

RELATORIO DEL III FORO LATINOAMERICANO RED LATINOAMERICANA SOBRE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Eduardo Ballón¹

Presentación

Los días 18 y 19 de noviembre del 2010 se realizó en Lima, Perú, el III Foro Latinoamericano organizado por la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas. El evento estuvo dividido en cuatro sesiones de trabajo y varias mesas de diálogo, que abordaron el tema de las industrias extractivas desde distintos ángulos, contó con 14 expositores y 37 participantes de 7 países de la región.

La primera sesión tuvo dos mesas de diálogo que se concentraron en el análisis del mercado energético latinoamericano y en los usos de la energía en distintos países de la subregión. La segunda sesión presentó y debatió la relación entre las industrias extractivas y la gestión del territorio en tres casos nacionales. La tercera, estuvo dedicada a la vigilancia de las industrias extractivas, que fue discutida en dos mesas de diálogo; una, dedicada a la dimensión presupuestal, a partir de tres experiencias nacionales, mientras la otra, a las políticas sociales y ambientales locales de las empresas extractivas. La sesión final se dedicó a la presentación y posterior discusión del índice de transparencia del sector extractivo (2010 Revenue Watch Index. Transparency: Governments and the oil, gas and mining industries), elaborado por Revenue Watch Institute y Transparency Internacional. El día 18 de noviembre, el Foro realizó un evento abierto al público, que contó con más de 120 participantes, donde se debatieron los dilemas y desafíos de las industrias extractivas y el desarrollo en México, Brasil y Perú.

Con esta actividad, la Red Latinoamericana, responsable del evento, dio un paso más en su consolidación como un espacio para el diálogo y el intercambio sobre las industrias extractivas, que pueda servir de base para el futuro desarrollo de acciones compartidas en la materia.

1. Mercados energéticos y usos de la energía

A partir de un trabajo exploratorio sobre el mercado energético latinoamericano presentado por *Carlos Monge (Revenue Watch Institute-RWI)*, desde el inicio del Foro se introdujo el debate sobre el modelo de desarrollo extractivista y, en general, el modelo primario exportador que predomina en la región. El investigador de RWI precisó como punto de partida en su intervención que aunque la importancia de las reservas de hidrocarburos de América Latina es marginal en el escenario mundial, esta situación puede cambiar ante el descubrimiento de nuevas reservas petroleras en Brasil (Presal) la próxima exploración petrolera mexicana en aguas profundas del Caribe, así como las políticas de exploración de gas que llevan adelante Bolivia, Colombia y Perú.

¹ Grupo Propuesta Ciudadana

Indicó que el contexto regional es de un crecimiento sostenido e irregular del consumo de energía, donde la producción de hidrocarburos se desacelera (gas) o simplemente cae (petróleo), comportamiento que se explica, a pesar de que se mantiene Venezuela como un gran productor, por el agotamiento de los pozos históricos de México y Ecuador, aunque la reciente producción brasileña y la emergencia de Colombia como pequeño productor, compensa relativamente la situación. Por su lado, la producción gasífera se ha estabilizado tras un importante ciclo de crecimiento, que podría reiniciarse de tener éxito los procesos de exploración en curso.

En ese marco general, Monge pasó revista al mercado de hidrocarburos. A nivel de los países exportadores de petróleo, revisó la situación de cinco países. En el caso mexicano, ante el declive de su producción y la necesidad de la estatal PEMEX -que controla el recurso y permite la apropiación de la renta generada- de asociarse con privados para la exploración en el Golfo destacó el debate generado por los denominados “contratos incentivados” –las cláusulas sobre pagos y remuneraciones por parte de las empresas se podrían negociar en los términos que se acuerden, pero en ningún caso se puede contemplar como pago un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de hidrocarburos, ni las utilidades- que acercaría a las petroleras privadas a invertir en México por primera vez después de la nacionalización del sector, hace más de 70 años.

Venezuela, por su parte, está embarcada en la diversificación de sus mercados; mientras busca nuevos destinos para su crudo, de manera de reducir su dependencia del mercado norteamericano, desarrolla también una estrategia de abastecimiento y distintas asociaciones para invertir en la exploración y la producción en distintos países de la región. Brasil, a su vez, busca convertirse en un gran exportador de petróleo, accediendo al crudo de las profundidades marinas en la región de Presal (50,000 millones de barriles estimados, que le permitirían triplicar sus reservas actuales); en ese camino, la compañía Petrobrás de la que el Estado posee más del 30% de las acciones, logró recaudar recientemente 70,000 millones de dólares en la mayor oferta de acciones en la historia mundial, capitalización que le permite ampliar su control al Estado.

Colombia por su parte, en su búsqueda de la autosuficiencia hidrocarburífera y la generación de excedentes para exportar, organizó la adjudicación de 78 bloques petroleros (Ronda Colombia 2010) varios de los cuales en manos de la estatal Ecopetrol y otras empresas privadas internacionales se encuentran ya en labores de exploración. Ecuador, por su parte, ya se puso de acuerdo con las empresas privadas sobre las cláusulas de un nuevo modelo de contrato que pasa de la participación que existe hoy, a la prestación de servicios donde el Estado será el propietario del crudo, pagándoles a las petroleras una tarifa por su trabajo. Actualmente, están negociando la metodología para establecer la tarifa.

En lo que se refiere a los países exportadores de gas, Trinidad y Tobago y Venezuela firmaron un acuerdo de unificación del yacimiento que comparten

(Lorán-Manatee, en la frontera marítima entre ambos) para su explotación conjunta, compartiendo las actividades exploratorias de éste, que posee diez trillones de pies cúbicos de reservas certificadas. En el caso de Bolivia, aunque recientemente logró un record de producción destinada a su consumo y a la exportación a Brasil y Argentina, sus reservas han caído considerablemente, poniendo en peligro sus compromisos de exportación a Argentina, lo que los ha llevado a discutir una nueva modalidad de contrato con los privados, enfrentándose al dilema de darles incentivos sin traicionar su apuesta política. Perú, por su lado, tiene comprometida la exportación del gas de Camisea a México por 18 años, quedándose con una pequeña cantidad para su consumo interno, lo que genera enorme conflictividad y un importante debate nacional.

En el caso de los países importadores de petróleo, Brasil lo importa por encima de su consumo interno que es autoabastecido por su propia producción, además de alimentar a su parque automotor con etanol, que también produce. Chile, por su parte, que importa la casi totalidad del crudo que consume, vio afectadas sus plantas de refinanciación tras el terremoto del 2010, lo que los llevó a incrementar significativamente sus importaciones, mientras duró la situación. Perú, a su vez, aunque exporta ciertos tipos de petróleo, importa el más liviano para su refinanciación; recientemente Perú Petro licitó 25 nuevos lotes para la exploración y la explotación de hidrocarburos, la mayoría de ellos en la selva, anunciando importantes regalías (26% en promedio).

Los países importadores de gas se encuentran en distinta situación. Brasil, para garantizar su seguridad energética ante las dificultades bolivianas, en el marco de su Plan de Aceleración del Crecimiento, contempló, entre otros proyectos, las plantas de regasificación en la Bahía de Guanabara y Pecém, para abastecerse con la importación de gas natural licuado. Chile ha optado por el mismo camino y mediante la planta de regasificación de Quintero, actualmente explora la posibilidad de regasificar por encima de su consumo y exportar a Argentina, Brasil y Uruguay. Argentina, finalmente, tras una importante crisis energética y ante las dificultades de su proveedor boliviano, ha optado por consumir gas natural licuado regasificado.

En lo que hace al mercado de la electricidad, éste se va formando lentamente. Mientras Colombia y Argentina son exportadores a sus países vecinos, Brasil aparece ya como el gran demandante de hidroenergía y el organizador de la oferta a través de grandes emprendimientos en esta materia, que buscan articular a sus vecinos como ofertantes.

Moema Miranda (IBASE-Brasil), en su intervención recordó que la lógica del mercado es la que aparece como organizadora de las políticas regionales en materia energética. Ésta se hace siempre a favor de alguien “distante” de los daños y los costos de las intervenciones concretas. En la práctica, señaló, se trata de nuevos actores para una historia vieja en la que la energía se emplea centralmente para la extracción minera y la agroindustria, mientras en materia de exportaciones, el mercado chino es identificado como el espacio demandante como parte de un modelo que usa intensivamente la energía fósil para un estilo de desarrollo y de consumo en crisis. Ello, al extremo que se sigue produciendo a pesar de tratarse de un camino que puede llevar a la

destrucción y a un escenario catastrófico. En esencia, señaló que hay que discutir el “triángulo perverso” energía/minería/agroindustria, reformulando las ideas de riqueza y bienestar que lo sustentan y abandonando la lógica antropocéntrica que lo caracteriza.

Miranda precisó que el cálculo de costos de la economía capitalista no incorpora daños ni efectos porque entiende como principio que la naturaleza debe ser explotada. Esa es una lógica insostenible en el mundo contemporáneo. Lamentablemente lo alternativo sigue siendo marginal y el avance en la producción de biocombustibles sigue orientado por la misma lógica de explotación máxima de los recursos naturales. En el fondo, dijo, el patrón de consumo actual es el predominante en el mundo y la región, no obstante las distintas orientaciones de los gobiernos y los países.

Planteó que en este contexto, el paradigma del “buen vivir” enarbolado por distintos pueblos indígenas de la región es definitivamente alternativo porque es biocéntrico, pero está lejos de ser entendido, menos asumido, por la sociedad e incluso por los partidos de izquierda que tienen el mismo concepto de la naturaleza subordinada al hombre y del bienestar asociado a determinadas fuentes de consumo.

Juan Carlos Guzmán (CEDLA-Bolivia) a propósito de los usos de la energía precisó que el valor de ésta radica en el trabajo que se obtiene de ella para un bien o beneficio, siendo el sistema económico el que le ha dado otro valor a partir del afán del uso infinito de los recursos. En el caso boliviano, que presentó con detalle, explicó como los hidrocarburos devienen en el centro del modelo de desarrollo y de la propia energía. En una rápida revisión histórica mostró las dos reformas de su país en la materia. En la primera de ellas, se apuntaba a la capitalización del país a partir del gas natural, convirtiéndolo en el centro energético regional, democratizando la propiedad del recurso a través de las rentas que generaba su explotación; la reforma se agotó rápidamente porque ya el 2003 se dedicaba el 60% de la producción de energía primaria a la exportación, lo que radicalizó las demandas por recuperar la propiedad de los hidrocarburos, el rechazo a su exportación y la exigencia de usarlo para la industrialización.

La segunda reforma (2005-2007), se dio en un nuevo contexto político con el MAS en el gobierno, definiendo una nueva estrategia para los hidrocarburos. No obstante, a la fecha se exporta el 70% de la producción primaria, mientras el Plan Nacional de Desarrollo le asigna al sector el rol de generación de excedentes, reproduciendo el patrón primario exportador boliviano y distribuyendo las rentas entre la inversión pública, las utilidades para los titulares y los subsidios a los consumidores de derivados de petróleo. La novedad es la participación de YPFB en la renta, pero su utilidad se convierte en subsidios que el Estado da a los más pobres. El resultado de ese modelo es la estrechez de la base de la economía boliviana que hoy día exporta 5 veces más materia prima para obtener idéntico ingreso económico, entre otras cosas porque el Estado subsidia todo costo de ineficiencia en la cadena de transformación energética. El problema de fondo, concluyó, es que siempre se ha planificado desde la oferta y no desde la demanda, por lo que el resultado

es que el país, en sentido estricto, permanece en idéntica situación, no obstante ambas reformas.

Percy Castillo (Universidad Nacional de Ingeniería-Perú), tras mostrar como el gas de Camisea ha beneficiado fundamentalmente a empresas extranjeras, presentó un plan de masificación del gas natural en la macro región sur del país, mostrando como se puede organizar su uso a partir de la demanda y de las necesidades de industrialización de esta zona del Perú.

En el debate generado por las distintas intervenciones se constató el proceso de reprimarización de la economía regional y la incapacidad que se observa en los países de la región para escapar de la dependencia que genera el modelo, incluso en el caso de los gobiernos que alientan procesos de cambio, como el de Bolivia, donde se observa ya fuerte tensión entre la apuesta gasífera del gobierno y la resistencia de las poblaciones indígenas a la misma. En este marco, la investigación y el uso de fuentes energéticas renovables (energía solar, eólica, uso de las mareas, etc.) adquiere mayor importancia; sin embargo, experiencias como la chilena muestran que frecuentemente se implementan estas prácticas, antes por razones económicas que ambientales, lo que subraya la importancia del cambio de modelo económico.

2. Industrias extractivas y gestión del territorio

La segunda sesión del III Foro se organizó en base a la presentación de tres experiencias de marcos reguladores nacionales sobre industrias extractivas y gestión territorial. *Manuel Pulgar Vidal (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA)*, presentó el caso peruano, precisando que el tema exige ser abordado en toda su complejidad y no puede reducirse al ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica. El expositor planteó cuatro dimensiones para presentar su análisis.

La primera, referida a la tensión y conflictividad sobre los recursos naturales en el territorio supone reconocer, como punto de partida, que las distintas vocaciones y potencialidades de un territorio generan conflicto. La inevitable combinación de capacidades agraria, forestal, de bosque, minerales o recursos genéticos, obliga a la pregunta elemental de quién decide que se hace primero. En el país los recursos son del Estado, salvo la tierra que permite propiedad privada; aquél actúa como administrador, “salvaguardando” el interés de la nación, lo que debe suponer un marco normativo con condiciones claras y exigibles, que cuando son incumplidas debieran implicar la pérdida de cualquier concesión. La pregunta elemental es cómo establecer tales condiciones que tendrían que “reconocer” la realidad de cada ecosistema, y cómo hacerlas exigibles.

Así las cosas, las principales tensiones que se observan y que se tienen que atender para resolver la conflictividad que generan en Perú, son cinco:

- la relación entre suelo y subsuelo, donde por lo general el conflicto que generan las industrias extractivas tiene como fundamento la privación de

la tierra de sus propietarios; tensión que puede ser respondida a través de distintas fórmulas de asociatividad.

- la diferencia entre tierra y territorio, que supone conflicto cuando distintas poblaciones indígenas reivindican el segundo, con todo lo que ello implica en términos de autonomía administrativa para decidir sobre los recursos y realizar su explotación;
- la entrega del derecho a la concesión, que en materia de minería y petróleo se hace sin condiciones para el acceso a la tierra y sin análisis previo de las características del territorio; el concesionario llega a la tierra con derecho “firme” a pesar de que el procedimiento debiera partir de la consulta y el consentimiento;
- la gestión de los recursos, que es una materia en la que los gobiernos regionales carecen de competencias sobre los recursos y no tienen competencias ambientales y de fiscalización claras, lo que determina que no existan agentes subnacionales fuertes, haciendo que su relación con las empresas extractivas sea conflictiva;
- la distribución de los beneficios, donde los convenios de estabilidad tributaria y administrativa suscritos por el Estado, impiden su aprovechamiento cabal, al extremo que ni siquiera el aporte voluntario de las empresas, que en el caso peruano se generó como sustituto a un impuesto extraordinario posible a las sobre-ganancias de las empresas extractivas como resultado de los altos precios internacionales, cumple sus metas.

La segunda dimensión que es la de la planificación y el ordenamiento del territorio fuertemente vinculada con la conservación del territorio, está maltratada en el caso peruano donde se ha privado a las municipalidades de la capacidad de crear áreas conservadas, la conservación, en general se limita a la estrategia de áreas protegidas, obviando cuestiones tan elementales como por ejemplo la relación entre el páramo o la jalca y las operaciones mineras. Adicionalmente no existen normas de protección a actividades importantes como el ecoturismo o la forestaría. Si bien la zonificación ecológica económica la están desarrollando como herramienta los gobiernos regionales, frecuentemente se enfrentan con las empresas mineras, como viene ocurriendo en Cajamarca, donde el Grupo Norte ha planteado una acción de amparo contra la zonificación ya concluida.

La tercera dimensión analizada fue la de la asignación de competencias para el otorgamiento de derechos y fiscalización, tema en el que basta señalar que los gobiernos regionales sólo tienen competencias para el bosque, estando imposibilitados de armar su aparato institucional para la fiscalización. Finalmente, en la dimensión de la participación, aunque es evidente que no hay gestión del territorio posible sin participación ni mecanismo de consulta, el gobierno peruano se resiste a aprobar la Ley de Consulta Previa, no existe claridad sobre lo que ésta involucra y cuáles son sus alcances y por lo general,

la participación ciudadana es extemporánea y cuando los proyectos extractivos están significativamente avanzados.

Fernando Dougnac (Fiscalía del Ambiente-Chile), presentó el caso chileno, recordando que el armazón jurídico que hereda la república de ese país, proviene de la tradición colonial española, que protegía explícitamente la actividad minera, dada la naturaleza de la relación entre la Corona y sus colonias. Si bien tras la independencia y hasta mediados del siglo XIX, la agricultura fue la actividad productiva chilena básica, en ese momento apareció con mucha fuerza la clase minera, ligada al guano y el salitre, lo que llevó al gobierno a regular dicha actividad.

El primer Código de Minería consagró el principio del dominio eminente del Estado sobre todas las minas del Estado (tutoría y concesión) que perdura hasta hoy. El poder de la clase minera chilena, acumulado a través de más de un siglo, le permite conseguir distintos privilegios que crean el predominio del subsuelo sobre el suelo, donde la propiedad minera es además de independiente, dominante sobre la propiedad de la tierra a través de las denominadas “servidumbres”.

En este escenario, como no podía ser de otra manera, las comunidades campesinas y las poblaciones indígenas son las más vulnerables frente a la exploración, explotación y beneficio de las minas, al extremo que si el dueño de una tierra se resiste a autorizar la actividad minera, es el juez quien toma la decisión final, no existiendo tampoco ninguna forma de protección para el bosque nativo.

El Código de Concesiones permite excavar incluso en los cementerios, previo permiso del Gobernador, ocurriendo lo propio en parques naturales y zonas protegidas, si se cuenta con la autorización del Presidente. El titular de una concesión tiene todas las facultades que le otorga el dominio, siendo imposible hasta hoy limitar los derechos que tienen tales propietarios. De esta manera, por ejemplo, la minería se impone siempre sobre la agricultura y sobre otras actividades, gozando de un status tan especial, que es el Estado quien se queda con los relaves y la escoria de sus actividades. Como resulta obvio, un ordenamiento de esta naturaleza, alienta fuertemente distintas situaciones de conflictividad y enfrentamiento.

A contracorriente, de alguna manera de los casos anteriores, *Jorge Verdugo (Foro Nacional por Colombia)* presentó el debate actual sobre el sistema de regalías en Colombia, que se da en un contexto en el que la industria minera energética es muy dinámica en el país, representando más del 50% de sus exportaciones y el 80% de la inversión extranjera total. La reforma está basada en cuatro principios que suponen el ahorro para el futuro mediante fórmulas como los fondos de estabilización; la equidad, que es repensada regional, social e intergeneracionalmente; la competitividad, que supone capacidades para el desarrollo local; el buen gobierno, que incorpora los criterios de eficiencia y probidad.

El nuevo esquema de distribución de las regalías, que supone indudablemente un esfuerzo interesante, tiene sin embargo, distintos problemas y limitaciones referidos a la falta de una institucionalidad necesariamente fuerte en las regiones, el desconocimiento de las debilidades que existen en los controles para la liquidación y el buen manejo de los recursos, la falta de claridad en los procesos de planeación y decisión de los recursos del Fondo Regional, así como la indefinición frente a la corrupción y las ineficiencias.

No obstante tales límites, de cara al proceso de descentralización colombiano, el nuevo esquema en debate, debería permitir aprovechar los recursos provenientes de las regalías para favorecer la convergencia regional en un país donde la unidad territorial es hasta hoy el municipio o el departamento, permitiendo aprovechar los fondos de compensación regional y promover un desarrollo más homogéneo. Se trata de mejorar la distribución de las regalías, siguiendo la misma lógica de las transferencias que existen del nivel central al subnacional, basadas en indicadores como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el esfuerzo por la generación de recursos propios. Esta dimensión del debate es muy importante, máxime si se considera que en el caso de los municipios, aquellos que tienen más NBI no forman parte de los principales receptores de regalías.

Mientras el tema del desarrollo y el medio ambiente viene cruzando todo el debate sobre el nuevo esquema por los conflictos existentes entre política ambiental y minera, entre uso y tenencia de tierra y entre minería y agricultura, la cuestión de la participación no es parte del debate, a pesar de que por iniciativa de distintas empresas, existen comités de seguimiento sobre el uso de las regalías. No debe sorprender en consecuencia, dijo Verdugo, que distintas encuestas de percepción muestren que la gente no conoce que se hace con las regalías, como ignora las instancias y los mecanismos de participación. Verdugo concluyó señalando que para avanzar en esta perspectiva es necesario, entre otras cosas, revisar los derechos de las minorías indígenas y disponer de instrumentos de veeduría.

En el intercambio posterior sobre las tres intervenciones, llamó la atención la debilidad de la sociedad civil para generar una movilización social efectiva en los procesos de disputa que se dan alrededor de los marcos normativos y los procedimientos que regulan las actividades de las industrias extractivas en los distintos países. Aunque los pueblos indígenas exhiben una importante capacidad de resistencia en las distintas disputas que se vienen sucediendo sobre tierras y territorios, las dificultades de su relación con otros actores sociales populares y con distintos grupos de la sociedad civil, las ONG entre ellos, dificultan la formación de alianzas más amplias y efectivas. Desde las ONG, muchas veces el discurso ambiental se debilita porque se limita a su carácter más instrumental y de herramientas concretas para la acción, sin establecer vínculos claros con el modelo de desarrollo, por lo que su acción más inmediata de incidencia pública, tampoco logra la fuerza necesaria.

En esa perspectiva, *Manuel Pulgar* insistió en la importancia de incidir en las políticas públicas a partir de “casos modelo” (VGR. La represa de Xingú en Brasil), que ayuden a sistematizar y documentar los procesos y los

aprendizajes que resultan de ellos. En la misma perspectiva, que apunta al fortalecimiento del trabajo y la acción en red, *Fernando Dougnac* subrayó la necesidad de desnudar algunos discursos empresariales que usan la responsabilidad social como “fachada verde”, vinculando lo ambiental con los derechos de las personas. *Jorge Verdugo*, en este camino, precisó la necesidad de fortalecer la institucionalidad subnacional porque en la mayoría de países de la región, quien define las necesidades de las regiones y los recursos, sigue siendo el nivel central.

3. La vigilancia de las industrias extractivas

En los últimos años, las experiencias de vigilancia de la acción de las industrias extractivas se han incrementado en la región. El III Foro abordó estas prácticas, atendiendo dos de sus dimensiones más visibles, la presupuestal y aquella referida a las políticas sociales y ambientales locales de las empresas extractivas.

En la dimensión presupuestal, se presentaron tres experiencias nacionales. *Epifanio Baca (Grupo Propuesta Ciudadana)* presentó el caso del Perú. En este país, identificó cuatro elementos como el marco en el que hay que entender la práctica desarrollada: la existencia de una ley de transparencia y acceso a la información pública, aprobada el 2001; un proceso de descentralización política y administrativa, que entre otras cosas se caracteriza por una importante transferencia de funciones públicas sin capacidades, a los niveles subnacionales de gobierno; un ciclo largo de crecimiento económico del país, que tiene al sector extractivo como la locomotora; en ese contexto, el importante rol del canon a las industrias extractivas en la descentralización del presupuesto.

En ese escenario, dijo *Baca*, el trabajo de monitoreo se inició el 2003, habiendo contribuido a los avances en transparencia (minería e hidrocarburos) que se observan hoy. En materia de generación y distribución de la renta, existe más información y más actualizada, en parte como respuesta a las presiones realizadas desde el monitoreo. Lo que no ha cambiado es la difusión de la información sobre el impuesto a la renta, que es uno de los objetivos de la iniciativa internacional EITI, al tratarse de información que mantiene aún el carácter de reservada.

La transparencia y el acceso a la información también han mejorado en lo que hace al uso de la renta y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) llega hasta el nivel local, aunque aún está pendiente la difusión de las metas físicas asociadas al gasto, existiendo muchas veces limitaciones en el acceso a la información porque hay mucha contratación que se realiza a través de organismos internacionales, que no son públicos. Aunque se ha avanzado en la perspectiva de la integración de los tres principales sistemas de seguimiento público (Sistema Nacional de Inversión Pública-SIAF y Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones), que facilitarían el seguimiento de la cadena completa de los proyectos, la mencionada contratación a través de organismos internacionales, limita el seguimiento del uso del canon y las regalías.

En este escenario, las experiencias de vigilancia ciudadana sobre la dimensión presupuestal, han aumentado, aunque siempre promovidas desde las ONG. Las más de ellas vinculadas al proceso del presupuesto participativo, tienen dificultades de financiamiento y sostenibilidad, pero también enfrentan el relativo desinterés de la gente en estos procesos. Aquellas otras, orientadas a mejorar la gestión pública y a prevenir la corrupción, se muestran claramente insuficientes para combatirla, en un país en donde ésta es percibida por la ciudadanía, según distintas encuestas, como el principal problema de la democracia.

En el campo directo del monitoreo a las industrias extractivas, la iniciativa EITI en Perú, concluyó su primera etapa, ayudando sin duda a la transparencia, aunque está pendiente el desafío de “trasladarla” a más regiones. El GPC produjo un ranking de transparencia de las empresas mineras en materia de su “aporte voluntario” y busca incluir en la segunda fase de la iniciativa el monitoreo de la transparencia tanto de contratos y concesiones, como del propio aporte voluntario. En esta perspectiva, entonces, como sostuvo Baca, los desafíos inmediatos para la vigilancia ciudadana son varios y suponen el trabajo de nuevos temas (concesiones y contratos, impacto del gasto público en las zonas mineras, la consulta previa, el gasto social de las empresas), la construcción de nuevas herramientas y metodologías que respondan a la naturaleza y complejidad de aquellos, así como la identificación de nuevos actores y la construcción de alianzas más amplias.

En el caso ecuatoriano presentado por *Andrea Ordóñez -Grupo Faro*), el contexto está signado por distintas reformas legislativas en ese país, que enmarcan las actividades de monitoreo en curso. Así, la ley para la recuperación del uso de recursos provenientes de la industria petrolera, estableció su distribución, ordenando y centralizando la gestión de las finanzas públicas. La Constitución del 2008, introdujo cambios, estableciendo la propiedad del Estado sobre los recursos, centralizando las competencias del sector al crear la figura de sectores estratégicos y determinando que el beneficio del Estado no puede ser menor que el de las empresas, todo ello como parte de un proceso de centralización y afirmación del poder del Estado. En materia de finanzas públicas, la Carta Magna vincula el presupuesto y el plan nacional de desarrollo, establece una programación presupuestaria cuatrianual y reduce su debate a un período de 30 días.

Por su parte, dijo, la Ley Orgánica de las Empresas Públicas determina los procedimientos para su creación, establece un sistema de información pública y nuevos directorios para aquellas, en los que el gobierno central tiene el control pleno. La Ley de Reforma de Hidrocarburos establece los contratos de servicio que suponen ingresos mínimos con margen de soberanía, priorizando la relación con las empresas estatales de otros países. Los cambios institucionales, ligados a la nueva legislación suponen una agencia de regulación y control hidrocarburífero, así como la Secretaría de Hidrocarburos y un comité de licitaciones, que concentran el poder en este sector, en el ministerio.

Finalmente, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, crea el Sistema Nacional de Información Pública, incluyendo reglas fiscales como la discrecionalidad de la variación presupuestal hasta el 15%, la liquidez mayoritaria en bonos del Estado, además de permitir un mayor grado de endeudamiento, entre otras cosas. En resumen, el proceso general de reforma en Ecuador, está orientado a la centralización y en teoría a la transparencia.

En realidad, sin embargo, la transparencia ha disminuido significativamente y parece menor a la existente en la región. Las empresas, en general no publican información de transparencia fiscal, a excepción de REPSOL. A diferencia del caso peruano, las organizaciones populares y de la sociedad civil, si bien priorizan fuertemente el tema ambiental, valoran significativamente la necesidad de transparencia y acceso a la información sobre la distribución de los ingresos públicos y los pagos desde el Estado, más aún en un escenario en el que las reformas, como se ha dicho, centralizan la gestión del sector y las finanzas públicas.

Ordóñez indicó que a futuro, el monitoreo sobre los recursos petroleros tendrá que orientarse a los nuevos contratos; en el nivel de la generación de los recursos, al seguimiento de las nuevas alianzas que resulten de ellos y de las empresas públicas, mientras que en el plano del uso de la renta, a la vigilancia del gasto sectorial que realiza el Estado con los recursos y el plan anual de inversiones.

En lo que hace a la vigilancia de las políticas sociales y ambientales locales de las empresas extractivas, *Rocío Moreno (FUNDAR)* presentó la experiencia de un caso en México de vigilancia en la intervención de PEMEX, recordando que en ese país, la distribución de los recursos de la renta petrolera no es exclusiva para los territorios productores. En un escenario en el que distintos estados mexicanos que ocupan un papel importante en la producción lidian con los impactos negativos de aquella sobre el medio ambiente y mantienen altos índices de marginación y exclusión, no obstante los recursos que generan, lo que produce la sensación de que no se participa de los beneficios de la actividad petrolera, PEMEX impulsó algunas políticas públicas para contrarrestar los efectos negativos de su acción. Una de las más directas y visibles es la de las “donaciones y donativos”.

En ese contexto, FUNDAR llevó adelante un proyecto de contraloría social de las donaciones y donativos en Tabasco, a partir del 2006, habida cuenta que no se conocía cuánto de los recursos involucrados llegaban a las comunidades, no existían metas ni objetivos, no habían mecanismos de fiscalización ni de rendición de cuentas y los recursos se entregaban al gobierno estatal y no a las municipalidades. Si bien, como resultado de la intervención, PEMEX mejoró significativamente su sistema, años después se constata que los problemas de fondo subsisten.

Aunque hoy existe un sistema de reportes, éstos son poco detallados y oportunos; no hay información que permita conocer el impacto de los recursos sobre las comunidades y se siguen observando distintos problemas en la gestión de los mismos. Para peor, en la población se ha generado una

“industria del reclamo” como mecanismo para acceder a los recursos, generándose relaciones perversas y de clientela entre la empresa y distintos actores y sectores sociales. Como precisó Ordóñez, una pregunta central sobre estas prácticas de vigilancia, que se desprende de esta experiencia, está referida a la “ciudadanización” de la información que hoy dan las empresas, que por lo general es insuficiente, aprovechando la debilidad de las organizaciones sociales en la materia, pero también su relativo desinterés.

En el caso de Brasil, *Moema Miranda (IBASE)* alertó que las empresas están en una lógica de adaptación a las nuevas normas que les exigen transparencia, lo que no quiere decir necesariamente que están cambiando sus prácticas. En general, éstas han “capturado” un discurso sobre su responsabilidad social, que lo diferencian claramente de aquél otro que tienen de los negocios, siendo claro que la responsabilidad social está por debajo de los costos ambientales y los daños sociales que genera la industria. No obstante ello, muchas de las empresas han logrado cooptar a distintas organizaciones de la sociedad civil, alentando incluso espacios amplios y muy visibles, “políticamente correctos” como el Foro Amazónico para el Desarrollo Sostenible, que sin embargo, lo que hacen es debilitar a las organizaciones autónomas.

Finalmente, *Julia Cuadros (Cooperación)* en el caso del Perú, con un contexto de alta conflictividad social, donde 52% de los conflictos están ligados a las industrias extractivas, la competencia por el uso de recursos naturales escasos y las formas de relación entre las empresas y las poblaciones de su entorno, mostró la gran distancia que existe entre el discurso de responsabilidad social que manejan las empresas y su comportamiento real.

Mientras el discurso supone compartir beneficios de la actividad con las poblaciones con las que convive la empresa a través de una coordinación directa con las comunidades y sus autoridades para impulsar el desarrollo a través de espacios de coordinación y concertación, en la práctica se sacrifica lo social y lo ambiental por el lucro, presionando siempre al Estado y al poder político para obtener normas favorables y flexibles para sus intereses directos. De esta manera, las empresas terminan manejando un doble discurso en el plano de la ética, apuntando a que sus “compromisos de responsabilidad social” sean siempre voluntarios.

En la práctica, dijo, existen dos visiones distintas sobre minería y desarrollo sostenible. Desde el Estado se reduce el tema exclusivamente a la renta que se genera, manteniendo una visión economicista que defiende el modelo primario exportador que no se articula al desarrollo económico local, es decir, que se preocupa exclusivamente por el manejo macroeconómico, pero mantiene la exclusión y la pobreza, además de los conflictos y los recursos. Desde distintos sectores de la sociedad, de lo que se trata es de subordinar la minería y las industrias extractivas en general, a una visión de desarrollo integral y ambiental y socialmente sostenible.

Así las cosas, la responsabilidad social de las extractivas en el país, parece por lo general, una coartada para mantener las cosas, no existiendo sostenibilidad ni para las empresas, ni para la sociedad. Los acuerdos con las comunidades

son de corto plazo y mantienen una lógica clientelar; sus programas de gestión social responden a su interés corporativo antes que a procesos realmente existentes en las localidades y frecuentemente debilitan la institucionalidad local, impactando más negativamente en las mujeres y las niñas al carecer de todo enfoque de género.

En este contexto, la vigilancia de las políticas y programas ambientales y sociales de las empresas mineras, necesariamente tiene que focalizarse en algunos temas, varios de los cuales sin duda conflictivos: derechos de tierras y aguas, impactos ambientales, generación de empleo local, inversión social, conducta de sus trabajadores, uso de sus impuestos, canon y regalías, etc.

Los diversos comentarios que se sucedieron tras todas las presentaciones, insistieron en dos ideas fundamentales. La primera, relacionada al alcance de la vigilancia, porque reconociendo los avances que se han producido, especialmente en materia presupuestal, donde incluso existen marcos normativos que promueven parcialmente la transparencia y el acceso a la información, es claro que no se ha resuelto la necesidad de “ciudadanizar” la información; monitorear a estados y empresas fuertes exige de sociedades civiles también fuertes y organizadas. “Ciudadanizar la información” supone empoderar a las organizaciones de la gente y hacer del monitoreo un instrumento útil para sus intereses y su acción; en este proceso parece necesario imaginar nuevas formas de relación y cooperación, pero también de desarrollo de capacidades, entre las ONG –que por lo general hacen el monitoreo y la incidencia- y las organizaciones sociales, que son las que se movilizan más directamente.

La segunda, referida al contenido del monitoreo. Éste, que se inició con la vigilancia presupuestal que permitió la construcción de sistemas bastante efectivos de vigilancia, se abre hoy día a nuevos temas como los contratos, las concesiones, el gasto social directo de las empresas, sus políticas sociales y ambientales, etc. Ello exige desarrollar nuevas aproximaciones y herramientas que puedan tener un carácter “sistémico” como lo ha logrado el seguimiento presupuestal.

4. Índice de transparencia del sector extractivo

Suneeta Kaimal (RWI), presentó finalmente el Índice de Revenue Watch, que marca el primer intento de medir y comparar la apertura de información sobre las industrias mineras, petroleras y gasíferas, incluyendo los pagos a los gobiernos por la explotación de sus reservas, la información de la producción y los términos contractuales. Para medir la transparencia de los ingresos, objeto de la herramienta, ésta evalúa la disponibilidad de información en siete áreas del manejo de los recursos naturales: el acceso a los recursos, la generación de ingresos, el marco institucional, las compañías de propiedad estatal, los fondos de recursos naturales, las transferencias subnacionales y el cumplimiento con los criterios de la iniciativa EITI.

Resumiendo los datos principales del reporte, hecho con información de 41 países, Kaimal indicó que sólo 29 de ellos proporcionaba, aunque limitada y

parcialmente, información pública sobre el uso y la administración de sus recursos naturales; sólo 5 países, entre los que están Colombia y Perú, publican sus contratos con las compañías petroleras y mineros; en 28 países productores de petróleo y gas hay una compañía petrolera nacional, pero sólo 14 de ellas, publican resultados detallados de sus operaciones.

Los países de América Latina aparecen relativamente bien evaluados en el reporte. Mientras 5 de ellos aparecen entre los que proporcionan información relativamente detallada sobre el sector extractivo, otros tres lo hacen, aunque con intermitencias y vacíos. En general, aunque los controles para la corrupción no sean necesariamente eficaces, la performance de la región se explicaría por la combinación de gobiernos con la capacidad técnica para producir informes periódicos sobre sus ingresos fiscales y el manejo de recursos naturales, con la aprobación de leyes de acceso a la información, vigentes en muchos de ellos.

No obstante sus resultados, el informe encuentra señales preocupantes en algunos países de la región. Los contratos de servicios que reemplazan a los de riesgo compartido en Ecuador, no son públicos; en Bolivia se cancelaron las páginas oficiales en Internet en las que se publicaban los contratos con las compañías petroleras, mientras en Venezuela, los reportes de la compañía nacional de petróleo y el ministerio encargado de regularla, son idénticos.

El reporte, señaló Kaimal, concluye con un conjunto de recomendaciones, tanto para los gobiernos como para la sociedad civil. A los primeros, en países ricos en recursos, se les aconseja publicar sistemáticamente reportes detallados sobre los ingresos que perciben y la administración que hacen del sector petrolero y minero, insistiendo en la importancia de la publicación de sus contratos con las empresas del sector. A las organizaciones de la sociedad civil se les propone el índice como un mapa para la acción.

Carlos Wendorf (PUCP-Perú) y Cynthia Sanborn (Universidad del Pacífico), tras subrayar la importancia del Índice, hicieron algunas observaciones metodológicas a la construcción del mismo, que explicarían algunos de sus resultados. Más allá de las mismas, coincidieron en su utilidad para la sociedad civil, al identificar las principales debilidades en los distintos países estudiados. Adicionalmente, precisaron que puede servir como base para mejorar el necesario diálogo entre los gobiernos, medios de comunicación y la sociedad civil en los distintos países, en la perspectiva de promover reformas puntuales que contribuyan a la transparencia y el accountability.

5. A manera de síntesis

El III Foro Latinoamericano promovido por la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, mediante el trabajo realizado, avanzó en el establecimiento de una agenda de temas y desafíos para su acción compartida futura. Aunque de manera arbitraria, porque se trata de la lectura particular de alguien externo que asistió al evento, parece útil destacar algunas de las cuestiones que atravesaron las distintas intervenciones:

- Resulta claro que el modelo extractivista, en general el modelo primario exportador que predomina en la región, es excluyente y concentra los beneficios en pocos actores, además de ser claramente insostenible social y ambientalmente. En consecuencia, se hace urgente buscar y discutir alternativas de largo plazo, con menor dependencia de las industrias extractivas y basadas en la generación de valor agregado.

En este contexto, el paradigma del “buen vivir” levantado por los pueblos indígenas es indudablemente importante, pero es claramente insuficiente. No es claro que significa para las enormes mayorías populares latinoamericanas, urbanas y rurales, que se encuentran informalmente empleadas en trabajos autogenerados con lógica empresarial en el mercado. El asunto es crucial porque el eventual nuevo paradigma ciertamente debe ser construido con los indígenas pero también con estas mayorías. En cualquier caso, parece evidente que las posibilidades de reconocimiento y de construcción conjunta entre distintos movimientos sociales, poblaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, las ONG entre ellas, pasan por el cuestionamiento y el intercambio alrededor de este punto.

- Es evidente que en la región no existe actualmente una representación política que tome este cambio neurálgico como proyecto concreto de mediano y largo plazo. Esto se observa en todos los países, no obstante las distintas orientaciones de sus gobiernos. Así, en el Perú, la discusión electoral 2011 no incluirá el tema de alternativas al modelo económico actual basado en las extractivas; en México, a pesar de agotamiento de yacimientos petroleros históricos, no hay voluntad política ni planeamiento de largo plazo para dejar la dependencia del petróleo (40% de ingresos fiscales), apostando por el contrario por su mayor exploración. En Brasil, por su parte, existe la idea generalizada de que con Presal, el país se ha ganado la lotería y no se piensa en el agotamiento de los recursos petroleros (considerando la experiencia mexicana), menos aún en el cambio climático. Ecuador y Bolivia, finalmente y aunque con una lógica redistributiva de los recursos y de búsqueda de autonomía, se siguen moviendo dentro del modelo que opera como “camisa de fuerza” incluso en el marco de sus procesos de cambio.
- En este escenario, es claro que se necesita pensar en políticas públicas concretas para cambiar el modelo, desde la sociedad civil y sus organizaciones. La lógica de Yasuní asumida por el gobierno ecuatoriano, no es suficiente; una iniciativa de esa naturaleza sería inaplicable en Presal por ejemplo. No obstante, queda claro que se necesita invertir en energías alternativas para cambiar la dependencia de la matriz energética basada en los hidrocarburos, pero cuidando que éstas no se basen en el uso intensivo y excesivo de agua.
- Las distintas experiencias compartidas demuestran las posibilidades y los límites que existen en el esfuerzo por influir y vigilar las políticas públicas alrededor de las industrias extractivas. Es evidente que en materia de transparencia y acceso a la información, aunque de manera heterogénea,

se han producido avances en todos nuestros países, entre otras cosas como resultado de las presiones de la sociedad civil.

En ese camino, el monitoreo y la vigilancia de las industrias extractivas en materia fiscal, permite mejores condiciones para la disputa en curso, pero abre también nuevos campos y nuevas exigencias. Entre los primeros está la vigilancia que se requiere sobre concesiones y contratos, la cuestión del gasto social directo de las empresas y las políticas sociales y ambientales de las empresas, pero también el impacto de las extractivas sobre el territorio y la gestión de éste. Entre las exigencias, no se puede olvidar el desafío enorme que supone garantizar el vínculo del quehacer de las ONG en esta materia, con la sociedad civil y sus organizaciones como destinataria de aquellos esfuerzos; ello exige tener claridad en los procesos que responden a su empoderamiento.