

PROTOCOLO DE TRANSPARENCIA PARA LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (PLATIE) EN AMÉRICA LATINA

UN APORTE AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN

Nota concepto de la iniciativa de transparencia promovida por el GDL 2015-2016

GRUPO DE DIÁLOGO LATINOAMERICANO



El Grupo de Diálogo Latinoamericano (GDL), es una iniciativa de integración regional con más tres años de trayectoria, convocada por ocho países latinoamericanos que tienen por objeto el diálogo democrático y equitativo entre actores del gobierno, empresas, y sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable, mayor transparencia y mejores prácticas de gobernanza pública y privada en el contexto de las industrias extractivas. Los países que son miembros de esta iniciativa son:

1. Mesa de Diálogo Permanente de Colombia.
2. Iniciativa de Diálogo Minero del Ecuador.
3. Plataforma de Diálogo Minería, Democracia y Sostenibilidad de Argentina.
4. Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible de Perú.
5. Grupo de Diálogo Mineração, democracia e Desenvolvimento Sustentável de Brasil.
6. Plataforma de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible de Chile.
7. Mesa de Diálogo Permanente de Panamá.
8. Grupo de Diálogo Minero de México.

El GDL concibe al diálogo como un proceso transformador del conflicto, fomentando la creación de procesos de cambio constructivos para reducir la violencia, aumentar la justicia en la interacción directa y las estructuras sociales, y responder a las necesidades de la vida en las relaciones humanas.

El GDL ha definido desarrollar una agenda regional en torno a los temas de transparencia y diálogo en la industria extractiva. Partimos de la premisa que promover una mayor transparencia permitiría primero que todo, generar una mayor confianza entre los diferentes actores, además de una mejora de la recaudación y de la administración de los recursos y servicios públicos, la creación de un clima de inversión más atractivo, el fortalecimiento de la confianza entre los gobiernos, las empresas y los ciudadanos, y redundaría en una mayor legitimidad y sostenibilidad de los proyectos que se desarrollan.

CRECE LA ECONOMÍA GLOBAL Y LAS DEMANDAS DE LA REGIÓN



En la última década, han entrado en la escena mundial nuevos actores (economías emergentes como los BRICS¹) que han incrementado la demanda de una mayor provisión de energía y alimentos, llevando así a aumentar la intensidad e importancia de las inversiones en extracción de recursos naturales. Por sus abundantes reservas, América Latina se ha convertido en foco de atracción para las inversiones públicas y privadas, orientadas al aprovechamiento económico de estos recursos.

De hecho, en términos absolutos, los países de América Latina y el Caribe han sido el principal receptor de la inversión mundial en exploración minera desde 1994: entre 2003 y 2010, la inversión mundial total en proyectos mineros se multiplicó casi por diez, al aumentar de 86 000 a 735 000 millones de dólares, de los que América Latina captó cerca del 30%, y la actividad de exploración minera se ha concentrado en el Perú, México, el Brasil, Chile y, en menor medida la Argentina.

Los países con mayor producción minera son Brasil, Chile, Perú y México, que se ubican entre los 20 países con más producción minera en el mundo. No obstante, el grado de dependencia de las economías de la producción minera es muy diferente. Brasil y México tienen economías más diversificadas por lo que el porcentaje del valor de las exportaciones de minerales es relativamente bajo (Brasil: 19%, México: 4.9%, 2010). En cambio, los balances comerciales de Chile y Perú dependen en gran medida de las exportaciones de la minería (Chile: 65.9%, Perú: 62.7%).

Otros países importantes de producción minera en la región son Argentina, Colombia, Venezuela y Bolivia, de los cuales solamente Colombia depende en gran medida de la minería en el sector de exportación (63.8%)². En otros países de América Latina (como Ecuador y también en los países centroamericanos) la minería a gran escala está en sus inicios, pero con una proyección de crecimiento.

¹ En economía internacional, se emplea la sigla BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

² Datos ICCM, Inbrief, otro

A su vez, en la región se encuentra concentrada una proporción importante de las reservas minerales del planeta, por ejemplo, al menos el 65% de las reservas mundiales de litio (Chile, Argentina y Brasil)³. Según la CEPAL, se estima que la demanda global de los minerales, una de las principales fuentes de exportación (21,4% del total entre 2010 y 2012) e ingreso de divisas, mostrará cierta moderación, pero también persistencia, lo que hace poco probable que se vuelvan a registrar los niveles de precios de los metales que prevalecieron en el período comprendido entre 1980 y 2003.

TRANSPARENCIA PÚBLICA Y PRIVADA: UNA CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ SOCIAL



En este contexto, asistimos al aumento de tensiones y conflictos socioambientales vinculados a estos flujos de inversión que ponen de manifiesto un creciente malestar de las comunidades que están en desacuerdo con el desarrollo de esta actividad o no visualizan o no les llegan los beneficios económicos, sociales y ambientales de la misma. En los últimos años se han multiplicado las manifestaciones sociales contrarias al desarrollo de proyectos mineros, proyectos hidrocarburíferos (convencionales y no convencionales) y construcción de gasoductos, entre otros⁴.

Los conflictos en torno al desarrollo de industrias extractivas son particularmente complejos por diversas razones, como: la conjunción de actores diversos y heterogéneos, la presencia de intereses muchas veces no representados, la multiplicidad de jurisdicciones que intervienen en su dinámica, la cuantiosa información técnica que involucran, la manifestación de impactos en diferentes escenarios espaciales y temporales y los nuevos movimientos sociales y actores que emergen para poner en agenda pública los temas socioambientales. En el epicentro de estos conflictos, podemos encontrar: a) comunidades que no cuentan con información adecuada y accesible respecto a cómo se otorgan las concesiones, y no son consultadas previamente a la instalación de dichos emprendimientos; b) incertidumbre frente a los beneficios económicos y sociales y a la distribución de los mismos (entre los sectores privado y público, este último en sus diferentes niveles: nacional y sub-nacional), c) los fondos destinados a fines sociales, y a los potenciales impactos negativos sobre el ambiente y las comunidades. La insuficiencia u opacidad de esta información genera sospechas de relaciones poco transparentes entre el sector público y privado.

Si bien se han producido muchos avances en la búsqueda de mayor transparencia en las industrias extractivas, por ejemplo hay iniciativas puntuales y con diferente grado de desarrollo en Perú, Colombia, México, Brasil y Argentina; en los diferentes países existe legislación y políticas públicas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas que no resultan suficientes. En muchos casos los mecanismos son poco

3 CEPAL: "Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños". Diciembre de 2013

4 <http://www.avina.net/esp/11234/incontext-43/>

claros, los costos de participación son elevados o existen limitadas capacidades para implementarlo. Por estas razones, en todo el continente se hace sentir la necesidad de estándares mínimos, más completos, y comunes a todos los países.

La transparencia de la información no debe restringirse solamente al flujo privado y público de la renta proveniente del desarrollo de estas actividades productivas, sino que es preciso ampliar su aplicación a aspectos ambientales, inversiones sociales, procesos de obtención de licencias ambientales, planes de cierre de mina, reservas, proyecciones para los próximos años, entre otras cuestiones. Estos datos deben ser públicos, accesibles y presentados en una forma que sea comprensible para la mayoría de la población.

El escenario latinoamericano presenta profundos desafíos para que estas actividades productivas se constituyan en un vector de desarrollo sostenible para la región. En este contexto, promover una mayor transparencia podrá contribuir a una mejora de la recaudación y de la administración de los recursos y servicios públicos, la creación de un clima de inversión más atractivo, el fortalecimiento de la confianza entre los gobiernos, las empresas y las comunidades, y podrá redundar en una mayor legitimidad y sostenibilidad de los proyectos que se desarrollan. Esto resulta esencial para la profundización de la democracia en nuestro continente, ya que permitirá la participación de la sociedad en decisiones que definen los caminos y los modelos de desarrollo de los países y de la región, decisiones irreversibles tratándose de recursos no-renovables y estratégicos para sus poblaciones.

OBJETIVO GENERAL



Construir un "Protocolo de transparencia para las industrias extractivas en América Latina", dialogado y legitimado por todas las partes y actores.



OBJETIVOS ESPECIFICOS



- Fortalecer el diálogo multiactor informado, equitativo y de buena fe, desde la rendición de cuentas y prácticas de transparencia del sector extractivo público y privado⁵.
- Contribuir a un mayor y mejor acceso a la información pública.
- Promover una mayor transparencia para prevenir y abordar de manera más constructiva potenciales situaciones de conflicto.
- Impulsar una mayor y mejor participación informada de la sociedad civil.

PROTOCOLO LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (PLATIE)



El GDL diseñará una propuesta metodológica de modelo o iniciativa regional, que permitirá establecer presupuestos mínimos o estándares básicos de transparencia para todos los países de la región entre los diferentes sectores. La aplicación de este Protocolo a través de herramientas específicas en cada país (como EITI, legislación, protocolos, etc.) estará sujeta a las particularidades de cada contexto y será definida en los espacios de diálogo de cada país.

Se trata de un Protocolo que integrará y pondrá a disposición del público información ambiental, social y económica en torno a determinados proyectos extractivos de la región. Este Protocolo se desarrollará sobre la base de información legal existente y pública, y contará con la posibilidad de incorporar información adicional que de manera voluntaria y dialogada pongan a disposición tanto el sector público como el privado.

⁵ Se entiende por rendición de cuentas (accountability) y transparencia no solamente la publicación de datos financieros, fiscales o de inversiones, sino que la más completa información posible sobre los impactos económicos, sociales, ambientales y políticos de las actividades extractivas: ver abajo los componentes del protocolo).

COMPONENTES QUE INTEGRARÁN EL PLATIE

- Información de interés de los afectados de las comunidades y de los gobiernos locales.
- Georeferenciación de los emprendimientos mineros existentes y de los pedidos de permisos de exploración. Identificación de las empresas, composición accionaria y tipo de mineral buscado/obtenido.
- Tramitaciones y permisos ambientales.
- Acuerdos y negociaciones con las comunidades.
- Información de los procesos de diálogo en torno a proyectos mineros, con énfasis en los atributos y calidad de estos procesos que permitan generar experiencias replicables.
- Relaciones con actores políticos.
- Impactos ambientales, planes de contingencia y respuesta ante incidentes ambientales.
- Reserva y proyecciones de tiempo de explotación.
- Proyecciones de producción en los próximos cinco años.
- Ganancias netas.
- Total de regalías y cánones, pagas/ingresos.
- Total de impuestos.
- Total inversión social de las empresas.
- Inversiones y destino de los ingresos que vienen de las industrias extractivas (a dónde se destinan estos recursos).

ETAPAS Y ACTIVIDADES PRIORITARIAS



1. Presentación inicial de la propuesta (Diciembre 2015).

Realización de un evento regional abierto sobre “Transparencia y Diálogo en las Industrias Extractivas en América Latina”, para dar inicio a la construcción de un Protocolo de transparencia a nivel regional. El evento permitirá conformar un grupo técnico multisectorial que será el encargado de diseñar el Protocolo de transparencia regional, con los elementos pertinentes de cada país. Hoy contamos con el apoyo y compromiso de PNUD, Avina, Care y Embajada de Canadá.

2. Diagnóstico sobre el nivel de Transparencia en IIEE en la región (para relevar el estado del arte, buenas prácticas, etc.).

Diagnóstico de los componentes nacionales y regionales y creación de una plataforma virtual de Diálogo y Transparencia en el Sector Extractivo: el sitio web reuniría informaciones por país e informaciones regionales, en un primer momento sobre los países miembros del GDL y luego se ampliará al resto de la región.

3. Elaboración conjunta del Protocolo de transparencia regional y de las herramientas específicas a aplicar en cada país.

Elaboración que se realizará en consulta y diálogo con actores clave de diferentes sectores de cada país a través de reuniones presenciales, virtuales y/o a través de un cuestionario online. Elaboración de una versión preliminar del Protocolo regional y las herramientas país (que establezca qué tipo de información debe ser pública, y en qué forma/formato debe presentarse etc.) y diseño de un Protocolo de adhesión por parte de los sectores público y privado. Enriquecimiento y validación del Protocolo a partir de la plataforma online.

4. Presentación y adhesión.

Presentación inicial del Protocolo de transparencia de información. Puesta en marcha del Protocolo en fase de prueba: publicación de informaciones básicas.

5. Difusión y puesta en práctica.

Perfeccionamiento, ajustes al Protocolo. Implementación del proceso de Adhesión al Protocolo por parte de empresas y gobiernos (nacionales y sub-nacionales). Asesoría y acompañamiento para la elaboración de planes de acción a nivel país y a nivel local. Publicación definitiva del Protocolo de Información Pública y Privada del Sector Extractivo. Evento de lanzamiento del Protocolo regional y de la herramienta específica de publicación de información en cada país.