



ParlAmericas

Taller
Workshop
Atelier
Workshop



Los parlamentos y las industrias extractivas: cómo mejorar la supervisión y aumentar la colaboración

Bogotá, Colombia – 25 y 26 de febrero de 2013



© ParlAmericas, 2013.

Todas las fotografías fueron tomadas por Richard Avella.

Este informe fue compilado y editado por Marcelo Virkel (ParlAmericas).

Coordinación de diseño: LIM Consulting Associates

Diseño: Christy Hutton Design

Esta publicación recibió apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



Índice

1. Sobre este informe	1
2. Sobre el taller	1
3. Sobre los paneles y los grupos de trabajo	2
4. Tendencias y cuestiones centrales en el sector extractivo de América latina en la actualidad	3
5. Roles del parlamento: legislación, control y representación	5
5.1 Aspectos generales	5
5.2 Intervenciones de parlamentarios	6
5.3 Recomendaciones	8
6. Estado actual del derecho de consulta previa en América del Sur.	9
6.1 Aspectos generales	9
6.2 Intervenciones de parlamentarios	10
6.3 Recomendaciones	12
7. Tipos de contratos, régimen fiscal y transparencia	13
7.1 Aspectos generales	13
7.2 Intervenciones de parlamentarios	15
7.3 Recomendaciones	16
8. Gestión de la renta proveniente de actividades extractivas	17
8.1 Aspectos generales	17
8.2 Intervenciones de parlamentarios	18
8.3 Recomendaciones	19
9. Modelos superadores o alternativos de desarrollo	20
9.1 Aspectos generales	20
9.1.1 Mejoras al actual modelo de desarrollo	20
9.1.2 Modelos alternativos de desarrollo	21



9.2	Intervenciones de parlamentarios	22
9.3	Recomendaciones	24
9.3.1	Mejoras al actual modelo de desarrollo	24
9.3.2	Modelos alternativos de desarrollo	24
10.	Conclusión	25
11.	Apéndices	26
11.1	Lista de participantes	26
11.2	Agenda	27



De acuerdo al principio de economía del lenguaje y para evitar repeticiones que generan dificultades sintácticas y de concordancia, se utilizará el genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos sin distinción de sexos.

ParlAmericas no se hace responsable de las opiniones expresadas en este informe y no necesariamente comparte las ideas publicadas.



1. Sobre este informe

El objetivo de este informe es proporcionar a los parlamentarios de los países de las Américas una herramienta que pueda servirles como guía a la hora de tomar decisiones relativas a las industrias extractivas.

Este informe se basa en las ponencias e intervenciones que legisladores nacionales y expertos en la materia presentaron en el taller “*Los parlamentos y las industrias extractivas: cómo mejorar la supervisión y aumentar la colaboración*”, celebrado los días 25 y 26 de febrero de 2013 en la ciudad de Bogotá (Colombia) y organizado por ParlAmericas.



Es importante difundir la mirada regional que los parlamentarios tienen sobre cómo se relacionan actualmente los poderes públicos y, específicamente, las legislaturas nacionales con las industrias extractivas. Asimismo, es oportuno compartir las ideas expresadas por los participantes en cuanto a cómo podrían enfrentarse las oportunidades y los desafíos que esta actividad económica representa para la región. De esta manera, el propósito es obtener un diagnóstico para así poder avanzar con una propuesta de acción.

2. Sobre el taller

El taller “*Los parlamentos y las industrias extractivas: cómo mejorar la supervisión y aumentar la colaboración*” fue organizado por ParlAmericas, una red independiente compuesta por las legislaturas nacionales de los estados independientes de las Américas. La colaboración técnica fue prestada por *Revenue Watch Institute*, una organización sin fines de lucro dedicada al diseño de políticas y al fomento de una gestión eficaz, transparente y responsable de los recursos petrolíferos, gasíferos y minerales.



Dirigido a las legislaturas nacionales de los países de habla hispana de América del Sur, este taller de capacitación reunió a parlamentarios provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. También estuvieron presentes expertos en representación del ya mencionado *Revenue Watch Institute*, del Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Universidad del Rosario (Colombia) y de la Red Peruana por una Globalización con Equidad (Perú).

Esta actividad, enmarcada dentro de un programa más amplio de desarrollo de capacidades que ofrece ParlAmericas, fue diseñada para cumplir con la meta general de promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y de fomentar el diálogo interparlamentario sobre temas relevantes para el hemisferio.

El objetivo específico del taller fue ofrecer un espacio donde parlamentarios y expertos en la materia pudieran discutir sobre los roles y las acciones de las legislaturas nacionales con respecto a las actividades extractivas. En concreto, se presentaron herramientas para que cada legislador pudiera evaluar la situación de las industrias extractivas en su país, generar proyectos de ley para optimizar los beneficios y minimizar los perjuicios que la sociedad recibe de la actividad y ejercer plenamente sus facultades de fiscalización.

3. Sobre los paneles y los grupos de trabajo

Basándose en sus propias investigaciones sobre la realidad de las industrias extractivas en la región y contando con la colaboración de *Revenue Watch Institute*, ParlAmericas preparó un taller de dos días diseñado para cubrir cinco puntos principales. Los temas tratados en los paneles fueron: los roles del parlamento en relación a las actividades extractivas; el estado actual del derecho de consulta previa en América del Sur; los tipos de contratos, el régimen fiscal y la transparencia; la gestión de la renta proveniente de actividades extractivas y los modelos superadores o alternativos de desarrollo.

Se intentó que cada una de las sesiones mantuviera un equilibrio entre los conocimientos técnicos aportados por los expertos y la mirada más política propia



de los legisladores. Asimismo, se buscó que los paneles representaran la diversidad de enfoques existentes tanto sobre la situación actual como sobre las posibilidades futuras. De esta manera, cada panel comenzó con una presentación de los aspectos generales del tema a tratar realizada por especialistas en la materia y prosiguió con las intervenciones de los parlamentarios. Algunos legisladores con particular interés y conocimiento en los temas abordados fueron invitados a hablar desde la mesa principal, mientras que otros participaron desde sus asientos en la sala.

A través de debates guiados por los moderadores, las sesiones buscaron diseminar el conocimiento y las mejores prácticas existentes a nivel regional en relación a la supervisión del sector extractivo en América del Sur y a las posibilidades de colaboración con el mismo. Los grupos de trabajo sirvieron para dar tratamiento a cuestiones más específicas y para poner énfasis en los detalles. De estos intercambios producidos durante las actividades grupales surgieron recomendaciones que fueron luego expuestas, discutidas y aprobadas en una sesión plenaria final.

4. Tendencias y cuestiones centrales en el sector extractivo de América latina en la actualidad

Esta sección contiene un resumen de la presentación introductoria efectuada por el Lic. Carlos Monge, de Revenue Watch Institute. A continuación, sus principales ideas en relación a la actualidad del sector extractivo en América latina.

La importancia económica de las actividades extractivas en la región es incuestionable porque la explotación de recursos naturales genera flujos de ingresos mayores a los de cualquier otra actividad. Además, esta renta es de libre disposición para los estados debido a que no proviene del cobro de impuestos. Es decir, permite a los gobiernos aumentar considerablemente el gasto público y, a la vez, mantener un alto margen de discreción.



Sin embargo, las actividades extractivas presentan diversos desafíos en el plano económico. Por un lado, los altos ingresos producidos por las exportaciones generan una apreciación de la moneda local que dificulta la diversificación productiva y produce la reprimarización del patrón exportador. Por otro lado, estos altos ingresos son altamente volátiles porque dependen de la situación de los fluctuantes mercados internacionales.

Las tres preguntas que surgen en relación a la gestión económica de la explotación de recursos finitos son: 1) cuánto se debe gastar en consumo corriente y en reducción de la deuda; 2) cuánto se debe ahorrar para el futuro; 3) cómo invertir estos recursos para obtener beneficios a largo plazo. Para asegurar que las actividades extractivas sustenten el desarrollo nacional, los parlamentos tienen la responsabilidad de negociar acuerdos favorables para el país, recaudar efectivamente las rentas e invertir esos ingresos con eficacia.

Dejando la dimensión económica y entrando a la dimensión social, en América latina se verifica una creciente resistencia por parte de poblaciones indígenas y campesinas frente a grandes proyectos de inversión en minería e hidrocarburos. Dichas comunidades entienden que estas actividades a gran escala amenazan sus recursos acuíferos, sus tierras y su forma de vida.

Pasando a la dimensión climática, el uso de recursos fósiles contribuye al calentamiento global, lo que repercute sobre una disponibilidad de agua ya afectada por el alto consumo y por la contaminación producto de las propias actividades extractivas. Con un sector minero y metalúrgico en crecimiento, surgen tensiones en relación a la matriz energética debido a que los megaproyectos destinados a abastecer de energía también generan conflictividad social y presentan dudas sobre la sostenibilidad.

En respuesta a estas y otras tensiones generadas por la extracción de recursos, en América latina pueden verse tres tendencias. La primera supone no extraer los recursos y obtener renta de actividades alternativas como pueden ser el ecoturismo o el



desarrollo de industrias limpias. Una segunda vía ha sido el neoextractivismo que, sin cuestionar la centralidad de las industrias extractivas en la economía, propone marcos institucionales en torno a la nacionalización y al uso de la renta proveniente de la explotación de recursos no renovables en gasto social. Por último, existe una propuesta postextractivista que, basada en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, busca redefinir la centralidad de las actividades extractivas en la economía.

5. Roles del parlamento: legislación, control y representación

5.1 Aspectos generales

A continuación se incluyen los puntos centrales de la presentación realizada por el Lic. Fernando Patzy, de Revenue Watch Institute.

Las tres funciones clave del parlamento, de importancia central para la gobernanza y para la administración de los ingresos, son: legislar, fiscalizar y representar. La tarea legislativa implica tanto la aprobación de leyes como la participación en el establecimiento de políticas públicas. La fiscalización tiene que ver con el control sobre el poder ejecutivo y con los pedidos de rendición de cuentas. A través de la representación, los intereses de los electores llegan a la esfera de discusión pública.

Con respecto al sector extractivo en particular, el parlamento debe asegurar el buen gobierno de las actividades, vigilar que haya una adecuada gestión de los ingresos, velar por la transparencia, pedir rendición de cuentas e investigar hechos de corrupción. Los legisladores tienen la responsabilidad de promover el debate público sobre la legislación y sobre las políticas a implementar, participar plenamente en la creación o modificación de las leyes y evaluar la implementación de las mismas.

Para una adecuada fiscalización de las industrias extractivas, como para cualquier otra tarea de supervisión, la clave es contar con la información pertinente. Los procesos



de coordinación y consulta, la participación en conferencias y seminarios y las visitas de campo sirven a este propósito. Para fiscalizar con efectividad, muchas veces se requiere además el apoyo de grupos de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

Otro punto a tener en cuenta por los parlamentarios es el análisis del presupuesto nacional en lo atinente a las actividades extractivas. La examinación exhaustiva de los informes de auditoría permitirá identificar las desviaciones, lo que dará la base al pedido de rendición de cuentas y a la proposición de posibles acciones correctivas.

5.2 Intervenciones de parlamentarios¹

Colombia

- Corresponde al parlamento legislar sobre el ordenamiento territorial; es decir, cuáles áreas serán destinadas a la minería, cuáles a la agricultura y cuáles serán áreas protegidas.
- Es importante combatir la minería informal porque es la que más daño social y ambiental produce.
- Muchas veces los terrenos explotados por multinacionales están rodeados de poblaciones en situación de pobreza, lo que genera problemas de orden público y social.
- Una legislación débil parece entregar la actividad a las multinacionales, excluyendo la posibilidad de exploración y explotación nacional.
- El poder ejecutivo se toma atribuciones legislativas pero, a su vez, responsabiliza a los parlamentarios por las decisiones impopulares.

¹ No se incluyen las palabras textuales de cada uno de los participantes ni todas las opiniones. Por el contrario, se presentan las principales ideas expresadas, organizadas por país de origen de los parlamentarios intervinientes.



Venezuela

- La minería informal es parte de la formalidad de las grandes empresas, que se basan en esta informalidad para justificar su transferencia tecnológica, su impacto y su apropiación de recursos.
- Los problemas de las industrias extractivas son de naturaleza política y geopolítica por lo que no debería hacerse una lectura estrictamente económica o financiera de la situación.
- Es necesario tener una visión estratégica del desarrollo nacional y una articulación de la geografía que funcione orgánicamente, porque los enclaves no se articulan con la vida nacional sino que responden a contextos externos.
- Se deben tener en cuenta las posibilidades de desarrollo productivo en las comunidades.

Perú

- Existe una débil institucionalidad democrática; los parlamentos tienen poca popularidad y hay una preeminencia del poder ejecutivo, que legisla cada vez más.
- Las industrias extractivas, que concentran gran poder económico, terminan teniendo influencia en el ámbito político y social.
- Se da una concentración del ingreso en pocas empresas y estas, a veces, sustituyen al estado.
- Algunas empresas mineras no rinden cuentas por la contaminación producida por sus actividades mientras que los líderes sociales que exponen el problema son descalificados y perseguidos judicialmente.

Ecuador

- Desde la sanción de la nueva constitución, en 2008, se ha estado debatiendo qué está pasando en la naturaleza y se ha intentado limitar el extractivismo.
- Un nuevo modelo de desarrollo no pudo hacerse efectivo, al igual que ocurrió en otros países de América latina, debido a la situación geopolítica.



- El extractivismo provoca problemas de seguridad alimentaria y de producción local, contaminación de fuentes de agua y limitaciones en el ejercicio del derecho a la salud.

5.3 Recomendaciones

1. Todos los parlamentos deberán preocuparse por una actualización de la legislación que regule las industrias extractivas en base a sus impactos ambientales, el retorno de los beneficios esperados y los criterios de aprovechamiento sustentable.
2. Los parlamentos deberán garantizar la transparencia en todos los procesos asociados a las industrias extractivas, de conformidad con los intereses nacionales y el bienestar social.
3. Los parlamentos deberán fortalecer los mecanismos de divulgación e información relacionados con la normativa que regula las industrias extractivas, particularmente los contratos y concesiones que comprometen al patrimonio nacional.
4. Los parlamentos deberán evaluar los procedimientos para que las funciones de control y fiscalización contribuyan significativamente en la lucha contra la corrupción, demandando para este objetivo la mayor colaboración de los poderes ejecutivos y de otros organismos del Estado.
5. Los parlamentos deberán hacer esfuerzos, buscando unificar criterios en materia legislativa y control con relación a las industrias extractivas.





6. Estado actual del derecho de consulta previa en América del Sur

6.1 Aspectos generales

La Lic. Gloria Amparo Rodríguez, de la Universidad del Rosario, expuso sobre la situación del derecho de consulta previa en el caso particular de Colombia. Los puntos salientes de su ponencia se presentan a continuación.

En América latina existen muchas dificultades para entender qué es, hacia dónde va, cómo se realiza y cómo se garantiza el derecho de consulta previa. En el ejemplo colombiano, la Corte Constitucional no sólo habla de consulta previa sino también de consentimiento previo, libre e informado. En 1991, Colombia suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a partir de 1994 comenzaron a realizarse consultas previas, que fueron declaradas como derecho fundamental por la propia Corte Constitucional.

Los pueblos indígenas y demás grupos étnicos deben ser consultados previamente mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. La consulta previa en Colombia no se realiza solamente para lograr un acuerdo sino que también debe garantizar la protección social, cultural y económica de las comunidades afectadas.

Se evidencia una gran diferencia entre el elevado número de licencias ambientales otorgadas y la escasa cantidad de procesos de consulta previa realizados. Esto se debe a que muchas comunidades indígenas y afrodescendientes no conocían la existencia de dichos procesos consultivos. Las principales áreas sobre las que se han efectuado consultas previas hasta el momento son: minas y energía, infraestructura, hidrocarburos, erradicación de cultivos de uso ilícito y biodiversidad e investigación arqueológica.



En materia legislativa, la consulta previa en Colombia es obligatoria antes de modificar la constitución o de adoptar normas (nacionales o internacionales) que afecten directamente a los pueblos indígenas. La consulta previa debe ser una consulta libre de acuerdo con los estándares internacionales y debe garantizar los derechos y la pervivencia cultural de los pueblos. Es importante que se clarifique el procedimiento que debe seguirse para hacer las consultas como así también el momento adecuado para llevarlas adelante y el alcance de los temas a consultar.

6.2 Intervenciones de parlamentarios

Colombia

- Las consultas a los pueblos indígenas deben hacerse de acuerdo a los usos y costumbres, en la lengua propia, respetando los tiempos y los espacios de las comunidades.
- Seguir los procedimientos adecuados es vital para evitar que simples reuniones entre representantes de multinacionales y pobladores sean consideradas como consultas previas.
- Si hay parálisis en el desarrollo es porque, por un lado, muchas veces no está claro con quién consultar y, por otro lado, hay grupos que se sienten afectados y pasan a la acción directa.
- Los consejos comunitarios no siempre son libres y autónomos debido a que, en ocasiones, grupos al margen de la ley ejercen presión o violencia física para defender sus intereses económicos.

Perú

- El modelo primario exportador basado en el sector extractivo tiene también un correlato en lo político y en lo social: se traduce en una política centralista donde no prima el diálogo ni los consensos, sino la imposición.
- El tema de la gran minería es de competencia exclusiva del gobierno nacional y las autoridades locales y regionales no son consultadas ni informadas.



- No hay planificación ni evaluación ambiental estratégica para determinar la viabilidad de proyectos mineros y las concesiones son entregadas en forma indiscriminada.
- Existen problemas con la reglamentación de la ley de consulta previa aprobada en 2012 debido a que el estado no ha actuado desde una perspectiva de derecho o de democracia intercultural.
- El estado ha utilizado a la consulta previa como un simple procedimiento administrativo que reduce el conflicto por medio de la limitación de los espacios de diálogo y participación.
- El derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas (y no otras comunidades) se fundamenta en que estos pueblos preexisten a los estados y dependen de una estrecha relación con el territorio para su supervivencia física y cultural.

Ecuador

- La Corte Constitucional dictó una sentencia que dividió a la consulta previa en tres tipos de consulta: la consulta prelegislativa, la consulta previa administrativa (ambas consignadas en la constitución ecuatoriana como derechos colectivos) y la consulta ambiental (que da la potestad a cualquier ciudadano, ciudadana o grupo a reclamar en caso de daño ambiental).
- La socialización de los proyectos de ley a través de la página web se considera como una consulta prelegislativa, pero parece insuficiente.
- Es positivo que se haya establecido un reglamento temporario que estipula las condiciones mínimas para realizar una consulta prelegislativa y que estará en vigencia hasta que una ley reglamente la consulta prelegislativa y la consulta previa.
- El decreto ejecutivo que reglamenta la ley no prevé que la consulta se efectúe para determinar si un proyecto va a afectar o no a una comunidad; por el contrario, lo que se consulta es cuáles son las necesidades de ese pueblo.
- Surgen preguntas relacionadas con quién decide a quién consultar, quién maneja la información que se quiere consultar y quién maneja los resultados de esa consulta.



Uruguay

- En Uruguay no existe una ley de consulta previa, aunque tampoco hay pueblos originarios.
- Existen dudas sobre si la consulta previa es solo para los pueblos originarios o es para todos los ciudadanos.
- No están claros cuáles son los procedimientos para realizar la consulta y cuál es el grado de obligatoriedad de las conclusiones.
- Desde hace 40 años existe una ley que establece la iniciativa de los ciudadanos para impulsar proyectos de ley, la derogación de leyes y la incorporación de normas a la constitución.

Venezuela

- Es importante determinar cómo deben resolverse los conflictos de competencias que surgen en relación a la consulta previa; es decir, cuáles son los límites entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.
- El poder ejecutivo tiene sus prerrogativas y no tiene por qué consultar dado que hay ciertas competencias relacionadas con la seguridad del estado y el resguardo del beneficio nacional.
- Existen diversas modalidades y posibilidades de aprovechamiento de aquellos elementos que sirven para el desarrollo, por lo tanto la consulta sirve para decidir cuáles son las prioridades.
- Es necesario plantearse qué pasa con los ciudadanos que no forman parte de los pueblos originarios y que, por lo tanto, quedan fuera de la consulta.

6.3 Recomendaciones

1. Se insta a los Estados que aún no lo han hecho, a ratificar el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y a suscribir la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que consagran diversos derechos, entre ellos el derecho a la consulta previa.



2. Dado que se presenta una brecha entre la consagración de los derechos de los pueblos indígenas y su implementación, urge la necesidad de avanzar en la adopción de medidas para garantizar su cumplimiento efectivo, en especial el derecho a la consulta previa.
3. Se exhorta a los Parlamentos y a los Estados, a través de las autoridades competentes, a establecer mecanismos de consulta y de participación real y efectiva de todos los ciudadanos, en especial de los pobladores rurales, y a garantizar el acceso adecuado a la información sobre los proyectos relacionados con la industria extractiva.
4. Se exhorta a los Parlamentos a adoptar normas para la consulta de sus propias decisiones legislativas con los pueblos indígenas que se vean afectados por las mismas.
5. Se invita a los Estados miembro a fortalecer las capacidades de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como garante de los derechos de los pueblos indígenas, en especial del derecho a la consulta previa.



7. Tipos de contratos, régimen fiscal y transparencia

7.1 Aspectos generales

El Lic. Fernando Patzy, de Revenue Watch Institute, expuso sobre los diferentes tipos de contratos y regímenes fiscales que pueden aplicarse a las industrias extractivas. Por su parte, la Lic. Lisa Bhansali, del Banco Mundial, presentó sus consideraciones sobre gobernanza y transparencia en relación al sector. Los siguientes son los conceptos centrales expuestos por los mencionados expertos.



Las industrias extractivas son complejas porque implican compromisos a largo plazo: en promedio, la etapa de exploración toma 6 años y la de explotación puede llevar hasta más de 25 años. Por lo tanto, siempre hay incertidumbre en cuanto a los resultados económicos dado que un acuerdo que parece equitativo al momento de celebrarse puede devenir desfavorable para una de las partes.

En el régimen de concesiones, el gobierno no celebra contratos con compañías individuales sino que establece un sistema regulatorio para conceder permisos de exploración y desarrollo. En el régimen de contratos, los acuerdos son negociados de manera individual entre el gobierno y los inversionistas.

El régimen fiscal es el conjunto de normas que permiten al estado obtener ingresos. El diseño de un sistema de impuestos puede basarse en diferentes combinaciones de dos modalidades: gravámenes a los ingresos y gravámenes a las ganancias.

Los temas centrales sobre los cuales los parlamentarios deberían poner atención son: quiénes son los inversionistas, cuáles son las cláusulas de estabilidad jurídica para las empresas, cómo funcionará el sistema de arbitraje y cuáles son las cláusulas de confidencialidad y de acceso a la información.

En cuanto a la gobernabilidad y a la anticorrupción, se puede trabajar en tres niveles. A nivel de país, apoyando los esfuerzos para aumentar la capacidad de los estados y promoviendo la transparencia. A nivel del sector, identificando las áreas que pueden promover u obstaculizar la implementación de medidas de gobernabilidad y anticorrupción. A nivel de cada proyecto, combatiendo la corrupción en las operaciones a través de la identificación y mitigación de riesgos.

Es indispensable una democracia cuyos fuertes controles y mecanismos de rendición de cuentas controlen la corrupción y el clientelismo. El parlamento debe hacer un uso efectivo de las herramientas de supervisión tales como el período de preguntas, la realización de audiencias públicas y la invitación a los ciudadanos a dar testimonio ante comités.



Finalmente, algunas legislaturas han convertido en ley la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE). Este estándar no solo promueve la responsabilidad a través de la rendición de cuentas, la transparencia de los flujos y la validación de los datos y procesos sino que también construye vínculos entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

7.2 Intervenciones de parlamentarios

Bolivia

- En el pasado, la expansión del sector de hidrocarburos no se dio en un contexto de privatización sino que las inversiones se hicieron dentro de un modelo de *joint venture* que asociaba al estado con empresas extranjeras ofreciendo sus recursos como contraparte.
- Bajo el modelo de *joint venture*, tanto los problemas en el área de fiscalización de contratos como la falta de resultados inmediatos derivaron en un referéndum y en la decisión de volver a nacionalizar el manejo de los hidrocarburos.
- Las ventajas del elevado precio del petróleo no ocultan la disminución de la inversión motivada por el aumento de la carga impositiva establecido desde la nacionalización.
- Presentemente se está discutiendo una nueva ley de inversión que podría aumentar la seguridad jurídica y modificar la situación actual, según la cual todo el riesgo recae en las empresas.

Venezuela

- En el pasado, la baja calificación de las grandes reservas del Orinoco incidía en la manera en la que se otorgaban concesiones y contratos y en cómo se establecían los términos de los beneficios.
- El debate sobre quién controla el aprovechamiento de los recursos se plantea como un ejercicio de soberanía: si el recurso es estratégico y permite implementar programas de desarrollo complementarios a la industria petrolera, es imprescindible poder controlarlo.



- La preeminencia del estado no generó desinversión sino todo lo contrario: aumentó la inversión en un esquema de empresas mixtas que ha generado grandes beneficios para el país e importantes posibilidades de inversión social.

Paraguay

- En Paraguay todavía no hay un sector extractivo desarrollado pero de todas maneras podría hacerse una ley marco.
 - Es importante analizar cuál es el rol del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), porque el hecho de que muchos países desconozcan esta institución genera temor en los inversores.
- Siendo el CIADI parte del Banco Mundial, ¿qué posibilidades habría de replantear su rol a fin de transformarlo en un tribunal más independiente?
 - En Bolivia la producción cayó notablemente como consecuencia de la nacionalización del sector petrolero, lo que dificulta una estrategia conjunta con Paraguay para intercambiar gas por energía eléctrica.

7.3 Recomendaciones

1. Se recomienda establecer sistemas fiscales que tengan en cuenta la variación del precio internacional del recurso.
2. Se recomienda disponer de un porcentaje para la mitigación del impacto social en las comunidades radicadas en las zonas de explotación.
3. Se recomienda promover sistemas que permitan que los beneficios garanticen la solidaridad para futuras generaciones.
4. Se recomienda buscar estímulos para aumentar la reserva de inversión para diversificar la economía.
5. Se recomienda difundir la información relativa a las licitaciones públicas.



8. Gestión de la renta proveniente de actividades extractivas

8.1 Aspectos generales

El Lic. Miguel Galindo, funcionario de la CEPAL, se explayó sobre las perspectivas de sostenibilidad del sector extractivo, mientras que el Lic. Carlos Monge, de Revenue Watch Institute, concentró su exposición en los posibles escenarios para distribuir la renta. A continuación, las ideas principales presentadas por ambos expertos.

La relación entre la explotación de los recursos naturales y el crecimiento económico parece evidente pero al hacer un análisis específico de cuál ha sido la contribución de los recursos naturales a nivel macroeconómico los resultados son ambivalentes. La solución a los problemas no depende del recurso natural en sí, sino de la manera en que se lo utiliza, del marco institucional que se aplica y de las relaciones que establece la actividad extractiva con el resto de la economía. Para que en América latina los recursos favorezcan al crecimiento económico se requiere un proceso de integración y una visión de largo plazo.

El desarrollo sostenible implica considerar simultáneamente el aspecto económico, el social y el ambiental. Es un error privilegiar el crecimiento económico y postergar la esfera social y ambiental o pensar que el desarrollo sostenible se refiere exclusivamente a lo ambiental y que puede lograrse simplemente a través de cambios cosméticos al actual modelo. Para alcanzar un desarrollo sostenible se deben modificar las estructuras económicas y sociales, teniendo siempre en consideración la esfera ambiental.

Cualquier actividad económica destruye en alguna medida el capital natural, por lo que es importante analizar qué uso se le dará a los recursos extraídos. Existen diferentes estrategias para intentar una maximización del aprovechamiento de los recursos naturales y en esta discusión está incluida la posibilidad de apuntar al desarrollo sostenible.



Es importante resaltar que, si bien no existe una fórmula única ni mejor para la distribución de la renta, el destino que tendrá la renta proveniente de las actividades extractivas corresponde debatirse en el parlamento. Actualmente, en América latina se pueden ver los siguientes criterios de disposición de la renta: asignación vía presupuesto público, compensación a las regiones y localidades productoras que aportan el capital natural, utilización en objetivos estratégicos, asignación a sectores vulnerables y desarrollo de infraestructura.

8.2 Intervenciones de parlamentarios

Uruguay

- Sería interesante clarificar si la renta petrolera se considera antes o después de los pagos a factores y de las cargas impositivas y si los gravámenes se aplican sobre el material extraído, sobre el material exportado o sobre el material refinado.
- En Uruguay se retribuye al lugar donde se realiza la extracción, al lugar que se utiliza como apoyo para la extracción y a las zonas linderas.
- Una inquietud es qué sucede con los terrenos ricos en recursos que también son productivos en superficie a través de actividades agrícola-ganaderas; Uruguay tiene el 100% de su superficie explotada y el territorio que se destine a minería tendrá que ser quitado a otros rubros.

Venezuela

- Un elemento importante es la distribución social de la renta porque la distribución por niveles de gobierno, por regiones o por criterios poblacionales genera distorsiones.
- Donde hay más habitantes, hay más inversión y mayor bienestar y donde la población es más escasa nunca habrá bienestar porque no hay inversión; este sistema perverso continúa fortaleciendo la concentración de población en ciertos sectores.
- En Venezuela hay un fondo de compensación territorial que no se relaciona con el número de pobladores de la región.



Colombia

- Debe haber criterios muy claros para la asignación de recursos de manera que los fondos de compensación no sean manejados irresponsablemente desde los gobiernos locales y regionales.
- Se propone una administración central debido a que son fondos provenientes de recursos no renovables que deben utilizarse con el fin de lograr un desarrollo integral del estado y no para solucionar problemas locales a través del presupuesto nacional.

8.3 Recomendaciones

1. Se recomienda utilizar un porcentaje de la renta proveniente de las actividades extractivas para diversificar la matriz productiva con objeto de consolidar sectores económicos sostenibles y sustentables.
2. Se recomienda avanzar en los procesos de descentralización, autonomía y ordenamiento territorial, elementos indispensables para mejorar la gestión pública.
3. Se recomienda reforzar los procesos participativos de formulación presupuestaria, transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.
4. Se recomienda discutir fórmulas de distribución de la renta, considerando criterios de equidad que aseguren la igualdad de oportunidades.
5. Se recomienda considerar la creación de un fondo de estabilización con recursos provenientes de las industrias extractivas con el propósito de superar contingencias.





9. Modelos superadores o alternativos de desarrollo

9.1 Aspectos generales

El marco de discusión sobre las mejoras al modelo de desarrollo fue presentado por el Lic. Carlos Monge, de Revenue Watch Institute. La Lic. Alejandra Alayza, de RedGE, tuvo a su cargo establecer el contexto para el debate sobre modelos alternativos de desarrollo. A continuación se presentan las consideraciones más importantes expresadas por los mencionados especialistas.

9.1.1 Mejoras al actual modelo de desarrollo

En una época de alta demanda y de altos precios es importante incrementar el aporte fiscal del sector extractivo a las economías nacionales y mejorar la distribución y el uso de los recursos que estas actividades generan. Se deben revisar las tasas de impuestos y las regalías a fin de maximizar el beneficio para el país y de mejorar los mecanismos de distribución al interior del estado y los controles que aseguren la calidad de gasto. Asimismo, es primordial definir estrategias de uso de la renta extractiva para lograr la diversificación de las fuentes de renta y empleo y así evitar el riesgo de profundizar la dependencia.

Por otro lado, se puede mejorar el modelo por medio del incremento del contenido local (proporción de bienes y servicios que las empresas adquieren en el país o a proveedores nacionales) y de la responsabilidad social corporativa. Esto se puede lograr por vía de la regulación o a través de pactos con las propias empresas. También es importante fortalecer los mecanismos de consulta con las poblaciones impactadas.

Otras acciones posibles se relacionan con el fortalecimiento de los marcos institucionales del sector ambiental. En este sentido, es crucial fortalecer los ministerios del medio ambiente, que normalmente son débiles frente a los ministerios que



demandan la renta (Economía y Finanzas) y que promueven las inversiones (Minas, Petróleo, Energía). También podrían mejorarse las normas ambientales, por ejemplo, a través de límites máximos permisibles o de leyes de ordenamiento territorial. Por último, existe la posibilidad de usar más eficazmente algunos instrumentos de gestión ambiental como son los estudios y controles de impacto ambiental y la zonificación económica y ecológica.

9.1.2 Modelos alternativos de desarrollo

El rol que América latina juega en el contexto de la globalización abre algunos interrogantes. ¿Tiene sentido continuar especializándose para exportar enormes volúmenes de minerales, gas o petróleo? ¿Es esta una expresión de desarrollo genuino que tiene alcance para el mediano y largo plazo? ¿Es una estrategia inteligente extraer recursos que se están agotando para exportar hacia otros continentes en lugar de aprovecharlos en la región, previendo para el futuro? ¿Es una estrategia económica apropiada subsidiar con dinero público emprendimientos extractivos de grandes corporaciones?

En esta discusión, que pretende determinar cuáles son los límites de extracción de los recursos naturales, hay que distinguir tres conceptos básicos: extracción, extractivismo y extrahección. El extractivismo es la explotación intensiva de recursos naturales destinados mayoritariamente a la exportación y que, por lo general, presentan poco o nulo valor agregado. Es un proceso de extracción acelerada que se relaciona estrechamente con la demanda internacional de bienes primarios (minerales, hidrocarburos, monocultivos de agroexportación). La extrahección se configura cuando a esta rápida extracción de recursos se suman procesos de violencia social o ambiental.

El agotamiento del modelo extractivista se relaciona no solo con los límites de la apropiación sobre los recursos naturales sino también con las dificultades de otros sectores de la economía. Una acción posible sería incluir regulaciones que no alteren la presente relación con los recursos naturales – es decir, una mejora o un ajuste del modelo extractivista – para luego avanzar con la compensación social y la calidad ambiental. En esta línea, el neoextractivismo presenta un énfasis en la redistribución de la renta y en la inversión social pero no rompe con la dependencia de la explotación masiva de recursos naturales.



Surge así la idea de transiciones que permitan caminar hacia una extracción sensata. Esta transformación debería reducir la dependencia de la explotación y exportación de recursos naturales para permitir el desarrollo de algunas otras actividades económicas. Mientras tanto, la implementación de instrumentos de regulación comenzaría a equilibrar la relación con los recursos. La última fase sería el postextractivismo, que no significa “cero extracción” sino que propone una extracción llevada al nivel de lo indispensable y un desarrollo basado en el uso sostenible de los recursos naturales. Además de una transformación de la actividad

económica, este modelo implicaría un cambio en la base ideológica del desarrollo, en la cultura del consumo y en las ideas sobre qué es calidad de vida.

9.2 Intervenciones de parlamentarios

Uruguay

- La experiencia del gobierno del Frente Amplio, alineada con los documentos de la CEPAL, reconoce la importancia del papel relevante del estado y de la vuelta a la industrialización.
- Para la gobernanza de los recursos naturales se conformó la Comisión Multipartidaria de Análisis de la Minería de Gran Porte (MGP) con el objetivo de analizar y aportar líneas estratégicas en materia de grandes emprendimientos de minería, valorando la importancia de dotar al país de una política de Estado en la materia.
- El proyecto de ley sostiene que las actividades que utilizan recursos naturales no renovables deben asegurar la protección del ambiente, tener en cuenta las necesidades sociales de las comunidades cercanas a la explotación y contribuir a las metas nacionales de desarrollo económico.

Bolivia

- Hubiera sido interesante profundizar más sobre el modelo neoextractivista porque la visión estatista del manejo de los recursos naturales tiene relación con la cuestión cultural del rentismo.



- En países como los nuestros, donde el estado controla los recursos y es el eje de la economía, el trabajo ocupa un papel secundario como elemento generador de crecimiento y de riqueza.
- Gran parte de las empresas son manejadas por el estado y empiezan a funcionar con una racionalidad que es más política que económica.
- Sigue prevaleciendo una visión de estado patrimonialista, repartidor de riquezas y redistribuidor y no surge la necesidad de impulsar en las sociedades civiles fuerzas que dinamicen la economía desde fuera del estado.

Ecuador

- En 2007 se planteó la posibilidad de cambiar la situación de dependencia del extractivismo y de alta concentración de la riqueza: se propuso una diversificación económica y un modelo de desarrollo que favoreciera la economía popular y solidaria.
- En un contexto de calentamiento global y cambio climático, se buscó un nuevo modelo de constitución que incluyera los derechos de la naturaleza, la participación de las comunidades de pueblos ancestrales y la soberanía alimentaria.
- Han pasado más de cuatro años desde que se aprobó la constitución y todavía pareciera que es imposible dejar de ser un país extractivista porque la renta aún no se ha diversificado y la principal fuente de ingresos sigue siendo la exportación del petróleo.

Perú

- Los conflictos sociales se están resolviendo mediante el trabajo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la cual se conformó una comisión multisectorial de seguimiento de las políticas gubernamentales relacionadas con el sector extractivo y su supervisión.
- El actual modelo de crecimiento económico de América latina no es sostenible ni desde lo ambiental ni desde lo social, pero este debate, que se da en el ámbito académico y en la sociedad civil, está censurado en la esfera política.
- No se trata, en absoluto, de cerrar todos los proyectos mineros de un día para el otro sino de discutir responsablemente las alternativas.



- Es necesario repensar el sistema democrático de representación porque sería muy difícil implementar un modelo alternativo manteniendo un sistema presidencialista en el cual el ciclo electoral obliga a tomar decisiones para el corto plazo.

9.3 Recomendaciones

9.3.1 Mejoras al actual modelo de desarrollo

1. Los estados tienen derecho a maximizar la captura de renta para el país, manteniendo los incentivos suficientes para estimular la inversión necesaria.
2. Se recomienda diseñar políticas públicas tanto para fomentar la creciente participación de los agentes económicos nacionales en la provisión de bienes y servicios para los proyectos extractivos como para promover procesos de valor agregado sobre la base de los recursos extraídos.
3. Se recomienda a los países la puesta en práctica de leyes que promuevan la responsabilidad social, protegiendo el rol del estado como recaudador de impuestos y proveedor de los bienes y servicios públicos básicos.
4. Se recomienda fortalecer los marcos ambientales con el objetivo de garantizar la biodiversidad y los recursos naturales renovables al tiempo que se desarrollan actividades extractivas.
5. Se recomienda que los estados se relacionen con empresas que demuestren tener experiencia y altos estándares ambientales y que hagan el máximo esfuerzo para controlar las actividades ilegales que utilizan masivamente el mercurio y el cianuro con grave perjuicio para el medio ambiente y la población en general.

9.3.2 Modelos alternativos de desarrollo

1. Se recomienda tanto promover la institucionalidad nacional para la planificación y el diseño de políticas de Estado de largo plazo que impulsen modelos de desarrollo alternativo y sustentable como también fomentar la diversificación económico-productiva, el fortalecimiento de los mercados internos y la descentralización.
2. Se recomienda fortalecer la integración regional y subregional para la promoción de nuevos modelos de desarrollo económico desde la complementariedad territorial.



3. Se recomienda promover que las políticas públicas y el modelo de desarrollo equilibren las variables económicas, sociales y ambientales.
4. Se recomienda participar activamente en la suscripción, ratificación e implementación de los mecanismos internacionales de protección ambiental (AMUMAS), del sistema internacional de los Derechos Humanos y de los mecanismos de prevención y mitigación del cambio climático y el calentamiento global.
5. Se recomienda otorgar seguridad jurídica a las inversiones nacionales y extranjeras, resguardando la soberanía del estado para la protección del interés público desde una perspectiva de sostenibilidad y sustentabilidad ambiental y social.

10. Conclusión

La activa participación de los parlamentarios que se dieron cita en el evento y el amplio alcance y elevado nivel de los debates confirman que ciertos legisladores nacionales de la región siguen con suma atención las dinámicas del sector extractivo. Este taller permitió a los participantes dar a conocer logros alcanzados en sus propios países, ponderar conjuntamente algunos desafíos existentes y analizar áreas que podrían requerir acciones correctivas.

Claramente, no todos los países de América latina atraviesan por la misma etapa en el desarrollo del sector extractivo ni coinciden en cuanto al tipo principal del recurso explotado – algunos son ricos en hidrocarburos mientras que otros lo son en minerales. Sin embargo, tanto los expertos como los parlamentarios presentes fueron capaces de encontrar los puntos en común que tienen las diversas experiencias, de manera que todos pudieran beneficiarse de los intercambios.

El producto de los dos días de intenso trabajo es una serie de recomendaciones destinadas a guiar las políticas públicas que atañen al sector extractivo. Estas exhortaciones, publicadas en la página web de ParlAmericas (www.parlamericas.org), fueron enviadas por la Secretaría Internacional de la organización a las autoridades de cada una de las legislaturas nacionales del hemisferio.

11. Apéndices

11.1 Lista de participantes

PARLAMENTARIOS

Bolivia

Juan Luis Gantier, Diputado

Colombia

Germán Blanco Álvarez, Representante

Germán Carlosama López, Senador

Adolfo León Rengifo Santibáñez,
Representante

Ecuador

María Molina Crespo, Asambleísta

Fabián Patricio Quevedo Quiróz,
Asambleísta

Gioconda María Saltos Espinoza,
Asambleísta

Paraguay

Hugo Estigarribia, Senador

Alfredo Stroessner, Senador

Perú

Verónica Mendoza Frisch, Congresista

Ana María Solórzano Flores, Congresista

Willyam Tito Valle Ramírez, Congresista

Uruguay

Félix Carlos Baráibar, Senador

Daniel Martínez Villaamil, Senador

Venezuela

Manuel Briceño Méndez, Diputado

Jesús Cepeda Villavicencio, Diputado

Mercedes María Maldonado Cornerio,
Diputada Suplente

OBSERVADORES

Argentina

Jesús Rodríguez, Director del Programa
de Fortalecimiento Legislativo (FLACSO)

Paraguay

Carlos Alberto Ortiz Bareiro, Director
General de la Unidad de Enlace de la
Cancillería Nacional con el Congreso
Nacional

EXPERTOS

Alejandra Alayza, Red Peruana por una
Globalización con Equidad (RedGE)

Lisa Bhansali, Banco Mundial

Luis Miguel Galindo, División de Desarrollo
Sostenible y Asentamientos Humanos
(CEPAL)

Carlos Monge, Revenue Watch Institute

Fernando Patzy, Revenue Watch Institute

Gloria Amparo Rodríguez, Universidad
del Rosario

PERSONAL DE APOYO

Nubia Parra, Protocolo de la Cámara de
Representantes de Colombia

Viviane Rossini, ParlAmericas

Marcelo Virkel, ParlAmericas

11.2 Agenda

Día 25 de febrero

- 8:30-9:30 Apertura
- Palabras de bienvenida del Representante Germán Blanco (ParlAmericas)
 - Introducción del Coordinador del taller, Fernando Patzy (Revenue Watch Institute)
 - Tendencias y cuestiones centrales en el sector extractivo de América latina en la actualidad, Carlos Monge (Revenue Watch Institute)
- 9:30-11:00 Sesión 1
- Roles del parlamento: legislación, control y representación
 - Fernando Patzy (Revenue Watch Institute)
 - Representante Adolfo Rengifo (Colombia)
 - Diputado Manuel Briceño Méndez (Venezuela)
- 11:00-11:20 Fotografía oficial y pausa
- 11:20-12:50 Sesión 2
- Estado actual del derecho de consulta previa en América del Sur
 - Gloria Amparo Rodríguez (Universidad del Rosario)
 - Senador Germán Carlosama (Colombia)
 - Congresista Verónica Mendoza (Perú)
- 12:50-14:00 Almuerzo
- 14:00-15:30 Sesión 3
- Tipos de contratos, régimen fiscal y transparencia
 - Fernando Patzy (Revenue Watch Institute)
 - Lisa Bhansali (Banco Mundial)
 - Diputado Juan Luis Gantier (Bolivia)
- 15:30-16:00 Pausa
- 16:00-17:30 Grupos de Trabajo: redacción de recomendaciones y acciones de seguimiento
- Grupo 1: Roles del parlamento
 - Grupo 2: Derecho de consulta y su ejercicio
 - Grupo 3: Contratos y regímenes fiscales existentes y futuros: regulación y transparencia
- 19:00 Cena

Día 26 de febrero

- 8:00-8:30 Repaso del Día 1: preparación para la jornada
- 8:30-10:40 Sesión 4
- Gestión de la renta proveniente de actividades extractivas
 - Carlos Monge (Revenue Watch Institute)
 - Luis Miguel Galindo (CEPAL)
 - Ejercicio práctico con diferentes esquemas de distribución
- 10:40-11:00 Pausa
- 11:00-12:30 Sesión 5
- Modelos superadores o alternativos de desarrollo
 - Carlos Monge (Revenue Watch Institute)
 - Alejandra Alayza (Red Peruana por una Globalización con Equidad)
 - Senador Carlos Baráibar (Uruguay)
- 12:30-13:45 Almuerzo
- 13:45-15:15 Grupos de Trabajo: redacción de recomendaciones y acciones de seguimiento
- Grupo 1: Distribución de la renta proveniente del sector
 - Grupo 2: Mejoras al actual modelo de desarrollo
 - Grupo 3: Modelos alternativos de desarrollo
- 15:15-15:30 Pausa
- 15:30-15:45 Evaluación
- 15:45-17:15 Grupos de Trabajo: puesta en común (resultados de los días 1 y 2)
- 17:15-17:30 Cierre del taller



Secretaría Internacional de ParlAmericas

500 – 165 Sparks St.
Ottawa, Ontario K1P 5B9
Canada

☎ : +1 613 594 5222

📠 : +1 613 594 4766

info@parlAmericas.org

www.parlAmericas.org