

EUROPEAN POLICY BRIEF



ENGOV

Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe

La gobernanza ambiental de actividades extractivas en América Latina y el Caribe: la necesidad de incluir a las comunidades

ENGOV Policy Brief No. 1
(Disponible en inglés y castellano)

Enero 2013

INTRODUCCIÓN

Problemática

Ante el auge de las inversiones en actividades extractivas en América Latina y el Caribe (ALC), se está generando una creciente preocupación sobre sus consecuencias sociales y ambientales. Las actividades extractivas, incluyendo la minería metálica, la extracción de hidrocarburos y la biomasa, se están expandiendo y trasladando hacia nuevas y remotas áreas, a menudo habitadas por comunidades indígenas y campesinas. Estas actividades tienen profundas consecuencias. Por un lado, generan desarrollo económico, puestos de trabajo e infraestructuras, así como ingresos para los gobiernos, que son parcialmente orientados a financiar programas sociales. Por otro lado, estos proyectos a menudo dañan la naturaleza y los medios de vida locales, consumen grandes cantidades de energía y agua, y producen grandes cantidades de residuos. Muchas comunidades reclaman que sus necesidades e inquietudes sobre los impactos negativos de las actividades extractivas no son suficientemente tomadas en cuenta, por lo que se incrementa la resistencia local. Los marcos regulatorios e institucionales existentes, incluyendo los mecanismos de consulta, no resultan adecuados para prevenir y solucionar estos problemas.

Recomendación clave

Diversas investigaciones señalan que las preocupaciones sociales y ambientales de los actores locales deben ser tomadas genuinamente en cuenta en los procesos de toma de decisiones sobre el desarrollo de actividades extractivas en ALC. Las comunidades locales son las que más sufren el impacto directo de la explotación minera, así como la explotación petrolífera y gasífera, represas hidroeléctricas y nuevas formas de extracción de biomasa (palma aceitera y plantaciones de soja). Además ellas poseen amplios conocimientos sobre los recursos naturales afectados por estas actividades. Tanto las autoridades nacionales, como los inversionistas extranjeros, los países importadores y las organizaciones internacionales deberían involucrar seriamente a las comunidades locales en la toma de decisiones con el fin de asegurar un desarrollo sostenible y equitativo.

Riesgo

Si no se toman en cuenta las voces locales y se mejoran las prácticas institucionales y técnicas, se incrementarán las tensiones vinculadas a actividades extractivas, lo que podría desembocar en crecientes enfrentamientos violentos. Si las peticiones de legítima participación de las comunidades locales no son atendidas de forma apropiada las actividades extractivas podrían suscitar conflictos crecientes. Para prevenir que ello ocurra es necesario implementar medidas democráticas incluyentes.

OBSERVACIONES CLAVES

Expansión de los flujos de materiales

Tendencias de la exportación

El crecimiento económico global y el 'boom' de las materias primas han provocado un aumento en la demanda de minerales e hidrocarburos en ALC. Desde el año 2007 los precios de los metales y el petróleo crudo han aumentado en promedio tres veces con relación a principios del siglo. La extracción y exportación de 'commodities' ha crecido aceleradamente en la región. En la década del 2000, el valor de las exportaciones mineras de Colombia, Ecuador y Chile se ha multiplicado cuatro a cinco veces, y hasta más de diez veces en Brasil, Perú y Bolivia.

Flujo de materiales

El Análisis del Flujo de Materiales (Material Flow Analysis – MFA) es un método para estudiar la cantidad de materiales extraídos, consumidos, exportados e importados a nivel de una economía nacional. Calculando los volúmenes de materiales renovables y no-renovables que circulan en una economía, el MFA provee una 'fotografía' de la intensidad de la extracción y uso de los recursos naturales. Estos estudios muestran que la extracción de hidrocarburos, minerales metalíferos, minerales industriales y de construcción y biomasa ha aumentado rápidamente en ALC. En 1970 la extracción total de materiales de ALC se encontraba en las 2.300 millones de toneladas, en 1980 en 3.500 millones y en 1990 en 4.300 millones. Entre el 2000 y el 2008 la extracción regional creció de 6.100 millones a 8.300 millones de toneladas (un crecimiento del 36%).

Tendencias nacionales

En tanto las cuentas nacionales de flujos de materiales son usuales en algunas regiones como Europa, en ALC son muy poco empleadas. Los análisis nacionales disponibles muestran tendencias relevantes. En Argentina (véase figura 1), por ejemplo, después de una fase relativamente estable de extracción anual de 400 millones de toneladas de materiales entre 1970 y 1997, entre 1998 y 2008 se alcanzaron los 700 millones de toneladas. En Ecuador (véase figura 2) la extracción de materiales se triplicó entre 1970 y 1996, de 30 millones de toneladas a 105 millones de toneladas, aumentando, luego de un breve lapso, hasta los 118 millones de toneladas en 2006. Se requiere de más estudios nacionales y sub-nacionales sobre flujos de materiales para profundizar nuestro conocimiento sobre las tendencias extractivas en ALC y su relación con el incremento de conflictos socio-ambientales.

Figura 1: Extracción Doméstica de Materiales en Argentina, 1970-2009
(millones de toneladas)

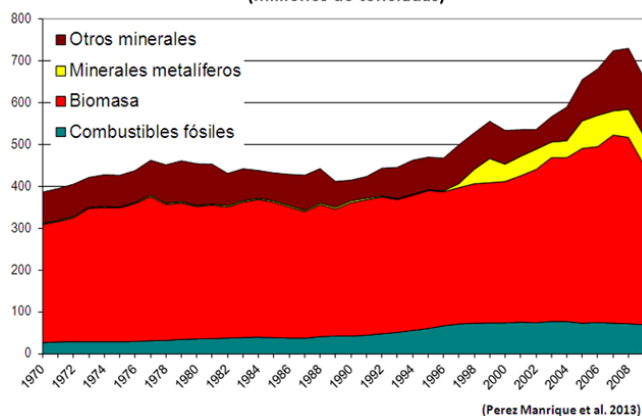
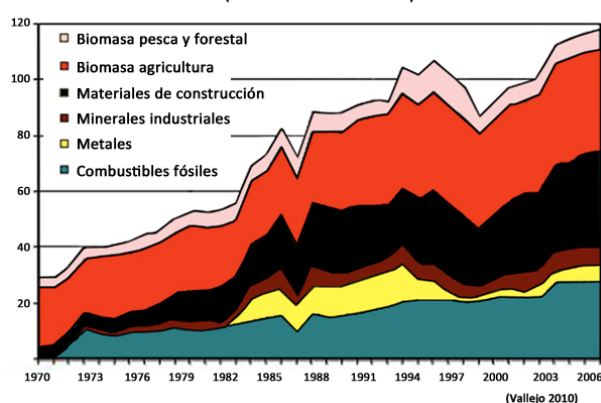


Figura 2: Extracción Doméstica de Materiales en Ecuador, 1970-2006
(millones de toneladas)



Problemas ambientales, sociales e institucionales

Prácticas no sustentables y pasivos ambientales

La intensificación reciente de las actividades extractivas en América Latina y el Caribe no es sustentable desde un punto de vista ambiental y social. La extracción de metales, hidrocarburos y ciertas formas de biomasa, puede tener graves implicaciones: contaminación del suelo, agua y aire, deforestación, consumo de grandes cantidades de agua y energía, así como fenómenos de acelerada migración y crecimiento urbanos. El consumo de agua de las industrias extractivas compite con las necesidades de los agricultores locales. Además, el consumo de energía de estas industrias y la deforestación vinculada a ellas, acarrearán el aumento de las emisiones de gases efecto invernadero. En toda la región se encuentran zonas que han sido destruidas por las actividades minera y petrolera. Los grupos más afectados son en su mayoría personas pobres y vulnerables, principalmente comunidades indígenas y campesinas. Los casos de pasivos ambientales emergen esporádicamente a la superficie, como en el caso Chevron-Texaco en Ecuador.

Marcos institucionales débiles

Los países de ALC han desarrollado instituciones, normas y legislación, así como sistemas para la consulta y la evaluación del impacto ambiental (EIA). Sin embargo, estos marcos institucionales en muchos casos no funcionan apropiadamente, debido a una baja calidad técnica de las EIAs, y una falta de estándares e implementación de mecanismos de participación (incluyendo el Convenio 169 de la OIT). Los esfuerzos nacionales para la evaluación y prevención o mitigación de los efectos ambientales y sociales negativos de las actividades extractivas son insuficientes. En general se prioriza el crecimiento económico nacional y los ingresos públicos, mientras que se descuidan los costos locales y el monitoreo ambiental. También existe un vacío entre las buenas intenciones y los esfuerzos reales. Entrevistas realizadas con funcionarios públicos de alto rango y ejecutivos de compañías mineras en Argentina, Chile, y Ecuador muestran que tanto los gobiernos como las empresas son conscientes de los efectos ambientales de la minería, así como de la necesidad de asegurar un consumo eficiente y sustentable del agua y la energía. Con todo, a pesar de que los gobiernos y las empresas promueven 'buenas prácticas', muchas veces éstas no se han adoptado.

Creciente resistencia y las consultas 'desde abajo'

Resistencia local

En los últimos diez años un número creciente de comunidades en los países de ALC están cuestionando las actividades extractivas. Diferentes sistematizaciones y bases de datos desarrolladas por activistas (p.e. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales) y académicos (incluyendo los proyectos ENGOV y EJOLT, financiados por el EC-FP7) reflejan esta tendencia. Estas sistematizaciones permiten visibilizar reclamos locales que usualmente pasan inadvertidos. Usualmente solo son visibles aquellos casos en los que hay confrontaciones violentas que atraen la atención de los medios de comunicación. La mayoría de los conflictos, sin embargo, involucran grupos pacíficos liderados muchas veces por mujeres. Estos ciudadanos tienen preocupaciones o reclamos legítimos acerca de los procesos de toma de decisión y ejecución de proyectos extractivos. Aun así, estos grupos muchas veces son atacados, amenazados o criminalizados por los impulsores de estos proyectos incluyendo los gobiernos.

Demandas de participación y reconoci-

Las consultas 'desde abajo' son una nueva tendencia entre las estrategias de reclamo pacífico contra proyectos extractivos y de infraestructura en ALC (véase tabla 1). Estas consultas son en su mayoría formales, organizadas en el marco de

miento

ordenanzas locales, utilizando listas oficiales de votantes, o a través de procedimientos avalados por el Convenio 169 de la OIT para comunidades indígenas. La primera consulta tuvo lugar en el año 2002, en Tambogrande (Piura, Perú), donde el 94% de los consultados votó en contra de la explotación de una mina de oro a gran escala en su municipio. Estas consultas indican que muchas comunidades no están satisfechas con las prácticas extractivas y con los arreglos institucionales vigentes. En primer lugar, el alto nivel de participación local en las consultas y la oposición a la minería expresada a través de ellas, indican un descontento generalizado hacia las actividades mineras. Esto no implica necesariamente una condena absoluta a todas las formas de minería, pero sí un repudio hacia las propuestas dominantes de extracción de minerales a menudo por su impacto en la disponibilidad y calidad del agua. En segundo lugar, la tendencia de las comunidades a organizar sus propias formas de consulta implica que éstas desconfían de las consultas organizadas por las instituciones gubernamentales o por las empresas.

**Tabla 1: Consultas ‘desde abajo’ sobre minería metálica en América Latina
Casos seleccionados, 2002-2012**

Caso, País Fecha	Número de votantes (y % participación)	Porcentaje votantes en contra de la mina	Porcentaje votantes a favor de la mina	Porcentaje de votantes en blanco/ nulo
Proyecto Tambogrande (Piura) PERÚ 1 de junio de 2002	27,015 (69%)	94%	2%	4%
Proyecto Esquel (Chubut) ARGENTINA 23 de marzo de 2003	13,845 (75%)	80%	18%	2%
Proyecto Majaz/Río Blanco (Piura) PERÚ 16 de septiembre de 2007	18,017 (60%)	95%	2%	3%
Proyecto Toquepala (Tacna) PERÚ 17 de febrero de 2008	3,478 (n.d.)	93%	4%	3%
Proyecto Tía María (Islay, Arequipa) PERÚ* 27 de septiembre de 2009	12,191 (n.d.)	95%	3%	2%
Proyecto Quimsacocha (Azuay) ECUADOR* 2 de octubre de 2011	1,037 (67%)	92%	5%	3%
Proyecto Lonco (Loncopue, Neuquén) ARGENTINA 2 de junio de 2012	2,588 (72%)	82%	15%	3%
Proyecto Cañariaco (Cañaris, Lambayeque) PERU 30 de septiembre de 2012	1,896 (47%)	91%	5%	4%

*En todas las consultas presentadas en esta tabla el voto fue secreto. En todos los casos se utilizó una lista de electores oficial con excepción de la votación del Proyecto Tía María (Perú), en donde en 2 de los 6 distritos votantes no se utilizó lista de votantes oficial, y en la votación del Proyecto Quimsacocha (Ecuador) donde los votantes eran miembros registrados de la junta de agua.

RECOMENDACIONES PARA LOS POLICY-MAKERS

Cooperación ALC-UE

1. Incorporar en el nuevo Plan de Acción para la cooperación bi-regional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe mecanismos de la consulta a las comunidades locales y de diálogo público para actividades extractivas. La participación genuina de las comunidades es indispensable para promover inversiones con calidad social y ambiental. También es decisiva para promover el desarrollo sostenible en un marco democrático, como se menciona en la Declaración ALC-EU de Lima del 16 de mayo de 2008 (Artículo 30). El Parlamento Europeo enfatizó recientemente que estas consultas son una responsabilidad bi-regional (Parágrafo 52 de la Resolución del 12 de junio de 2012 sobre la definición de la nueva cooperación al desarrollo con América Latina, 2011/2286(INI)).
2. Reglamentar los procedimientos de consulta a comunidades locales para actividades extractivas tanto en la Asociación Estratégica bi-regional en construcción, como en los acuerdos de asociación entre la UE y los países ALC. Invitar a las organizaciones o representantes de los actores relevantes, incluyendo comunidades involucradas en conflictos sobre actividades extractivas, a participar en el diseño de estas reglas.
3. Además de los esfuerzos conjuntos de la UE-ALC en lo referente a la Responsabilidad Social Empresarial, la Unión Europea también debería fortalecer su regulación sobre inversiones extranjeras de compañías europeas en ALC. Promover la aplicación en el exterior de legislaciones análogas a la Directiva Europea sobre responsabilidad medioambiental del 2004 y la Directiva sobre Crimen Ambiental del 2009
4. Cooperar en la elaboración de informes sobre actividades extractivas e impactos ambientales en América Latina y el Caribe mediante el análisis de datos disponibles y experiencias en ALC y la UE. Comparar el comportamiento de compañías Europeas y no-Europeas con inversiones en ALC. Incorporar métodos de investigación colaborativa en un marco de 'Science in Society', incluyendo a actores de la sociedad civil. Este esfuerzo contribuirá a mejorar la calidad económica, social y ambiental de las inversiones y aumentará la transparencia para prevenir la corrupción y la evasión de impuestos.
5. Colaborar en la creación de bases de datos regionales, nacionales y sub-nacionales sobre Flujos de Materiales, aprovechando la experiencia europea y cooperando con organizaciones internacionales como CEPAL y PNUMA. Una mayor y mejor información sobre los flujos de materiales, los patrones de comercio en volúmenes y los términos de intercambio ecológicos, facilitarían a los 'policy-makers' de ambas regiones la toma de decisiones dirigidas a alcanzar un desarrollo sostenible.

Policy-makers ALC

6. Aumentar los esfuerzos para mejorar los mecanismos participativos y desarrollar consultas genuinas sobre actividades extractivas a las comunidades locales como parte de las políticas para el desarrollo sostenible, el avance de la democracia y la resolución pacífica de conflictos.
7. Fortalecer las capacidades técnicas e institucionales necesarias para aplicar evaluaciones de impacto ambiental y controlar el cumplimiento de las normas sociales y ambientales en todas las fases de las actividades extractivas. Los

gobiernos locales en zonas remotas y con limitada experiencia con proyectos extractivos requieren, en general, de apoyo adicional, incluyendo capital humano.

Inversionistas en ALC

8. Desarrollar una plataforma regional para el intercambio de información sobre 'buenas prácticas', experiencias nacionales y casos locales. Una plataforma así debería involucrar a los gobiernos, agencias técnicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil.
9. Tomar la incorporación genuina de las necesidades de las comunidades locales, de sus valores y conocimientos, como elemento central de la Responsabilidad Social Empresarial.
10. Tomar en cuenta las preocupaciones locales en materia social y ambiental cuando se invierte en los sectores de minería, hidrocarburos, hidroelectricidad y proyectos de biocombustibles y agricultura a gran escala en ALC. Si no se toman en cuenta estas preocupaciones de forma adecuada en cada fase, es probable que se genere desconfianza en los inversionistas y estos encuentren cuestionamientos y reclamos.

PARÁMETROS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo principal de ENGOV

'Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales' (ENGOV) es un proyecto de investigación colaborativo entre investigadores latinoamericanos y europeos. ENGOV se enfoca en iniciativas recientes de gobernanza ambiental en la región, con el fin de analizar los obstáculos y oportunidades para que los sistemas de producción sostenibles puedan generar tanto desarrollo económico como una distribución más equitativa de los beneficios. El proyecto explora alternativas de innovación institucional y aproximaciones inclusivas al uso de los recursos naturales que contribuyan a reducir la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental en América Latina y el Caribe. El objetivo central del proyecto es comprender cómo se construye la gobernanza ambiental en Latinoamérica y el Caribe y desarrollar nuevos marcos analíticos para la gobernanza ambiental en la región.

Metodología y ámbito geográfico

ENGOV es un proyecto de investigación multidisciplinario que aplica diversos métodos cualitativos y cuantitativos de las ciencias ambientales, la economía, la sociología, la ciencia política, la antropología y la historia. La experticia y experiencia académica de los participantes en diferentes ámbitos y países permite una amplia evaluación de las nuevas tendencias en gobernanza ambiental en la región. Los principales países donde se desarrollan investigaciones empíricas son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México.

Para este Policy Brief la experiencia investigativa de tres contrapartes del consorcio ha sido indispensable: el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA-UVA, Países Bajos), el Institut de Ciències i Tecnologies Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB) y el Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH). CEDLA participa desde su trabajo multidisciplinar en ciencias sociales y humanidades, con experticia sobre ecología política, economía política internacional e historia. El ICTA es un instituto interdisciplinario con

investigadores en los campos de la economía ecológica, evaluación integrada y ecología política. ICTA investiga sobre metabolismo social y conflictos ecológico distributivos, aplicando métodos cuantitativos (p.e. análisis de flujos materiales, HANPP) y cualitativos (p.e. análisis en profundidad y comparativos de casos de conflictos ambientales), incluyendo evaluaciones sociales multicriteriales. En el proyecto ENGOV, el ICTA se enfoca en el análisis comparativo de conflictos extractivos. IDEA es un instituto de investigación multidisciplinario en relaciones internacionales, desarrollo social y estudios ambientales y culturales. Para ENGOV realizan un estudio con entrevistas a actores estratégicos focalizado en consumo de agua y energía, especialmente en el sector minero y sus impactos ambientales, en Argentina, Chile, Colombia y Ecuador.

Lecturas adicionales (véase www.engov.eu):

- Baud, M., de Castro, F., y Hogenboom, B. (2011) Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda (Explorations), *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 90: 79-88.
- Hogenboom, B., (2012) Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America. Introduction to the special issue 'The New Politics of Mineral Extraction in Latin America'. *Journal of Developing Societies* 28(2): 133-158.
- Martínez-Alier, J., Kallis, G., Veuthey, S., Walter, M. y Temper, L. (2010) Social Metabolism, Ecological Distribution Conflicts and Valuation Languages. *Ecological Economics* 70(2): 153-158.
- Muradian, R., Walter, M., y Martínez-Alier, J., (2012) Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: Implications for resource-rich countries. Introduction to the special section. *Global Environmental Change* 22(3): 559-567.
- Parker G., Muñoz, C., Letelier, J. M. (por publicar 2013) Elites, Climate Change and Agency in a Developing Society: the Chilean case. *Environment, Development and Sustainability* Issue 3.
- Pérez Manrique, P., Brun, J., González-Martínez, A.C., Walter, M. y Martínez-Alier, J. (por publicar 2013) The Biophysical Performance of Argentina (1970–2009). *Journal of Industrial Ecology*.
- Urkidi, L., y Walter, M. (2011) Concepts of Environmental Justice in Anti-gold mining movements in Latin-America. *Geoforum* 42(6): 683-695.
- Vallejo, M. C. (2010) Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications. *Ecological Economics* 70(2): 159-169 (http://www.redibec.org/IVO/rev4_05.pdf).
- West, J., y Schandl, H. (2012) *Material use and resource productivity in Latin America and the Caribbean*. CSIRO, Australia, en colaboración con PNUMA (see www.csiro.au).

IDENTIDAD DEL PROYECTO

Coordinador	Dra. Barbara Hogenboom, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), b.b.hogenboom@cedla.nl
Comisión Europea	Cristina Marcuzzo, DG Research & Innovation, cristina.marcuzzo@ec.europa.eu

Consortio	<ul style="list-style-type: none">• Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Universidad de Amsterdam (CEDLA-UvA) www.cedla.uva.nl• Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) www.clacso.org.ar• Institut de Ciència y Tecnologia Ambientals, Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB) icta.uab.cat• Institute de Recherche pour le Développement (IRD) www.ird.fr• Centre for Development and the Environment - University of Oslo (SUM-UiO) www.sum.uio.no• Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (CDS-UnB) www.unbcds.pro.br/pub• Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-Xoc) www.xoc.uam.mx• Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile (IDEA-USACH) idea.usach.cl• Gino Germani Research Institute (IIGG) iigg.sociales.uba.ar• Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito (UASB-SQ) www.uasb.edu.ec
Duración	marzo 2011 – febrero 2015 (48 meses)
Presupuesto	Contribución CE: EUR 2.699.310,-
Página Web	www.engov.eu
Para más información	info@engov.eu
