, el SE puede jugar un rol central en el territorio donde opera, respetando y promoviendo el respeto a los derechos de las comunidades y una distribución equitativa de los beneficios de esta actividad. Los territorios donde opera el SE suelen ser rurales y alejados, con poblaciones altamente dependientes de los recursos naturales en sus actividades productivas y una historia de escaso desarrollo económico, insuficiente acceso a servicios básicos, grandes brechas sociales, poca conectividad y bajas capacidades institucionales para mantener niveles de gobernabilidad que permitan mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Un SE que impulsa un desarrollo socialmente inclusivo entiende que para lograrlo debe actuar desde una lógica de beneficio mutuo, propiciando un encuentro virtuoso entre los intereses de las empresas y de los diferentes grupos de interés, sean públicos, privados, sociales o comunitarios, lo que deviene en acuerdos cuya implementación trae beneficios para todas las partes y crea valor económico y social en los territorios.

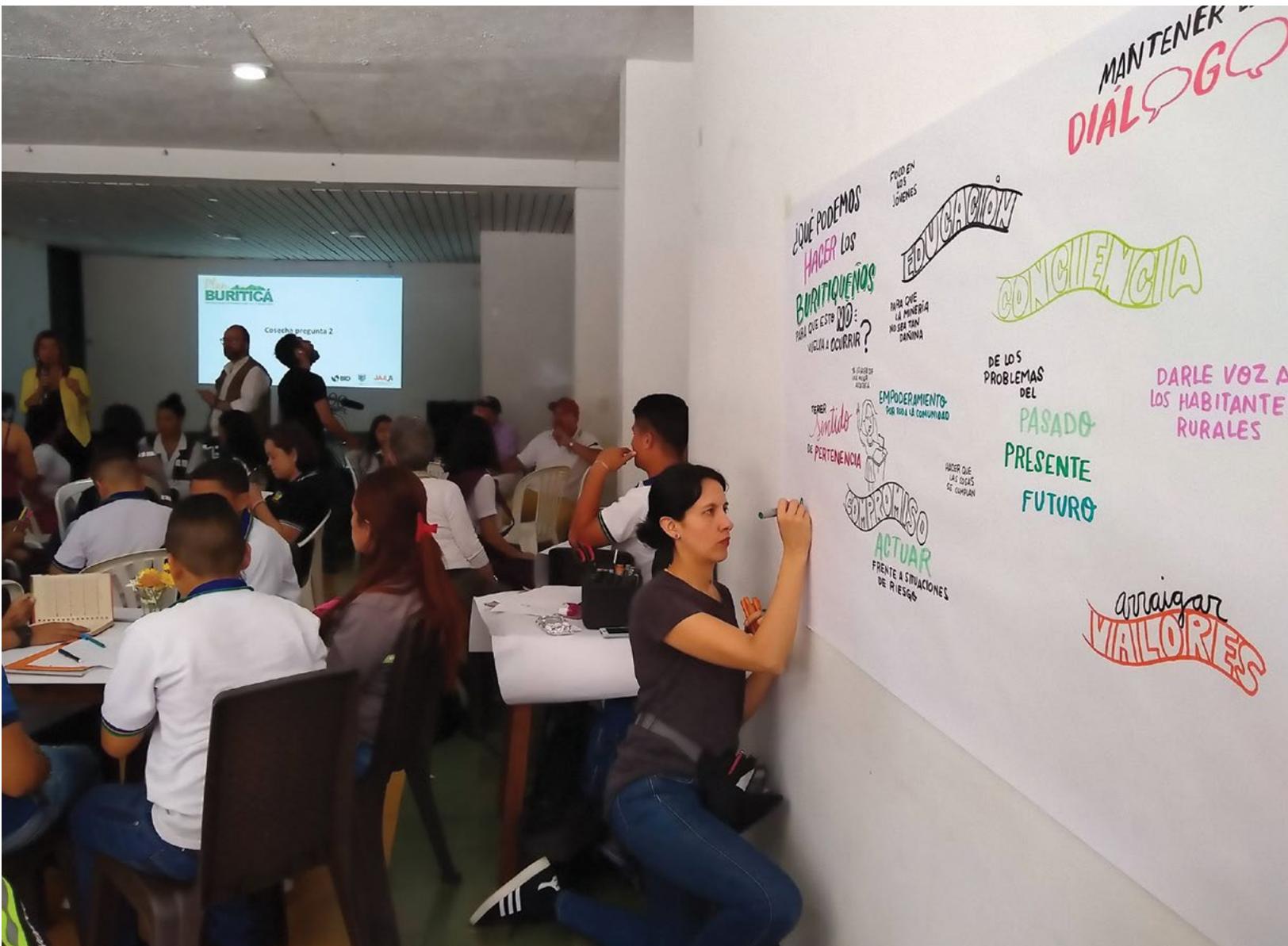
El SE que promueve un desarrollo social sostenible trasciende la lógica transaccional y asistencialista en la relación con los territorios y las comunidades de su entorno, promoviendo una relación que empodera a las comunidades y a sus representantes, así como a los gobiernos locales para construir relaciones constructivas y de colaboración. El SE resguarda, por lo tanto, el trabajo sinérgico entre las empresas que conviven en un territorio, con el Estado y la participación incidente de las comunidades en las decisiones que le afectan, en el marco de la ley, las competencias entre niveles de gobierno y las políticas de cada país, para contribuir así a evitar rupturas en el tejido social y situaciones de

conflictividad que dificultan su contribución al desarrollo local.

En este marco, el SE que promueve un desarrollo socialmente inclusivo presta especial atención a la prevención, mitigación, reparación y compensación de sus impactos negativos sobre poblaciones especialmente vulnerables y excluidas –como las mujeres y los pueblos indígenas– y a la generación de oportunidades para su participación en los beneficios materiales y en el empoderamiento.

2.5 Desarrollo ambiental sostenible

Un SE ambientalmente sostenible es aquel que gestiona sus riesgos e impactos para satisfacer las necesidades del presente de manera responsable, sin superar los límites de resiliencia de los ecosistemas en los que realiza sus actividades y colaborando a garantizar que las futuras generaciones puedan beneficiarse de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos que estos territorios hoy proveen al planeta.





Somos conscientes de que el aumento de la población mundial y el crecimiento económico requerido para su bienestar explican buena parte de la presión a la que están siendo sometidos los ecosistemas. El desafío que enfrentamos es contribuir a satisfacer esas necesidades presentes y futuras sin sobrepasar los límites socio-ecológicos del planeta, los que, de acuerdo con el conocimiento disponible, ya se encuentran sobreexigidos.

Coincidimos en que un SE que impulsa el desarrollo ambientalmente sostenible contribuye a la resiliencia del ecosistema donde opera, asumiendo compromisos para enfrentar, entre otros, los desafíos del cambio climático, la protección de la biodiversidad, la salud de los ecosistemas y el fortalecimiento de los servicios que estos proveen, así como la seguridad hídrica de los territorios.

Un SE que impulsa un desarrollo ambientalmente sostenible propicia también el fortalecimiento adecuado y la modernización de normas, estándares y procedimientos ambientales nacionales para la gestión de los territorios y la protección de los ecosistemas, así como las capacidades instaladas en el Estado, las comunidades y las empresas para asegurar su fiel cumplimiento. Asegura la prevención, mitigación, restauración y compensación estricta de los impactos en el medioambiente, respeta los derechos de acceso ambiental, es decir, de información, participación ciudadana y justicia ambiental, respecto de las decisiones ambientales que puedan afectarle, en línea con los recientemente aprobados Acuerdos de Escazú.

Consideramos que un SE que contribuye al desarrollo ambientalmente sostenible reconoce las diferentes visiones y conocimientos ancestrales, y promueve la innovación, incentivando soluciones tecnológicas, normativas y buenas prácticas que contribuyan a enfrentar los desafíos socioambientales, generando valor económico a partir de la creación de valor ambiental y social, y con ello, contribuyendo a que el ecosistema continúe proporcionando en el tiempo los servicios de los que el bienestar depende.

Finalmente, un SE que contribuye al desarrollo ambientalmente sostenible promueve la reducción sustantiva de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel nacional y mundial y la migración global hacia una matriz energética limpia y renovable, para frenar el cambio climático que ya afecta gravemente a la humanidad.

2.6 Desarrollo institucional sostenible

Entendemos un SE sostenible en lo institucional como aquel que contribuye de manera proactiva a la eficiencia y efectividad de la institucionalidad pública, que es principal responsable de velar por el bien común, regular y garantizar derechos y deberes y promover espacios de diálogo y construcción de acuerdos por todos los actores. Asimismo, el SE ejerce y estimula buenas prácticas de gobernanza, libre competencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y a la captura del Estado por grupos de interés, a nivel nacional y territorial.

Un desarrollo institucional sostenible supone un SE estricto en el cumplimiento de la legalidad y en el resguardo de la legitimidad de las instituciones y su gobernanza democrática; un SE que contribuye a que todos los actores operen de manera responsable, con transparencia y rendición de cuentas, generando información, seguridad y roles para todas las partes involucradas. Un SE que entiende el cumplimiento de las normas que rigen el sector, como un piso mínimo, y mantiene una actitud de colaboración y coordinación interinstitucional e intersectorial. Asimismo, que combate malas prácticas que pueden incidir en los marcos normativos del sector, en las capacidades del Estado para asegurar su cumplimiento y en la libre competencia en sus cadenas de valor.

Asimismo, un SE que contribuye a la sostenibilidad institucional contribuye a la coordinación intersectorial y territorial entre y con los distintos niveles del Estado, y promueve, cuando corresponda, esquemas de gobernanza compartida, donde el SE, el Estado –desde sus diferentes niveles y sectores– y otros actores sociales, privados, gremiales o académicos, se hacen corresponsables de una mejor gestión de sus impactos y distribución de sus beneficios.

Corresponde a la institucionalidad pública estar presente, coordinar sus diferentes niveles territoriales y sectoriales, cumplir con sus obligaciones y con la aplicación de la regulación y de la ley en el territorio, pero también, todos los actores que convergen en el SE están llamados a contribuir de manera responsable para que ello ocurra, a fin de garantizar la operación sostenible en un marco de cumplimiento de la legislación vigente.

3. PRIORIDADES: DESAFÍOS Y PROPUESTAS

En esta sección, presentamos aquellos desafíos que el GLASE acordó como prioritarios. Ofrecemos una o más propuestas sobre cómo consideramos que se puede abordar cada desafío. Entendemos que los desafíos y las propuestas aquí expuestos son generales. Su formulación e implementación en cada uno de nuestros países será en función de sus particularidades. Asimismo, en esas experiencias puntuales habrá aspectos comunes y aprendizajes que podrán servir al resto de países de ALC. Confiamos en que organizaciones como el BID pueden jugar un rol central en apoyar estos procesos y facilitar el aprendizaje entre nuestros países para seguir contribuyendo a hacer realidad la visión compartida del SE como un motor de desarrollo sostenible de nuestra región.

Los desafíos y las propuestas están ordenados de acuerdo con los atributos de nuestra visión, esto es, agrupando aquellas cuyo foco es la sostenibilidad económica, la sostenibilidad social, la ambiental y, para terminar, las propuestas que refieren a la sostenibilidad institucional. Cabe aclarar que muchos de los desafíos y propuestas tienen implicancias transversales a los atributos, y por lo mismo, más de una podría haberse agrupado también en otra categoría. Solo uno de nuestros desafíos, con su respectiva propuesta, nos pareció inclasificable dentro de los cuatro atributos dada su transversalidad a los mismos. Lo revisaremos a continuación, como desafío y propuesta general para la sostenibilidad, para luego abordar los desafíos y propuestas de acuerdo con los atributos.

3.1 **Desafío general para la sostenibilidad:** Generar una visión nacional compartida sobre el rol del sector en el desarrollo sostenible del país que habilite políticas de largo plazo.

Nuestros países requieren una *visión nacional* o una *visión de país*, colectivamente acordada por actores legítimos, sobre el rol del SE en su modelo de desarrollo, que habilite políticas de largo plazo, capaces de trascender los ciclos económicos y políticos, proporcionando certezas a todas las partes involucradas. El SE en ALC, a pesar

de ser una importante fuente de generación de riqueza, no está exento de conflictividad social y cuenta con pocas y muy recientes experiencias de propuestas de políticas consensuadas de largo plazo⁷, cuyos resultados, en la mayoría de los casos, son aún incipientes. Como sea, es importante persistir en el intento de generar estos consensos, que pueden tener diferentes puntos de partida a lo largo de la región: desde definir si se apuesta o no por la actividad extractiva, hasta establecer una hoja de ruta realista y concreta sobre cómo puede contribuir al desarrollo sostenible de cada país, proponiendo, por ejemplo, retos que orienten los esfuerzos de innovación tecnológica y social.

El SE requiere inversiones de largo plazo y por ello necesita estabilidad institucional, certeza jurídica y legitimidad para proyectar esas inversiones y asegurar la correcta distribución de sus beneficios e impactos. Construir una visión nacional o de país sobre el SE será clave solo si esta deviene en una política de Estado de largo plazo, señalando una hoja de ruta pertinente y validada que identifique y priorice los retos y las oportunidades del sector y que contemple una estructura de incentivos adecuada a la actividad, propendiendo por hacer más eficiente la recaudación y el gasto público, así como generando sinergias entre las inversiones públicas y privadas.

Esperamos que los desafíos y propuestas priorizados en este documento orienten los temas que se deben abordar en la construcción de una visión sobre el rol del SE en el desarrollo sostenible de nuestros países. Si bien cada país tiene sus propios desafíos, los encargados de promover la formulación de esa visión, así como la ciudadanía que la legitimará, deberán definir los énfasis necesarios y llenar los vacíos que nuestro documento seguramente contiene.

A continuación, ofrecemos una propuesta sobre cómo se puede construir dicha visión, esperando que ofrezca claves metodológicas para quienes vayan a impulsarla.

⁷ Hay distintas metodologías para implementar procesos de diálogo que generen una visión y estrategias compartidas. La adopción del EITI, por ejemplo, presupone la instauración de grupos de diálogo multiactores. Valor Minero y Alta Ley en Chile, GDIAM en Colombia, el nuevo marco normativo energético en México y el proceso peruano de Visión Minería 2030 son otros ejemplos.



3.1.1 **Propuesta:** Convocar a diálogos multiactores en cada país, integrados por quienes representen a los diversos intereses que convergen en el SE para formular una visión compartida sobre el rol del SE en el desarrollo nacional.

Una visión consensuada que sustente una política de largo plazo y contribuya a habilitar un SE que impulse el desarrollo sostenible requiere un proceso de diálogo impulsado desde el Estado, que integre a una pluralidad de actores e intereses representativos y legítimos y que dé cuenta de los principales desafíos y acciones que cada uno de nuestros países debería acometer. Aquí, proponemos los que a nuestro juicio deberían ser los principales objetivos de dicho proceso, para luego sugerir pasos metodológicos que orienten su diseño y ejecución.

• **Objetivos del diálogo nacional**

Contar con un diagnóstico compartido de la realidad del SE. Para ello es necesario generar, sistematizar, reunir y hacer disponible de manera oportuna, fácil y compren-

sible la información objetiva del sector y sus impactos positivos y negativos, construyendo una lectura común de los aciertos y errores cometidos hasta ahora por todas las partes e identificando la contribución actual del SE en el desarrollo del país, considerando las dimensiones sociales, económicas, ambientales e institucionales.

Generar confianza y capital social entre los actores y hacia el proceso, lo que implica también fortalecer la capacidad de representación de los distintos actores y favorecer su participación, generando información y comunicación con actores claves de diferentes sectores e intereses económicos, políticos y sociales.

Propiciar una perspectiva intergeneracional, considerando la disponibilidad de recursos económicos y ecológicos para las futuras generaciones.

Generar mecanismos y estándares de transparencia, participación, diálogo y gobernanza para un mejor uso de los recursos generados por la actividad extractiva y para garantizar la creación de valor compartido⁸.

⁸ Los mecanismos de transparencia del sector energético mexicano son un buen ejemplo para revisar.

Fortalecer y modernizar la institucionalidad, detectando brechas y mejoras al marco normativo y a las capacidades institucionales, para asegurar su cumplimiento, en particular, respecto de la eficiencia y eficacia de la institucionalidad ambiental, el recaudo, la distribución e inversión de impuestos y regalías del sector, la planificación y el ordenamiento territorial.

Analizar y definir las competencias (si no lo están), es decir, el derecho a tomar o participar en la toma de decisiones de los distintos sectores y niveles de gobierno y diseñar mecanismos de articulación interinstitucional dentro del Estado y de este con actores privados y de la sociedad civil, para asegurar una mejor distribución y uso de los recursos, con particular atención en los instrumentos de decisión sobre la viabilidad de proyectos, la correcta anticipación y planeamiento de los impactos sinérgicos (positivos y negativos) de distintos proyectos productivos y/o de infraestructura.

Arribar a acciones prioritarias que expliciten responsabilidades y plazos en un sistema interdependiente donde todos tienen derechos y deberes recíprocos; el seguimiento y el cumplimiento de las responsabilidades y de los plazos pactados son la clave para la credibilidad del diálogo.

• Procedimientos

El proceso de diálogo que proponemos será contingente al desarrollo del SE en cada país y a las situaciones sociopolíticas de estos. Si bien en las prioridades que propondremos esperamos contribuir con temáticas que deberían tratarse en dichos diálogos, nuestra intención es ofrecer principalmente aspectos metodológicos, que más allá de los contenidos, contribuyan a diseñar y ejecutar procesos efectivos de diálogo.

a. Preparación del proceso de diálogo⁹

Reunir información disponible: Para convocar a un diálogo efectivo se requiere un piso mínimo de información sobre el sector, su actual y potencial contribución al país, las normativas que lo rigen y su efectividad. Asi-

mismo, conviene conocer las percepciones ciudadanas, los juicios y prejuicios, sobre la actividad extractiva.

Garantes del proceso: Identificar actores convocantes, líderes sociales, académicos y/o políticos que prestigien el proceso y den garantías de imparcialidad a los convocados.

Tienen que estar los que influyen en los resultados del SE: Para saber a quién convocar, se debe realizar un exhaustivo mapa de actores claves, buscando un balance en la representación de los diferentes intereses involucrados en el sector, incluyendo a actores privados, políticos, sociales, indígenas, académicos, religiosos, gremiales y sindicales, estén o no en posiciones de apoyo al SE. Es fundamental, además, la participación de distintos actores del sector público, en especial los de gobierno, en concordancia con las competencias de cada país, y asegurar una participación equitativa de mujeres y hombres.

Marco metodológico claro: Un proceso como este requiere la formulación de una propuesta inicial fundamentada, capaz de despertar el interés y la confianza de los convocados. Dicha propuesta debe contener un marco metodológico claro, que proponga procedimientos, tiempos, responsabilidades y objetivos, aunque su contenido final será parte de los acuerdos iniciales del diálogo que se impulse. El interés de los actores estará directamente relacionado con la percepción que tengan de su capacidad de incidir en los resultados del diálogo y de que estos se implementen, para lo cual el marco metodológico debe ser garante.

Habilitación para el diálogo: En un diálogo multiactores, lo más probable es que se presenten asimetrías de información y/o capacidades de representación. Es deseable que la preparación del proceso de diálogo se haga cargo de dichas asimetrías, propiciando una habilitación que asegure condiciones de mayor simetría en las capacidades e información de quienes participarán del mismo.

Disponibilidad de recursos: Los procesos de diálogo que proponemos suponen costos cuyo financiamiento debe estar asegurado antes de iniciarlos. Es fundamental, además, que la procedencia de estos recursos monetarios esté transparentada también desde el inicio, lo cual puede ser determinante para la participación o no de algunos de los agentes involucrados en el proceso.

⁹ Las actividades y/o condiciones que se sugieren a seguir deben considerar la realidad y las experiencias de cada país, bien como la existencia de procesos similares existentes que puedan, por ejemplo, ser apalancados o complementados.

Secretaría técnica: El proceso requiere una secretaría técnica validada por todas las partes y cuyo foco esté en la calidad del proceso. Esta debe proveer un marco de información compartida, simétrica para todas las partes y un proceso continuo de intercambio y fertilización cruzada.

Tiempos adecuados: La generación de confianza y el logro de acuerdos en el tratamiento de temas complejos por actores con visiones divergentes requiere de unos tiempos y procedimientos que permitan profundizar los temas y diferencias de manera constructiva, evitando así un diálogo estéril o dilatorio, que se convierta en medio de presión entre las partes para forzar acuerdos.

b. Ejecución del proceso de diálogo

Sesiones de confianza: El proceso debe favorecer la construcción de confianza interpersonal entre quienes participarán del diálogo, ello habilita un espacio donde todos los actores están genuinamente disponibles a escuchar y dialogar de buena fe, con apertura y transparencia de sus intereses y diversas visiones.

Reglas del juego: El hito inicial del diálogo es convenir las reglas del juego, instalando una ética para el proceso que comprometa a todas las partes a converger y definir el alcance del proceso de diálogo y su horizonte temporal.

Diagnóstico compartido: Se trata de construir una comprensión común sobre la realidad de la actividad, así como sobre los principales desafíos y oportunidades que ofrece el SE para el desarrollo de nuestras naciones. En este proceso debe invertirse tiempo y recursos para transmitir la información recabada en la preparación, acordar la información que es necesario generar y permitir que los participantes y/o invitados expertos presenten temáticas particulares para que ellas provoquen conversaciones en el grupo. Es importante que el diagnóstico no se base únicamente en información de carácter técnico, siendo este fundamental, teniendo espacio para plantear sus cuestionamientos y puntos de vista. Debe, sin embargo, valorarse como corresponde la información institucional y la de base científica que los participantes aporten.

Visión compartida: La visión compartida debe traducirse en un párrafo breve que sintetice el rol que el grupo espera que juegue el SE en el desarrollo del país, iden-

tificando los atributos que este debe tener para cumplir dicho rol.

Hoja de ruta: De los atributos de la visión se desprenderán los objetivos estratégicos, los que a su vez se desagregarán en acciones, metas e indicadores colectivamente priorizados, que permitan evaluar sus procesos e impactos y definir con claridad las responsabilidades para su cumplimiento.

Evaluación y monitoreo: Se deben diseñar métodos y procesos que permitan hacer seguimientos de los acuerdos, así como definir mecanismos para evaluar, corregir y comunicar los logros.

Gobernanza: El proceso debe definir un mecanismo de gobernanza compartida, que se constituya en una instancia permanente de diálogo o por el tiempo que se acuerde necesario, para que les haga seguimiento a los acuerdos y provea orientación estratégica a quienes gestionen sus cumplimientos.

• Responsables y participantes sugeridos a analizar en cada país y región

- Gobierno nacional, subnacionales y locales
- Ministerio de Minas y Energía, Medio Ambiente y Recursos Naturales o su equivalente
- Representantes de las comunidades indígenas, si las hay
- Empresas
- Gremios
- Sindicatos locales
- Organizaciones sociales, ONG
- Academia, centros de pensamientos
- Cooperación internacional, BID
- Líderes de opinión
- Representantes comunitarios de zonas de influencia.

3.2 DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

En esta sección, se analizarán los desafíos y las propuestas cuyo foco está en desatar el potencial del SE para impulsar un desarrollo económico sostenible. Como

ya se señaló, muchos de estos desafíos tienen aspectos transversales que hacen compleja su clasificación.

3.2.1 Desafío: Promover la innovación y diversificación productiva.

La integración económica del SE con el resto del aparato productivo es una tarea pendiente en nuestra región y una de sus principales vías para impulsar un desarrollo sostenible. El Estado y el SE deben trabajar coordinadamente para apalancar un sistema de innovación, emprendimiento tecnológico y proveedores locales. Esta colaboración público-privada redundará en mayor inversión en conocimiento y, por ende, en valor agregado nacional y así incrementa el impacto económico total de la actividad. Esto, además, contribuye a aminorar la sensibilidad de la economía a los ciclos de precios característicos del sector.

La información disponible muestra diferencias significativas “de complejidad” entre los sectores extractivos de países desarrollados y de nuestra región. En los primeros, el SE es rico en vínculos con otras industrias,

mientras que en los países de ALC el SE suele tener características de un enclave productivo, en parte porque sus operaciones se dan en zonas apartadas o con una presencia precaria del Estado. Este problema es, a la vez, una gran oportunidad para ampliar la contribución del SE al desarrollo regional y nacional, no solo como proveedor de rentas, sino como actor relevante, junto con otros sectores, de una estrategia colaborativa de desarrollo.

Países como Suecia y Australia han logrado aprovechar el sector para fabricar bienes de capital. El éxito en esos países ha estado relacionado con la internacionalización de las empresas del SE (que llevan consigo a sus proveedores) y también porque el mercado de bienes de capital es de difícil penetración y requiere grandes volúmenes de inversión. China, por su parte, lo aprovecha a través de la elaboración de productos derivados, ya que esto requiere cercanía de los mercados de consumo. Por distintas razones, ese camino pareciera difícil de seguir por parte de los países de la región. ALC en general se encuentra lejos de esos centros de consumo y sus mercados son muy pequeños para fomentar estas industrias. Si se impulsan esfuer-



zos en esta dirección, debieran propiciarse a escala regional, coordinando la inversión pública y privada para que genere resultados.

El camino, entonces, parece ser el fortalecimiento de las actividades proveedoras del SE que se relacionan con las particularidades geográficas, sociales, ambientales o geológicas de sus operaciones. Así han surgido importantes innovaciones en la región, como lo son, por ejemplo, la lixiviación de minerales, los minero-productos o la utilización de agua de mar en los procesos mineros.

La producción de bienes o servicios para enfrentar los desafíos ambientales del SE puede ser una interesante área de desarrollo productivo al alero del SE. Un buen ejemplo de ello es el esfuerzo por reducir la huella de carbono del SE modificando su matriz energética, lo que permitiría reducir costos y simultáneamente incrementar su valor beneficiándose del premio con que crecientemente se remunera la producción “verde”. Otro buen ejemplo es la iniciativa Zero Waste Mining de la Fundación XPrize de Estados Unidos, que impulsa quiebres tecnológicos para reducir significativamente la huella ambiental de la industria minera a través de competencias globales por incentivos que premian innovaciones disruptivas.

Estos y otros desafíos ambientales del SE deben ser asumidos de manera colaborativa, involucrando al Estado para resolver fallas de coordinación y generando bienes públicos habilitantes, así como al sistema de innovación nacional, tanto del emprendimiento tecnológico como de la investigación aplicada y, por cierto, a las empresas extractivas que deben invertir en detectar sus necesidades de innovación y apostar por desarrollar soluciones nacionales.

De hecho, un desafío relevante para aumentar la integración económica del SE es revertir el bajo nivel de inversión de los países de ALC en investigación y desarrollo (I+D). Si bien este no es un problema atribuible al SE, también le es propio. En ALC el Estado invierte poco en I+D, y las empresas lo hacen aún menos (en términos relativos a países más exitosos). Esta deficiencia, que se explica en parte porque a nivel empresarial el I+D suele realizarse en los países sede de las casas matrices, dificulta el fortalecimiento de los vínculos del SE con el resto del aparato productivo nacional, regional y local, particularmente aquel intensivo en conocimiento, que sería deseable estrechar. Sería

aconsejable entonces, que tanto los gobiernos como las empresas entendieran la pertinencia de realizar I+D relacionado con el sector, en los países de la región, y su gran valor agregado.

Por último, el sector puede hacer una diferencia en su contribución a un desarrollo económico sostenible, promoviendo encadenamientos productivos a nivel local que contribuyan al desarrollo de los territorios donde opera, junto con resolver necesidades de la empresa a un menor costo y riesgo, dada su proximidad geográfica. Un aspecto central para que eso ocurra es facilitar el acceso a capital; por ejemplo, asegurando contratos que le permitan a pequeños emprendedores acceder a créditos en el sistema financiero. Del mismo modo, para desarrollar proveedores a escala local es fundamental fijar condiciones que les favorezcan en los contratos con los grandes proveedores de los proyectos extractivos, pues muchas veces son estos los que demandan bienes y servicios locales y el mandante final puede definir las condiciones para que esto ocurra de manera exitosa.

En algunas circunstancias, la distancia entre la naturaleza de la demanda de los grandes proyectos mineros y energéticos y la naturaleza de la oferta de los agentes económicos locales conspira contra este objetivo. En otros casos, la falta de una cultura de mercado y de competencia en el sector empresarial privado local genera conflictos antes que colaboración. De ahí la importancia de fortalecer las capacidades productivas y asociativas de los agentes económicos locales y desarrollar una institucionalidad moderna que fomente la competitividad en los sectores empresariales del territorio donde se opera.

3.2.1.1. Propuesta: Promover eslabonamientos y clústeres a nivel nacional y regional de clase mundial para la sofisticación y diversificación productiva.

La intensidad del SE de ALC debe aprovecharse para impulsar emprendimientos a partir de los desafíos sociales, ambientales y productivos propios de la región. Esto permitiría generar nuevas fuentes de creación de valor, nuevas capacidades útiles para otros sectores productivos y nuevas soluciones para la productividad del SE.

• Objetivo general

Desarrollar un mercado de proveedores para el SE de ALC a nivel nacional, regional y local a partir de los desafíos propios, diversificando y sofisticando nuestras matrices productivas y exportadoras.

• Objetivos específicos

- Reducir fallas de coordinación y de mercado que permitan integrar más y mejor el SE a cadenas de valor locales y regionales.
- Apoyar las capacidades productivas y asociativas de los agentes económicos locales para responder a las demandas por bienes y servicios y fortalecer la cultura de la competencia en los sectores empresariales locales.
- Aprovechar desafíos sociales, ambientales y productivos para generar innovación.
- Transformar ventajas comparativas de los recursos naturales en ventajas competitivas del SE.
- Construir un acuerdo regional multisectorial que defina una hoja de ruta colaborativa capaz de trascender ciclos políticos.
- Generar mecanismos de transferencia tecnológica.
- Favorecer la diversidad productiva en los territorios.

• Procedimientos

Reunir a los actores estratégicos. La clave aquí está en reunir a actores que tienen recursos (de diversos tipos) para aportar a la iniciativa y, al mismo tiempo, que sean actores cuyos intereses se puedan ver claramente beneficiados. En este espacio también pueden vincularse a las comunidades de los territorios donde se opera el SE.

Particular importancia debe otorgarse a:

- Promover transversalidad política: el desarrollo de innovación y cadenas de valor requiere de un esfuerzo público y privado de mediano plazo. Para que esto esté asegurado y no dependa de los ciclos políticos se debe involucrar a actores políticamente diversos en el diseño de la estrategia, para que estos se conviertan en sus principales defensores.

- Compromiso de actores privados: aunque haya mucha voluntad política e inversión pública, si el sector privado –y particularmente el SE a lo largo de toda su cadena de valor– no comparte el propósito y no percibe que ello puede traerle beneficios, la estrategia probablemente no logre su objetivo.

Promover espacios de creación de capital social y confianza entre la industria, los encargados del fomento productivo del Estado, proveedores existentes y potenciales, así como el campo de la investigación y la ciencia aplicada.

Generar información. Esto implica identificar el nivel de integración del SE en nuestras economías, caracterizar los principales desafíos productivos, sociales y ambientales del SE en cada nación, identificar elementos transversales y verticales en los desafíos, así como los factores de estructura y desempeño en las principales actividades involucradas y buenas prácticas de política industrial para el fomento de clústeres.

Diagnóstico y visión compartida. Determinar el punto de partida con relación a la integración económica del SE, para luego caracterizar y priorizar los desafíos sociales, ambientales y productivos cuyas soluciones permitirán una reconversión productiva a partir del SE (“Mining after Mining”, en el caso de la minería), mejorando su competitividad y sus impactos socioambientales.

Hoja de ruta y desafíos abiertos. Producir los bienes públicos necesarios y establecer los incentivos para que actores privados, científicos y académicos aborden desafíos de los procesos productivos, de gestión ambiental, y de prácticas de relacionamiento social y comunitario.

Financiamiento público para generar condiciones, infraestructuras habilitantes y bienes públicos, así como incentivos para la innovación y transferencia tecnológica, imprescindible para impulsar una estrategia de clúster exitosa.

Promover un cambio de cultura organizacional dentro de las empresas para que se reconozca la importancia de explotar los beneficios del clúster y se diseñen estructuras y procedimientos internos que permitan detectar desafíos de innovación y enfrentarlos con capacidades nacionales o regionales.

Mirada regional. Un factor central para habilitar el desarrollo de proveedores de escala mundial sería integrar esfuerzos entre nuestras naciones, aprovechando la escala regional para generar economías de escala en el fomento y nuevas oportunidades de mercado para los proveedores de la región. Para ello, creemos necesario abrir un capítulo dentro de las organizaciones regionales que se dedique al desarrollo de clústeres.

• Responsables y participantes:

- Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Economía, Cancillerías, o equivalentes
- Empresas y proveedores del SE
- Gremios, organizaciones de promoción empresarial
- Academia, centros de investigación
- Bancos multilaterales de desarrollo

3.2.2 Desafío: El Estado como garante de una mejor captura, distribución y uso de los recursos generados en el SE.

El SE, por intermedio de los impuestos y las regalías que le corresponde pagar, representa una importante fuente de financiamiento del gasto público en muchas de nuestras naciones. El potencial del SE para impulsar un desarrollo sostenible depende en buena medida de la eficiencia y eficacia del Estado para distribuir de manera justa y estratégica las rentas que la actividad genera. Analizaremos en esta sección los que consideramos los principales desafíos para que esto ocurra.

Impuestos y regalías: Para distribuir las de manera eficiente y eficaz, lo primero es captar una proporción adecuada de las rentas que genera el SE que a la vez permita al SE de cada país seguir siendo competitivo a nivel mundial. Dado el carácter público y finito de los recursos que explota el SE, los Estados establecen condiciones que determinan la forma y el ritmo de su extracción. Esto se hace a través de un complejo y extenso sistema de regulaciones y, muy particularmente, por la vía del régimen fiscal que afecta al SE. Los costos tributarios de operar en un país determinado resultan fundamentales al momento de tomar las decisiones de

inversión y, por lo tanto, de aprovechar o no las riquezas naturales en que se funda este sector.

Ahora bien, tanto para el Estado como para el inversionista lo determinante es el impuesto efectivamente pagado, cuestión que, en muchos casos, es desconocida. Dada la brecha entre carga fiscal nominal y efectiva, la política pública debe orientarse a asegurar un adecuado diseño, administración y cumplimiento de la participación del Estado (*government take*) en la renta del SE.

Adicionalmente, deben considerarse otros principios de una sana política fiscal, como son la equidad o justicia tributaria, tanto vertical como horizontal, para lograr una eficiente asignación de recursos. Una importante dimensión de la justicia fiscal es el de la equidad intergeneracional, clave cuando se trata de recursos no renovables. Por último, es necesario visibilizar y potenciar el aporte que hace el SE a través de sus impuestos y regalías con base en la transparencia. Visibilizar su verdadero aporte a las arcas fiscales y que este sea trazable en relación con su gasto contribuirá enormemente a la legitimidad y reputación del sector. En este sentido, se han creado iniciativas, como el EITI, que promueven la transparencia de los aportes tributarios de la industria extractiva. Temas centrales de política pública y de transparencia son los regímenes tributarios especiales que sectores mineros y petroleros negocian con los gobiernos y las prácticas de evasión y elusión fiscal de las empresas. Es importante que estas exoneraciones y lo que significan desde el punto de vista de los ingresos fiscales se hagan públicas de la misma manera que es importante combatir la evasión y las prácticas de elusión fiscal.

Manejo de recursos y renta: Tan importante como el volumen de recursos que capta el Estado del SE es cómo este los gestiona. Si es eficiente y efectivo, el SE tendrá mejores opciones de transformarse en un motor de desarrollo sostenible. Para que esto ocurra, distinguimos dos tipos de desafíos: el primero tiene que ver con *cómo* se gestionan dichos recursos, el segundo guarda relación con el destino de estos. Analizaremos parte de los desafíos en estos ámbitos.

Respecto del *cómo* se gestionan los recursos, el principal desafío tiene que ver con la gobernanza, el diseño del proceso de toma de decisiones del Estado sobre el manejo de las rentas extractivas, en particular respecto de la coordinación horizontal y vertical, es decir, inter-

sectorial e interterritorial. Nuestros países deben dotarse de un sistema de decisiones que equilibre los contrapesos sectoriales (por ejemplo, Ministerios de Finanzas, Minería, Energía, Medioambiente o sus equivalentes) dentro del gobierno central y, simultáneamente hacerse cargo de equilibrar las decisiones entre los distintos niveles del Estado (central, intermedio, local) y generar participación con actores y organizaciones ciudadanas.

Junto con el diseño de los procesos de toma de decisiones, el *cómo* se gestionan los recursos está determinado por las capacidades y conocimientos instalados en los tomadores de decisiones y, especialmente, en los ejecutores de las acciones públicas. Muchos de nuestros países requieren fortalecer las capacidades técnicas a nivel nacional y local para que se conozcan y apliquen los mejores estándares con relación a la convivencia del SE con su entorno social, ambiental y productivo. Se requiere invertir en instalar capacidades y conocimientos en los funcionarios públicos que toman decisiones respecto del SE y asegurarse de que la carrera pública genere suficientes incentivos para retener al recurso humano capacitado.

Por último, con relación al *cómo* se toman las decisiones de inversión de las rentas que se generan a partir del SE, creemos existe un espacio de innovación por explorar respecto de cierto tipo de inversión, por ejemplo, de infraestructura, fomento productivo y otros, donde el SE y las comunidades locales, junto con las autoridades nacionales y/o locales, se hagan cargo de asignar y ejecutar dichas inversiones, generando incentivos que promuevan la colaboración y gobernanzas compartidas que comprometan a las partes con base en los intereses comunes.

En la medida en que en buena parte de nuestros países una porción de la renta extractiva es asignada a los gobiernos regionales y locales, es importante reforzar los mecanismos de participación ciudadana para las decisiones sobre el uso de dichas rentas. En este terreno, hay que partir por reconocer que dichos mecanismos han perdido su capacidad de concitar el interés de la ciudadanía, en buena medida porque no son vinculantes y porque han sido apropiados por las autoridades como un paso burocrático en el proceso de toma de decisión sobre el gasto público. Recuperar la frescura de los presupuestos participativos pasa por hacerlos vinculantes y por la voluntad política de las autoridades para hacer de los mismos ejercicios vigorosos de ciudadanía.

Respecto de *en qué* se invierten los recursos públicos generados por la actividad extractiva y sabiendo que el rol del Estado es garantizar los derechos de todos y generar condiciones para su bienestar, entendemos que buena parte de los recursos que genera el SE para el Estado se utilicen en garantizar los derechos básicos, entre ellos, de educación, salud, vivienda, seguridad, etc. Ahora bien, si se trata de asegurar la sustentabilidad del progreso inducido por el sector, es importante la proporción de los ingresos públicos que se destinan al ahorro, a la inversión en capital físico –ojalá en proyectos estratégicos de región o de país– y a fondos intergeneracionales, así como a iniciativas que promuevan la diversificación y sofisticación de la matriz productiva de nuestros países

Asimismo, la inversión en capital físico y humano es la que genera las condiciones para el surgimiento de nuevas actividades productivas que suplan o complementen las del sector. Resulta muy importante compensar el carácter finito de los recursos con inversión para la diversificación productiva, que impulse iniciativas locales de las comunidades y aseguren la sostenibilidad del progreso, así como generar fondos de inversión capaces de responder ante desastres naturales que habiliten actividades productivas resilientes en los territorios.

Por otra parte, el gobierno debe jugar un rol central para contribuir a extender el impacto macro del sector, incentivando su integración con el sistema productivo y con la capacidad de innovación nacional. La colaboración público-privada redundará en mayor inversión en conocimiento y, por ende, en valor agregado nacional; y así incrementa el impacto económico total de la actividad del SE. Esto, además, contribuye a aminorar la sensibilidad de la economía a los ciclos de precios característicos del sector.

Dado que el SE está sujeto a grandes fluctuaciones de precios y, por lo mismo, los ingresos que este provee al Estado son inestables, nuestros países deben generar mecanismos que permitan estabilizar sus ingresos mediante fondos de estabilización o fondos de ahorro, como ya ocurre en países de la región como Chile, México y Colombia, lo que permite al Estado actuar contracíclicamente con relación a las fluctuaciones de precios que determinan sus ingresos y capacidad de gasto.

3.2.2.1. Propuesta: Crear fondos de estabilización y ahorro intergeneracional.

La condición general de recursos naturales finitos que extrae el SE, así como la volatilidad de los recursos monetarios que este provee al Estado dependiendo de su precio internacional, hace aconsejable que nuestros países generen fondos de ahorro con al menos parte de las rentas provenientes de estos recursos. Con estos se podrían estabilizar los ingresos del Estado y ahorrar para que futuras generaciones también se beneficien de los recursos que las nuestras extrajeron.

• Objetivos

- Visión intergeneracional: construir un futuro asegurando que generaciones venideras se beneficien de rentas presentes.
- Estabilidad fiscal: estabilizar el flujo de ingresos fiscales, ahorrando cuando estos sean cuantiosos y utilizándolos cuando las condiciones económicas los requieran.
- Reconversión productiva: garantizar que un porcentaje de los recursos se inviertan en innovación y diversificación productiva.

• Procedimientos

Generar diagnósticos nacionales y estudios comparados. En ALC y en el mundo en general existen variadas experiencias de fondos similares. Estos pueden lograr uno o más de los objetivos señalados; cada nación debiera explorar el tipo de fondo que le conviene implementar.

Acuerdos políticos. Es fundamental que el diagnóstico y las propuestas que de ahí se deriven alcancen altos grados de consenso político y técnico, tanto con relación al tipo de fondo que se busca implementar, como respecto de su operación.

Generar mecanismos que permitan el monitoreo de parte de una sociedad civil vigilante. Los fondos requieren de mecanismos de transparencia activa para que ellos se perciban como un ahorro y/o inversión y no haya espacios para corrupción o malos usos.

Reformas legales. Implementar los cambios legales que el fondo requeriría y diseñar los reglamentos para su operación.

• Responsables y participantes:

- Gobierno, Ministerio de Hacienda o equivalente, poder legislativo
- Centros de pensamientos
- Partidos políticos
- BID

3.2.2.2. Propuesta: Crear fondo de desarrollo de capacidades institucionales para asegurar un gasto público eficiente y efectivo, especialmente en los territorios ricos en recursos naturales en los que se desarrolla la explotación.

El Estado puede hacer más y mejor las cosas para asegurarse que el SE genere desarrollo sostenible, muy particularmente, en los territorios donde opera. Normalmente en nuestros países el Estado tiene una presencia débil en estos territorios, con escasas capacidades instaladas para ejercer sus funciones y garantizar un desarrollo con sostenibilidad. La propuesta pretende generar mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales, en razón de las fortalezas y debilidades de cada una de las instituciones regionales y locales relevantes, en especial las de carácter público.

• Objetivo general

Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y subnacionales de los territorios donde opera el SE para asegurarse de que este impulse un desarrollo sostenible.

• Objetivos específicos

- Detectar brechas de capacidades tanto en el uso de la renta y regalías provenientes del SE, como en los mecanismos de control de los compromisos y normas.
- Identificar habilidades, competencias y mejoras de procesos que requiere la institucionalidad pública, en especial a nivel local y subnacional.



- Constituir un fondo que provenga de la renta extractiva ya pagada al Estado y que incluya una gobernanza apropiada y adecuada a cada país.
- Generar incentivos que fortalezcan la carrera para retener a funcionarios con capacidades y competencias.

• Procedimientos

Diseño del fondo. Evaluación de aspectos administrativos y normativos para su creación. Diseño de sistema de gobernanza que permita controlar las decisiones y resultados, así como detección de incentivos para una carrera pública que asegure la sustentabilidad de la inversión en recursos humanos. Elaboración de una estrategia de implementación gradual basada en pilotos.

Ejecución de pilotos, una vez validada la estrategia de implementación y seleccionados los pilotos.

Diagnóstico. Detección de brechas de capacidades humanas y organizacionales en gobiernos locales y subnacionales del territorio piloto y su articulación con el gobierno central.

Diseño de programa de habilitación y mejora de proceso. Con base en el diagnóstico, se diseña una oferta habilitante para funcionarios y se proponen nuevos procesos de articulación a nivel territorial, subnacional y con el gobierno central.

Implementación de nuevas capacidades en las personas y sistemas de los gobiernos locales, subnacionales y su articulación con el gobierno central.

Monitoreo y evaluación encargado a terceros independientes que hayan acompañado el proceso, y que estos detecten los principales indicadores a evaluar y generen recomendaciones para los siguientes casos piloto.

• **Responsables y participantes:**

- Gobierno central, subnacional y local
- Gremios, empresas de los territorios
- Organizaciones de la sociedad civil
- Cooperación internacional, BID

3.2.3 Desafío: El Estado como promotor de inversiones sostenibles.

Nuestros Estados pueden promover un mayor crecimiento sostenible del SE resolviendo fallas de coordinación al interior de la institucionalidad pública y entre esta con actores privados, sociales y académicos. Las inversiones del SE, por su intensidad de capital y su naturaleza de mediano y largo plazo, requieren certezas con relación a los tiempos y competencias institucionales, consultas previas y procesos de participación ciudadana, permisos ambientales y administrativos, entre otros.

Los países de ALC debieran hacer un esfuerzo para que esto sea eficiente y efectivo, respondiendo a las particularidades del SE y de los territorios y proveyendo un conducto claro, definido e idealmente único, por el cual los proyectos deben transitar.

En particular, para proyectos que nuestra institucionalidad defina como estratégicos para el desarrollo sostenible, debería existir un espacio de coordinación intersectorial e interinstitucional, en todos los niveles del Estado y con autoridad delegada (capacidad de decisión) de los ministerios involucrados. Este debería proveer información con relación a las condiciones socioambientales del territorio, las normas y condiciones especiales que los rigen y los procedimientos que permitirían la explotación minera o de hidrocarburos en cada territorio. A la vez, debería evitar resultados no deseados como contrataciones directas, menor consideración de aspectos técnicos o desvinculación de la planificación nacional. El objetivo debe ser reducir los niveles de incertidumbre, garantizar que el SE no afecte los derechos fundamentales de las comunidades, disminuir los tiempos para la toma de decisiones de inversión

y la burocracia de la tramitación, sin afectar la garantía plena del marco normativo y acompañando, en todo el ciclo de los proyectos, su efectivo cumplimiento.

3.2.3.1 Propuesta: Crear plataforma nacional de proyectos para la sostenibilidad.

Aquellos proyectos, de cualquier sector productivo, cuyos impactos ambientales, sociales y económicos sean relevantes para asegurar un desarrollo sostenible requieren una institucionalidad capaz de coordinar la respuesta oportuna del Estado. Se trata de agilizar la tramitación de los proyectos por intermedio de una mejor coordinación de los múltiples procesos y permisos que estos requieren, junto con asegurar que potencien sus impactos positivos y reduzcan al máximo aquellos negativos. Para ello, es central que esta oficina o plataforma se articule con mecanismos de diálogo temprano en el territorio, pues estamos conscientes de que buena parte del retraso de los proyectos se explica no solo por una cuestión de excesiva burocracia o reglamentaciones poco claras, sino también por diferencias a nivel regional o local sobre prioridades, que inciden en la voluntad de las autoridades políticas.

• **Objetivo general**

Coordinar a los estamentos públicos en una ventanilla única para agilizar la tramitación de proyectos cuyos impactos sociales, ambientales y económicos sean relevantes para asegurar un desarrollo sostenible.

• **Objetivos específicos**

- Establecer una plataforma que permita la definición de proyectos estratégicos, apalancados en recursos que aporta el sector, en especial en las regiones donde opera el SE.
- Detectar brechas de eficiencia en la respuesta del Estado y proponer reformas administrativas para superarlas.
- Institucionalizar mecanismos de coordinación entre los distintos estamentos públicos para alcanzar acuerdos vinculantes.
- Articular esta plataforma con procesos formales de diálogo y participación temprana para asegurar la legitimidad de los proyectos que ingresan en los territorios donde pretenden operar.

• Procedimientos

Diagnóstico. Detectar las brechas de eficiencia en la tramitación de proyectos, aspectos que están duplicados, diferencias de criterios, tiempos desacoplados de trámites relacionados y otros tipos de dificultades que enfrentan proyectos de inversión con impactos económicos, ambientales y sociales relevantes.

Diagnóstico territorial. Adelantar estrategias de información, involucramiento y participación de los actores locales para un diálogo informado con las comunidades involucradas que les permita incidir en las decisiones que le afectan.

Diagnóstico participativo. Validar el diagnóstico realizado con la participación de diversos actores, además del sector privado y del Estado. Detectar percepciones sobre riesgos y potencialidades en actores de los territorios, la sociedad civil y la academia.

Diseño inicial de la “plataforma de proyectos para la sostenibilidad” de orden nacional, con participación regional, que logre resolver las brechas y hacerse cargo de los riesgos y potencialidades detectadas.

Complementación y validación de la propuesta. Una vez elaborada la propuesta inicial, generar espacios de diálogo, conversatorios, seminarios que permitan comunicar y complementar la propuesta con diversos actores sociales, políticos y académicos.

Sistematización y diseño definitivo que incluya modificaciones administrativas, la dependencia institucional propuesta para la plataforma y los aspectos legales que su institucionalización definitiva supondría.

Presentación propuesta a gobierno, que incluya su dependencia y funcionamiento piloto, a ejecutarse mediante un proceso administrativo, así como la articulación de sus competencias con el resto del aparato público e incentivos para su buen funcionamiento. Además, la propuesta debe contener una detección precisa de las reformas legales que deben impulsarse y una propuesta de su concatenación.

• Responsables y participantes

- Gobierno, Ministerios de Ambiente, Interior, Presidencia, Economía, Planeación, Minas y Energía o sus equivalentes

- Empresas y gremios empresariales
- Academia, centros de pensamientos
- Comunidades y gobiernos locales
- Cooperación internacional, BID

3.3 DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE

A continuación, se analizan los desafíos y las propuestas que el GLASE definió como prioritarios para que el SE sea capaz de impulsar un desarrollo social sostenible.

3.3.1 Desafío: Generar desarrollo sostenible en los territorios donde opera el SE mediante una visión común y acuerdos de beneficio compartido.

Coincidimos en que uno de los mayores desafíos para que el SE se consolide como un motor de desarrollo sostenible e inclusivo tiene que ver con gestionar los impactos positivos y negativos en los territorios donde opera. Allí es donde se genera la mayor conflictividad, dado los impactos de la operación, y también donde sus impactos positivos pueden ser más tangibles y transformadores.

La mayoría de los procesos de participación y consulta se han enfocado en los proyectos en cuestión y no en el desarrollo de los territorios que los albergan. Se trata de un cambio de foco que supone un cambio cultural en algunas empresas, en la sociedad civil organizada, en las comunidades y en el aparato público para que conduzca de manera efectiva a la construcción colaborativa de una visión común sobre el desarrollo del territorio y el mejor uso de los recursos de los que dispone. Aunque en algunos países este cambio se está dando, es necesario consolidarlo. El contenido concreto de esos cambios responderá a las realidades de cada país y en especial, de sus instituciones; lo importante es que estos se orienten hacia la creación real de valor económico, social y ambiental que puede generar la actividad extractiva y que ello se traduzca en beneficios compartidos a favor del bienestar común. Este es uno de los principales retos del SE.

Dicho cambio debe manifestarse en múltiples dimensiones. Entre ellas, se destacan: afrontar decididamente la corrupción en todos los niveles; superar la transaccionalidad como modalidad de relación; enfrentar los riesgos de captura de grupos de interés que se benefician de la conflictividad y cambiar la tendencia al reemplazo de las funciones públicas por parte de las empresas, situación que a veces el propio Estado incentiva. Asimismo, se deben reforzar la colaboración y las sinergias para que los procesos migratorios, ya sea en relación con la relocalización de comunidades –en especial en proyectos mineros– o la inmigración masiva de trabajadores, para que sean adecuadamente planificados y generen beneficios a las comunidades locales y prevengan, mitiguen o compensen de manera debida y diligente sus impactos negativos.

Como se ha señalado anteriormente, el SE suele emplazarse en territorios rurales o de alta ruralidad, con débil presencia del Estado y poblaciones vulnerables o con necesidades insatisfechas, altamente dependientes de los recursos naturales para su sobrevivencia, frecuentemente con usufructo de la tierra, pero sin título formal de la misma, y con escaso capital político para incidir en decisiones públicas y privadas. Una de las condiciones básicas para que el SE genere desarrollo a nivel local es definir con claridad, por parte de las entidades competentes, el territorio de influencia de cada uno de los proyectos y, de manera consensuada y con base en las variables ambientales, económicas y culturales, los impactos directos e indirectos; y, sobre esa base, quiénes deben estar representados en las instancias de diálogo que se deberán impulsar, para los procesos de construcción compartida.

A continuación, buscaremos señalar los que a nuestro juicio son los principales desafíos para que el diálogo conduzca a acuerdos que mejoren las condiciones y comprometa a todas las partes en la generación de desarrollo sostenible.

Información: Uno de los desafíos iniciales para generar acuerdos para el desarrollo sostenible es contar con información fidedigna, oportuna, transparente y comprensible para todos, para superar las asimetrías, generando un diálogo simétrico, donde todos tienen acceso a información objetiva con relación a los beneficios y riesgos de un proyecto. Lo anterior permite construir un diagnóstico compartido y habilita un diálogo capaz de enfrentar colectivamente las causas y no los síntomas de los problemas. Se requiere un sistema de información pública sobre el territorio y sus recursos, que de

no existir deberá estructurarse gradualmente, así como la objetivación científica de los impactos positivos y negativos desde una visión integrada y sistémica del territorio y sus dinámicas sociales, productivas y ambientales. También es indispensable que los conocimientos tradicionales sobre el territorio sean identificados, compartidos y analizados.

Como se indicó, la preparación de instancias de diálogo efectivas requiere que la información disponible sea comprendida por todas las partes, lo que supone un esfuerzo de habilitación orientado a cerrar las brechas de información de cada actor. Por lo mismo, es fundamental generar una comprensión cabal de los intereses y las visiones en juego, sus actores más representativos y las diferencias culturales que determinan significados distintos del territorio y sus recursos.

Confianza y capital social: Otro desafío es promover el capital social y el empoderamiento de las comunidades del entorno. Reconocer y reducir las asimetrías también requiere que las comunidades puedan conocer el alcance de sus derechos y representar efectivamente sus intereses, para así comprometerse con los acuerdos logrados, apoyando la participación ciudadana en las organizaciones sociales de base y reforzando las instancias de diálogo propiciadas por el Estado y aquellas impulsadas desde las empresas o la sociedad civil. Para ello, todos los actores deben favorecer la construcción de redes colaborativas con las comunidades y sus organizaciones sociales, y de estas con su entorno público y privado. Esto potenciará liderazgos sociales y esto habilitará un diálogo entre actores con representación y legitimidad, capaces de construir y respetar acuerdos duraderos.

Asignamos particular importancia a la urgencia de hacerse cargo de las diferencias culturales, en particular cuando se trata de comunidades étnicas o indígenas, lo que implica una aproximación respetuosa y empática por parte de las empresas y el Estado y la correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT (que abordaremos más adelante); además de una disposición genuina para respetar las visiones de todos los actores, no permitir la captura de estas comunidades por agentes que se benefician del conflicto en desmedro de las mismas y buscar un balance entre los intereses de esas comunidades y los de la mayoría de la población. Igual de importante es la presencia del Estado y de las empresas en este diálogo, bajo una perspectiva inclusiva, que comprenda la participación equitativa de hombres y mujeres.

Diálogo con resultados e incidente: Es fundamental generar mecanismos e instancias de diálogo orientadas a lograr la inserción sostenible del SE en el territorio donde opera. Estas instancias deben, en lo posible, operar anticipadamente y proyectarse a lo largo de todo el ciclo de vida de las operaciones, trascendiendo temporal y temáticamente las consultas ambientales, indígenas y de cualquier otra naturaleza que contemplan las legislaciones de nuestros países. Su realización requiere atender los desafíos de información y capital social ya abordados, como también avanzar en la construcción de confianza entre los actores convocados, proveer un espacio y condiciones que lo favorezcan y generar un sistema que haga vinculantes los acuerdos que se logren y que asegure consistencia entre las decisiones que se toman a nivel local y nacional. Solo esto hace posible crear un lenguaje compartido para el diálogo efectivo. Dichos mecanismos e instancias de diálogo pueden tomar formas diversas, pero todas requieren definir de manera colectiva su institucionalización, los procesos y las reglas del juego, así como transparentar el rol que el Estado asumirá en ellas, ya sea como promotor, parte o garante del proceso y/o destinatario de los acuerdos. Debe evitarse, sin embargo, la multiplicidad de mecanismos e instancias de diálogo, pues dificultan el proceso.

Es recomendable que dichos procesos cuenten con un sistema público de apoyo al diálogo en el territorio, con capacidades instaladas para reducir asimetrías de información y habilidades, así como para procesar diferencias interculturales y certificar la pertinencia del acompañamiento de expertos al proceso, con facilitadores, habilitadores y mediadores con pertinencia y entendimiento cultural. El rol y la elección de estos actores deben responder a un acuerdo de las partes. Es importante tener en cuenta que el facilitador no debe suplir, sino fortalecer la relación directa entre las partes; y por lo mismo, instalar capacidades y generar las condiciones para que su intermediación sea cada vez menos necesaria. Ello dependerá, en gran medida, de la institucionalidad que exista para el diálogo.

Otro aspecto clave a abordar en el diálogo está relacionado con la gobernanza de los futuros acuerdos. Coincidimos en la importancia de generar sistemas de responsabilidad compartida en la implementación, el seguimiento y la evaluación de los resultados, con indicadores de cumplimiento claros y compartidos, con mecanismos de transparencia y rendición de cuenta de to-

dos los actores involucrados en los acuerdos alcanzados para asegurar la gobernanza de estos en el largo plazo.

Por último, y como se indicó, para que dichas instancias de diálogo generen desarrollo sostenible, creemos que deben orientarse a alcanzar acuerdos de beneficio compartido, es decir, que generen resultados que todas las partes perciban como un aporte a sus propios intereses, sin que eso lleve a profundizar relaciones transaccionales ni de dependencia. Es importante entender al SE como un actor entre otros, como parte de una red que aporta al desarrollo de un territorio, de la que deben hacer parte otras actividades económicas. La dependencia se instala cuando los actores consideran al proyecto extractivo como una fuente de financiamiento y todas las demandas se dirigen a él.

A nivel comunitario, el SE debiera propender a hacer partícipe a las comunidades de las áreas de influencia, del valor económico que se genera, cuestión que puede adquirir diversas formas¹⁰, lo que tiene la virtud de comprometer a la comunidad con el éxito de los proyectos. Un ámbito natural de beneficio compartido es el desarrollo de emprendimientos a partir del poder de compra del proyecto extractivo y el desarrollo y la certificación de competencias laborales a nivel local para incrementar el empleo local. Entre las empresas y entre estas con el Estado y los gobiernos locales es necesario buscar sinergias de mutuo beneficio, con claridad en las responsabilidades de cada cual, y trabajo conjunto para colaborar en la provisión de servicios básicos –como agua y energía– así como en la construcción de infraestructura, ámbitos en que los proyectos extractivos pueden generar importantes mejoras sociales coherentes con sus propias necesidades productivas.

Es fundamental que las inversiones sociales de las empresas sean compatibles con los planes de desarrollo y consideren la priorización de obras y proyectos realizados en los planes de desarrollo local. Donde no existan, se recomienda que las empresas apoyen la construcción participativa de dichos planes, para que ayuden a orientar las inversiones privadas. En el caso

¹⁰ Existen ejemplos de esto a nivel internacional. En el caso de México, la Ley de Hidrocarburos prevé que los dueños de derechos de la tierra reciban un porcentaje de la utilidad final de proyecto, además de otros beneficios pactados.



de que el territorio de influencia del proyecto afecte territorios ancestrales, es necesario, además, que las inversiones respeten los planes de desarrollo de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas que en él habiten y fortalezcan procesos de planificación territorial con pertinencia cultural y respeto a las organizaciones representativas del territorio, de acuerdo con las realidades y disposiciones de cada país, consultando el interés general.

Por lo mismo, es importante que las inversiones sociales tengan una perspectiva inclusiva y de derechos humanos. Para ello, nuestros países deberían avanzar en generar condiciones normativas que favorezcan las alianzas público-privadas para el desarrollo de los territorios. Dado que la permanencia del SE es temporal, es necesario que este contribuya a impulsar un desarrollo más autónomo, potenciando las fuerzas de la propia comunidad y su territorio, para construir su futuro.

Existe una amplia y variada experiencia internacional respecto de cómo alinear los intereses de los actores locales con los requerimientos de un proyecto de inversión. Entre ellos, podemos reconocer los siguientes:

- **Alianzas para la consecución de los ODS.** Los ODS constituyen un conjunto delimitado y claro de objetivos que buscan alcanzar metas de inclusión social, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico, remarcando el carácter universal, integral e indivisible que tienen los 17 objetivos convenidos por las Naciones Unidas (ONU). Las empresas del SE deben relacionarse con una gran variedad de actores, que abarcan desde las comunidades presentes en el territorio y sus asociaciones, gobiernos locales, instituciones de carácter nacional, como ministerios, centros de estudio, hasta instituciones internacionales, de cooperación multilateral y multisectorial. Es por eso por lo que este sector se encuentra en una posición privilegiada para contribuir a articular un diálogo entre actores pertinentes, que alinee objetivos y apalanque recursos considerando el conjunto de los ODS.¹¹

¹¹ Ver, por ejemplo, los Atlas elaborados por el PNUD y otras instituciones con propuesta de política empresarial corporativa para que las empresas extractivas de minerales y de hidrocarburos contribuyan al logro de los ODS.

- **Beneficio territorial como parte del negocio principal.** Esto ha ocurrido en algunos países, por la vía de distribuir un porcentaje de las utilidades, de los márgenes o de las ventas del negocio, o a través de porcentajes de inversión obligatoria o de las regalías. Normalmente, estas opciones han sido contingentes a los ciclos de precios propios del negocio. El desafío en nuestros países es generar una consciencia en los empresarios sobre la conveniencia de contar con este tipo de medios y una institucionalidad que dé gobernanza a esos recursos.

- **Acciones de valor compartido.** Según la definición tradicional de Michael Porter, se trata de inversiones que aportan valor simultáneamente a los habitantes del territorio y a la empresa por la vía de:

Crear nuevos productos que mejor atiendan las necesidades de las personas.

Gestionar la cadena de valor de manera más sustentable y eficiente, lo que puede conllevar una mejor relación con el entorno físico o una mayor calificación de los recursos humanos, beneficiando por ambas vías a distintos actores.

Fortalecer la economía local, por medio del desarrollo de proveedores.

Respaldar una eficiencia y calidad de las regulaciones e instituciones locales.

- **Infraestructura compartida.** Existe una amplia gama de posibilidades para compartir beneficios entre diversos actores del territorio y, por ende, el potencial de levantar recursos de diversos actores para realizarla: fortalecer la seguridad hídrica (cantidad, calidad y uso eficiente del agua), reducir la pobreza energética, gestión de los desechos sólidos y líquidos, viabilidad y logística de transporte, puertos y ciudades-puerto, matriz energética y su impacto sobre la emisión de gases de efecto invernadero, entre otras, según las necesidades.
- **Generación y transferencia de conocimiento e información.** Los grandes proyectos de inversión levantan o generan una gran cantidad de

información que es relevante para la toma de múltiples decisiones, pero que no siempre está disponible públicamente. A la vez, requieren del desarrollo de conocimientos técnicos que son indispensables para diversas tareas gubernamentales y emprendimientos productivos. Nuevamente, esta es un área donde la colaboración con otros actores es particularmente relevante.

3.3.1.1 **Propuesta:** Construir visiones comunes y acuerdos de beneficio compartido en los territorios donde opera el SE.

Coincidimos en que el mayor desafío del SE para ser un factor de desarrollo inclusivo de nuestros países está asociado a su capacidad de impactar positivamente a la calidad de vida en los territorios donde opera. Para ello, es deseable generar instancias de diálogo multiactores que permitan a todas las partes interesadas participar en las decisiones relativas a la actividad extractiva en el territorio y sus potenciales impactos, como también en las prioridades de la inversión social que este realice y en los mecanismos de evaluación y monitoreo. Esto permitirá construir confianza y generar una efectiva corresponsabilidad entre la comunidad, la empresa y los gobiernos locales y nacionales.¹²

• **Objetivo**

Promover diálogos territoriales para alcanzar acuerdos cuya implementación traiga beneficios para todas las partes, específicamente:

- Entablar diálogos tempranos que incidan en el diseño de los proyectos extractivos y sus externalidades positivas y negativas.
- Generar instancias de coordinación multiacto-

¹² Cabe aclarar que, aunque la metodología de esta propuesta es, en gran parte, muy parecida a la del diálogo para construcción de una visión nacional sobre el desarrollo del SE, el proceso al cual esta se refiere ocurre en torno a proyectos específicos y, a diferencia de los procesos de participación y consulta tradicionales, el foco del diálogo no es el proyecto, sino el desarrollo del territorio.

res para propiciar una diversificación productiva dentro y más allá de la cadena de valor del SE.

- Orientar los procesos de diálogo a la obtención de acuerdos de beneficio compartido para el desarrollo territorial y su respectivo seguimiento al cumplimiento.

• Procedimientos

Los procesos de diálogo que proponemos están vinculados a proyectos y territorios específicos, y por lo tanto deben adecuarse a ellos. Sin embargo, es conveniente que se inicien en una etapa temprana del proyecto para asegurar su incidencia, así como mantenerse durante todo su ciclo de vida para asegurar la gobernanza del proceso y sus resultados. En proyectos en operación o en etapa de cierre es recomendable instaurar estos diálogos si no existen, no para reiniciar de cero, sino para mejorar el relacionamiento. Algunas etapas claves con relación a los procedimientos son:

Información: El primer paso es la definición colectiva de los alcances territoriales en términos de impactos y beneficios que el proyecto genera. Esto supone recabar, producir y poner a disposición información rigurosa y legítima (producida de manera independiente y de acuerdo con estándares públicos) respecto de las oportunidades y riesgos del proyecto, en concreto: realizar una Evaluación de Impacto Integral (social, económico, cultural y ambiental) y un Análisis de Impactos Acumulativos (con otras iniciativas públicas y privadas). A este tipo de análisis se le llama Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) o Análisis Estratégico de Sostenibilidad Territorial (AESOT). El objetivo no es solo contar con información rigurosa, sino contribuir a la legitimidad que los distintos actores le asignan, de ahí la importancia de que los actores del diálogo acuerden los procesos y objetivos que determinarán la información que nutrirá el proceso. En este propósito es fundamental el rol que jueguen las entidades públicas.

Participación y representación: Un aspecto crítico es conformar un grupo adecuado de personas representativas de los diversos intereses en juego, estén o no a favor de los proyectos en cuestión. Es importante definir los criterios de representación para asegurarse de que estén todos los intereses del territorio representados y, al mismo tiempo, evitar incluir actores cuyo interés principal sea alimentar la conflictividad en vez de superarla, así como que otros actores, en forma posterior, reclamen su derecho de haber participado. Esto

demandará realizar, al comenzar el proceso, un mapa de actores claves, buscando identificar aquellos que son impactados por el proyecto y aquellos que son capaces de movilizar recursos (económicos, mediáticos, simbólicos, sociales, políticos) a favor o en contra de la iniciativa, y que, de esta manera, puedan influir en un posible acuerdo. Lo central será conocer con anticipación sus posiciones, intereses y necesidades, con la mayor transparencia posible, previsualizando los espacios e intereses de beneficio mutuo que pueden encontrarse. Es fundamental aplicar los criterios de género, etario y cultural para definir la estructura de participación.

Otra condición muy relevante es asegurar la pertinencia de la representación de quienes están siendo convocados al diálogo en calidad de representantes. Esto es cierto para los actores sociales y comunitarios, cuya representación muchas veces es menos clara y estable, más cuando existen casos de quienes asumen vocerías que no les corresponden –en busca de intereses individuales o de dinámicas transaccionales–, pero también para los actores privados y políticos, donde es importante la participación estable de las máximas autoridades de los gobiernos locales y de las empresas.

Asimismo, dependiendo del proyecto, el diálogo debiera incluir diferentes niveles de participación, buscando no encapsular los procesos en un grupo reducido de actores, sino que también incentivar a una participación más amplia, en la medida en que sea conducente para los temas en discusión. Esto debe ser parte de los acuerdos iniciales entre los actores relevantes, que debe diseñar cómo y cuándo es conveniente o no abrir procesos participativos hacia otros actores del territorio.

Conformar una secretaría técnica pertinente: El diálogo debe ser preparado, informado, facilitado y sistematizado por un equipo técnico calificado, en lo posible consensuado por quienes participan. Es importante que dichos equipos propicien la instalación de capacidades en el territorio para el seguimiento de los procesos, de manera que estos sean independientes de su intermediación, y que esta sea menos necesaria con el paso de los días.

Crear confianza: La diversidad de posiciones, intereses y necesidades en juego normalmente dificulta un diálogo fructífero. Generar confianza interpersonal, en especial entre los principales actores, permitirá que los mismos transiten desde sus posiciones personales a la detección de sus intereses –válidos seguramente– y a la visualización de sus necesidades, donde habrá un cam-

po más fértil para detectar espacios y oportunidades de encuentro. La manera de construir confianza debe estar muy ligada a aspectos culturales del territorio dentro de un marco de armonía y respeto.

Definir procedimientos claros: El proceso debe partir por definir una hoja de ruta metodológica para el mismo, donde se establezcan las reglas del juego, los hitos y los tiempos esperados para su cumplimiento. Sin procedimientos claros y aceptados por todos, el éxito del proceso es mínimo.

Habilitación de actores: Los procesos de diálogo multiactores deben hacerse cargo de las asimetrías de información y habilidades entre quienes participan de ellos. Normalmente, eso se entiende como “procesos de habilitación”, que son muy necesarios, pero no exclusivamente, pues muchas veces los actores privados y políticos necesitan comprender mejor las variables culturales y territoriales que determinan el éxito de los procesos, para lo cual se sugiere vincularlos en estos.

Asegurar coherencia con los planes de desarrollo territorial: De existir instrumentos técnica o socialmente validados, en especial de desarrollo local, es muy importante considerarlos en la etapa inicial del diálogo, idealmente como un piso sobre el cual construir una agenda de beneficio mutuo.

Definir beneficio compartido: El concepto de beneficio compartido suele quedar en una abstracción que conviene aterrizar. El proceso de definir qué entiende el grupo de actores de cada diálogo por este concepto servirá para definir una visión sobre lo que se quiere lograr en el intercambio.

Definir ejes de acción y prioridades: Definida la visión, es necesario detectar los ejes de acción que se propone el grupo. Conviene distinguir entre ejes verticales y transversales, es decir, entre aquellos objetivos que tienen que ver con los impactos finales (verticales) y aquellos que tienen que ver con las tareas permanentes que permitirán llegar a ellos (transversales).

Comunicación y pedagogía social: Entre los ejes transversales del colectivo, uno imprescindible es la comunicación y pedagogía social. La comunicación debe entenderse en ambas direcciones, es decir, el grupo de actores debe asegurarse de contar con mecanismos para dar a conocer lo que está acordando, así como para conocer las percepciones sobre ellos de las comunidades.





Mecanismos de seguimiento y monitoreo: Otros de los ejes transversales son necesariamente los mecanismos participativos de monitoreo de los acuerdos, tanto en términos de procedimientos como de resultados. Es conveniente que el proceso acuerde los parámetros para el diseño de un sistema de información que soportará la documentación de los acuerdos y el seguimiento de las actuaciones de los diferentes actores. El monitoreo debe incluir mecanismos participativos, pues esto va legitimando el proceso y, a la vez, educando a quienes hacen parte de él respecto de los temas monitoreados.

Crear gobernanzas compartidas: Se recomienda constituir una instancia permanente de diálogo, que haga el seguimiento de los acuerdos y provea orientación estratégica a quienes gestionen sus cumplimientos.

▪ **Responsables y participantes:**

- Gobiernos locales y subnacionales
- Ministerio de Minas y Energía, Medio Ambiente, Gobernación y Desarrollo Territorial o su equivalente
- Comunidades indígenas y autoridades tradicionales, donde las haya
- Empresas que operan en la región
- Gremios nacionales y regionales
- Sindicatos locales
- Organizaciones sociales, territoriales, vecinales
- Las ONG
- Líderes de opinión locales, representativos

3.3.2 **Desafío: Promover la igualdad de género en el SE.**

Coincidimos en que el SE requiere un esfuerzo decidido para abordar las brechas de género que anteceden, se reflejan y se recrean al interior de la actividad y en los territorios que esta impacta, en particular la referida a la incorporación plena y equitativa de las mujeres a las oportunidades laborales y empresariales, la perspectiva de género en la identificación, prevención, mitigación, compensación y reparación diferenciada de sus impactos, y la afirmación de la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, representación y decisión. Tradicionalmente, el SE ha sido asociado a lo masculino. Sin embargo, si pretendemos que impulse un desarrollo verdaderamente sostenible, lo que presupone que sea inclusivo, se requiere, como numerosos estudios lo confirman, la incorporación de una perspectiva de igualdad

de género como pilar fundamental a lo largo del accionar del sector. Incorporar una perspectiva de igualdad de género con medidas equitativas en cuanto a la política de relacionamiento social con las comunidades de las áreas de influencia y a la participación de mujeres en su encadenamiento productivo y monitorear casos de violencia de género dentro y fuera de la industria son algunas de las áreas prioritarias.

Creemos que dicho esfuerzo debe pensarse en al menos tres direcciones complementarias. En primer lugar, respecto de la incorporación plena y equitativa de las mujeres en las oportunidades laborales que el SE genera con empleos directos e indirectos. Mientras más inclusivo sea el SE, creemos que tendrá más potencial para impulsar un desarrollo verdaderamente sostenible. Particular importancia asignamos a propender a que más mujeres ocupen cargos directivos y estratégicos en la industria, pues ello puede estar asociado a un mayor retorno de inversión y resiliencia sectorial. Además, puede romper prejuicios instalados y abrir espacios en las planas ejecutivas, profesionales y técnicas de las empresas y, al mismo tiempo, dotaría al sector de nuevas perspectivas con relación a su convivencia con el entorno y los territorios. En algunos países, o en algunas empresas, esta perspectiva existe y de manera exitosa, en cuyo caso sería recomendable compartir las experiencias.

En segundo lugar, incorporar una perspectiva de género e inclusión en el sector también supone generar distinciones relacionadas con los impactos sociales, económicos y ambientales de la actividad en los territorios donde opera. Dichos impactos no son los mismos para hombres y mujeres. De hecho, pueden ser muy distintos recayendo en las mujeres más de los riesgos; por ejemplo, con relación a las consecuencias familiares que pueden provocar turnos laborales extensos, problemas sociales como violencia de género, drogadicción y alcoholismo que muchas veces se incrementan en campamentos o poblados aledaños a las operaciones, así como consecuencias no deseadas de los procesos migratorios que el sector puede desencadenar.

En tercer lugar, asegurar una participación equitativa entre mujeres y hombres en todas las instancias de participación ciudadana para, de esa manera, reconocer y responder a sus intereses y sus perspectivas, evitando que la incidencia en las decisiones empresariales y estatales en el sector tenga un sesgo de género. La participación equitativa aplica en ambos sentidos, pues hay casos en los que la participación

de los hombres es reducida, por lo que debe fomentarse su vinculación.

El SE debe liderar una nueva aproximación del sector privado a los asuntos de igualdad de género e inclusión, asumiendo medidas para cerrar la brecha de empleabilidad, retención, salarial y de promoción basada en género; y, al mismo tiempo, asumir un compromiso de prevenir, mitigar, compensar y monitorear sus impactos sociales y ambientales desde una perspectiva proactiva, reconociendo la voz de las mujeres a todo nivel, sin negar por ello la de los hombres. Esto debe ser asumido por los líderes del sector como un valor fundamental y competitivo para el sector.

3.3.2.1 Propuesta: Adoptar prácticas que aseguren igualdad de género y que transformen el SE de ALC en líder global para su industria.

El SE de ALC debiera proponerse ser líder con relación a prácticas de igualdad de género en distintos niveles, acordando y midiendo a nivel de las operaciones y en términos agregados como país, su contribución específica al ODS 5 sobre igualdad de género. Esto le permitiría mejorar su inserción en el territorio, tanto desde el punto de vista de su orientación estratégica, empleabilidad y productividad, como de su capacidad para anticipar conflictos y promover el desarrollo local. De esta forma, estaría habilitado a contribuir significativamente al cumplimiento de los ODS e incorporar iniciativas existentes, como, por ejemplo, la Iniciativa de Paridad de Género, impulsada por el Foro Económico Mundial e implementada en ALC por el BID; y la iniciativa del Pacto Global dirigida al sector privado e impulsada por la ONU, entre otras.

• Objetivo

- Generar sinergias entre empresas y Estado para potenciar el desarrollo pleno de todos los trabajadores y, con ello, un desarrollo sostenible del sector y los territorios.
- Acordar metas que impulsen mejores prácticas de inclusión en las empresas del SE, promoviendo políticas y acciones del Estado que faciliten la inserción de las mujeres en el mer-

cado laboral (cuidado infantil, acceso a educación básica de calidad, acceso a formación técnica y superior).

- Promover que más mujeres estudien carreras técnicas y profesionales afines al SE.
- Incorporar más mujeres a las empresas del SE, incluidos los niveles directivos y estratégicos.
- Velar por que los salarios de las mujeres sean equitativos en relación con los de los hombres con el mismo cargo.
- Mejorar la inserción del SE en los territorios con base en una comprensión cabal de sus impactos desde una perspectiva de género e inclusión.
- Promover la participación de las mujeres en todos los espacios de diálogo, negociación y decisión, sin que se traduzca en una discriminación de los hombres en dichos espacios.
- Monitorear y evaluar el progreso hacia las metas de igualdad de género e inclusión, incluidos los niveles directivos y estratégicos.
- Adoptar políticas de cero tolerancia a la violencia y discriminación de la mujer en el ámbito laboral en el SE.

• Procedimientos

Diagnóstico e identificación de buenas prácticas sobre participación laboral inclusiva en el SE y sus impactos.

Compromiso de actores claves. Identificación y convocatoria de actores claves para generar un estándar de inclusión para el SE de ALC y de los mecanismos para certificar su cumplimiento.

Convocar a un grupo multiactores que incluya a altos funcionarios de empresas, del Estado y de gobiernos locales, además de mujeres y personas con capacidades diferentes, incluyendo a dirigentes sociales, empresariales y ciudadanos, para elaborar metas y compromisos compartidos con todos los actores hacia la igualdad de género.

Acuerdos. Adopción y construcción colaborativa de metas, incentivos y medios de verificación que orienten

las prácticas de inclusión en el SE de ALC y de políticas públicas para facilitar esa participación, en sintonía con las mejores prácticas, estándares y recomendaciones internacionales (OCDE, FMI, ONU, entre las principales).

Diseño técnico para definir las dimensiones y variables para la certificación, así como manuales de autoaplicación.

Difusión. Generar alianzas y capital social para la implementación de la iniciativa que permita su monitoreo y seguimiento en el SE en ALC.

• Responsables y participantes

- Gobierno, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer o quien asuma sus funciones
- Empresas y gremios empresariales
- Organizaciones, sociales, ciudadanas y territoriales (especialmente aquellas lideradas por mujeres y comunidades vulnerables)
- Cooperación internacional

3.3.3 Desafío: Fortalecer las condiciones de salud y seguridad laboral y comunitaria.

La seguridad laboral es un desafío permanente para el SE. En general, sus prácticas de seguridad están en la vanguardia de los sectores industriales, aunque por los riesgos específicos que involucran las actividades extractivas, los accidentes laborales con consecuencias graves o fatales son aún más prevalentes que en otras industrias. Quizás el mayor logro del SE con relación a la seguridad laboral ha sido crear una verdadera cultura de seguridad en sus operaciones, arraigada en todos los niveles de las empresas, desde la alta gerencia hasta los trabajadores y proveedores. No es exagerado señalar, que la política de cero accidentes laborales es el objetivo principal de muchas empresas del SE. Buena parte de la industria ha entendido que esto es muy importante en el bienestar integral de los trabajadores y de sus familias, sino que agrega valor y aumenta la competitividad, generando protocolos y estándares que contribuyen normalizar la gestión de la seguridad y al mismo tiempo, movilizan al resto de las industrias a asumir la seguridad laboral con la centralidad que requiere.

Ahora bien, así como la seguridad es un desafío permanente y el SE mantiene tasas de fatalidad que deben reducirse –en especial en el sector minero–, la noción misma de seguridad laboral en el SE se ha transformado hacia una aproximación comprensiva de salud laboral, que integra la salud física, mental y social de los trabajadores, incluso más allá del área de faenas, involucrando su entorno familiar y social. En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que “la salud no es mera ausencia de enfermedad, sino también un óptimo estado de bienestar físico, mental y social. La salud no es algo que se posea como un bien, sino una forma de funcionar en armonía con el medio (trabajo, ocio, forma de vida en general). No solamente significa verse libre de dolores o enfermedades, sino también la libertad para desarrollar y mantener las capacidades funcionales”.

En este sentido, el SE debe consolidar el tránsito desde un paradigma centrado en la seguridad laboral hacia uno enfocado en la salud laboral u ocupacional. En esto, el sector el SE ha sido líder a nivel mundial y en la región. Esto supone enfrentar decididamente los riesgos en relación con accidentes y enfermedades laborales producto de trabajadores expuestos a condiciones adversas, tanto por el ambiente en que se desempeñan (por ejemplo, exposición a contaminantes químicos, físicos o biológicos) o por las formas en que se organiza y ejecuta el trabajo (por ejemplo, turnos extensos, tareas físicas repetitivas que producen fatigas musculares o nerviosas).

Esto, a su vez, supone una gestión y prevención de riesgos más compleja por parte de las empresas que no lo han incorporado, así como una regulación y fiscalización más eficaz. Se trata de detectar los riesgos, evaluarlos para comprender su magnitud, evitarlos y/o controlarlos y proveer los recursos necesarios para minimizarlos. Lo anterior entendiendo que el Estado es el encargado de regular las condiciones de seguridad de todas las actividades económicas, incluido el SE, y fiscalizar su cumplimiento y sancionar los incumplimientos. La realidad a este respecto es variada en la región, aunque el principal desafío parece estar en el cumplimiento de las normas y estándares –más que en la ausencia de estas– y, por lo tanto, en las prácticas de control internas y de fiscalización pública.

Independientemente de los problemas específicos del sector minero y el de hidrocarburos, y de sus diferentes grados de desarrollo en ALC, la clave en la prevención



y gestión de la seguridad y salud ocupacional reside en el trabajo colaborativo entre las empresas, los trabajadores y las autoridades. Construir conjuntamente mapas de riesgos, hacerlos comprensibles y accesibles para todos e instalar conocimientos y capacidades para gestionarlos de manera efectiva requiere un esfuerzo mancomunado que en nuestra región ya ha demostrado su eficacia y en lo que se debe perseverar.

Por último, es recomendable que los conocimientos y métodos que el SE ha desarrollado para prevenir y gestionar la seguridad en sus propias operaciones, se amplíen a gestionar los riesgos de seguridad y salud derivados de sus operaciones en comunidades aledañas. La cultura de seguridad y salud que está desarrollando el SE debe incluir los riesgos a su entorno ambiental y humano, y anticiparse a eventuales desastres que generen pérdidas irreparables. Aquí hay una oportunidad de trabajo con las comunidades, incluso de desmitificación de inquietudes y construcción de confianza.

3.3.3.1 Propuesta: Adoptar compromisos en materia de seguridad laboral para lograr cero fatalidades y llevar esos estándares en la gestión de riesgos de seguridad y salud a las comunidades.

El SE debe comprometerse con la salud y la seguridad de los trabajadores, sus familias y las comunidades

locales, en especial en las áreas de influencia de los proyectos. Para ello debe definir o adoptar estándares que permitan asegurar la salud de sus trabajadores y comunidades aledañas con base en una identificación y gestión participativa de los riesgos y las medidas para afrontarlos.

• **Objetivos**

- Velar por las mejores condiciones de salud y seguridad de los trabajadores y comunidades aledañas a los proyectos, con relación a los impactos directos e indirectos de las actividades del SE.
- Comprometer a todos los actores en las empresas con una meta “cero accidentes fatales” y a reducir progresivamente todo tipo de accidentes; para ello debe establecer compromisos y responsabilidades de cada cual para su efectivo cumplimiento.
- Conocer, difundir y ejercer las mejores prácticas y estándares para la seguridad y salud ocupacional en el SE.
- Generar y/o consolidar una cultura de seguridad y salud en las operaciones y sus comunidades aledañas.
- Concordar medidas para mejorar la regulación y fiscalización con relación a la seguridad y salud ocupacional.

• Procedimientos

- Crear, si no existen, **comités o grupos de seguridad y salud laboral**, al interior de las empresas, para que definan políticas y tomen medidas que conduzcan a tener cero fatalidades en las operaciones. En las que existen, velar por su constante mejoría y lograr los mayores estándares.
- **Crear una mesa de trabajo** de actores relevantes (autoridades, empresas, trabajadores y representantes de las comunidades de las áreas de influencia de los proyectos) para analizar los principales desafíos en seguridad y salud externos a las empresas, e identificar las medidas y procedimientos a adoptar. Ello debe implicar la recolección de información y la generación de propuestas, debido a los roles y competencias de todos los actores.
- **Generar espacios de diálogos** con las familias y comunidades para socializar los resultados y **fortalecer la fiscalización** para el cumplimiento de las medidas y compromisos acordados.

▪ Responsables y participantes:

- Ministerios de Trabajo, Minas y Salud o sus equivalentes.
- Autoridades regionales y locales, según su pertinencia.
- Empresas y gremios empresariales.
- Representantes sindicales, si así lo determinan los trabajadores.
- Representantes de la comunidad local.

3.3.4 Desafío: Promover la consulta a comunidades o grupos étnicos según el Convenio 169 de la OIT.

La mayoría de los países de ALC ha suscrito al Convenio 169 de la OIT, el cual los compromete con la realización de la Consulta Previa, Libre e Informada, culturalmente adecuada y de buena fe (CPLI) a los pueblos indígenas

y, en algunos países, incluye a comunidades afrodescendientes y otros pueblos. A pesar de que esta ya se aplica, en algunos países se presentan importantes deficiencias, por parte del Estado o por un entendimiento inadecuado de los grupos sobre su finalidad y alcance.

En general, el Estado no ha asumido plenamente su responsabilidad de llevarla a cabo en forma idónea, oportuna y legítima. También se presentan casos de mal uso del instrumento por parte de las comunidades. Las causas son múltiples. En Chile, por ejemplo, parte de los pueblos indígenas no ha aceptado el reglamento que la rige y tampoco se han identificado las comunidades relevantes. En Colombia, ha habido una proliferación de consultas, con altos costos y sin una regulación clara, lo que se ha prestado para malas prácticas, incentivos perversos e incertidumbre en todas las partes. En otros países no se ha reglamentado, lo que explica el carácter contencioso que ha tenido y la importancia de precisar el objeto y alcance del Convenio 169-OIT.

La CPLI es un derecho que el Estado debiera garantizar plena y eficazmente. Sin embargo, nos parece que el principal problema reside en la incapacidad que nuestros países, y particularmente el Estado, para llevar adelante un diálogo intercultural que resuelva los dilemas básicos de la convivencia entre culturas. Particularmente importante –y así lo demuestra la experiencia internacional– es convenir las formas políticas que permiten la representación y gobernanza propia de los pueblos indígenas y un adecuado reconocimiento de los territorios ancestrales, así como su relación con los derechos de terceros –que deben garantizarse por igual– y la prevalencia del interés general y la aplicación de la ley. Si estos temas básicos no se atienden, inevitablemente surgirán dificultades para la correcta aplicación de la CPLI, derivando en litigios, como ocurre en algunos países de la región.

Creemos que uno de los principales desafíos está en la reglamentación de la CPLI, precisar los casos en los que se requiere y en los que no y dotar al Estado de los instrumentos necesarios para llevarla a cabo de manera eficaz, en tiempos claros y definidos y a costos razonables. Igual de importante es darles seguimiento a los compromisos que de ella surjan. Sin embargo, esto será insuficiente si los gobiernos, al menos en algunos países, no resuelven temas pendientes con relación a los pueblos indígenas, relacionados con el territorio y con su grado de autonomía. Para tal efecto, debe dotarse al Estado de reales capacidades de diálogo intercultural,

en un marco de respeto por todas y cada una de las culturas de los países de la región, incluidas las ancestrales, los derechos adquiridos en el tiempo por todos los ciudadanos y la igualdad de las personas ante la ley.

3.3.4.1 Propuesta: Generar condiciones habilitantes para la CPLI, según el Convenio 169 de la OIT.

La correcta aplicación de la CPLI requiere condiciones que no han sido suficientemente abordadas por muchos de nuestros países. Es fundamental reglamentar correctamente su aplicación, así como contar con una institucionalidad adecuada para el diálogo intercultural, capaz de llevar a cabo los procesos de consulta. Sin embargo, si los países de ALC no atienden asuntos previos a la consulta, esta termina siendo un proceso sobrecargado que no refiere a los proyectos en consulta, sino a reivindicaciones más generales para las cuales el proceso es insuficiente e ineficaz.

Adicionalmente, resulta indispensable reglamentar la consulta –allí donde no se haya realizado–, de acuerdo con los estándares contemplados en el Convenio 169 de la OIT. Aspectos como el momento en que se realiza la consulta previa, los tiempos y las condiciones que esta requiere, los actores que deben ser consultados y el objeto de la consulta deben estar claramente establecidos.

• Objetivo general

Detectar condiciones habilitantes para la correcta reglamentación y aplicación de la CPLI y generar consensos políticos y sociales sobre cómo abordarlas.

• Objetivos específicos

- Donde no esté definido, generar un diálogo que aborde la representación política de los pueblos indígenas, su relación con el territorio y grado de autodeterminación, así como la adecuada convivencia de lo anterior con los derechos de terceros adquiridos en el tiempo por parte de los ciudadanos.
- Identificar las competencias y habilidades que se requieren para que el Estado, debido a sus

competencias, esté en condiciones de aplicar de manera correcta la CPLI, y en especial, las medidas requeridas para su reglamentación, en aquellos países donde no exista.

- Explorar formas de representación, diálogo y consulta coherentes con las particularidades de cada pueblo que permitan una adecuada representación de los intereses de las comunidades

• Procedimientos

Diagnóstico. La CPLI debe tener como objetivo principal garantizar los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y étnicas y su pervivencia en el territorio. Desde esta perspectiva se debe analizar de manera crítica y participativa la reglamentación e implementación de la CPLI y detectar asuntos y condiciones que han dificultado su correcto entendimiento, alcance legal y aplicación.

Conformar mesa única. Identificar actores representativos de los distintos pueblos indígenas y del conjunto de la sociedad no indígena, incluyendo variables de género, etarias, políticas, económicas, sociales, religiosas, culturales y profesionales, para analizar las brechas detectadas para la correcta implementación de la CPLI, a fin de recomendar a las entidades competentes, las acciones a seguir.

Habilitar mesa única en las brechas detectadas para la correcta implementación de la CPLI, identificando las principales condiciones habilitantes detectadas hasta el momento.

Diálogos por pueblos. Generar espacios de diálogos entre representantes de la mesa y representantes de los distintos pueblos (tantos como existan en los países) y grupos de interés de los territorios para abordar las condiciones habilitantes que requieren despejarse antes de la aplicación de la CPLI.

Sistematizar las conclusiones de cada diálogo, identificando los aspectos comunes y las diferencias entre las posturas de cada pueblo indígena.

Proponer un método para el abordaje de las condiciones habilitantes coherentes con las realidades de cada país y de los pueblos indígenas que lo componen.

Elaborar propuesta. Dependiendo de la realidad de cada país, elaborar una propuesta de trabajo y una metodología que permita una correcta aplicación del CPLI con base en el reconocimiento de las particularidades de cada pueblo indígena, es decir, proponiendo soluciones culturalmente pertinentes a cada etnia, más que generales a todas las etnias presentes en un país y acompañado de un seguimiento por parte de los actores principales.

• Responsables y participantes

- Ministerio del Interior o de Gobierno, Ministerio de Cultura, Ministerios de Energía y Minas y de Medio Ambiente o sus equivalentes, oficinas de asuntos indígenas, representantes del poder judicial y legislativo, gobiernos locales.
- Pueblos indígenas, pueblos y comunidades afrodescendientes en el territorio respectivo.
- Actores relevantes no indígenas a nivel nacional y en el territorio respectivo.
- Organizaciones gremiales, sociales y ciudadanas.
- Cooperación internacional.

3.4 DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO AMBIENTAL SOSTENIBLE

A continuación, exponemos los desafíos y propuestas priorizados que pueden contribuir a que el SE sea un factor de desarrollo ambiental sostenible.

Es necesario hacer distinciones entre los impactos ambientales de la extracción minera y los de la producción de hidrocarburos. Estas diferencias se basan tanto en los procesos de exploración, desarrollo y producción, como en los productos que generan. En el caso de los hidrocarburos, la técnica es similar en cuanto a su proceso de exploración y producción, con diferencias específicas en cuanto al tipo de yacimiento, si es en tierra firme o costa afuera. En el caso de la minería, los procedimientos dependen en gran medida del tipo de mineral a extraer y la concentración de este en las rocas y lo materializado en un yacimiento.

Del mismo modo, la lucha global contra el cambio climático plantea riesgos y oportunidades muy distintas entre estas industrias, y aunque ambas deben reducir su huella de carbono en la etapa de producción, el esfuerzo global trae desafíos diferentes dependiendo del producto que se extrae. La minería de cobre y de litio, por ejemplo, recibirá un fuerte impulso con la electro-movilidad, mientras que el sector de hidrocarburos deberá adaptarse a una realidad más competitiva, como resultado del crecimiento de fuentes de generación energética más limpias y renovables y la posible implementación de impuestos al carbono y porque aumentaría la oferta de hidrocarburos fósiles. No obstante, en algunos países el gas natural pareciera estar llamado a competir con fuentes renovables eólica y solar y dar respaldo al sistema eléctrico.

Si bien no son las únicas diferencias entre los sectores con relación a sus beneficios e impactos ambientales, e incluso su reglamentación en cada país, subsisten problemas comunes que tienen el potencial de impactar significativamente la calidad de los servicios ecosistémicos que proveen la tierra, el aire, el agua y la biodiversidad, además de su contribución directa o indirecta a la generación de gases de efecto invernadero, comparado incluso con otras actividades económicas.

Para su abordaje, el SE, en diferente medida según el tipo de empresa y de país en donde opera, está normativamente encauzado por las legislaciones ambientales, con obligaciones que van desde evitar el impacto ambiental y en caso de ser inevitables, minimizarlos, mitigarlos y, como última medida, compensar y restaurar por los impactos residuales. Profundizar dicho compromiso es una tarea permanente que demanda al SE jugar un rol proactivo y creativo en encontrar medidas más eficientes y efectivas para cada eslabón.

Analizaremos a continuación tres desafíos comunes y sus respectivas propuestas en los que el SE puede hacer una gran contribución:

3.4.1 **Desafío:** Conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales locales y globales que presta

La biodiversidad, tanto local como globalmente, es un factor crítico de la sostenibilidad que se encuentra en un alto y creciente riesgo. La conservación de las diver-

sas formas de vida, así como de los ecosistemas que la sostienen, está en el corazón de los desafíos ambientales a nivel mundial, para todas las actividades productivas, sin excepción, incluyendo al sector extractivo. La pérdida de biodiversidad es, en la actualidad, la principal presión sobre los ecosistemas del planeta, y es un factor que afecta fuertemente la pervivencia de las comunidades y sus fuentes para satisfacer sus necesidades materiales.

Nuestra región tiene el desafío de satisfacer los requerimientos que impone su creciente demografía preservando la rica biodiversidad que contiene, pues solo así hará sostenible el progreso. Este desafío trasciende al SE, pero puede jugar un rol fundamental en impulsarlo. Algo similar sucede con otras actividades que afectan negativamente el planeta, como la deforestación y en algunos países, como el caso de Colombia, la extracción ilícita de minerales y la proliferación de cultivos ilícitos.

Si bien es cierto que en muchos países las principales amenazas al ambiente no provienen del SE, los ODS en materia de biodiversidad enfatizan la necesidad de que la actividad extractiva como tal tenga un impacto neto, al menos neutral e idealmente positivo, sobre la biodiversidad. Eso implica que el SE, más allá de sus obligaciones legales, genere incentivos y metas que impulsen la inversión en la investigación, desarrollo y aplicación de mejores prácticas y tecnologías de ejecución, prevención y manejo, en al menos los siguientes desafíos comunes de las operaciones del sector:

- **Ejecución de grandes movimientos de tierra** (en particular en el caso de la minería a cielo abierto, independiente de si es de minerales o de materiales para construcción), evitando, minimizando y compensando adecuadamente las acciones que pueden producir la deforestación, erosión, contaminación de las aguas y afectaciones a especies en peligro, reduciendo su impacto negativo sobre la biodiversidad y con ella sobre los servicios ecosistémicos que soportan la vida humana y otras actividades productivas.
- **Deforestación.** Uno de los impactos negativos directos e indirectos de algunas actividades extractivas –y dependiendo de donde se lleve a cabo– es la deforestación, y es grave no solo por la pérdida de biodiversidad, sino porque (i) destruye un sumidero de carbono o “carbon

sink” y (ii) altera potencialmente el ciclo hídrico regional, en lo específico, ya sea amazónico o aquel presente en las vertientes Atlántica o Pacífica del continente.

- **Potencial generación de contaminantes tóxicos en el aire o en cauces de ríos,** como resultado de los procesos que genera la actividad extractiva, o también por derrames de sustancias químicas usadas en el proceso productivo.
- **Construcción de carreteras,** para efectuar el transporte de insumos hacia y material desde el yacimiento, sobre todo en zonas remotas y con alta biodiversidad que no solo causa deforestación y posiblemente afecte corredores biológicos, sino también que facilita el avance de la frontera agrícola y la deforestación en el área.
- **Cierre de operaciones y resiliencia socioambiental, rehabilitación del entorno.** Restablecer los ecosistemas afectados es un desafío que debe ser abordado asumiendo los costos que puede exigir reponer la capa vegetal, descontaminar los sitios, eliminar los residuos peligrosos y realizar restauración ecológica cuando corresponda. La resiliencia describe la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador, un estado o situación adversos. Se refiere a la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido. El concepto de resiliencia también está siendo aplicado a la actividad extractiva, principalmente en lo que se refiere a sus operaciones. Cualquier proyecto tiene un tiempo finito de vida y es susceptible a choques externos. Cuando las condiciones cambian, las prácticas y culturas arraigadas siempre tienden a retener a una organización, inhibiendo su capacidad de adaptación. Dicho lo anterior, es pertinente señalar que, en la mayoría de los países de la región, la minería no es una actividad nueva: su origen se remonta incluso a siglos atrás y ha estado presente de manera artesanal o industrial.

Mientras más exitosos hayan sido los resultados de una empresa u organización con su entorno, más individuos y organizaciones se aferran a ellos, a pesar de que saben que tarde o temprano llegará a su etapa de cierre. Los

agentes que dependen por mucho tiempo de los beneficios que genera la actividad extractiva, tienen grandes expectativas acerca de la durabilidad de estos beneficios a lo largo del tiempo, por lo que uno de los grandes desafíos está en promover la resiliencia comunitaria para lograr comunidades sostenibles, sobre todo en la etapa de cierre.

La metodología del análisis de la resiliencia implica el examen de la interdependencia en-

tre las variables sociales, económicas y ambientales desde un enfoque que, partiendo del análisis de la situación y evolución de los capitales de la comunidad, logre identificar la capacidad de respuesta de las comunidades ante la eventualidad del cierre, a fin de que estas puedan aminorar el impacto de la conclusión de la operación y sus impactos en diversos órdenes; y pueda, así, seguir adelante en su propósito de lograr el desarrollo sostenible.



3.4.1.1 Propuesta: Lograr un balance neto neutro o positivo sobre la biodiversidad en las operaciones del SE.

El SE, como otras actividades económicas, tiene impactos ambientales en el territorio, que deben ser identificados, prevenidos, mitigados o compensados. Los ODS desafían al SE a que sea proactivo en la manera de gestionar esas medidas, para asegurar que sus impactos sobre la biodiversidad y la salud de los ecosistemas nacionales y globales sean nulos o positivos, en términos netos. Si el SE se compromete con este objetivo, creemos que no solo potenciaría su sostenibilidad ambiental, sino también la económica y social, pues en casos en los que es un factor crítico, ello reduciría la conflictividad y fortalecería su legitimidad.

• Objetivos

- Identificar, prevenir, mitigar, reparar o compensar de manera efectiva los impactos directos generados sobre la biodiversidad y la salud de los ecosistemas, apuntando hacia un impacto neto positivo sobre los mismos.
- Migrar la matriz energética de las actividades extractivas hacia fuentes de energías limpias y renovables.
- Aumentar la eficiencia hídrica y respetar los caudales ecológicos, evitando la destrucción, la contaminación y un consumo monopólico de las fuentes y cursos de agua.
- Proteger los sumideros de carbono y las áreas ricas en biodiversidad.
- Adaptar, si no se ha hecho, los requerimientos de los estudios de impacto ambiental incorporando estas nuevas dimensiones ambientales.

• Procedimientos

Una estrategia del SE para asegurar un impacto neto o positivo en la biodiversidad deberá incluir, por lo menos, las siguientes etapas:

Excluir actividades en hábitat críticos. Más allá de la necesidad de realizar un ordenamiento territorial que

reduzca la incertidumbre y conflictividad, nuestras naciones deben definir con claridad zonas donde se prohíbe la actividad minera y la de hidrocarburos, o una de las dos; donde se puedan adelantar bajo ciertas condiciones, y donde sean permitidas, con los requisitos de ley. En los dos últimos, señalando con precisión las exigencias para las fases de exploración y explotación y los procedimientos de licenciamiento ambiental que estas exigencias suponen. Lo anterior implica identificar, por ejemplo, los resguardos de biodiversidad y sumideros de carbono en cada país, y la manera en que estos podrán o no convivir con proyectos productivos del SE.

Elaborar plan de conservación de la biodiversidad y salud de los ecosistemas desde la estructuración del proyecto. Así como el Estado debe definir dónde son permitidas y dónde no las actividades extractivas, o en qué condiciones, las empresas deben incluir el objetivo de un impacto neto neutro o positivo desde la génesis misma de los proyectos, asegurando que en estos se tomen las medidas más eficientes y efectivas para la protección y enriquecimiento de la biodiversidad. Por la especificidad de cada país y las características ambientales de las zonas y las áreas de influencia de los proyectos, deben decidirse las medidas y los tiempos para lograr tales objetivos.

Contar con estudios técnicos y científicos que sean creíbles para todas las partes. Tanto los estudios de línea de base como las posteriores evaluaciones de impacto requieren una credibilidad científica y social que debe construirse en colaboración con el Estado. El SE en su conjunto debe atender la importancia de generar información de calidad, pero, sobre todo, que esta información sea avalada por las autoridades, para que además de provenir de una fuente seria, sea percibida como creíble por las partes involucradas.

Institucionalidad técnica, transparente, capacitada y eficaz. Desde el diseño de las medidas para enfrentar impactos ambientales, la implementación de incentivos efectivos, hasta la fiscalización en el cumplimiento de estos, el SE requiere contar con una institucionalidad pública fortalecida para lograr un verdadero impacto neto neutro o positivo en las operaciones del sector. Hay países de la región con una institucionalidad más robusta que otros, a nivel nacional y subnacional.

Participación comunitaria “habilitada”. Hoy la veeduría ciudadana sobre los impactos y sus medidas es un

factor clave en el desempeño ambiental del SE. Potenciar dicha veeduría para que se ejerza con información veraz y competencias para un monitoreo eficiente y participativo habilitará un mejor desempeño ambiental y una menor conflictividad.

Colaboración de ONG ambientales, sector académico y gobiernos locales. El desafío de generar un impacto neto neutro o positivo requiere la colaboración de diversos actores. Desde la generación de información, hasta el estudio e incorporación de las mejores prácticas y tecnologías, así como la articulación de las necesidades del sector con las capacidades de innovación de nuestros países, serán claves para alcanzar los objetivos planteados, con el más exigente rigor técnico y científico.

Monitorear de manera permanente y participativa sus procesos y resultados. Una condición de éxito para la conservación de la bio y agrobiodiversidad es el monitoreo participativo y permanente de los impactos y sus medidas. El SE debe observar su relación con el ecosistema de manera dinámica, es decir, no limitarse a la comparación de efectos con relación a la línea base inicial, sino que permanentemente incluir las nuevas variables y realidades que surjan del monitoreo y evaluación, considerándolas en la toma de decisiones de la gestión ambiental.

Desarrollar modelos de resiliencia ambiental ante el cambio climático. El cambio climático es una amenaza y un desafío para las sociedades en su conjunto. Una forma de enfrentar y aminorar sus consecuencias es aprovechar las capacidades del SE para desarrollar y monitorear, de manera colaborativa, modelos de resiliencia ambiental, tanto para el SE como para las comunidades donde este se desenvuelve, entendida la resiliencia, en este caso, como la capacidad de absorber los impactos del cambio climático.

Invertir en nuevas tecnologías y prácticas que permitan crear valor a partir del desafío de la preservación de la bio y la agrobiodiversidad. Como ya hemos señalado, los desafíos ambientales son una oportunidad para la innovación tecnológica, normativa y de buenas prácticas que nuestras naciones deben saber aprovechar. Esto requiere generar confianza y colaboración entre actores diversos, incluyendo principalmente al Estado, la academia, las empresas extractivas y el ecosistema de emprendimiento.

• Responsables y participantes:

- Ministerio de Ambiente o equivalente
- Ministerio de Minas y Energía o equivalente
- Empresas y gremios del sector
- Academia, centros de pensamiento
- Organizaciones ambientales y de la sociedad civil
- Cooperación internacional

3.4.2 Desafío: Seguridad y calidad hídrica

El agua dulce es un recurso crecientemente escaso con enorme valor social, cultural, ecológico y económico. Es previsible que la demanda por recursos hídricos continúe aumentando de la mano del crecimiento demográfico y las actividades productivas, lo que implica una sostenida presión sobre las fuentes de agua y creciente competencia entre usuarios. Al mismo tiempo, en algunas zonas la oferta hídrica se está reduciendo y se está volviendo más inestable (períodos más intensos de lluvias y sequías, retroceso de glaciares); esto al parecer como consecuencia del cambio climático. En los procesos productivos del SE, el agua es un recurso indispensable y, por ende, la expansión de las actividades del sector depende de la disponibilidad de recursos hídricos.

A nivel nacional, el consumo agregado de agua en el SE es solo un pequeño porcentaje comparado con los consumos para la agricultura, el sector forestal y el consumo humano, pero en algunos territorios el SE sí compete con otros sectores productivos y las poblaciones por el uso del agua. En consecuencia, la percepción de riesgos que conlleva sobre la disponibilidad y calidad para otros usos genera inquietudes y conflictos a nivel local.

Esto es particularmente relevante en áreas áridas, con acceso limitado a fuentes de agua como el norte de Chile, el sur de Perú y el norte de México, en regiones con ecosistemas vulnerables (como los bosques de la Amazonia), y en aquellas localidades donde el agua forma parte de paisajes culturales (ritos, usos y costumbres ancestrales, religiosos, etc.). Existe, sin embargo, el caso contrario. En Colombia, la industria petrolera no solo es de las que menos recurso hídrico usa (1.6%), sino que es la principal productora de agua, pues por cada barril de petróleo produce cinco de agua, que, al

ser tratada, es utilizada para distintos fines, en actividades de la industria y fuera de ella.

Por lo tanto, es importante reconocer dos realidades complementarias. En los niveles nacionales, la seguridad hídrica depende de factores externos al SE y a este se le atribuye, por desconocimiento o desinformación, un rol sobredimensionado con relación a su consumo. Pero al mismo tiempo, en las regiones donde existen actividades extractivas, el sector puede ser un importante usuario del agua disponible y en esos niveles, su rol sobre la seguridad y calidad hídrica pudiera ser determinante. Por eso, reducir el consumo y contaminación de agua dulce al mínimo, así como producirla (donde sea posible), reutilizarla y reciclarla e invertir en fortalecer la seguridad hídrica, debiese ser un objetivo central de los gobiernos y del SE, particularmente en las regiones donde esto es crítico. Lo anterior lleva la obligatoriedad de que el SE controle la calidad del agua que entrega producto de los procesos que se dan en el sistema.

Existen buenos ejemplos en la región donde la actividad extractiva hace un aporte positivo a la seguridad hídrica, donde la escasez hídrica ha sido un motor más para la innovación tecnológica y la construcción de infraestructura de uso compartido relacionada con la minería. Las plantas desaladoras y de tratamiento o saneamiento de agua que ha construido el SE para abastecer su actividad simultáneamente han incrementado la oferta de agua en territorios donde operan. De igual manera, el tratamiento del agua asociada a la producción de hidrocarburos aumenta, en algunos casos, el suministro hídrico neto en las zonas de operación, donde se hace este tratamiento. Los esfuerzos para asegurar y aumentar la seguridad hídrica deberían ser una iniciativa conjunta entre gobiernos locales, gobierno nacional, SE y otros actores presentes en el territorio.

Junto con soluciones tecnológicas y prácticas colaborativas, el SE debería promover la adopción y ratificación de convenciones y estándares de políticas y prácticas que contribuyan a reducir impactos y riesgos para los recursos hídricos. En este sentido, creemos que el SE puede colaborar, junto a otros actores, a superar el desafío del agua contenido en los ODS 6: “Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, en particular sus metas 6.3, 6.4, 6.5 y 6.6 referidas respectivamente a:

- Para 2030, mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del

vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial.

- Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren de escasez de agua.
- Para 2030, poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.
- Medidas prioritarias para proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

Se trata, por lo tanto, de que el SE cuente con un conocimiento integral, accesible para todos los actores involucrados, de los factores determinantes de la disponibilidad y calidad de agua de una determinada cuenca o acuífero, como también de las necesidades y priorización para consumo humano. A través de una administración efectiva del recurso que comprometa a los múltiples actores que la afectan, es posible evitar la escasez de agua para consumo humano y actividades productivas y abordar los conflictos que ella conlleva. El SE podría actuar como catalizador de este esfuerzo compartido.

3.4.2.1

Propuesta: Implementar una gestión colaborativa del agua por cuenca o sistema hídrico de los territorios con actividad del SE

La iniciativa busca que el SE colabore en implementar una gestión colaborativa de los sistemas hídricos del territorio, contribuyendo con información, conocimiento técnico, gestión y recursos, entre otros, para una gobernanza que permita una gestión sostenible del agua y provea de seguridad hídrica para el consumo humano y las actividades productivas.

• Objetivos

- Reunir y generar la información necesaria para comprender el comportamiento del sistema hídrico, sus diversos usos y los servicios ecosistémicos que provee el agua.
- Mejorar la disponibilidad y eficiencia del uso de agua para consumo humano y productivo.
- Generar una gobernanza colaborativa del recurso hídrico que asegure la colaboración por sobre la competencia entre los distintos usuarios del agua.
- Promover inversiones compartidas entre el sector privado y el Estado, para mejorar la disponibilidad de agua y la eficiencia del uso.

• Procedimientos

Mapa de usuarios por cuenca o sistemas hídricos:

Identificar cuencas o sistemas hídricos con presencia de actividades del SE y mapear los otros usuarios relevantes. Reunir información fidedigna en torno al uso eficiente del recurso en cada uno de ellos. Construir una tipología de los casos de acuerdo con criterios de complejidad para una gobernanza colaborativa.

Definir cuencas o sistemas hídricos pilotos: De acuerdo con la tipología realizada, definir casos que correspondan a distintos niveles o tipos de complejidad para implementar pilotos en ellos.

Comprometer a los principales actores de los territorios pilotos:

Se busca comprometer su participación en un proceso de diálogo que conduzca hacia un sistema de gestión colaborativo del agua. Es fundamental que dicho compromiso se materialice en acciones concretas, entre ellas, el aporte de información sobre el sistema hídrico, la aceptación formal de las instituciones a participar, incluso, el cofinanciamiento de la iniciativa si en ella concurren actores diversos con capacidad de aportar recursos.

Diagnóstico compartido: recabar, reunir y producir la información necesaria para comprender cabalmente el sistema hídrico del territorio, incluyendo los servicios ecosistémicos que provee, las consecuencias del cambio climático actuales y potenciales, las capacidades de recarga del sistema, los diversos usos humanos y pro-

ductivos del agua, entre otros. Esta etapa tiene un fuerte componente técnico, pero no se agota allí. Será fundamental que todos los actores validen y comprendan la información para que ésta habilite un diálogo más simétrico y fundamentado.

Visión compartida y acciones colaborativas: Con la información necesaria recabada, los actores debieran convenir los principios centrales que guiarán la futura colaboración. Dicho ejercicio tiene dos virtudes: en primer lugar, permite a los participantes establecer un piso común de intereses fundado en principios y valores que orienten el proceso y sus resultados de ahí en adelante. En segundo lugar, porque con base en esos principios, se formula una visión del futuro deseado. Dicha visión compartida permite a los participantes asegurarse de que hay un punto de llegada común, donde todos los intereses convergen. Esta constatación hará algo más simple la construcción de los acuerdos siguientes, esto es, las prioridades de acciones, políticas y prácticas que se deben acometer para alcanzar la visión compartida.

Formación de gobernanza colaborativa: Que integre a representantes de los principales usuarios y construya y gestione una arquitectura de responsabilidades para las acciones prioritarias. Es fundamental que dicha gobernanza cuente con recursos humanos y financieros para desarrollar su labor, de lo contrario, corre el riesgo de discontinuarse o ser capturada por alguno de los interesados.

Evaluación y sistematización: Las iniciativas deben definir métodos de evaluación y monitoreo, pero al mismo tiempo, sus impulsores iniciales deben asegurarse de sistematizar el proceso para detectar errores y aciertos metodológicos de los pilotos, con la perspectiva de ampliar estos procesos a otras cuencas o sistemas hídricos de cada país.

• Responsables y participantes

- Instituciones encargadas de los temas hídricos, Ministerio de Ambiente o similares
- Gobiernos locales y subnacionales
- Empresas y gremios de todos los sectores que requieren agua para procesos productivos en los territorios pilotos
- Empresas sanitarias del territorio
- Organizaciones sociales y productivas en torno al agua.
- Cooperación internacional

3.4.3 **Desafío:** Cambio climático y huella de carbono

El ODS 13 y su meta 13.2 nos desafían a: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” e “Incorporar medidas relativas al CC en la políticas, estrategias y planes nacionales” respectivamente.

Para abordarlo desde el SE, es importante reconocer que este es diverso desde la perspectiva ambiental y muy particularmente, respecto de sus desafíos ante el cambio climático. Por una parte, el esfuerzo global por

reducir las emisiones de GEI tiene un impacto diferenciado sobre el consumo de los productos que elabora el SE. Buena parte de las acciones propuestas para reducir estas emisiones supone la sustitución del uso de combustibles fósiles como fuente de transporte y de generación eléctrica, aunque no todos ellos tienen el mismo impacto ambiental. Por otra parte, el incremento de la electro-movilidad, como resultado del esfuerzo por reducir emisiones de GEI, conlleva un significativo incremento en la demanda por cobre, plata y litio y las tierras raras en general. Algo similar ocurre con el gas natural en el transporte y en generación de electricidad.



Estas diferencias en los efectos sobre el cambio climático del consumo de los distintos productos del SE impiden hacer un análisis de conjunto de toda la cadena; de allí que, para orientar nuestras propuestas, nos hemos centrado en los procesos productivos del SE, donde se encuentran mayores desafíos comunes para el conjunto del sector.

Nuestra región, a pesar de no ser un gran contribuyente a la emisión de GEI, es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático y, además, ha comprometido importantes reducciones en la generación de GEI. Las islas del Caribe y las costas pueden sufrir graves consecuencias si se eleva el nivel del mar, algo que pone en riesgo la viabilidad de regiones enteras. El nivel de las represas tiende a bajar a causa de la sequía, lo que impacta en el suministro de agua dulce, la producción agrícola y en la generación hidroeléctrica. O, al contrario, en épocas de lluvias intensas, las represas llegan a su máximo nivel generando peligros. Por otro lado, se está viendo un aumento en enfermedades producidas por insectos (como el dengue) que ahora habitan regiones montañosas, entre otros muchos efectos del cambio climático. Por ello, ALC asume el compromiso de impulsar un acuerdo global, donde se mantiene la premisa: “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas”.

La mayoría de los países del mundo (184 de 197 países) y la totalidad de los de ALC han firmado y ratificado el Acuerdo de París, que busca asegurar que el aumento en la temperatura global no supere los 2 grados, apuntando a que solo llegue a 1,5 grados adicionales a la temperatura de la era preindustrial. Para tal efecto, los países firmantes adquirieron compromisos concretos de reducción en la emisión de GEI. Entre los más ambiciosos del mundo se encuentra Costa Rica, que se propuso tener un balance final de emisiones igual a cero para el año 2021. El resto de los países se propuso significativas metas de reducción del CO2 por unidad de PIB al año 2030. El más ambicioso fue Brasil con 37% al año 2025, seguido de Chile (30%), México (25%), Colombia (20%) y Argentina (15%) a 2030.

El SE, en particular el sector minero, es un importante contribuyente de GEI por la intensidad de su consumo de energía eléctrica y combustibles en su proceso productivo, aunque varía de país en país; hay casos en la región donde el aporte a los GEI es alto y otros donde es bajo. En la mayoría de los países de la región, aún no existen compromisos concretos del SE en materia

de reducción de emisiones de GEI y parece necesario avanzar en esa dirección, aunque se han adoptado medidas para disminuir el impacto en la producción de los hidrocarburos, como es el compromiso de cero quema y venteo rutinario de gas a 2030 (Global Gas Flaring Reduction Partnership, iniciativa del Banco Mundial). Además, al menos para partes del sector minero de ALC, el esfuerzo de reducción de estas emisiones abre interesantes oportunidades.

De hecho, el SE puede beneficiarse de un cambio en la matriz energética y de combustibles que ya está en curso. Chile, Perú, México y partes de Brasil y Centroamérica cuentan con uno de los mayores potenciales para el desarrollo de Energías Renovables No Convencionales (ERNC) del mundo (junto a partes de África), que, por la gran disminución en sus costos de producción, ahora son competitivas ante los combustibles fósiles y con ello el SE podría reducir su huella de carbono y aumentar productividad. También las ERNC podrían utilizarse para la producción de hidrógeno para su flota de equipos y para procesos industriales, reduciendo la huella de carbón de los combustibles que utiliza el SE y, al mismo tiempo, rebajando los costos de producción del sector.

Se trata, por tanto, de una gran oportunidad para que el SE de ALC contribuya al desafío de aportar a reducir los efectos de las emisiones de efecto invernadero y a la vez aumentar la competitividad del SE, abriendo nuevas industrias a su alero. Esta es un área donde la colaboración entre los países de la región puede dar grandes frutos a todos ellos.

Además, el sector minero también contribuye al calentamiento global por la generación de GEI en el transporte marítimo de minerales rumbo a los mercados finales de procesamiento y consumo. Hay que anotar también que mientras más primaria es nuestra exportación, más volumen es el que hay que transportar y más GEI son los que se generan. Agregar valor y disminuir los volúmenes transportados es una manera de contribuir a frenar el calentamiento global.

Por su parte, nuestro sector petrolero es un contribuyente al calentamiento global en la medida en que exporta energías fósiles que generarán GEI en los países de destino. En un número de países de la región, la cantidad de GEI a ser generados por el consumo de nuestro petróleo y carbón exportado es mayor al que se genera en nuestros territorios.

3.4.3.1 **Propuesta:** Impulsar una política pública general de reducción de emisiones de GEI que incluya una política del SE específica por cada recurso, con metas concretas y progresivas de disminución de emisiones alineadas con las metas nacionales.

Se trata de impulsar que cada uno de nuestros países cuente con una política nacional de reducción de emisiones GEI que incluya metas graduales, incentivos e indicadores de cumplimiento. El SE puede ser pionero en ello, impulsando metas específicas y progresivas para cada tipo de recurso extraído y estableciendo sistemas de reporte y monitoreo que aseguren su cumplimiento.

• **Objetivos**

- Establecer políticas públicas generales que contribuyan a reducir los riesgos y enfrentar las causas del cambio climático.
- Identificar los aportes directos e indirectos de cada tipo de actividad extractiva del sector a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)
- Generar metas específicas con relación a emisiones de GEI para que el SE contribuya de manera significativa, sistemática y progresiva a enfrentar las causas del cambio climático
- Diseñar políticas e incentivos para la reducción de emisiones y la captura de carbono.

• **Procedimientos**

Convocar a un panel de expertos multisectorial y multidisciplinario: En caso de que los países no cuenten con una política general para enfrentar las causas y riesgos del cambio climático; dicho panel debería hacer propuestas de políticas públicas para enfrentar el desafío.

Convocar a actores relevantes del SE y su entorno para diseñar políticas, incentivos y metas específicas para el SE con relación a los desafíos del cambio climático.

Generar un diagnóstico integral donde se identifiquen los aportes directos e indirectos de la actividad extractiva al cambio climático; estos deben distinguir:

- Efectos directos negativos: La producción de GEI por la vía de la explotación de RRNN no renovables.
- Efectos indirectos negativos: La producción de GEI por la vía del consumo nacional y exportación de minerales o combustibles que se usan en otros países para sus procesos productivos.
- Efectos directos positivos: La relevancia de los minerales para un futuro con bajas emisiones. Estos son indispensables para la generación de ERNC y para la electromovilidad.
- Efectos indirectos positivos: El rol que puede jugar el sector en la inversión en I+D que permita el desarrollo de nuevas tecnologías para hacer frente al desafío del cambio climático.

Promover una coordinación internacional del SE para compartir las políticas, incentivos y metas del sector de manera de asegurar un alineamiento en las prácticas propuestas y reducir los riesgos en términos de secreto industrial y competitividad.

Establecer un sistema de evaluación y monitoreo de las medidas adoptadas, con estándares acordados a nivel nacional e internacional, donde se evalúe el cumplimiento de las metas y su progresividad.

• **Responsables y participantes**

- Ministerio de Ambiente o equivalente
- Ministerio de Minas y Energía o equivalente
- Empresas y gremios del sector
- Academia, centros de pensamiento
- Organizaciones ambientales y de la sociedad civil
- Cooperación internacional

3.4.4 **Desafío:** Modernizar la institucionalidad y la legislación ambiental.

Uno de los principales desafíos en ALC es fortalecer de manera continua la institucionalidad ambiental, su marco normativo, así como sus capacidades de gestión





y de fiscalización. La región –en especial algunos países– ha avanzado en la construcción de una institucionalidad pública responsable de la protección ambiental, pero su fortalecimiento requiere poner atención en la calidad y modernidad de sus estándares y regulaciones, incluida la capacidad institucional de fiscalizar su cumplimiento. En cierta medida, los problemas ambientales persisten por la dificultad de algunas instituciones ambientales para asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, la existencia de algunos vacíos regulatorios, la superposición de legislación ambiental con otras regulaciones específicas o sectoriales y la necesidad de adaptarla e introducir nuevos incentivos para que las empresas del sector asuman los desafíos ambientales, particularmente los asociados con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad y la calidad y seguridad hídrica.

Nuestros países cuentan con distintos sistemas y mecanismos de evaluación de impactos ambientales. La evaluación de impactos ambientales (EIA) compromete a los proyectos extractivos con medidas para evitar, minimizar, mitigar o compensar sus impactos negativos sobre el medio ambiente. Reconocemos en ello un esfuerzo de nuestros Estados por garantizar el cuidado del medioambiente y nos proponemos aportar en la detección de los principales desafíos para hacerlo de manera más eficiente y efectiva. Para analizarlo, ahondaremos en las brechas que presenta el sistema en general, en su ingreso, en los tipos de impacto y estándares con que se evalúan y en la capacidad de hacerle seguimiento a los compromisos que de ahí se derivan.

Sobre el ingreso de los proyectos a la evaluación de impacto ambiental. Con relación a cómo ingresan los proyectos extractivos al EIA, uno de los desafíos dice que, en general, en los países de ALC existen dos mecanismos de ingreso al sistema (declaración o evaluación ambientales) cuyas fronteras no están suficientemente delimitadas, lo que no contribuye a generar certezas a las partes. Un segundo desafío respecto del ingreso es el momento del proyecto en que esto ocurre. En algunos países, el proceso de EIA ocurre cuando el proyecto a ser evaluado está completamente definido y, por lo tanto, su adecuación es difícil y onerosa. Esta situación dificulta en algunos países la incidencia ciudadana durante los procesos de consulta y la confianza de esta en sus resultados.

Sobre los impactos y los estándares para evaluarlos. Con relación a los estándares con que se evalúan los

impactos, los desafíos son diversos. En términos generales, las normas ambientales han crecido de manera sostenida y desordenada, generando un panorama donde abundan normas específicas (no generales) que generan incertidumbre y, en algunos casos, incoherencias entre proyectos, retrasando la aprobación de estos, instalando incertidumbre en todas las partes y complejizando la fiscalización del cumplimiento de los compromisos. Ello ocurre, en parte, por el énfasis *ex ante* y no *ex post* de los sistemas, incrementando cada vez más los requisitos de aprobación de las licencias, en detrimento del seguimiento y control, y de un régimen sancionatorio disuasivo.

Otra dificultad del sistema tiene que ver con su capacidad para evaluar efectos sinérgicos entre distintos proyectos y actividades productivas de distintos sectores económicos y productivos sobre los recursos existentes y los servicios ecosistémicos del territorio. Lo usual es examinar cada uno por separado. Además, en general, los sistemas de evaluación de impacto ambiental (SEIA) no siempre han considerado como corresponde los desafíos que plantea el cambio climático y/o la conservación de la biodiversidad –incluyendo la de los océanos– y otros impactos que trascienden a la zona de influencia. Dado que este tipo de evaluación es compleja y costosa, los EIA podrían incorporar la medición de impactos ambientales que se derivan de acuerdos internacionales de los cuales los países de ALC sean signatarios, como, por ejemplo, los ODS y DDHH y agencias de la ONU.

Otro desafío con relación a los impactos que se evalúan y los compromisos que suponen es el de los pasivos ambientales¹³ que deja el SE. En muchos países también existen regulaciones y exigencias para el cierre de faenas o su equivalente en hidrocarburos, pero no así para los pasivos ambientales. La dificultad para identificar los pasivos, y para determinar con exactitud sus causas y responsables, no facilitan el análisis y diálogo sobre los mismos. Algo similar ocurre en relación con las compensaciones en biodiversidad y la aplicación de la evaluación ambiental estratégica que, en muchos de

13 Los pasivos ambientales del SE corresponden a faenas extractivas abandonadas o paralizadas, incluyendo sus residuos (instalaciones, relaves, rajo, etc), que constituyen un riesgo significativo para la salud o seguridad de las personas, para el medio ambiente o para actividades económicas

nuestros países, si bien están en la normativa, la falta de un reglamento que las rijan dificulta su aplicación.

Una limitante más de los SEIA corresponde al desconocimiento de saberes ancestrales de las comunidades que habitan y usan los territorios, lo que ha generado tensiones y conflictos, en los procesos de EIA en el ámbito sociocultural.

Por último, con relación a los estándares con que se evalúan los impactos, los SEIA debieran procurar incorporar dos tipos de métricas. La primera, una racionalidad económica que dé cuenta de los impactos, valorizando por ejemplo los servicios ecosistémicos que un territorio provee. Ello le permitiría comprender mejor los impactos económicos y ambientales y dialogar desde una métrica común con otro tipo de impactos que genera el SE. Del mismo modo, los SEIA de ALC deberían considerar en su evaluación las metas de reducción de gases de efecto invernadero y los ODS. Esto permitiría dar mejor cuenta de los efectos sinérgicos sobre asuntos claves, promover las sinergias entre inversiones públicas y privadas y contar con una métrica que permita al Estado proponerse objetivos concretos y compararse internacionalmente con relación a sus impactos ambientales. No se trata de mediciones fáciles, pero podría iniciarse su aplicación, por regiones a nivel de pilotos.

Sobre las capacidades institucionales para hacer cumplir los compromisos ambientales. Ya señalamos que uno de los principales desafíos para asegurar el desarrollo de un SE sostenible tiene relación con el cumplimiento de las normas y compromisos ambientales por parte de las empresas.

Constatamos que la variedad y complejidad de las resoluciones de calificación ambiental supone un problema para titulares e instituciones fiscalizadoras, pero el problema de cumplimiento de las normas y compromisos ambientales no se agota ahí.

En muchos casos, existe superposición de funciones en materias normativas y de fiscalización ambiental entre los gobiernos locales, regionales o departamentales y el nacional, como también entre los distintos ministerios. Estas entidades no operan necesariamente con los mismos tiempos, políticas y criterios, debilitando el conjunto del sistema y haciéndolo engorroso e introduciendo incertidumbres a inversionistas y ciudadanos. Además de una sobrerregulación en algunas materias y la subregulación en otras, así como un cambio continuo de la misma, a

veces con efectos retroactivos, lo que genera costos no previstos, conflictividad, litigios e inseguridad jurídica.

Asimismo, la institucionalidad ambiental en todos sus niveles –desde la evaluación a la fiscalización ambiental– tiene una débil presencia en el territorio y por ende escasa capacidad de incorporar particularidades territoriales, promover el diálogo y los acuerdos, fiscalizar el cumplimiento de las acciones y generar una pedagogía respecto de su funcionamiento, lo que termina alimentando la desconfianza ciudadana en la capacidad del sistema de evaluación y fiscalización ambiental.

Otro desafío relevante para el cumplimiento de las normas y compromisos ambientales tiene que ver con la capacidad del Estado para contar con sistemas que le permitan medir los impactos, los que la mayoría de las veces dependen de los titulares de los proyectos, restando validez y legitimidad al sistema. Algunos países de ALC no cuentan con sistemas públicos de metrología que certifiquen la calidad de los laboratorios privados que realizan las mediciones y se aseguren de estudiar los impactos sinérgicos entre distintos proyectos productivos.

Para terminar, nos parece que el desafío de generar una institucionalidad ambiental moderna y eficiente no es solamente una responsabilidad del Estado, aunque en él residen las principales tareas. Las comunidades, las organizaciones sociales y especialmente las empresas deben favorecer procesos de diálogo, colaboración, monitoreo y modernización con base en información transparente de los impactos y evaluación permanente de las medidas para enfrentarlos.

3.4.4.1 Propuesta: Aumentar la efectividad de la institucionalidad y de las normas ambientales.

La iniciativa apunta a mejorar la efectividad de la institucionalidad ambiental, a partir de un diálogo técnico y político que revise la normativa y los procesos de fiscalización con base en la experiencia acumulada y a las mejores prácticas internacionales. Generando con ello mayores certezas a todas las partes involucradas, al tiempo de propiciar una pedagogía efectiva por parte del Estado y las compañías, con base científica, sobre los riesgos e impactos del SE, en especial en materia ambiental, dado que se presentan casos de desinformación del sector.

• Objetivos

- Revisar la normatividad existente en cada país. En los casos en los que aplique, introducir mejoras a esta, a los estándares y a los procedimientos de manera tal de convertir a la región en líder en conservación ambiental asociada a las industrias extractivas.
- Mejorar niveles de cumplimiento de las normas mediante mejores prácticas de las empresas y mayor capacidad de fiscalización del Estado, dándole más importancia al control *ex post*.
- Generar espacios de diálogo y comunicación que permitan reducir las brechas de confianza entre las partes, generando información y pedagogía; para lo cual, es fundamental el rol de las entidades ambientales, llamadas a despejar dudas y a hacer pedagogía en territorio.
- Promover mejores prácticas, transparencia y un monitoreo ambiental participativo bajo estándares unificados.
- Simplificar el proceso de permisos ambientales para viabilizar inversión ambientalmente responsable, mejorando su eficiencia y efectividad, así como aclarando competencias en los distintos niveles del Estado. Para tal fin, deben considerarse mecanismos de acreditación de empresas por su experiencia, estándares y comportamiento previo, estableciendo para estas un modelo de licenciamiento con un énfasis *ex post* y no *ex ante*, en el que las sanciones sean ejemplarizantes. Esto facilitaría el desarrollo del sector con rigor ambiental.

• Procedimientos

Estudio de base. Identificar mejores prácticas internacionales en materia de regulación y fiscalización ambiental y contrastar con prácticas nacionales para identificar ámbitos prioritarios de intervención.

Mapeos de actores. Detectar actores representativos de los distintos intereses involucrados en el SE, incluyendo consideraciones políticas, socioeconómicas, etnarias y de género.

Invitación. Convocatoria para participar de un proceso con promotores legítimos para todos, donde haya una propuesta de método y metas identificable y revisable.

Información compartida. Analizar el estudio de base para generar un diagnóstico compartido que detecte las principales brechas del sistema.

Colaboración. Identificar desafíos comunes y sinergias que pueden cerrar brechas u aprovechar oportunidades detectadas, en particular, de transferencia tecnológica y buenas prácticas entre empresas del sector y entre empresas de distintos tamaños de la actividad extractiva.

Propuestas. Soluciones consensuadas que apunten a hacer más eficientes y eficaces los procesos de tramitación y fiscalización ambiental, generando incentivos por cumplimiento para los organismos encargados y metas sectoriales y por proyectos con relación a los ODS. Generar mecanismos de mayor control en la importación y distribución de insumos y maquinarias para la minería que permitan una trazabilidad de la cadena de extracción para combatir minería ilegal.

Difusión. Generar material de referencia sobre innovación, buenas prácticas, políticas comparadas, historias de éxito, etc.

• Responsables y participantes

- Ministerios de Ambiente, comisiones de ambiente del legislativo
- Autoridades locales y subnacionales
- Empresas y gremios empresariales
- Organizaciones ambientales y de la sociedad civil
- Cooperación internacional, BID

3.5 DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO INSTITUCIONAL SOSTENIBLE

Para finalizar la sección de desafíos y propuestas, a continuación, presentamos aquellas cuyo foco está en promover y facilitar un desarrollo institucional sostenible.

3.5.1 **Desafío: Generar información habilitante.**

La información es un habilitante indispensable para que el SE impulse un desarrollo económico, social, ambiental e institucionalmente sostenible. Este es un elemento transversal de central importancia y alta complejidad por la variedad de los temas a tratar y la articulación pública y la colaboración público-privada que exige su abordaje. Nuestros países necesitan registrar, producir, difundir y asegurar información actualizada de manera pública, oportuna, pertinente, fidedigna, coherente, comparable, comprensible y accesible por y para distintos usuarios. Esto permitiría una mejor contribución del SE al desarrollo y reduciría sustancialmente la conflictividad en su entorno. Un camino que crecientemente han adoptado parte de nuestros países es ampliar el alcance del EITI, tomando como base los recientes avances del *Board* de EITI Internacional al respecto, que ha incluido temas de género, ambientales y otros, y sobre los cuales se puede avanzar aún más en cada país. Analizaremos los principales desafíos por eslabón en la cadena de información, para luego hacer propuestas respecto de cómo enfrentarlos.

• **Registro de Información**

El mayor desafío con relación al registro de información está en medir adecuadamente los impactos positivos y negativos a nivel local del SE. Es necesario generar estándares compartidos respecto de qué y cómo se debe registrar, para que esto dé garantías a todas las partes y permita su comparabilidad. Dichos impactos deben considerar las dimensiones sociales, incluyendo una perspectiva de género, económicas, culturales y ambientales, así como una medición de impactos acumulativos. En este sentido, proponemos como un piso mínimo registrar información que nos permita medir el cumplimiento de los ODS en los territorios y donde el SE debe contribuir significativamente en aquellos ODS en los que incide directamente¹⁴. El registro de la información de relevancia socioambiental requiere tener en cuenta la importancia del monitoreo participativo, pues fortalece la legitimidad de la información y contribuye a instalar conocimientos y capacidades en la población que evitan conflictos y abren oportunidades.

• **Producción de información**

Los desafíos en torno al eslabón de producción de información son variados; sin embargo, creemos que pueden clasificarse alrededor de cómo se produce la información, qué información se produce, para qué se produce dicha información, los mecanismos de acceso y cómo se usa. En cada uno, la colaboración intersectorial y público-privada, así como las capacidades institucionales y de recursos humanos serán condiciones claves para que la información se transforme en conocimiento que habilite mejores decisiones.

Cómo producir información: Con relación a cómo se produce la información, el mayor desafío es la legitimidad y veracidad de quien la produce. Si el productor de información no es visto por todas las partes como un productor legítimo y neutral, dicha información no generará la confianza necesaria y no habilitará un desarrollo sostenible desde el SE. El desafío es asegurar que, en particular en los territorios donde opera el SE, la información se genere con garantías de acceso oportuno, neutralidad, rigurosidad técnica y científica y considerando las diferentes perspectivas en juego. Ahora bien, como señalamos en el apartado de registro de la información, un desafío complementario tiene que ver con generar estándares que permitan establecer parámetros conocidos y fiscalizables respecto de cómo producir información, aumentando la trazabilidad de la información producida y la confianza en sus conclusiones.

Qué información producir: En cuanto a qué información producir, los desafíos son diversos y complejos. Abordaremos cuatro dimensiones interrelacionadas.

La primera, información que permita tomar decisiones de políticas públicas con relación a la importancia del SE en cada uno de los países, las competencias de cada nivel de gobierno, las actividades económicas y productivas de cada jurisdicción, el ordenamiento territorial local y la ponderación científica del potencial geológico y las capacidades instaladas para explotar cada uno de los recursos naturales, incluidos los del SE. Los países deben contar además con información sobre los principales actores, actividades productivas, infraestructura habilitante y recursos del territorio, así como establecer con claridad zonas de protección ambiental con base en un conocimiento técnico de los servicios ecosistémicos que provee el territorio, de las cosmovisiones presentes y del potencial geológico que estos pueden contener.

Una segunda área de información relevante que permitiría generar un desarrollo sostenible a partir del SE es la medición sistemática y estandarizada de sus impactos (positivos y negativos) en los territorios. Estos impactos son ambientales, sociales y económicos, así como sinérgicos entre sí y con otras actividades productivas. Es imprescindible hacer un análisis comprensivo de dichos impactos que debe incluir distinciones de género, rango etario, consideraciones étnicas y de derechos humanos, entre otras, debiéndose presentar en un lenguaje que permita la comprensión de todos los actores. Particular atención requiere contar con indicadores de desarrollo sostenible de acuerdo con los propuestos por la ONU.

Un tercer eje de información imprescindible a generar está en los impactos del SE en el ámbito nacional. Desde su contribución efectiva a las arcas fiscales vía impuestos y regalías, la trazabilidad nítida de su distribución e inversión, hasta la cuantificación de sus impactos en relación al aparato productivo nacional, su capacidad de encadenar proveedores nacionales, su actual desempeño y su potencial para generar innovación e investigación aplicada, sus niveles de productividad del capital y del trabajo, sus efectos sobre el capital humano avanzado, así como también, sobre el tipo de cambio y la capacidad de diversificar y sofisticar la canasta exportadora de nuestros países. De la misma manera, es importante informar sobre la carga fiscal del sector en cada país, las condiciones tributarias del sector y su impacto en los ingresos finalmente recaudados.

Un cuarto eje de información son los conocimientos tradicionales y ancestrales de los pueblos que viven en los territorios afectados por la extracción de recursos no renovables. Estos conocimientos incluyen las interdependencias entre las diferentes comunidades en el territorio y su relación con el entorno natural. También, se refieren a lugares sagrados, mitos y creencias que son parte del bagaje cultural de las comunidades, como también a sus conocimientos tradicionales en flora y fauna. También, es importante conocer la trayectoria de las organizaciones de los pueblos indígenas o afrodescendientes, su estructura organizacional y sus formas de justicia. Estas informaciones son imprescindibles para lograr un diálogo sobre las contribuciones del SE al desarrollo sostenible. Lo anterior, sin perjuicio de entender los procesos históricos, la evolución de las organizaciones sociales y los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los derechos adquiridos y la igualdad ante la ley.

Un quinto eje de información es el de los impactos climáticos globales de las actividades extractivas, incluyendo la generación de gases de efecto invernadero en su proceso productivo, transporte local en tierra a puertos, transporte internacional y, en el caso de los hidrocarburos fósiles, su uso final.

Para qué producir información: Como ya señalamos, la información debe servir para potenciar los efectos positivos y reducir los impactos negativos del SE en el desarrollo sostenible, habilitando decisiones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y a la estrategia de desarrollo del SE con base en la ponderación de su potencial geológico. Asimismo, la información genera educación sobre el sector y construye un piso común que habilita diálogos informados entre distintos actores e intereses. También, la información debe servir para clarificar la magnitud de los impactos locales y nacionales del SE, habilitando un juicio técnico, político y ciudadano ponderado con relación a riesgos y beneficios que implica y con ello, un sistema de decisiones locales y nacional más robusto. Además, la información debe servir para generar escenarios que permitan evaluar anticipadamente los riesgos e impactos de un proyecto extractivo, considerando sus efectos sinérgicos y, con ello, habilitando decisiones que consideren el escenario ambiental, social y económico, con y sin proyecto, y su importancia para las regiones y los países en general. Dadas las características del SE y de los recursos no renovables –que están donde están y no donde se quisiera esté–, su explotación puede afectar o beneficiar no solo a la localidad donde están ubicados los proyectos, sino al país en general. Por esta razón, el análisis debe ser amplio y comprensivo.

Difusión y uso de la información

La información que se registre y produzca debe ser pública y servir para la toma de decisiones públicas y privadas y también como insumo para una campaña de difusión y pedagogía social sobre el SE y su contribución actual y potencial al desarrollo sostenible, generando opinión informada en relación con su operación, impactos, riesgos y beneficios. Dicha campaña debe comunicar los escenarios anticipativos proyectados y promover un diálogo en torno a ellos, incluyendo la difusión de mejores prácticas a nivel internacional en su relación con el entorno ambiental, social y económico, tanto a nivel local como nacional.

Acceso a la información

El último eslabón de la información que habilita un desarrollo sostenible desde el SE tiene que ver con asegurar el acceso a la información registrada, producida y difundida. Dicha información, aunque en parte provenga de la colaboración público-privada, debe ser tratada como información pública, garantizando su acceso y transparencia según las regulaciones nacionales. Coincidimos en la conveniencia de promover plataformas abiertas que integren y hagan disponible la información nacional y territorial, que incluye aspectos sociales, ambientales, económicos, institucionales y regulatorios, incluyendo los compromisos asumidos en el marco de los EIA, con excepción de los relacionados con las ventajas competitivas de las empresas, sean o no contractuales, y que por ende son reservados, y en los procesos de diálogo, mejores prácticas, casos de éxito y de controversias.

Capacidades de uso

Para usar la información que se haga accesible mediante mecanismos de transparencia, es necesario invertir en generar las capacidades técnicas que sean necesarias de acuerdo con la complejidad de esta. Idealmente, esta capacitación debería alcanzar a la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas, pero al menos debiera concentrarse en los medios de comunicación y los liderazgos de la sociedad civil interesados en estos temas.

3.5.1.1 Propuesta: Crear plataforma de información estratégica para la toma de decisiones o fortalecer los procesos EITI.

Nuestros países requieren generar información sobre el sector y los territorios que lo albergan e integrar aquella información que se encuentra dispersa o de difícil acceso, de modo que permita la toma de decisiones públicas informadas y que genere confianza en todos los actores con relación a las mismas.

• Objetivo general

Generar e integrar información de calidad para decisiones públicas informadas y que genere confianza en todos los actores respecto de su pertinencia.

• Objetivos específicos

- Generar estándares respecto de la información que se levanta por actores privados para asegurar su comparabilidad.
- Integrar, digitalizar y poner en valor la información técnica (geológica, hidrológica, hidrogeológica y de riesgos en general), proveniente de los estudios de exploración.
- Integrar, digitalizar y poner en valor la información socioambiental generada en los procesos de EIA, contribuyendo a edificar un sistema robusto de información.
- Integrar, digitalizar y poner en valor la información pública en relación con los territorios donde opera el SE y aquellos con potencial geológico.
- Integrar, digitalizar y poner en valor la información disponible en relación con los impactos económicos positivos directos e indirectos de SE en economía nacional y la trazabilidad en el uso de los recursos que este aporta vía impuestos y regalías.
- Detectar brechas de información y generar sistemas de medición para superarlas.
- Producir reportes periódicos sobre impactos socioambientales (positivos y negativos) del SE en el desarrollo sostenible.
- Medir y reportar avance de los ODS relacionados al SE.
- Generar una plataforma de acceso público con toda la información disponible de manera oportuna y un sistema de visualización de datos que permita su fácil comprensión.

• Procedimientos

Constituir una comisión de alto nivel que integre a las instituciones públicas generadoras y receptoras de información y a representantes del sector privado y académico, para acordar las acciones que se requieren para tener una información habilitante de todos los actores del sector.

Financiamiento. Comprometer financiamiento público-privado para el proceso de elaboración de la plataforma y su sostenibilidad posterior.

Diagnóstico. Convocar una licitación pública para la detección de brechas y disponibilidad de información social, económica y ambiental.

Diseñar plataforma. Convocar a una licitación pública para el diseño de un repositorio de datos, sus mecanismos de integración y actualización permanente, así como el diseño de los principales índices e indicadores que debe contener.

Identificar piloto. Seleccionar un territorio piloto en cada país para implementar la plataforma con base en la información ambiental, social y económica disponible.

Implementar proyecto piloto. Convocar a una licitación pública para implementar proyecto piloto, detectando y levantando la información no disponible e integrando la que se encuentra dispersa.

Evaluación. Constituir un comité de evaluación del piloto que genere recomendaciones con base en los aprendizajes.

Gobernanza. Diseñar una gobernanza estable que integre a los principales actores y defina los términos de referencia para la construcción de la plataforma definitiva.

Construir plataforma. Licitación para la construcción de la plataforma nacional de información estratégica para la toma de decisiones en los territorios donde opera el sector y donde se detecte la existencia del potencial geológico.

• Responsables y participantes

- Entidades públicas generadoras, demandantes y receptoras de información social, ambiental y económica relacionada al SE (entre ellos, Ministerios de Hacienda, Ambiente, Energía y Minas, Culturas, Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadísticas, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, agrupaciones de alcaldes o gobiernos locales y/o subnacionales de territorios con actividad extractiva, o sus equivalentes).

- Gremios mineros y de hidrocarburos.
- Representantes de la academia.
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil.
- Cooperación internacional, BID.

3.5.2 Desafío: Promover o fortalecer estrategias y mecanismos de ordenamiento territorial (OT).

Uno de los desafíos principales del Estado para habilitar un desarrollo sostenible a partir del SE estaría relacionado con dotarse de capacidades para realizar un OT efectivo que permita organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de sus potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las competencias entre entidades y niveles de gobierno, visión de las comunidades, las normas vigentes y los instrumentos de planificación nacional y subnacional, además de la necesaria prescindencia política de intereses particulares.

Sin embargo, el OT en ALC es aún precario. No porque no exista, sino porque su definición, en muchos casos, carece del soporte y análisis técnico recomendable, lo que facilita la incorporación de disposiciones de origen político. Para fortalecerlo se requiere condiciones hoy inexistentes en varios países, entre ellos, el contar con un apoyo técnico objetivo. Analizaremos a continuación las que consideramos más relevantes.

En primer lugar, para hacer un OT efectivo se requieren capacidades técnicas, tecnológicas y de capital humano que permitan generar y procesar información compleja e interdisciplinaria que va desde la disponibilidad de recursos naturales del suelo y subsuelo, su interacción sistémica con las actividades humanas y sus marcos normativos hasta aspectos etno-ecológicos, para dar un ejemplo.

Del mismo modo, para hacer un OT es imprescindible definir con claridad las competencias de los distintos niveles gubernamentales, en caso de no estar claras, tanto sectoriales como territoriales (nacional, regional, local), y en tal marco legal, considerar mecanismos de

participación ciudadana que faciliten la identificación y análisis de las distintas visiones e intereses presentes en el territorio y definir plazos determinados para evitar que estos se alarguen excesivamente. En tal sentido, el OT debería ser visto como un instrumento al servicio del desarrollo sostenible.

Tampoco se ha logrado integrar con facilidad las políticas de ordenamiento territorial con las demás políticas públicas, como la entrega de concesiones, incluidas las relacionadas con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Asimismo, el OT debe regirse por un principio de ecuanimidad con relación a los diferentes sectores productivos, evaluando sus riesgos y oportunidades de manera objetiva, sin excluir a sectores de antemano y propiciando una convivencia sostenible entre ellos, lo cual en principio no debería ser incompatible.

Es también necesario generar una cultura de participación efectiva e informada, dado que el OT requiere no solo de un respaldo institucional, sino de un reconocimiento social de los ciudadanos. Esto supone invertir en campañas de educación y comunicación, así como asegurar mecanismos para que la participación sea efectiva. Se trata, de darle la mayor legitimidad a decisiones legales.

Otro desafío es desarrollar y hacer efectiva una comprensión compartida de sostenibilidad que identifique las variables que todas las actividades productivas de la zona de influencia deben asumir. Los planes de conservación de biodiversidad y resiliencia de los ecosistemas podrían ser coherentes entre sí, generando inversiones y acciones compartidas para potenciar la efectividad de estos.

Para el SE es particularmente importante que el Estado defina con claridad, y con base en un conocimiento técnico de los riesgos y oportunidades, las zonas de exclusión para la actividad extractiva. Además, por ser la actividad extractiva en un determinado lugar y limitada en el tiempo –típicamente entre 10 y 100 años de duración según el yacimiento– y habiendo impulsado inversiones estructurantes, suele generar cambios de usos de suelo y de procesos de producción que hay que manejar en previsión al eventual cierre de la actividad

Por último, la correcta aplicación del OT requiere generar guías operativas para sus principales instrumentos de levantamiento de información sobre riesgos y oportunidades del territorio (como lo son la EAE y el AESOT, por ejemplo).

3.5.2.1 Propuesta: Consensuar criterios y condiciones para el OT, su legislación y aplicación.

El OT permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de sus potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las normas vigentes y los instrumentos de planificación de cada localidad, a mediano y largo plazo. La iniciativa pretende generar mayores consensos con relación a su regulación y aplicación, en particular cuando se trata de definir zonas de exclusión para actividad industrial y condiciones de planificación territorial que deben tenerse en cuenta cuando se desarrolla un proyecto extractivo.

• Objetivos

- Analizar y consensuar mejoras a la regulación que rige el ordenamiento territorial, en particular para zonas donde exista potencial geológico para actividades extractivas.
- Fortalecer las capacidades del Estado para hacer un ordenamiento territorial que aproveche las potencialidades del territorio de manera sostenible y tenga presentes la de carácter regional y nacional.
- Definir con claridad –si no están definidas– las competencias de los distintos niveles gubernamentales (nacional, regional, local), así como considerar adecuados mecanismos de participación ciudadana y en plazos determinados, que faciliten el análisis y construcción conjunta de los distintos intereses presentes en el territorio.
- Definir la institucionalidad y sus métodos para asegurar una adecuada participación de los diversos actores del territorio en los procesos de OT.
- Consensuar criterios con base en información científica que permita definir zonas de exclusión para cada una de las actividades productivas, incluidas las de las distintas actividades del SE.
- Definir las condiciones de ordenamiento territorial de un proyecto extractivo al momento de desarrollarse.

• Procedimientos

Conformar equipo de alto nivel de composición diversa, multidisciplinaria y destacado prestigio para asegurar legitimidad de las recomendaciones. De existir equipos ya conformados para fines similares, analizar su composición desde una perspectiva de legitimidad técnica, social y política.

Generar información. Levantar información técnica relevante (geológica, geofísica, geoquímica, hidrogeológica), social, política, cultural, étnica, productiva de los territorios priorizados en base a su potencial geológico. Detectar brechas de capacidades técnicas y humanas para generar y usar la información.

Aclarar competencias de distintos niveles del Estado. En caso de no ser claras las competencias, detectar vacíos y superposiciones que dificultan la gestión de un ordenamiento territorial efectivo.

Apoyar la participación efectiva. El OT requiere de un reconocimiento de la comunidad que obliga a una participación responsable e informada de la ciudadanía. Ello supone invertir en campañas que permitan el diálogo de saberes y la educación y comunicación mutua entre los actores sociales y las instituciones, así como asegurar mecanismos e instancias para que la participación sea efectiva.

Fortalecimiento de gobiernos territoriales. La correcta aplicación del OT requiere de generar guías operativas para sus principales instrumentos de levantamiento de información sobre riesgos y oportunidades del territorio (EAE, AESOT, etc.) y fortalecer las capacidades de los gobiernos territoriales responsables de realizar la OT.

Propuestas. El grupo de alto nivel debe culminar su trabajo con una propuesta metodológica y normativa consensuada, para la aplicación de un OT que asegure el uso sostenible de los territorios. Su primera prioridad en relación con el SE debiera ser definir criterios técnicos y compartidos con relación a las zonas de exclusión de la actividad y condiciones sobre el ordenamiento territorial de un proyecto extractivo al momento de diseñarse.

• Responsables

- Gobierno central, subnacional y local
- Organizaciones de la sociedad civil
- Gremios empresariales

- Academia y centros de pensamiento
- Cooperación internacional

3.5.3 Desafío: Primar la transparencia y el combate a la captura del Estado y la corrupción.

Para transformarse en un impulsor del desarrollo sostenible e inclusivo de ALC, el SE debe ser parte importante del combate a la captura del Estado por parte de grupos de interés y la corrupción en general, incluyendo malas prácticas que aún persisten en el sistema público de decisiones y fiscalización, en las adquisiciones a proveedores de insumos para la actividad, así como en el resto de los intereses que convergen en el sector. Dado el volumen de recursos que mueve el SE, así como la complejidad de permisos y fiscalizaciones de las que es objeto y la conflictividad que se genera en su entorno, en algunos países éste ha sido fuente de corrupción, captura del Estado y malas prácticas que deben ser erradicadas. Lo anterior no significa que las empresas del SE sean corruptas, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance, al igual que el resto de los actores que convergen en el SE, para actuar conforme a la ley, a la ética y a los más altos estándares y con transparencia, corrigiendo lo que sea pertinente en cada país.

Por lo mismo, no se trata solo de una función del Estado en todos sus niveles, sino de una responsabilidad de todos los agentes, tanto de las empresas como de las instituciones de fiscalización y reporte, el mercado de proveedores y también la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación. En tal sentido, es importante la transparencia de las empresas y de las entidades del Estado, así como de quienes ejercen vocería por parte de las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, las ONG y demás actores, en cuanto a sus intereses y financiación.

Requerimos altos estándares éticos, iniciativas de autorregulación y nuevas normas que habiliten un SE transparente y probo, donde todos los actores que en él convergen actúen desde una legítima defensa de sus intereses sin transgredir límites éticos ni normativos.

Un gran antídoto para la corrupción es la transparencia de la información y la trazabilidad de las decisiones e

intereses en todo nivel. En este sentido, con relación a la recaudación fiscal y su uso, la creciente adopción del EITI por parte de países latinoamericanos es una medida correcta que debería seguir extendiéndose entre las naciones que aún no adscriben, o bien utilicen otros mecanismos para transparentar y rendir cuentas. Entre otros compromisos, esto supone transparentar y desagregar los recursos que ingresan al Estado por la vía de impuestos y regalías de la industria extractiva y así como hacer más trazable el uso que este hace de los mismos. Dicha información puede ser una gran contribución para mejorar la política pública para el SE. Cabe señalar que, además, el EITI por su composición multiactores (incluye gobiernos, industria y sociedad civil) puede servir también como plataforma para consensuar reformas a nivel de gobierno y empresas.

Asimismo, el desarrollo de un SE sostenible se beneficiaría de una mayor transparencia de todos los actores que allí convergen, desde el financiamiento de las ONG, las decisiones de política pública, hasta los procesos de adquisiciones y contratos que vinculan al sector con proveedores de insumos o servicios. Lo fundamental es generar información y hacerla disponible y trazable con relación a toda la cadena de valor del SE, incluyendo muy particularmente los impactos sociales, ambientales y económicos, así como el cumplimiento y medios de verificación de los compromisos adquiridos sobre ello.

El combate a la corrupción no se agota en la necesaria transparencia de los intereses y acciones de todos los actores. Este debe también incorporar mecanismos efectivos de control administrativo, así como de sanción y castigo. El fortalecimiento de la institucionalidad de control en todos los poderes del Estado es un factor clave, así como promover instrumentos y procedimientos que generen incentivos para la denuncia de malas prácticas.

3.5.3.1 Propuesta: Combatir la captura del Estado y la corrupción.

El desarrollo de un SE sostenible requiere enfrentar las malas prácticas que aún persisten en muchos de los actores que en él convergen. Como señalamos, el camino es la transparencia y trazabilidad de las decisiones, pero también reducir complejidades administrativas, discrecionalidades administrativas, legislativas y normativas que suelen ser espacio fértil para la corrupción, prácticas anticompetitivas y captura del Estado.

• Objetivo general

Disminuir la corrupción, captura del Estado y malas prácticas para asegurar el cumplimiento de las normas y estándares éticos de todos los agentes que convergen en el SE.

• Objetivos específicos

- Identificar riesgos de corrupción, captura del Estado y malas prácticas en todos los agentes públicos y privados que convergen en el SE.
- Reforzar las capacidades del Estado para investigar y castigar la corrupción y las prácticas que atenten contra la libre competencia.
- Reforzar la estructura de gobernanza de empresas estatales del SE y promover su transparencia activa, sobre todo en el terreno de las relaciones con sus proveedores de bienes y servicios. Incentivar la adopción de acuerdos de autorregulación sectorial.
- Detectar espacios y mecanismos que habiliten una simplificación normativa y administrativa que reduzca nichos de corrupción, haga más eficiente la burocracia y su efectividad para resguardar el cumplimiento del marco legal, garantizando los derechos de todas las partes.
- Fortalecer las medidas de control de la captura del Estado, regulando la práctica del lobby, financiamiento de las campañas políticas y las transiciones entre el sector público y privado de autoridades y funcionarios.

• Procedimientos

Diagnóstico y mapa de riesgos. Convocar a actores independientes con pertinencia técnica y legitimidad sociopolítica a desarrollar un mapa de riesgos de corrupción y soborno en todos los agentes que convergen en el SE y sus interacciones. Detectar brechas, actores claves, montos asociados, mapear riesgos de corrupción e identificar buenas prácticas de transparencia. El esquema conceptual y de políticas en toda la cadena de valor detallada en el Natural Resource

Charter¹⁵ y en su instrumento de diagnóstico, el Natural Resource Charter Benchmarking Framework, ofrecen herramientas donde se identifican las etapas de la cadena de valor y los riesgos de corrupción asociados.

Identificar e instalar buenas prácticas de transparencia en todos los actores del SE. Generar estándares que permitan transparentar información en relación con los contratos, financiamiento, estructura organizacional y mecanismos de control internos (certificaciones, sistemas de autorregulación), aportes vía impuesto y regalías, obtención de permisos, cumplimientos de normas y compromisos en todo nivel y a lo largo de la cadena de valor del SE.

Reforzar el sistema judicial para combatir la impunidad. Analizar brechas del sistema para detectar y combatir corrupción y malas prácticas, identificando cómo potenciar la institucionalidad encargada, sus procesos y recursos a nivel central y territorial. Reforzar el mecanismo de delación compensada que ha demostrado ser efectivo para detectar corrupción, colusión y otras prácticas anticompetitivas. Fortalecer sanciones a las empresas que hayan incurrido en prácticas de corrupción o soborno y que participen en el SE de ALC. Proporcionar independencia, recursos y capacidades a todo comité de revisión técnica, y a jueces y fiscales. Establecer mecanismos de protección a los denunciantes. Reducir los conflictos de interés entre órganos reguladores y promotores. Ante el lavado de dinero, velar por acuerdos de cooperación internacional.

Reformar y mejorar la estructura de gobernanza de empresas públicas del SE. Despolitizar su gestión, implementar sistemas meritocráticos y de buenas prácticas de gobierno corporativo. Promover nuevos estándares de transparencia y procesos de mejora continua para asegurar que las empresas estatales mejoren su desempeño y constituyan un ejemplo para el resto de las empresas públicas, así como también para empresas privadas del SE que operen en el país.

¹⁵ Para mayor información, revisar la Carta de los Recursos Naturales, donde, con base en experiencia acumulada en países ricos en recursos naturales, se ofrece orientación práctica y opciones de políticas en gobernanza para los gobiernos, empresas, la sociedad civil y la comunidad internacional en <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework>.

Generar plataformas digitales (ver siguiente propuesta) que no solo simplifiquen la supervisión pública, sino que integren a los demás actores, como la sociedad civil y los medios de comunicación, a monitorear contratos, permisos y distintos elementos en el marco normativo.¹⁶ También contribuirían a mejorar la calidad, rentabilidad e integridad de la contratación pública, permitiendo detectar financiamiento político opaco y encubierto, identidades financieras ocultas y beneficiarios finales, y transacciones secretas.

Reducir los riesgos y mecanismos de captura del Estado. Transparentar el financiamiento y controlar el gasto de campañas políticas, especialmente aquel relacionado con el uso de medios de comunicación, y fortalecer los organismos nacionales electorales. Mejorar la transparencia de las contribuciones a candidatos y a las ONG, y a corporaciones, fundaciones y otras asociaciones políticas. Regular el lobby, los conflictos de interés de funcionarios públicos y el fenómeno de las puertas giratorias (es decir, las transiciones entre el sector público y privado de autoridades y funcionarios), en caso de no estarlo. Publicar los beneficiarios finales en el SE para evitar combatir la evasión y elusión fiscal tributaria. Promover la libertad de los medios de comunicación. Analizar las brechas de la normativa a la práctica de estos procedimientos propuestos.

Simplificar marco normativo. Generar mecanismos que permitan reducir burocracia sin afectar la efectividad de la institucionalidad, por ejemplo, mecanismos que aseguren que al incorporar nuevas normas se identifiquen y eliminen aquellas con las que se superponen.

Crear oficina de denuncia de trámites engorrosos. Generar una oficina que reúna e identifique las superposiciones administrativas y normativas, y que proponga soluciones que hagan más eficientes y transparentes los procesos. Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y comunicación para agilizar trámites y reducir espacios potenciales de corrupción.

Desarrollar proyectos piloto que permitan implementar este proceso en un ámbito o territorio acotado. Aprender de la experiencia y diseñar mejoras.

¹⁶ Un ejemplo es la denominada plataforma Rondas México por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, donde se da a conocer toda la información relacionada con los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Se recomienda visitar en <https://rondasmexico.gob.mx/>.

• Responsables y participantes

- Gobierno, órganos de control, empresas públicas, poderes judicial y legislativo
- Empresas y gremios empresariales
- Organizaciones de la sociedad civil, las ONG, voceros comunales
- Academia y centros de pensamientos
- Cooperación internacional
- Organismos internacionales, como EITI, OCDE, OEA, Transparencia Internacional, NREGI, entre otros

3.5.3.2 Propuesta: Implementar plataformas institucionales de transparencia y rendición de cuentas o adoptar los procesos EITI.

Se trata de promover la adopción de estándares internacionales que permitan generar una plataforma de transparencia activa para la rendición de cuentas en los flujos de recursos que genera el SE para el Estado y su utilización, así como las fuentes de financiamiento de los principales actores que en él convergen.

• Objetivos

- Generar una plataforma de acceso público a la información relevante del SE y los actores que en él convergen, para fortalecer la fiscalización pública y el control ciudadano sobre sus actuaciones e intereses.
- Analizar y proponer mejoras a las normas y/o su reglamentación de una ley general sobre transparencia y acceso a la información pública.
- Mejorar la transparencia, trazabilidad del financiamiento y decisiones, así como el acceso a la información de todos los agentes que convergen en el SE.
- Promover la adopción en nuestras naciones de iniciativas globales que fijen estándares de transparencia y anticorrupción.

• Procedimientos

Realizar un diagnóstico país, donde se identifiquen las principales brechas de acceso a la información con relación al SE y los actores que en él convergen.

Generar mecanismos claros y transparentes con las estructuras de gobernanza de las comunidades. En cada territorio se deben identificar claramente las estructuras organizativas de las comunidades, para establecer buenas prácticas de transparencia, articulación y negociación, que permitan garantizar sus derechos a partir de sus sistemas de gobernanza, a través de mecanismos establecidos en los procesos de consulta previa, libre e informada.

Adoptar recomendaciones y estándares internacionales. Promover un acuerdo político para adoptar políticas, prácticas y estándares internacionales de transparencia, como el EITI, el Open Government Partnership y Transparencia Internacional, o el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, entre otros.

Generar plataformas digitales de acceso abierto y con garantías de uso para la ciudadanía que transparente el monto de impuestos y regalías efectivamente pagado por las empresas (públicas y privadas) a los estados. Que se provea la información relevante sobre contratos y sus procesos de adjudicación; se transparenten íntegramente los acuerdos a los que arriban las empresas y las comunidades, incluyendo las transferencias de recursos y sus condiciones, los compromisos de las empresas en sus procesos de tramitación ambiental, la adopción, si hubiese de fondos soberanos específicos y los mecanismos para gestionar esas decisiones.

• Responsables y participantes:

- Gobierno, consejos de transparencia
- Empresas y gremios empresariales
- Organizaciones de la sociedad civil, las ONG, medios de comunicación
- Academia y centros de pensamientos
- Cooperación internacional

4. Conclusión

Este trabajo es el fruto del diálogo entre actores que representan distintos intereses que convergen en el SE de América Latina y el Caribe. El proceso de este diálogo, impulsado por el BID en 2017, partió por definir su propósito y concluyó que era convenir una nueva visión con líneas de acción que permitieran facilitar la contribución del SE al desarrollo ambiental, social, económica e institucionalmente sostenible de la región.

Como se ha visto a lo largo del texto, este propósito fue plenamente logrado. El GLASE logró convenir una visión para el SE, definió los objetivos para lograrla y acordó las principales líneas de acción para hacer realidad estos objetivos. Los resultados alcanzados conducen a dos importantes conclusiones. La primera es que el SE puede y debe ser una plataforma para el desarrollo sostenible de los países latinoamericanos. La segunda es que es posible que personas con intereses y culturas distintas se pongan de acuerdo en propósitos comunes y en las vías para lograrlos; vías que, además, suponen el trabajo colaborativo entre estos mismos actores. Estas conclusiones le abren una gran oportunidad al SE que, en los últimos años, ha estado en la controversia pública y ha visto dificultado el desarrollo de sus proyectos.

Por cierto, también le exige al sector elevar sus estándares de producción y de relacionamiento con su entorno territorial e institucional, con sus trabajadores y proveedores. La viabilidad del SE y su contribución al desarrollo nacional depende muy centralmente de que éste actúe colaborativamente con los territorios, las comunidades, el medio ambiente, el sistema productivo y el Estado. El acuerdo logrado da claras luces del camino a seguir para buscar lo propuesto; que ello ocurra dependerá de la disposición de los actores concretos de cada realidad.

El GLASE agradece al BID la invitación y el crucial apoyo que prestó para la realización de este ejercicio. Todos los participantes han salido enriquecidos de la experiencia, también comprometidos a llevar a sus respectivos países los frutos de la experiencia tenida y las propuestas acordadas. Así, se espera contribuir a encauzar un proceso que convenga el curso que debe seguir el SE para fortalecer la sostenibilidad de los mismos.

América Latina y el Caribe requiere dar importantes y urgentes pasos hacia el desarrollo sostenible. Hacia la economía del conocimiento, el freno al calentamiento global, el fortalecimiento de la cohesión y confianza social, por mencionar algunos de los desafíos pendientes. Enfrentar con éxito esos desafíos requiere alinear posiciones entre múltiples actores para orientar y apoyar la colaboración entre ellos. La principal conclusión de la experiencia GLASE es que esto es posible.

GLOSARIO

AESOT	Análisis Estratégico de Sostenibilidad Territorial
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPLI	Consulta Previa, Libre e Informada
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ERNC	Energías renovables no convencionales
GEI	Gases de efecto invernadero
GLASE	Grupo Latinoamericano Sobre el Sector Extractivo
I+D	Investigación y desarrollo
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OT	Ordenamiento territorial
SE	Sector extractivo
SEIA	Sistema de evaluación de impacto ambiental

REFERENCIAS

- [1] Acquatella, J., Altomonte, H., Arroyo, A. y Lardé, J. 2013. Renta de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010. CEPAL, Santiago de Chile.
- [2] Alianza Valor Minero. 2014. Minería: una plataforma de desarrollo para Chile, disponible en <http://www.valorminero.cl/vision-mineria-2035/>
- [3] Alianza Valor Minero. 2018. Agencia de diálogo territorial para proyectos de Inversión, disponible en <http://www.dialogoterritorial.cl/site/wp-content/uploads/2018/10/doc-correcto.pdf>
- [4] Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Cepalstat “Industrias extractivas como porcentaje del PIB” e “Ingresos fiscales de los Recursos Naturales”. Ver en <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>
- [5] Comisión Nacional de Productividad. 2017. Productividad de la Gran Minería del Cobre. Ver en https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2017/09/Productividad_cobre_14_09_2017.pdf
- [6] Correa Mautz, F. 2016. Encadenamientos productivos desde la minería de Chile. Serie Desarrollo Productivo, CEPAL. Santiago de Chile.
- [7] Cuevas, C., Cabaña, N., Rojas, M. y Yáñez, J. 2009. El Royalty y su impacto en la inversión minera en Chile (Tesis de Pregrado). Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Ver en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112454/El%20Royalty%20y%20su%20Impacto%20en%20la%20Inversión%20Minera%20en%20Chile.pdf>
- [8] Extractive Industries Transparency Initiative, EITI Standard, disponible en <https://eiti.org/standard/overview>.
- [9] Figueroa, E. y Calfucura, E. 2003. “Growth and green income: evidence from mining in Chile”, Resources Policy 29, pp. 165-173.
- [10] Figueroa, E., Orihuela, C. y Calfucura, E. 2010. “Green accounting and sustainability of the Peruvian metal mining sector”, Resources Policy 35, pp. 156-167.
- [11] Food and Agriculture Organization (FAO). 2016. AQUASTAT. Ver en: <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html?lang=en>
- [12] Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. 2009. Adquisiciones a nivel local, regional, nacional y del extranjero del sector minero 2007-2008.
- [13] Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). 2018. Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia, 3ª edición. Ver en: <https://gdiam.org/publicaciones/>
- [14] Hausman, R. e Hidalgo, C. 2011. The Atlas of Economic Complexity. Harvard University.
- [15] Herrera, R.J. y Madriñán, M.B. 2009. Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. CEPAL, Santiago de Chile.
- [16] International Council on Mining and Metals (ICMM). 2015. Stakeholder Research Toolkit: best practice guidelines for measuring and monitoring stakeholder relationships in the mining and metal industry resources sector.
- [17] International Council on Mining and Metals (ICMM). 2017. Industry stakeholder opinion survey, final report.
- [18] Jackson, T. and Green, K.P. 2017. Annual Survey of Mining Companies 2016. Fraser Institute.
- [19] Masson, M. y Vieyra, J.C. eds. 2015. Gobernanza con Transparencia en Tiempos de Abundancia: Experiencias de las industrias Extractivas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- [20] Moguillansky, G. 2006. Australia y Nueva Zelandia: la innovación como eje de la competitividad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- [21] Natural Resource Governance Institute (NRGI). Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017, disponible en www.resourcegovernanceindex.org.
- [22] Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina en <https://www.ocmal.org>
- [23] O'Neill, D.W., Fanning, A.L., Lamb, W.F. y Steinberger, J.K. 2018. "A good life for all within planetary boundaries", *Nature Sustainability* 1, pgs. 88-95.
- [24] Organización de las Naciones Unidas. Objetivos y metas del Desarrollo Sostenible, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- [25] Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- [26] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2012. Declaración de ministros: "Crecimiento Verde Incluyente. Para el futuro que deseamos".
- [27] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas.
- [28] World Bank. 2006. Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society. Ver en: <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/336099-1156955107170/miningroyaltiespublication.pdf>
- [29] World Bank. 2011. The changing wealth of nations: measuring sustainable development in the new millennium. Washington, DC.
- [30] World Economic Forum (WEF). 2010. Stakeholder Perceptions and Suggestions - Responsible Mineral Development Initiative. Research Report.
- [31] World Economic Forum (WEF). 2018. Global Competitiveness Report, disponible en <https://es.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>
- [32] Yale Center of Environmental Law and Policy, Yale University and Center for International Earth Science Information Network. Environmental Performance Index 2018



BID

Mejorando vidas