

# INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Maria Angélica Arbeláez  
Valentina Parra



Financiado por:



# Industrias Extractivas<sup>1</sup>

## FEDESARROLLO

Marzo 4, 2020

María Angélica Arbeláez

Valentina Parra

### Tabla de Contenido

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1    | Introducción .....   | 2  |
| 2    | Industrias extractivas a nivel mundial y en América Latina y el Caribe ..... | 7  |
| 2.1  | Estadísticas básicas .....   | 7  |
| 2.2  | Características de los países productores .....                              | 18 |
| 3    | Gestión de las Industrias Extractivas .....                                  | 26 |
| 3.1  | Buena gobernanza de las IE .....   | 27 |
| 3.2  | Manejo macroeconómico adecuado .....   | 36 |
| 3.3  | Distribución justa de los ingresos de los recursos .....                     | 38 |
| 3.4  | Inversión en comunidades .....   | 40 |
| 3.5  | Trabajo efectivo entre diferentes actores .....                              | 42 |
| 3.6  | Involucramiento significativo de actores locales .....                       | 43 |
| 3.7  | Desarrollo del contenido Local .....   | 46 |
| 3.8  | Enfoque de género .....  | 49 |
| 3.9  | Poblaciones indígenas .....  | 51 |
| 3.10 | Mitigación del conflicto .....   | 52 |
| 3.11 | Mitigación de la corrupción .....  | 53 |
| 3.12 | Mitigación de los efectos ambientales .....                                  | 54 |
| 4    | Apoyo de entidades relevantes a los países ricos en IE .....                 | 57 |
| 4.1  | Grupo Banco Mundial .....  | 57 |
| 4.2  | UNDP .....   | 65 |
| 4.3  | Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD) .....            | 68 |
| 4.4  | Banco Africano de Desarrollo (AfDB) .....                                    | 73 |
| 4.5  | Fondo Monetario Internacional (IMF) .....                                    | 75 |
| 4.6  | OECD .....   | 77 |
| 5    | Conclusiones .....   | 80 |
| 6    | Referencias .....  | 82 |

---

<sup>1</sup> Este estudio fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos los valiosos comentarios de Ana María Ibáñez desde la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento.

## 1 Introducción

El pensamiento alrededor de los recursos naturales ha tenido una evolución importante a través del tiempo y éstos han pasado de ser considerados una maldición a convertirse en una fuente potencial de crecimiento y desarrollo, siempre y cuando están adecuadamente manejados. La evidencia muestra, sin embargo, que la utilización de los recursos naturales para promover el desarrollo ha resultado un proceso difícil (Venables, 2016). Si bien hay países ricos en recursos que han registrado altas tasas de crecimiento y elevados niveles de desarrollo, como por ejemplo Australia, Canadá y Noruega, muchos países cuyas economías están basadas en recursos no han logrado convertir estas dotaciones en prosperidad de largo plazo. De hecho, casi el 80 por ciento de los países ricos en recursos tienen ingresos per cápita por debajo del promedio mundial, y desde 1995, más de la mitad no han igualado la tasa de crecimiento promedio de todos los países. Adicionalmente, 69% de las personas en pobreza extrema viven en países cuyas economías están impulsados por los recursos naturales (McKinsey, 2013).

Adicionalmente, el fin de un largo período de auge en las actividades de minería e hidrocarburos alrededor de 2014 volvió a desencadenar nuevas reflexiones sobre el tema de la maldición de recursos. Si bien dicha bonanza se reflejó en mayores niveles de ingresos fiscales y de exportaciones, algunas economías lo manejaron más adecuadamente que otras. CEPAL (2016), por ejemplo, argumenta que, en términos generales, en América Latina y el Caribe los efectos positivos de la pasada bonanza no se traducirán en cambios estructurales en el largo plazo debido en buena parte a que no se ahorraron los ingresos extraordinarios, y adicionalmente las economías continúan siendo altamente dependientes de las Industrias Extractivas (en adelante, IE). En el mismo sentido, AfDB y AU (2009) muestra que la región africana aún enfrenta varios retos para lograr que la extracción de hidrocarburos conlleve beneficios económicos y sociales sostenibles entre otros una mejor gobernanza, y requiere esfuerzos para lograr una menor dependencia de los recursos acompañada de marcos fiscales más sólidos.

El argumento de que los recursos naturales pueden ser perjudiciales para las economías ricas en éstos empezó a tomar fuerza en la década de 1980, cuando surgieron los conceptos de “la maldición de los recursos<sup>2</sup>” y “la paradoja de la abundancia”. Éstos se refieren a la paradoja de que países y regiones con abundancia de recursos naturales, especialmente de fuentes de recursos no renovables como minerales y combustibles, tienden a tener un menor crecimiento económico y resultados más débiles en materia de desarrollo que los países con menos recursos naturales. Uno de los primeros estudios empíricos que sugirió la existencia de esta maldición fue el desarrollado por Sachs y Warner (1995).

---

<sup>2</sup> El término fue utilizado por primera vez por Richard Auty en 1993.

Sin embargo, esta visión fue parcialmente revaluada por estudios académicos posteriores<sup>3</sup>. Por ejemplo, Cerny y Filer (2007) encontraron que no es la abundancia de recursos lo que genera efectos negativos sino la dependencia de éstos. Otro conjunto de estudios ha encontrado que la relación entre la abundancia de recursos y el crecimiento está determinada por otros factores como la calidad de las instituciones. Para Lederman y Maloney (2007), la riqueza de recursos, combinada con políticas e instituciones apropiadas, puede contribuir significativamente al crecimiento de largo plazo. En igual sentido, para autores como Van der Ploeg (2011) y Polterovich, Popov y Tonis (2010) la existencia (o inexistencia) de legislaciones adecuadas, la corrupción, el acaparamiento de rentas y conflictos, entre otros, o incluso los problemas asociados con la enfermedad holandesa son factores determinantes en la relación entre abundancia de recursos y crecimiento. Según Mehlum, Moene y Torvik (2006), la varianza en el desempeño del crecimiento entre países ricos en recursos naturales es el resultado de la forma como se distribuyen las rentas obtenidas, por medio de diversos arreglos institucionales. En otros estudios se concluye que, incluso, los recursos naturales pueden ser una bendición para países que cuentan con los medios institucionales para gastar los ingresos de manera astuta (Van der Ploeg and Poelhekke 2009). La política también influye en estos resultados. Algunos análisis sobre la interacción entre la política y los activos derivados de los recursos naturales han concluido que los aspectos políticos son críticos para explicar el impacto de los recursos naturales (ej. Collier, 2010).

De acuerdo con la literatura revisada para este trabajo, esta visión más optimista acerca de los recursos naturales es hoy compartida por muchas instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales que trabajan en esta área. En general, se considera que los efectos del desarrollo de los recursos naturales sobre las economías están determinados por la calidad y efectividad de la gobernanza de los países en estos sectores y sus instituciones, y tienden a ser negativos en un contexto de gobernanza débil o ineficaz.

Para el Banco Mundial, por ejemplo, los impactos negativos derivados a las IE son evitables, y lo importante es identificar los aspectos de estas industrias que los originan con el fin de determinar las intervenciones de política apropiadas para mitigarlos. Además, plantea que existe un problema de economía política que determina la forma particular en que las instituciones distribuyen o concentran el poder, lo que influye en los posibles efectos de los recursos sobre al crecimiento económico, corrupción, conflicto y otras variables (WB, 2017a).

En igual sentido, para CEPAL (2016) no hay un problema de maldición de los recursos naturales sino una mala gobernanza de éstos, aspecto que está directamente relacionado con deficiencias en las instituciones, en la coordinación entre los actores, en la regulación y en el seguimiento y monitoreo de normas y políticas. Por su parte, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD, 2008) argumenta que cuando la gobernanza es débil, las IE pueden resultar en

---

<sup>3</sup> Una extensa discusión sobre la literatura académica relacionada con los impactos de los recursos naturales se encuentra, por ejemplo, en UNU-WIDER (2018) y en CEPAL (2016).

pobreza, corrupción, conflictos y daños ambientales perdurables. En este contexto, la maldición de recursos naturales puede ser combatida, contrarrestada y eliminada si se aplican políticas económicas y sociales adecuadas, en un marco institucional sólido y con buena gobernanza de los recursos. De la discusión sobre los retos y oportunidades, lo que queda claro es que se necesitan estructuras de gobernanza que aseguren que los beneficios de corto plazo no se obtengan a expensas de la sostenibilidad de largo plazo.

Las IE pueden hacer transformaciones profundas en los países como pocas otras industrias si se manejan adecuadamente los retos, incluyendo manejo de los recursos y el medio ambiente (WB, 2017a). Por una parte, pueden contribuir positivamente a la agenda de desarrollo social y económico sostenible y equitativo de los países, especialmente en aquellos de bajos ingresos<sup>4</sup>. Las rentas generadas por la extracción de los recursos pueden financiar inversión pública en salud, educación, infraestructura y otros bienes públicos, aspectos cruciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UNDP, 2012). Por otra parte, pueden resolver restricciones en los mercados cambiarios, aumentar el ahorro y mejorar finanzas públicas. Adicionalmente pueden impulsar mayor crecimiento y empleo, ya que no sólo contribuyen directamente a generar ingresos sino también indirectamente a través de sus vínculos con otros sectores y sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. En síntesis, las IE pueden contribuir a la diversificación, crecimiento y bienestar de las economías e incluso a promover la estabilidad social y política.

Es en este contexto del enorme potencial de las IE que se deben promover y adoptar buenas instituciones, leyes, políticas y sistemas reglamentarios para catalizar un desarrollo más amplio en las economías ricas en estos recursos. Aunque ha habido progresos, aún existen bastantes retos para que los países logren poner las IE al servicio del desarrollo sostenible. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Gobernanza del Natural Resource Governance Institute (NRGI, por sus siglas en inglés<sup>5</sup>), de 81 países incluidos en el índice 47 son clasificados ricos en recursos, los cuales, en su mayoría, presentan una gobernanza débil. De acuerdo con esta institución, esto, más que ser una paradoja universal, revela la necesidad de seguir avanzando.

Mejorar la gobernanza de los recursos naturales, entre ellos las IE, se vuelve aún más imperativo en un contexto en el que la demanda mundial seguirá creciendo, impulsada por la demanda de economías emergentes como China, India e Indonesia, que además se ha visto reforzada por un marcado crecimiento de los sectores de construcción, infraestructura e industria manufacturera que son intensivos minerales. Además, si bien los precios son hoy inferiores a los registrados durante el boom de 2003-2013, aún continúan en niveles significativamente superiores a sus promedios históricos de los últimos 30 años.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, de los 35 países más dependientes de la minería, salvo Australia y Corea todos se clasifican como países en desarrollo y de los principales 70 no menos de 63 son países de bajos ingresos (WB, 2017a).

<sup>5</sup> En el trabajo todas las siglas de las entidades se presentan en inglés.

Los impactos negativos de la extracción abundante recursos se presentan en diversas áreas. Desde el punto de vista económico, uno de los efectos más notorios es la enfermedad holandesa que menoscaba la competitividad de otros sectores transables como la agricultura y la manufactura, lo que a su vez exacerba la dependencia de los recursos. Por otra parte, los ingresos provenientes de estos recursos son altamente volátiles dada su exposición a los vaivenes del mercado mundial y de los precios, un aspecto especialmente problemático en países altamente dependientes de estos recursos. Aunque los ingresos de los recursos pueden aliviar la deuda pública de los países ricos en ellos, también pueden generar un endeudamiento excesivo por ejemplo justificado en ingresos esperados en el futuro. Adicionalmente los países están sujetos al agotamiento de estos recursos de las IE que son por naturaleza no renovables.

La extracción de estas industrias también conlleva daños medioambientales, los cuales tienen que ver principalmente con la polución del aire (emisiones de gases de efecto invernadero, incluido el CO<sub>2</sub>), contaminación del agua, uso intensivo de agua fresca, deforestación, uso inadecuado de la tierra y generación de desechos y residuos. Estos efectos, a su vez, pueden generar problemas de salud y destruir la biodiversidad, y con esto afectar el sustento de poblaciones.

Las IE pueden también pueden provocar conflictos dentro de las sociedades, que pueden ir desde tensiones sociales en las comunidades ubicadas en las áreas de producción, violación de derechos humanos, hasta actividades relacionadas con el terrorismo. Incluso, son fuente de conflictos y guerras a nivel internacional. Además, los enormes flujos de dinero derivados de las IE son una fuente que puede alimentar la corrupción a varios niveles.

Con el fin de y de mejorar la gestión de los recursos naturales y mitigar estos efectos negativos, en las últimas décadas se ha producido un importante acervo de conocimiento alrededor de estas industrias, y se han desarrollado múltiples iniciativas, guías de buenas prácticas y estándares internacionales, algunas cubriendo todos los aspectos de la cadena de valor de las IE y otras centrándose en aspectos específicos. Adicionalmente, el período de auge de precios reciente motivó nuevas reflexiones y cambios en los diversos enfoques sobre la gobernanza de las IE, tanto de instituciones financieras internacionales como de organismos gubernamentales, no gubernamentales y empresariales, y agrupaciones de países productores y/o consumidores de dichas materias.

De acuerdo con el WB (2017a) estas guías, normas y estándares mundiales pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en las IE y en sus impactos en el desarrollo, tanto a nivel de país como de proyecto. De hecho, éstas no sólo están orientadas hacia apoyar a los gobiernos en el manejo de sus recursos, sino también al sector privado con el objetivo de que las compañías sean más responsables ambientalmente y que su operación tenga un mayor impacto social. Por ejemplo, hay una literatura amplia alrededor de mejorar la contribución de las compañías en el desarrollo de las comunidades a través de inversiones sociales que sean

sostenibles en el tiempo y cuyos efectos sean medibles. Varias entidades incluso han vinculado estas inversiones en las comunidades con el logro de los ODS (ICF, UNDP e IPIECA<sup>6</sup>) y muestran específicamente las áreas y los canales a través de los cuales las compañías pueden contribuir.

El objetivo de este trabajo es precisamente ahondar en los temas de generación y evolución del conocimiento alrededor de las IE por parte de organismos internacionales globales y regionales, incluyendo instituciones financieras internacionales y otras organizaciones e iniciativas, y analizar los canales e instrumentos a través de los cuales éstos apoyan a los diferentes actores que participan en estas industrias, principalmente gobiernos, sector privado, comunidades y sociedad civil. Unos de los aspectos principales que se desprende de este último análisis, es el marcado interés en brindar apoyo financiero y no financiero para poner estas industrias al servicio del desarrollo y crecimiento de los países. También sobresale un esfuerzo por generar alianzas entre entidades e iniciativas para lograr dicho propósito.

Después de esta introducción, la segunda parte del trabajo hace una caracterización de las IE a nivel internacional. Se ilustran, entre otras variables, las participaciones de la producción y de exportaciones a nivel regional, y la dependencia de las mismas a nivel exportaciones y de ingresos de los gobiernos. También se muestran una serie de correlaciones de la riqueza en recursos extractivos con otras variables, inspirado en la literatura sobre la maldición de los recursos. Finalmente se analiza información sobre la gobernanza de las IE.

En la tercera parte se hace un análisis de una selección de la literatura sobre las IE. Se ilustran las guías, mejores prácticas y estándares que resultan de la producción del conocimiento, con el objetivo de mitigar los efectos negativos. Se aborda el tema de gestión de los recursos a lo largo de varios aspectos y etapas de la cadena de valor de estas industrias. También se tratan en detalle algunas áreas puntuales de la gestión de recursos que han sido objeto de mucho análisis, en unos casos relacionadas con cómo mitigar efectos específicos negativos y en otros casos áreas que permiten potenciar la contribución positiva al desarrollo.

Finalmente, la cuarta parte del documento muestra cómo las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones apoyan a los diferentes actores de las IE, los instrumentos de apoyo y las áreas, así como las salvaguardias que condicionan esta ayuda en cada una de las instituciones. El apoyo a las IE se ilustra con algunos ejemplos de proyectos.

Lo que sobresale de este análisis es que hay un número muy importante de entidades e iniciativas que buscan apoyar a los países y al sector privado en mejorar la gestión de los recursos<sup>7</sup>. También

---

<sup>6</sup> International Petroleum Industry Environmental Conservation Association.

<sup>7</sup> Existen alrededor de 93 organizaciones y redes diferentes relacionadas con las IE a nivel regional y mundial. Algunas de las más relevantes se presentan en detalle en el Anexo 1.

hay una gran coincidencia en los principios generales, mejores prácticas y estándares, así como en las áreas de intervención y más relevantes.

## **2 Industrias extractivas a nivel mundial y en América Latina y el Caribe**

En la primera sección de este capítulo se presentan algunas variables básicas de las IE (petróleo, gas y minerales). En la segunda sección se muestran las relaciones que existen entre la riqueza en estos recursos y un conjunto de variables macroeconómicas y sociales. Finalmente se ilustra se analiza información relacionada indicadores de gobernanza de estas industrias.

La información se presenta a nivel regional y para la región de América Latina y el Caribe (LAC) a nivel de país. La clasificación de las regiones se basa en la clasificación del Banco Mundial, aunque con algunas modificaciones (ver Anexo 2)<sup>8</sup>. El período analizado corresponde a 2010-2017 y los datos se presentan para el promedio de estos cuatro años. Las fuentes de información y metodología utilizada se explican en cada caso en las siguientes secciones.

### **2.1 Estadísticas básicas**

El Gráfico 1 muestra la participación de la producción de petróleo, gas y minerales por regiones en la producción mundial total de estos bienes<sup>9</sup>. A nivel agregado se observa que la mayor participación de las industrias extractivas corresponde a Asia Oriental y Pacífico con 37%, explicado principalmente por la producción de China y en menor medida de Australia. Le sigue Europa y Asia Central con una participación de 19%, explicado por la producción de Rusia que representa cerca de la mitad de lo producido en la región. La producción de América del Norte participa con un 14%, originado en la producción de Estados Unidos y en menor medida de Canadá. Medio Oriente participa con 11%, siendo los principales productores Arabia Saudita, Irán, Qatar y Emiratos Árabes. Finalmente, la producción de América Latina participa con el 7%, principalmente explicado por Brasil, México, Venezuela, Chile, Colombia y Perú (Gráfico 2).

Al desagregar por producto, se observa que la región con mayor producción de petróleo y gas son Medio Oriente, Europa y Asia Central, y América del Norte. Por otra parte, la región con mayor producción de minerales es Asia Oriental y Pacífico, explicado principalmente por la producción de China.

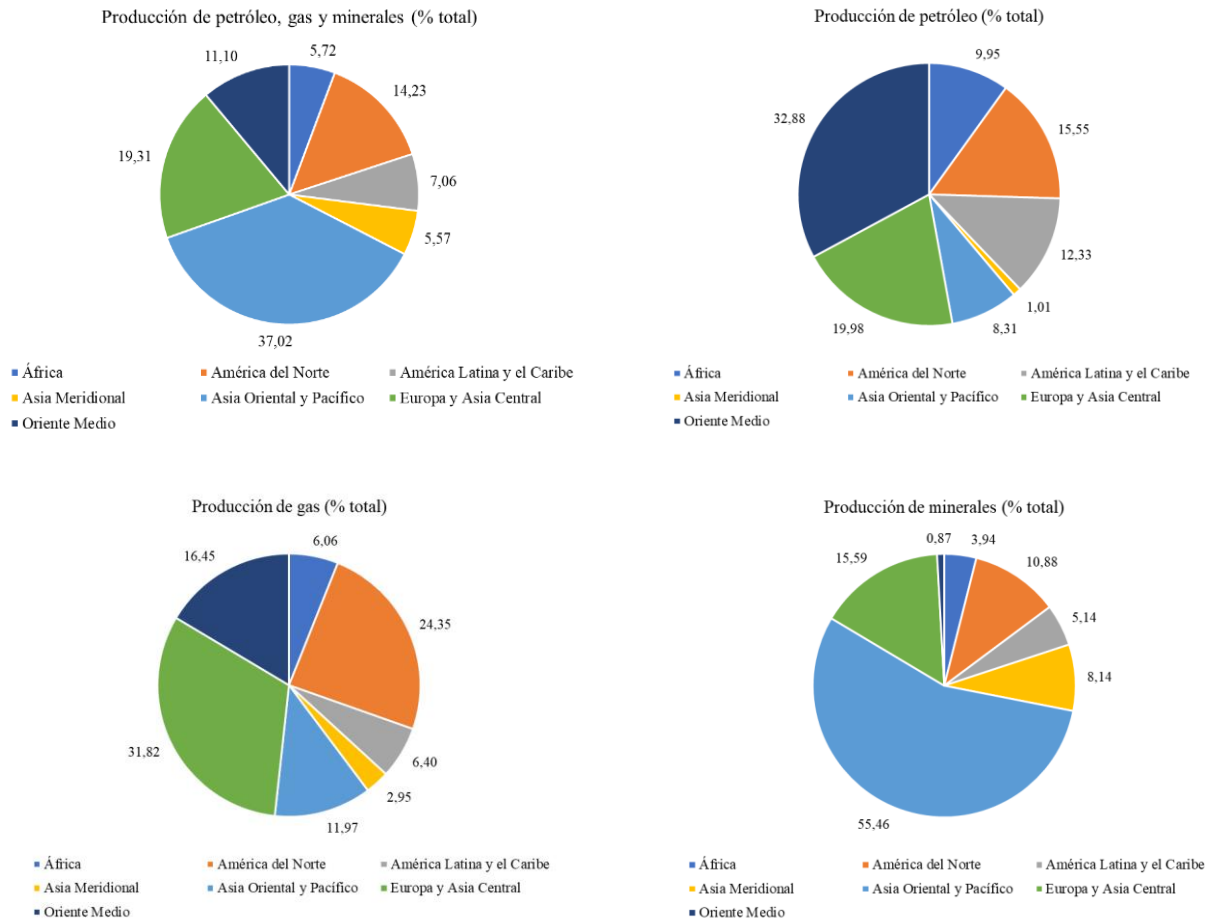
---

<sup>8</sup> El Banco Mundial considera una región Medio Oriente y África del Norte. Para este estudio se agrupó África en una sola región y Medio Oriente en otra. En todos los casos se tomó sólo la información de los países que tienen alguna producción de las industrias extractivas.

<sup>9</sup> La información sobre producción en volúmenes fue tomada de World Mining Data. El gas natural en millones de metros cúbicos se convirtió a toneladas métricas con el factor de conversión de  $1 m^3 = 0.0008$  toneladas métricas, publicados por la misma fuente.

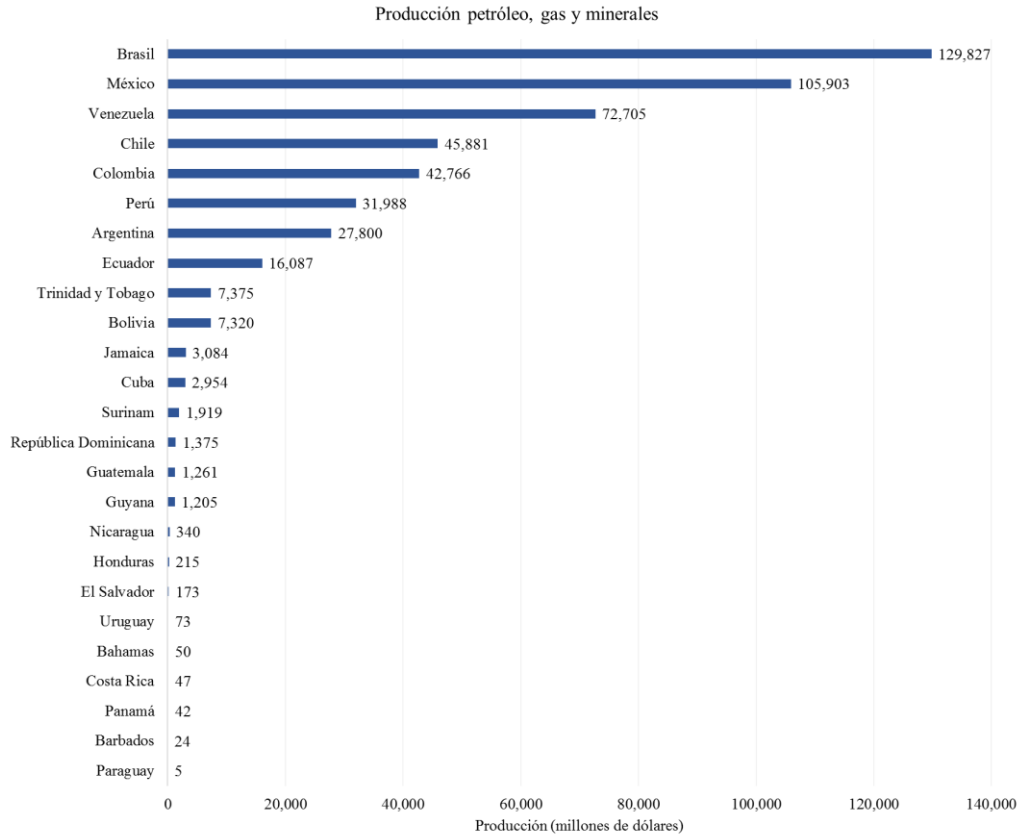


## Gráfico 1



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data

## Gráfico 2

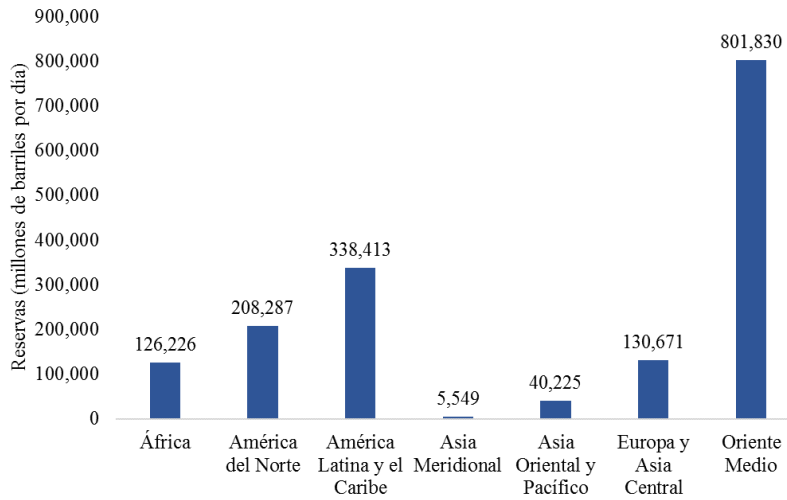


Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data

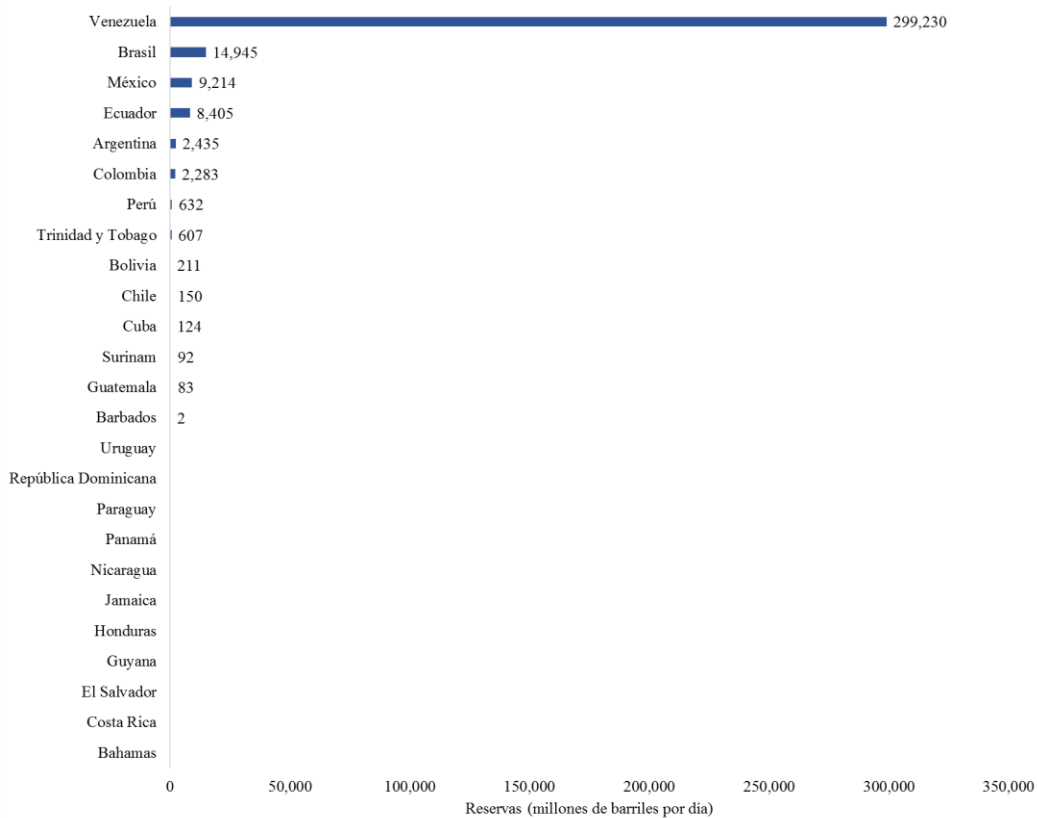
A nivel mundial, las mayores reservas de petróleo se encuentran en Medio Oriente, y en segundo lugar en América Latina y el Caribe. Dentro de la región de LAC, las principales reservas se encuentran en Venezuela, seguido Brasil, México y Ecuador (Gráfico 3).

### Gráfico 3

Reservas de petróleo



Reservas de petróleo

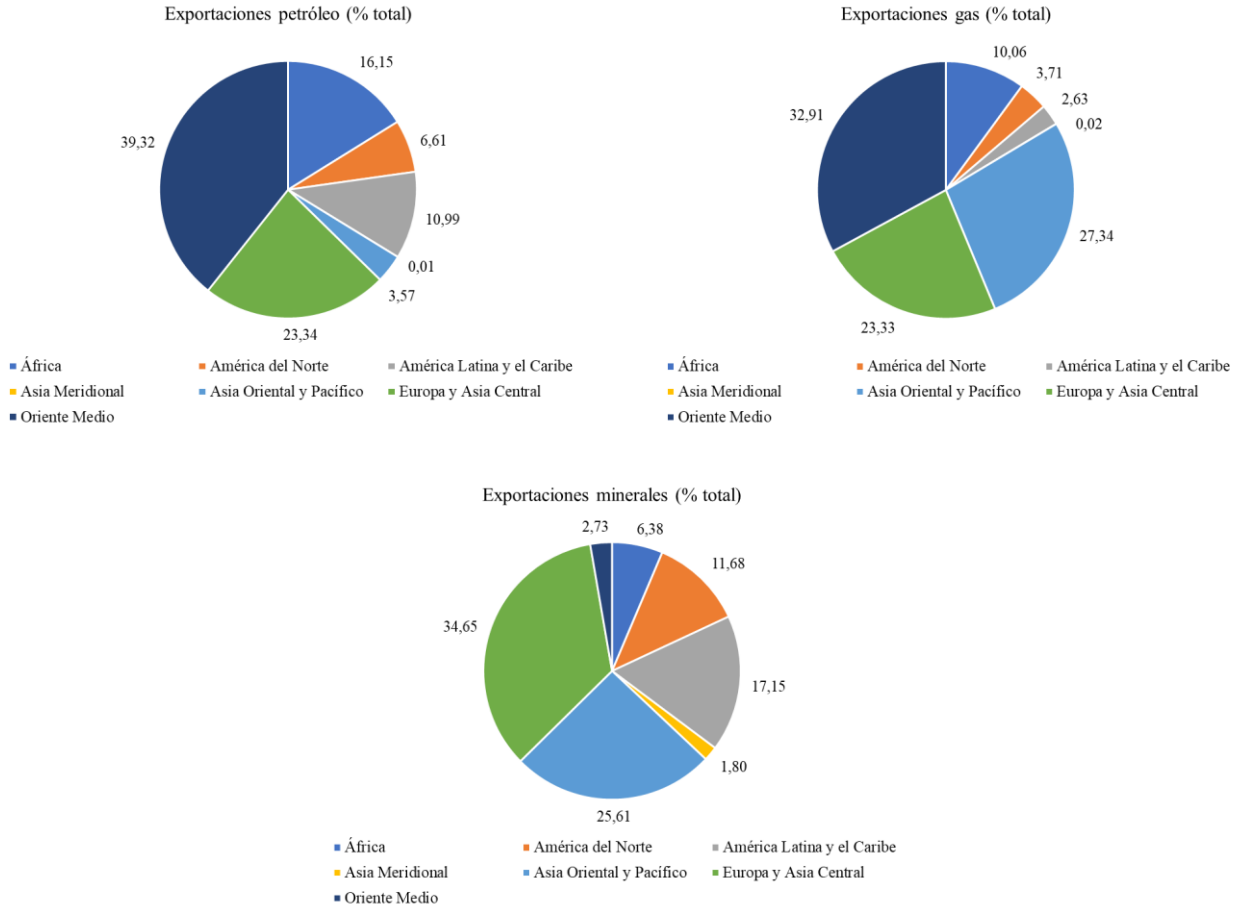


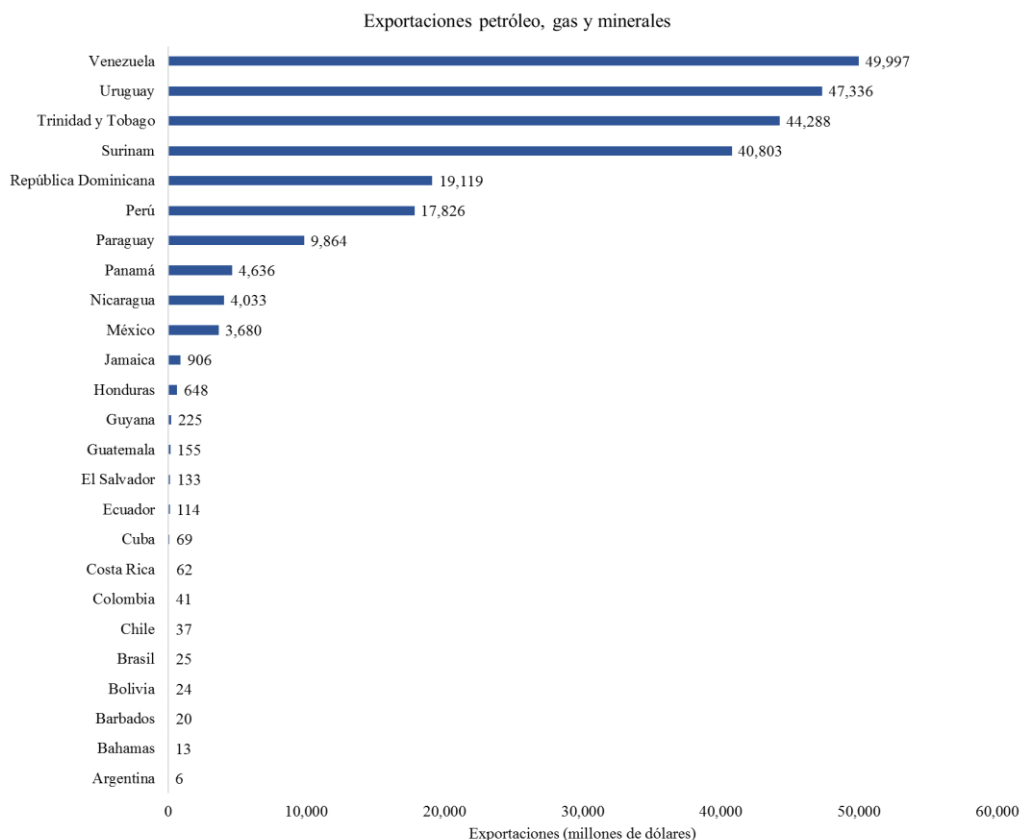
Fuente: Cálculos propios con base en información de la Administración de Información de Energía.

En materia de exportaciones, las principales regiones exportadoras de petróleo y gas son Medio Oriente y Europa, y Asia Central. África y América Latina y el Caribe tienen también una participación importante en las exportaciones de petróleo, y Asia Oriental y Pacífico en exportaciones totales de gas. Por su parte, Europa y Asia Central, seguidas por Asia Oriental y

Pacífico y por América Latina y el Caribe son las principales exportadoras de minerales. En esta última región las mayores exportaciones se encuentran en Brasil, Venezuela, México, Chile, Colombia y Perú (Gráfico 4).

**Gráfico 4**



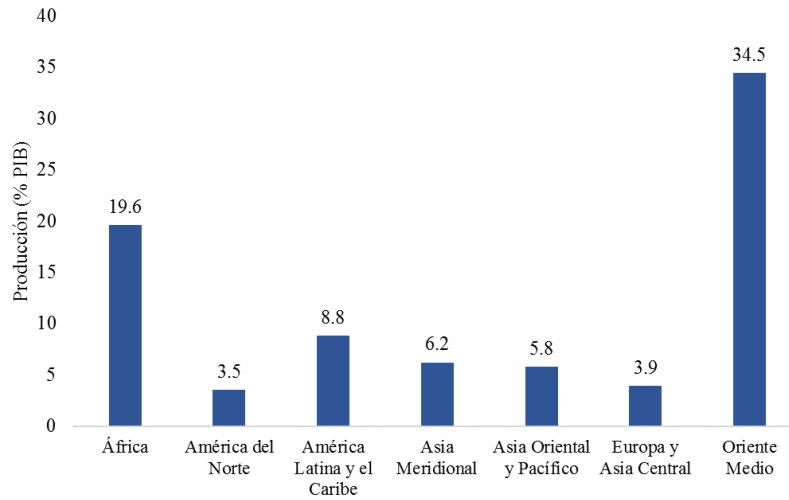


Fuente: Cálculos propios con base en información de TradeMap para las exportaciones de gas y petróleo, y Banco Mundial para las exportaciones mineras.

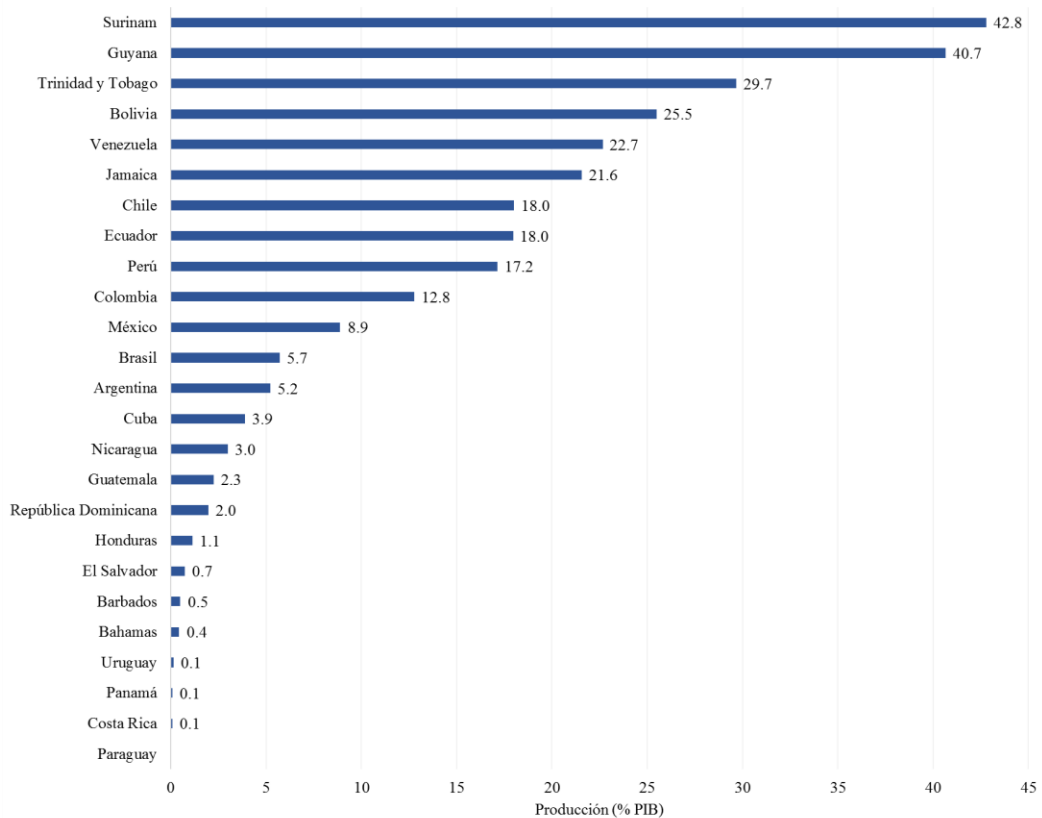
En cuanto a la participación en el PIB, Medio Oriente es la región donde la producción de IE tiene un mayor peso el PIB, con alrededor de 35%, seguido por África con casi 20% y América Latina y el Caribe con casi 9%. En esta última región, la producción de IE tiene un peso muy importante superior al 40% en países con economías pequeñas como Surinam, Guyana, entre 20% y 30% y Trinidad y Tobago, Jamaica, Venezuela y Bolivia, y entre 10% y 20% Chile, Ecuador, Perú y Colombia (Gráfico 5).

## Gráfico 5

Producción petróleo, gas y minerales



Producción petróleo, gas y minerales



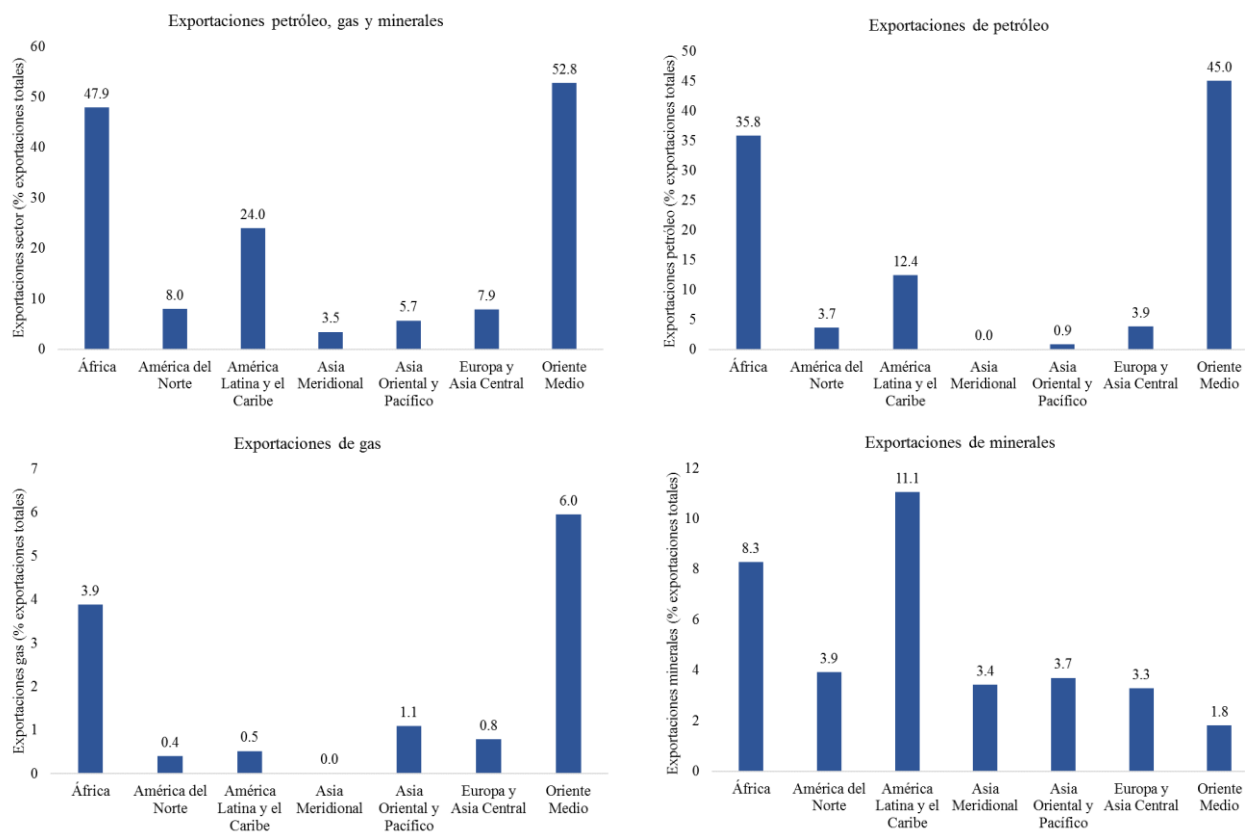
Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data, y el Banco Mundial.

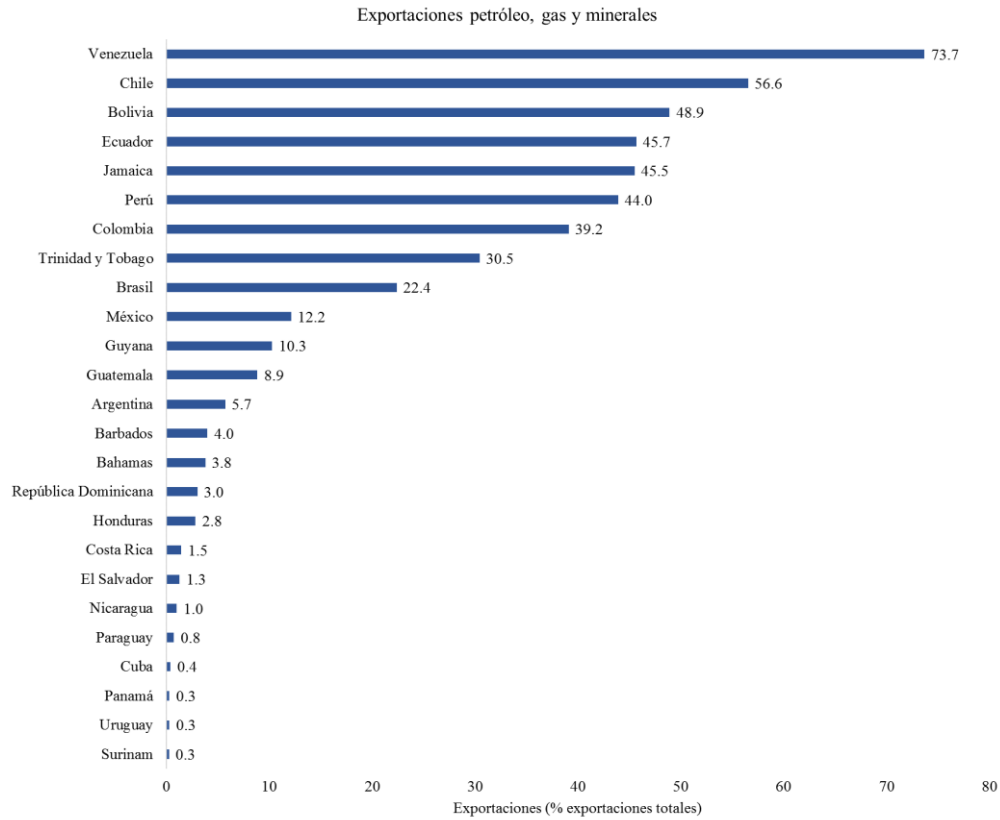
Nota: Los datos del PIB y de la producción valorada en dólares son en US\$ nominales.

Una de las formas de ver la dependencia de los recursos naturales es analizar el peso de las exportaciones e importaciones en el total de exportaciones e importaciones. En el Gráfico 6 se observa que la región que más depende de las IE es Medio Oriente con 52% de las exportaciones

totales, seguido de África con 48% y América Latina y el Caribe con 24%. En esta región se destaca que tiene la mayor participación de exportaciones de minerales sobre exportaciones totales. En LAC, la mayor dependencia de los recursos se encuentra en Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Jamaica, Perú y Colombia.

**Gráfico 6**

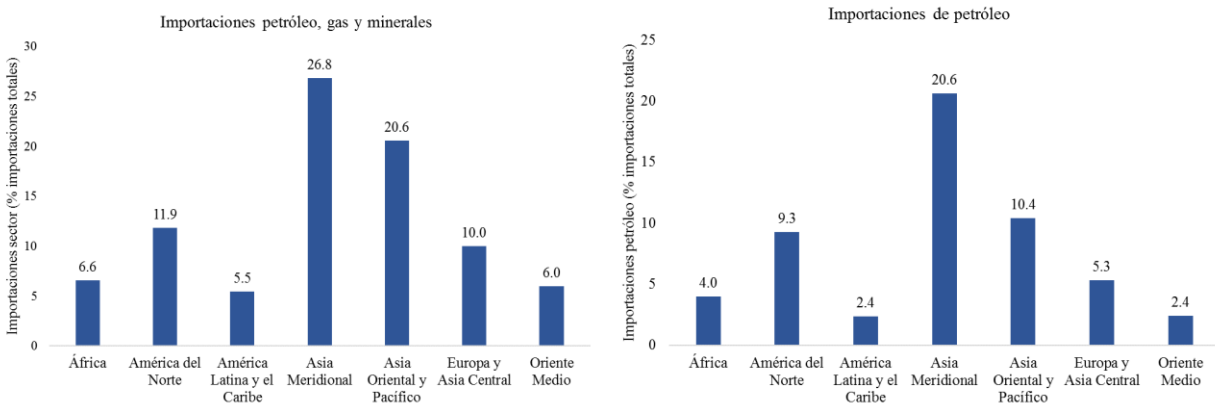




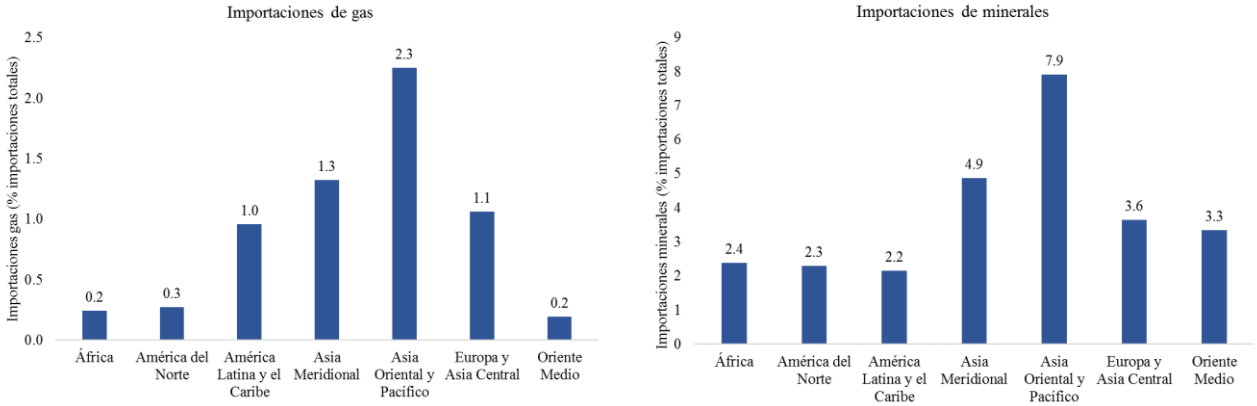
Fuente: Cálculos propios con base en información de TradeMap y la Solución Comercial Integrada Mundial (WITS)

Por otra parte, las principales regiones importadoras de IE son Asia Meridional y Asia Oriental y Asia Oriental y Pacífico y Europa y Asia Central.

**Gráfico 7**



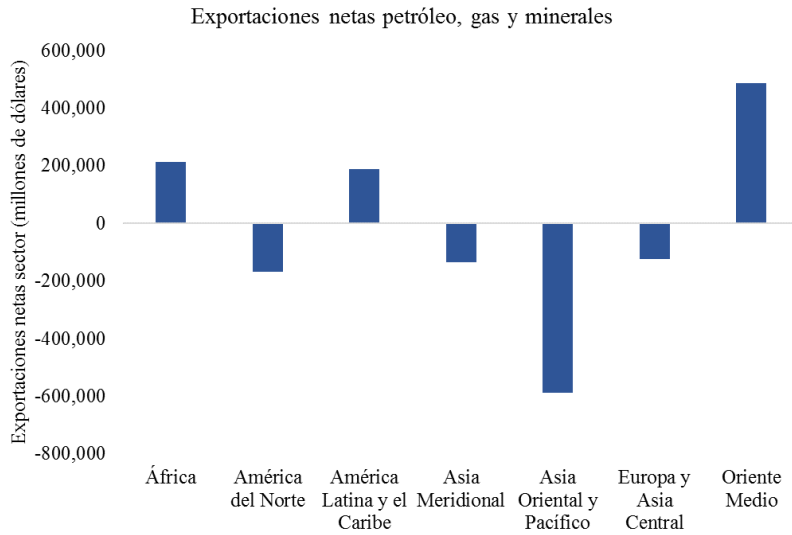


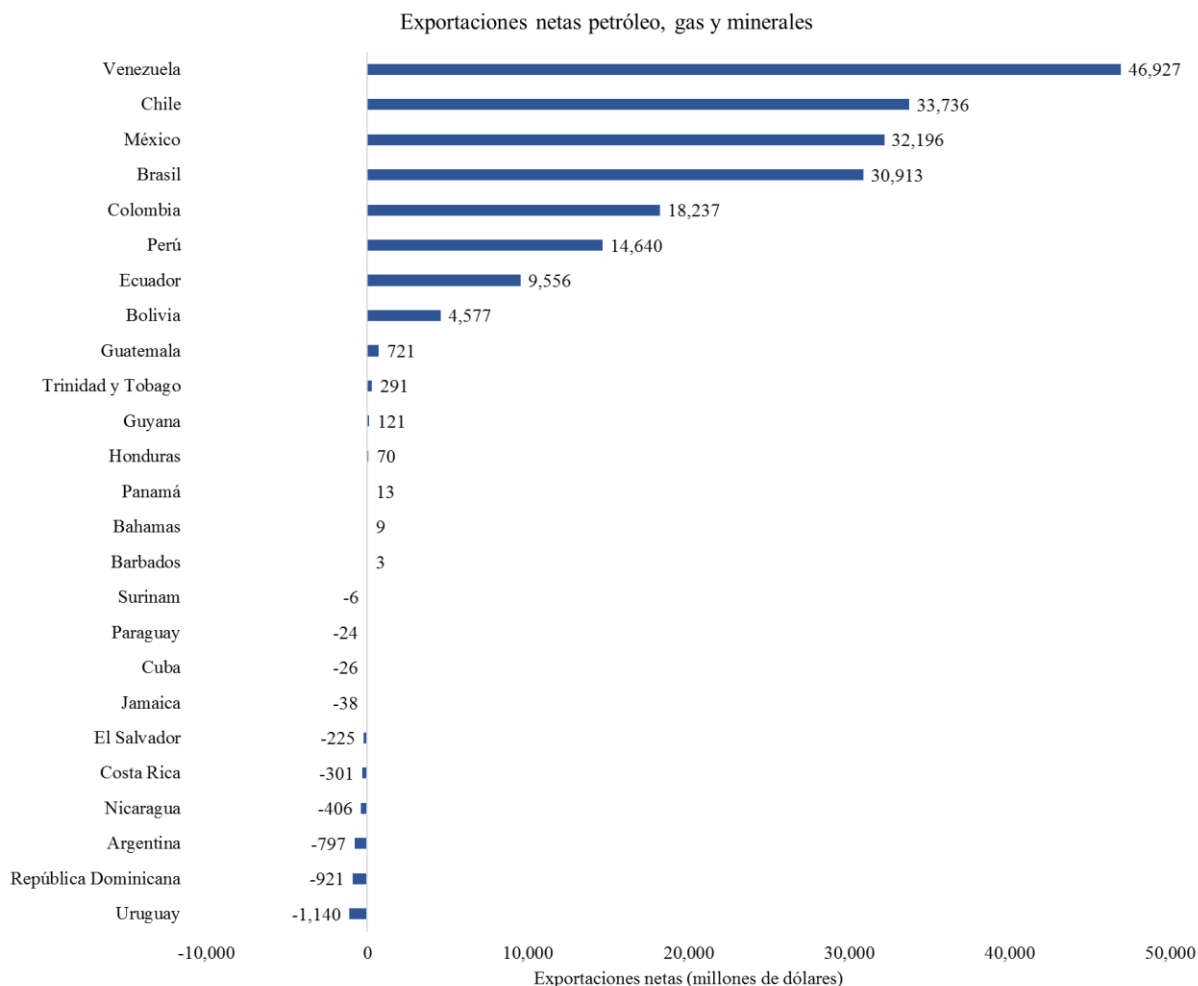


Fuente: Cálculos propios con base en información de TradeMap y la Solución Comercial Integrada Mundial (WITS)

En el neto, se observa que sólo las regiones de Medio Oriente, África, y América Latina y el Caribe son exportadoras netas de IE. En LAC la mayoría de los países son exportadores netos, y los principales importadores netos son Uruguay, República Dominicana, Argentina, Nicaragua, Costa Rica y el Salvador (Gráfico 8).

**Gráfico 8**



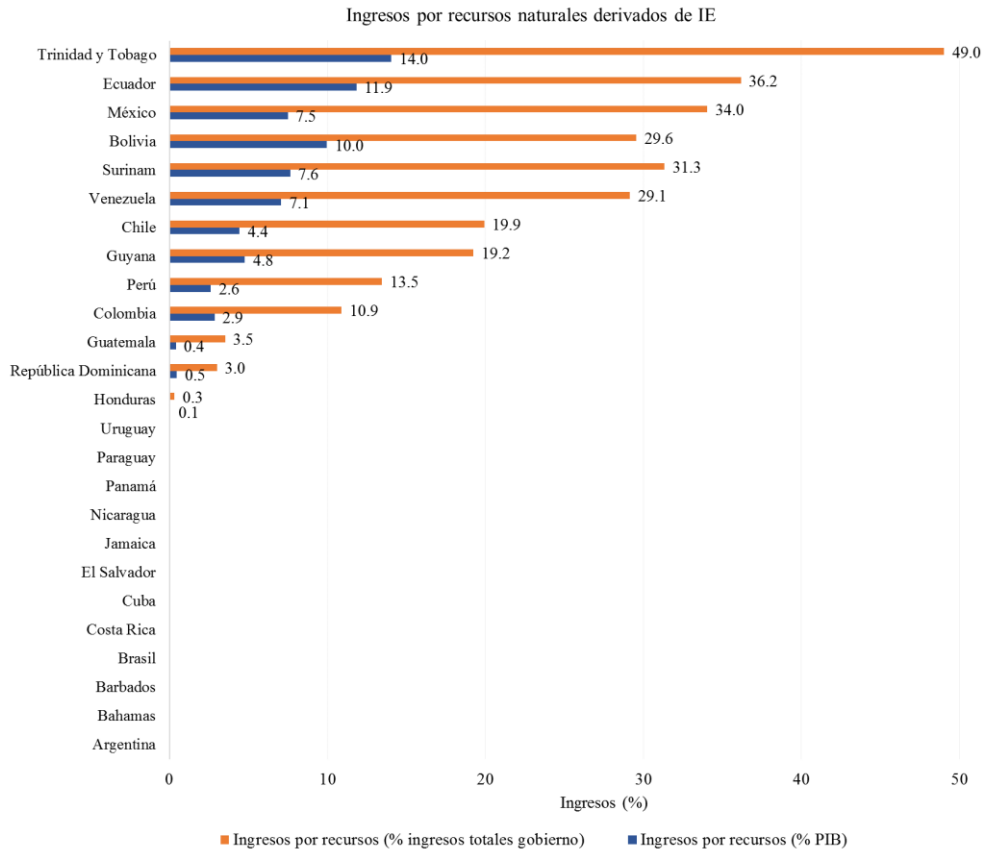
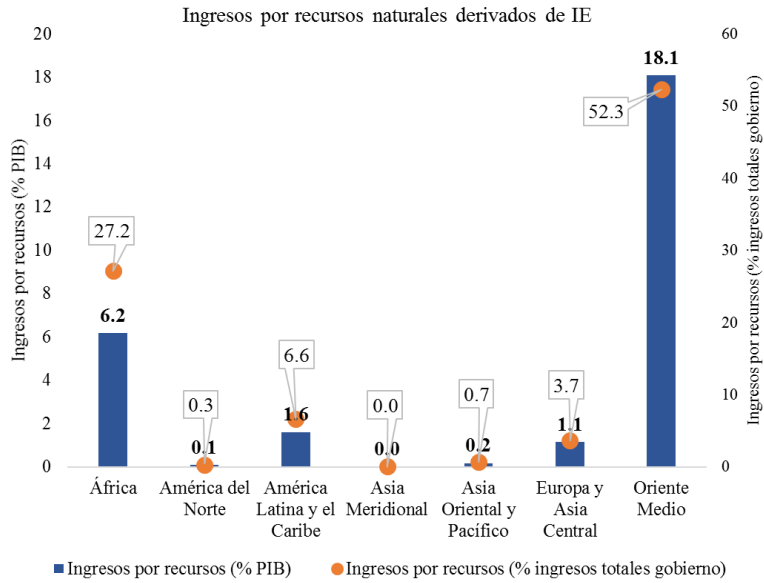


Fuente: Cálculos propios con base en información de TradeMap y la Solución Comercial Integrada Mundial (WITS)

Otra de las variables que ilustra la dependencia de las economías en las IE es el peso que tienen los ingresos derivados de estas industrias en los gobiernos<sup>10</sup>. En Medio Oriente estos ingresos representan el 52% de los ingresos del gobierno y 18% del PIB; en África son el 27% de los ingresos y 6.1% del PIB, y en América Latina y el Caribe son el 6.1% de los ingresos del gobierno y 1.6% del PIB. En las demás regiones los porcentajes son muy bajos. Dentro de LAC, los países más dependientes fiscalmente de los recursos de las IE en promedio durante el período 2010-2017 son Trinidad y Tobago, Ecuador, México, Bolivia, Surinam, Venezuela, Chile, Guyana, Perú y Colombia. Vale resaltar, sin embargo, que el período cubre algunos años del reciente auge de precios y por lo tanto es superior al dato registrado en los años recientes (Gráfico 9).

<sup>10</sup> La información fue tomada del Natural Resource Revenue Dataset del NRGÍ que recopila los ingresos en dólares reportados por la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, el Fondo Monetario Internacional, y el Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo. Para los datos de ingresos derivados de recursos naturales como proporción del PIB y como de los ingresos totales del gobierno, se utilizó el promedio de las tres fuentes para aquellos países que presentan información de más de una de ellas.

**Gráfico 9**



Fuente: Cálculos propios. Información tomada de NRGÍ

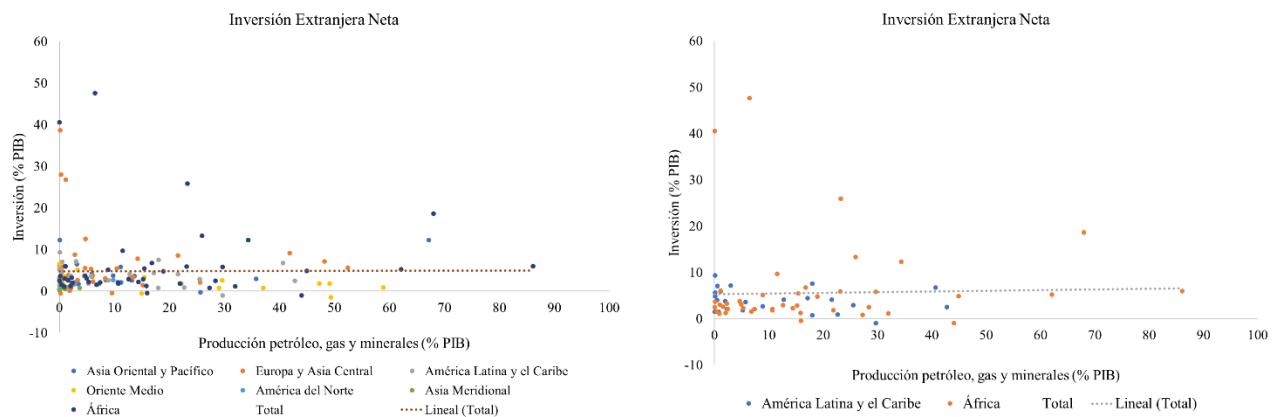
## 2.2 Características de los países productores

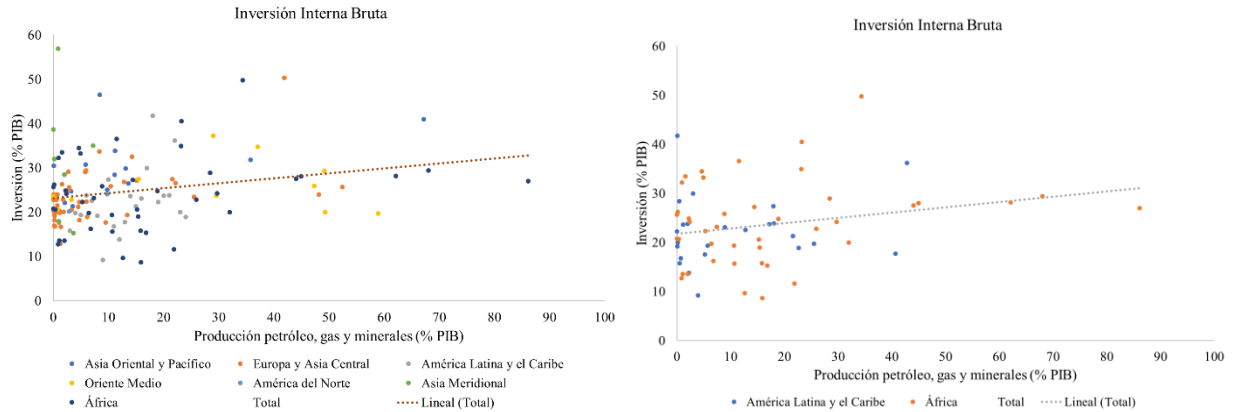
De acuerdo con la literatura sobre recursos naturales e IE, si éstas están bien gestionadas pueden generar crecimiento y desarrollo. No obstante, y como se vio en detalle en la introducción, este no ha sido el caso a nivel generalizado, factor que dio origen al concepto de “maldición de los recursos” o “paradoja de los recursos”. Por el contrario, lo que se ha observado es que, con algunas excepciones, los países más ricos en recursos tienden a tener comportamientos menos favorables en materia de crecimiento y desarrollo que países con menos (o sin) recursos, en particular en África, América Latina y el Caribe y algunos países de Medio Oriente. Esto se deriva de una mala gestión en varias áreas, entre las que se destacan un manejo macroeconómico y fiscal que no se ha traducido en inversiones de estos recursos que favorezcan un crecimiento y desarrollo permanente y sostenible. En el siguiente capítulo se ilustra en algún detalle la evolución de los efectos de las IE en África y América Latina y el Caribe.

A continuación, se presenta un conjunto de relaciones entre la intensidad de producción y algunas variables que destaca la literatura, aunque esto no constituye un análisis exhaustivo sobre el tema. Como se dijo, el período que se tomó para este análisis fue 2010-2017, es decir que abarca varios años del auge de precios de los *commodities*, su posterior caída y la leve recuperación, pero en promedio es un período de precios altos.

Uno de los factores derivados de las IE que puede ayudar a impulsar el crecimiento, en especial en países en desarrollo, es la Inversión Extranjera Directa (IED) y la inversión doméstica. En cuanto a la IED, no se observa una relación muy clara entre ésta y la riqueza en recursos, aunque es ligeramente positiva cuando sólo se consideran LAC y África. No obstante, sí se observa una relación positiva con la inversión doméstica, lo que muestra que la extracción de recursos ha estado asociada con mayores niveles de inversión (Gráfico 10).

**Gráfico 10**

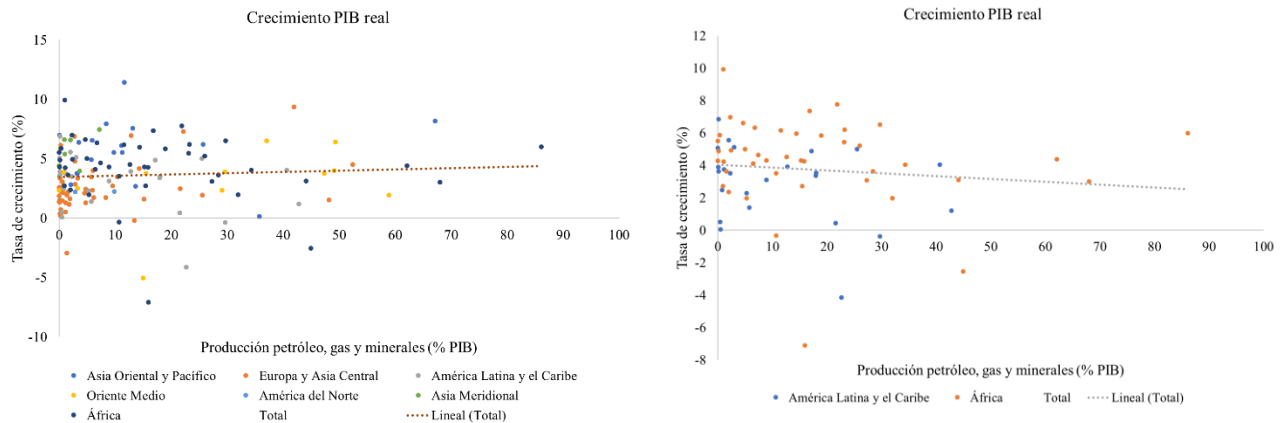




Fuente: Cálculos propios. Información tomada de World Mining Data, y el Banco Mundial.

Sin embargo, esta mayor inversión no se ha traducido en mayor crecimiento en todos los casos. Si bien al tomar el conjunto de países se puede observar una tendencia ligeramente creciente entre el crecimiento del PIB real y la producción de IE, esta relación se vuelve negativa al considerar únicamente las regiones de África y LAC (Gráfico 11).

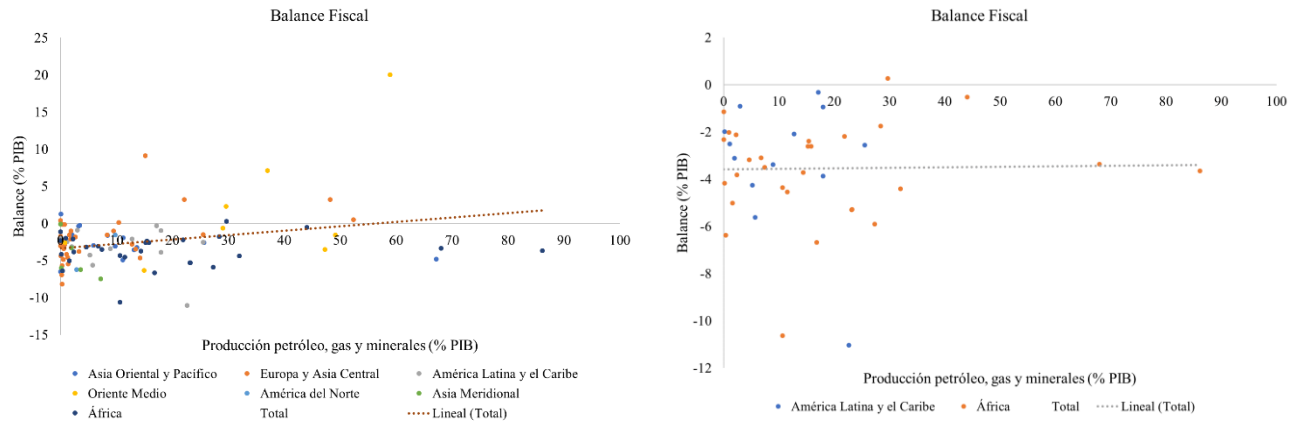
**Gráfico 11**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y el Fondo Monetario Internacional (IMF)  
 Nota: El crecimiento del PIB real es el cambio porcentual anual.

Un buen manejo fiscal de los recursos extractivos debería conducir a que los ingresos derivados de los mismos ayuden a mejorar la posición fiscal de los países. Al tomar el conjunto de países productores de IE, se observa una relación positiva entre el balance fiscal y la producción de IE. Esto sugiere que la mayor producción de estas industrias conlleva un menor déficit o un mejor balance fiscal. Sin embargo, cuando se considera solamente LAC y África, esta relación desaparece, lo que sugiere que la mayor producción no ha estado asociada, en términos generales, con mejoras en los balances fiscales (Gráfico 12).

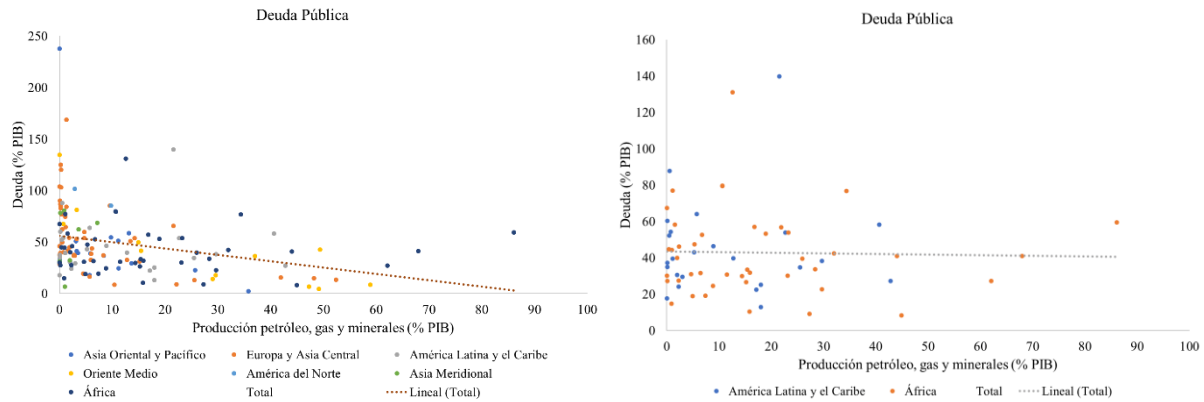
**Gráfico 12**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y el Fondo Monetario Internacional (IMF)

Una situación similar se observa en relación con la deuda pública. Si bien se esperaría que los ingresos derivados de los recursos, y en especial en años de bonanza, se traduzcan en menores niveles de deuda pública, ésta no ha sido una situación generalizada. La relación entre intensidad de producción es negativa para el conjunto de países, pero ésta desaparece en el caso de LAC y África.

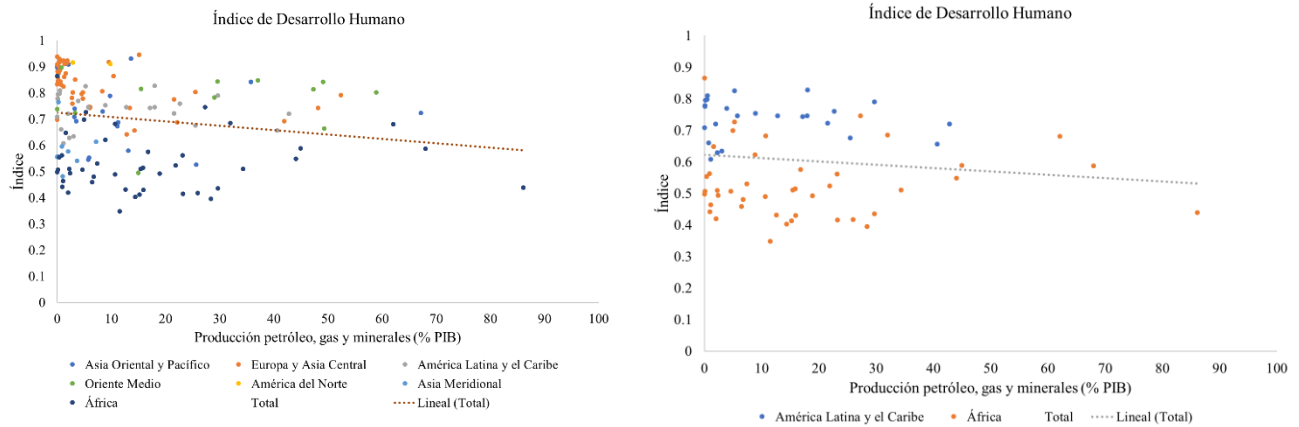
**Gráfico 13**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y el Fondo Monetario Internacional (IMF)

Los ingresos derivados de los recursos de IE tampoco parecen haberse traducido en mayores niveles de desarrollo a nivel generalizado. Esto lo muestra la relación negativa entre intensidad de la producción de IE y el Índice de Desarrollo Humano (el índice mejora al acercarse a 1). Se observa, sin embargo, una diferencia importante entre los países de LAC con mejores índices que África (Gráfico 14).

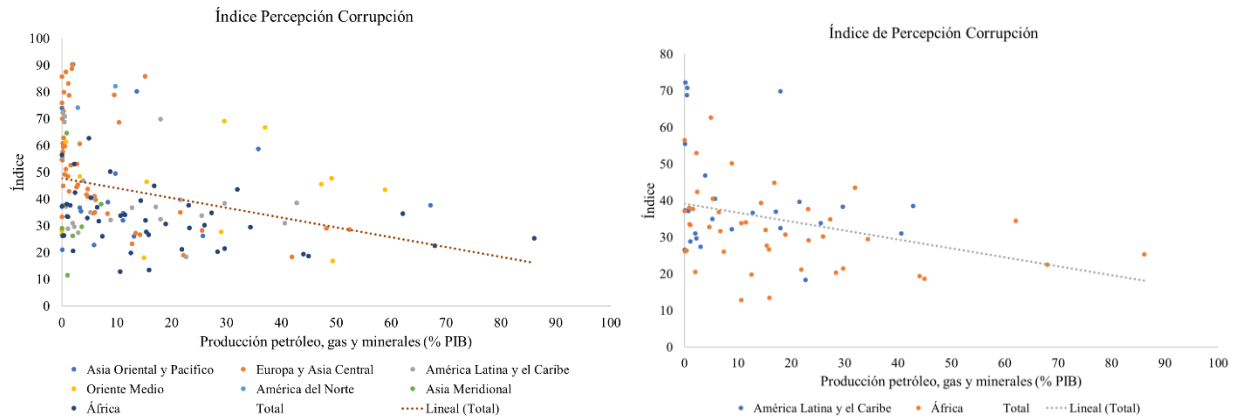
**Gráfico 14**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)

Otro aspecto que destaca la literatura es que recursos bien manejados pueden mitigar los efectos negativos sobre la corrupción<sup>11</sup>. Se observa que la intensidad de producción está asociada con mayor corrupción, una situación que parece estar muy jalonada por LAC, África y algunos países del Medio Oriente (Gráfico 15).

**Gráfico 15**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y Transparencia Internacional

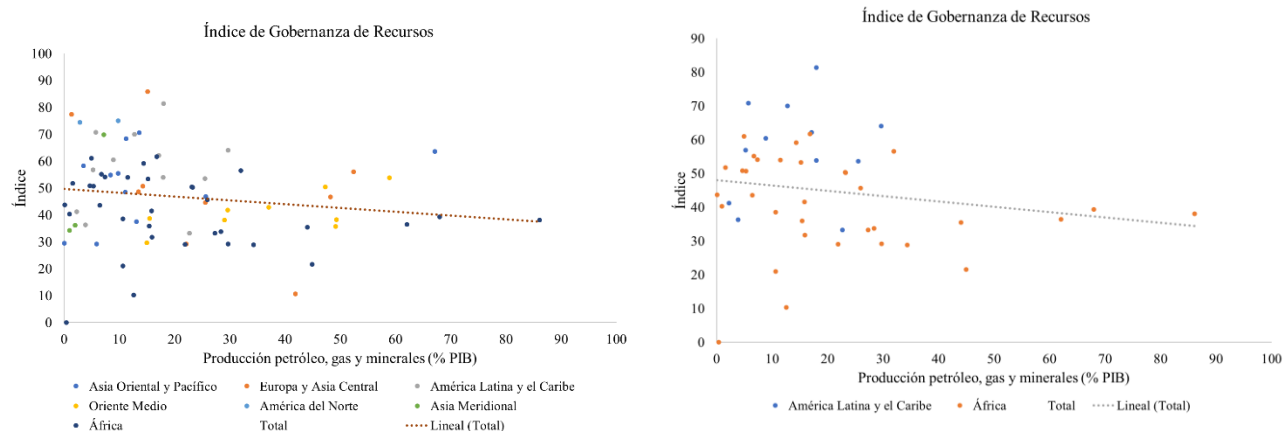
Como se vio en la introducción los efectos negativos de las IE están asociados con una gestión débil de los mismos. Para tener una idea de cómo se ubican las regiones y países en materia de la calidad de la gobernanza, se utilizó el Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales del NRG. Este índice evalúa las políticas y prácticas empleadas por las autoridades para gestionar las

<sup>11</sup> La variable corresponde al promedio del Índice de Percepción de Corrupción, el cual utiliza una escala de 0 a 100, indicando mayor corrupción a medida que este se acerca a 0. Estos datos fueron tomados de Transparencia Internacional.

industrias extractivas (petroleras, gasíferas y mineras)<sup>12</sup>. Se basa en información de 81 países que producen en conjunto el 82% del petróleo, 78% del gas y 72% del cobre del mundo.

En el Gráfico 16 se observa una relación negativa entre el índice de gobernanza agregado y la intensidad de producción de IE, es decir que los países más ricos en recursos tienden a tener una gobernanza más débil. Esta situación es particularmente clara en las regiones de LAC, África y el Medio Oriente.

**Gráfico 16**



Fuente: Cálculos propios con base en información de World Mining Data y el Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales.

Nota: El índice corresponde al valor del 2017.

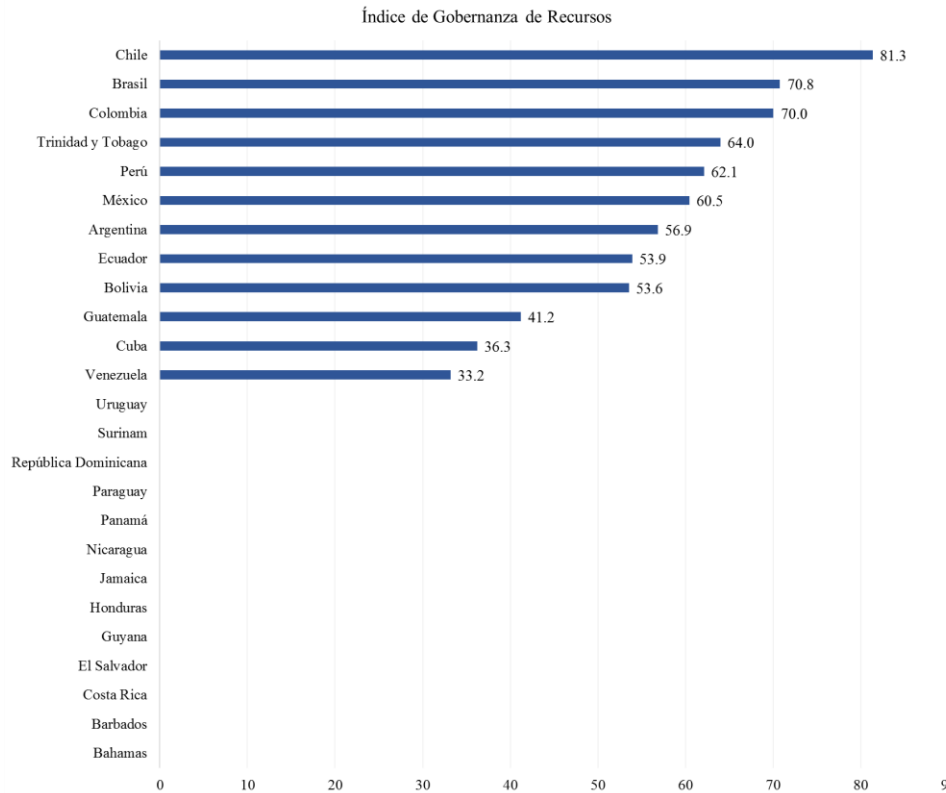
El índice va de 1 a 100 y se considera un desempeño: “bueno” cuando es mayor a 75 y refleja que el país ha desarrollado leyes que generan un beneficio a las personas, aun con algunos costos sociales; “satisfactorio” entre 60-74 y refleja políticas fuertes con espacio para mejorar; “débil” entre 45-59 y refleja que el país aún cuenta con obstáculos para una gobernanza óptima, aunque presenta ciertas fortalezas y que los posibles beneficios a la sociedad son débiles en la actualidad; “deficiente” entre 30-44 y refleja procedimientos mínimos para la gobernanza de recursos; y “malo” cuando es menor a 30 y refleja un marco de gobernanza precario, lo cual evita que los recursos de las industrias extractivas beneficien a la totalidad de ciudadanos, y no únicamente a empresas.

En América Latina y el Caribe, Chile presenta el índice más alto, con una clasificación buena, seguido de Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago con un registro satisfactorio.

<sup>12</sup> El índice es la suma de 89 evaluaciones nacionales, desarrolladas mediante 149 preguntas las cuales son respondidas por 150 investigadores. Estas evaluaciones sobre los factores de la industria extractiva van de la mano con datos preexistentes de otras fuentes, que registran condiciones generales de gobernabilidad en los países.



**Gráfico 17**



Fuente: Cálculos propios con base en información del Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales.  
Nota: El índice corresponde al valor del 2017.

Se ilustran también los tres componentes del índice: i) La “extracción de valor” que abarca la gobernanza de las concesiones de derechos de extracción, exploración y producción, la protección medioambiental, la recaudación de ingresos públicos, y las empresas de recursos de propiedad pública; ii) La “gestión de ingresos” que cubre el proceso presupuestario nacional, la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales y los fondos soberanos; y iii) las “condiciones generales de gobernabilidad” del país. Todas estas categorías tienen subíndices, pero para efectos de una mayor simplicidad en el análisis se tomaron los siguientes: el impacto local, la distribución subnacional de los ingresos provenientes de los recursos naturales y el control a la corrupción.

Cómo se observa en el Gráfico 18, el índice general muestra un rendimiento deficiente en África y Medio Oriente y débil en las demás regiones salvo en América del Norte donde es clasificado como bueno. LAC sin embargo está más cerca de tener un desempeño satisfactorio (entre 60 y 74). En general en los países hay varianza según los componentes y subcomponentes excepto en LAC se observa una mayor homogeneidad.

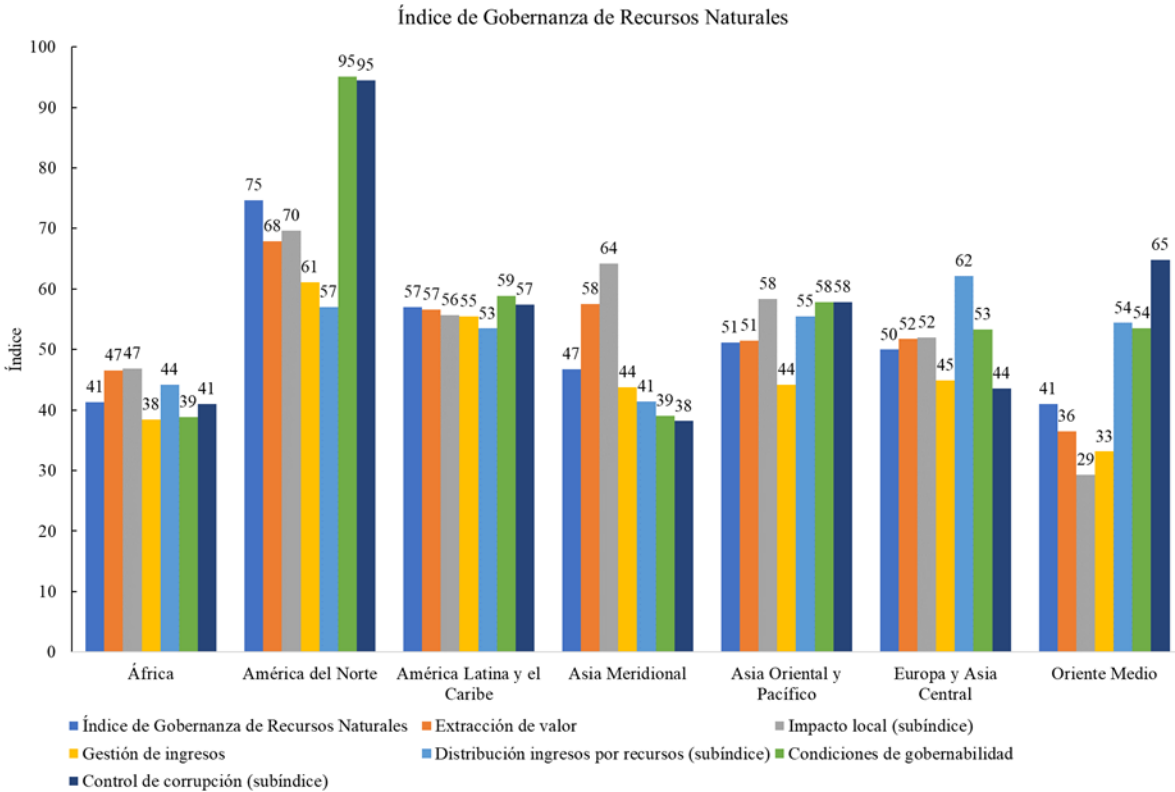
El primer componente de “extracción de valor” es un indicador que refleja la protección y cuidado del entorno y comunidades del país. El subcomponente analizado es “Impacto local” abarca, por

ejemplo, compensación a propietarios de tierra y cumplimiento y planes de mitigación ambiental. Para estos indicadores América del Norte tiene un rendimiento satisfactorio y las demás regiones presentan una tendencia similar al índice general de gobernanza, con excepción de Medio Oriente cuyo rendimiento en el respectivo subíndice es deficiente, reflejando una falla en torno a los mecanismos de protección local, y Asia Meridional con un rendimiento del impacto local mejor frente al índice general.

El componente de gestión de recursos se enfoca en la transparencia y responsabilidad del gobierno frente al manejo de los ingresos derivados de sus recursos naturales, especialmente regulación, normatividad y divulgación de las transferencias del gobierno. Este componente es uno de las más deficientes en todas las regiones en comparación con los demás.

El último componente y subcomponente respectivo del índice – condiciones generales de gobernabilidad, y control de corrupción – integran la gobernanza general del país con la regulación y práctica de las industrias extractivas, en dimensiones de efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estabilidad política, entre otros. Este indicador de control de corrupción sigue la metodología de los Índices de Gobernanza Mundial del Banco Mundial, y captura la percepción de ejecución del poder para beneficio de élites. Éstos son particularmente buenos en América del Norte y el control de la corrupción en Medio Oriente y son más débiles en Asia Meridional, Europa y Asia Central y en África. En LAC las condiciones de gobernabilidad es el componente con mayor calificación.

**Gráfico 18**



En síntesis, hay una gran heterogeneidad entre las diferentes regiones que producen industrias extractivas, e incluso dentro de las mismas regiones. Se evidencia, sin embargo, que mientras unas regiones han logrado que estas industrias tengan impactos positivos en el crecimiento, desarrollo y diversificación de sus economías, otras no lo han hecho. En particular, la región del Medio Oriente es muy dependiente de las IE. También lo son África y LAC, quienes no han logrado una diversificación de sus exportaciones. Por otra parte, en estas regiones la extracción de recursos no se ha traducido en forma clara en mejores indicadores fiscales, en mejor crecimiento y en mayor nivel de desarrollo. Esto se debe a la gobernanza débil, especialmente en África, y en menor medida en América Latina y el Caribe.

### 3 Gestión de las Industrias Extractivas

En este capítulo se hace una revisión de la literatura sobre las IE. Dado que ésta es demasiado extensa, se hizo una selección que se consideró relevante para los propósitos de este estudio. Se ilustran documentos que cubren todas o muchas de las áreas de buena gestión de los recursos a lo largo de la cadena de valor, y que, con base en experiencias de muchos países, proveen guías y buenas prácticas para mejorar la gobernanza. También se presenta la situación actual de las IE y los problemas de gobernanza en las regiones de América Latina y el Caribe y África.

Adicionalmente, se analiza la literatura y conocimiento en áreas puntuales de la cadena de valor como por ejemplo el adecuado manejo macroeconómico, distribución de los recursos derivados de las IE, inversión en las comunidades, el trabajo eficaz entre actores involucrados en las IE y el significativo involucramiento de los mismos en la gestión de las IE, el desarrollo del contenido local, la importancia del enfoque de género y recomendaciones para mitigar los efectos negativos en materia de conflicto y de corrupción y de impactos ambientales. Se seleccionaron estas áreas pues son aquellas en las cuales la literatura y las entidades ponen especial énfasis en forma recurrente<sup>13</sup>.

### **3.1 Buena gobernanza de las IE**

El Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de Naciones Unidas publicó un libro muy completo sobre las industrias extractivas que resulta de una amplia investigación de más de dos años (UNU-WIDER, 2018). El objetivo es fomentar el planteamiento de políticas y estrategias de desarrollo de las IE que permitan alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. Sobre la base de experiencias de algunos países, muestra las oportunidades y los retos del sector extractivo, especialmente en países en desarrollo, y ofrece recomendaciones que podrían ayudar en la consecución de dicho objetivo, aunque reconoce que no son garantía.

El libro parte de la premisa de que gestionar la riqueza de recursos es uno de los temas más importantes en la formulación de políticas en los países de ingreso medio y bajo. Hacerlo en forma adecuada puede producir enormes beneficios para las finanzas públicas —y por lo tanto para la expansión de los servicios públicos y la provisión de infraestructura— e incluso puede facilitar una transformación estructural de las economías de manera que aumente el empleo y los medios de sustento, y reduzca la pobreza. Al contrario, equivocarse en el manejo de los recursos puede conducir a graves impactos económicos, sociales y ambientales que pueden ser difíciles de revertir.

Plantea que hay muchos desafíos para los países ricos en recursos, no sólo para los gobiernos y sus socios internacionales que impulsan el proceso de cambio, sino también para la propia industria extractiva, las comunidades, las ONGs y la sociedad civil. Dadas las grandes dificultades para lograr un cambio positivo, el libro adopta una posición de "optimista realista".

En sus diferentes capítulos, el libro analiza el desarrollo y evolución de los minerales gas y petróleo en el contexto global, hace un completo recuento de la literatura académica sobre la maldición de los recursos, identifica los retos de política en el manejo macroeconómico de las IE, aborda el tema de las instituciones nacionales a cargo del manejo de las de estas industrias, muestra las preocupaciones y estructuras de la regulación a nivel internacional, e ilustra cómo se puede

---

<sup>13</sup> Existen muchas otras áreas en las que se ha generado análisis detallado como por ejemplo la forma adecuada de hacer los contratos (ej. "Guiding Principles for Durable Extractive Contracts", OECD Development Center, 2019); guías para llevar a cabo buenas negociaciones (ej. "Guidance to Assemble and Manage Multidisciplinary Teams for Extractive Contract Negotiations", OECD Development Policy Tools, OECD 2017).

capitalizar el impacto directo de las IE en un desarrollo sostenible y cómo se pueden capturar los beneficios económicos y sociales a nivel de las comunidades.

Los principales mensajes del libro son:

- Las industrias extractivas son importantes y seguirán siendo importantes economías en desarrollo.
- Las economías en desarrollo tienen un gran potencial para desarrollar sus recursos extractivos.
- Las estrategias deben ser guiadas por el realismo: ni la euforia ni la desesperación son útiles.
- Diversificar las economías es fundamental, pero difícil de lograr (la dependencia de la mayoría de los países de ingresos bajos y medios de sus recursos naturales ha aumentado en los últimos veinte años).
- Las mejores instituciones son vitales para el éxito, pero la creación de instituciones tecnocráticas tiene sus limitaciones<sup>14</sup>. La creación de instituciones eficientes juega un papel fundamental en temas como la política macroeconómica y fiscal, compañías estatales y fondos soberanos de inversión, equidad de género, manejo sectorial y de comunidades, estimulación de actividades de transformación de productos y regulación ambiental.
- El trabajo eficaz e inclusivo del gobierno con empresas buenas es fundamental, mientras que un gobierno ineficiente combinado con empresas no muy ortodoxas es un mal escenario. Estas alianzas positivas tienen la capacidad de promover un desarrollo sostenible a través de atención a comunidades, inclusión e impactos ambientales.
- Ofrecer una gobernanza eficaz e inclusiva es vital para mejorar los resultados en los sectores extractivos.
- Las compañías pueden mejorar sus prácticas con base en la experiencia acumulada.
- Hoy hay muchos más canales de apoyo a los países y compañías para mejorar los resultados de las IE. Organizaciones que proveen donaciones y sus diferentes alianzas han aumentado su involucramiento en el sector, entre otros objetivos para mejorar la gobernanza y remover obstáculos de economía política relacionados con las políticas de las IE. Así mismo, se han creado un número muy importante de iniciativas para establecer mejoras en la regulación de las industrias, mediante protocolos, marcos para políticas públicas, y monitoreo y evaluación de programas, entre otros.
- La acción climática creará nuevos ganadores y perdedores entre los sectores extractivos. El cambio climático es un reto para las industrias extractivas fundamentalmente con la transición de combustibles fósiles a energía renovable.

El Banco Mundial (2017a) hace también una contribución muy importante al conocimiento sobre IE que surge como respuesta a los retos que enfrentan los países ricos en estos recursos. Este libro recoge mucho del conocimiento que sobre recursos naturales y específicamente sobre IE se ha producido hasta ahora, tanto por el mismo Banco como por muchas otras entidades e iniciativas.

---

<sup>14</sup> En el documento se mencionan cuatro niveles de instituciones: integración social, regulación institucional, gobernanza, y distribución de recursos y empleo.

Con base en este conocimiento, presentado y analizado críticamente, se identifican las buenas prácticas en materia de políticas, instituciones y gobernanza que la experiencia internacional ha demostrado que son soluciones técnicas eficaces frente a los desafíos de las IE. Los autores enfatizan, sin embargo, que estas prácticas no deben verse como una camisa de fuerza y por el contrario son dinámicas y están en constante evolución, además de que deben adaptarse a cada contexto.

Para el Banco Mundial, la buena gobernanza requiere hacer las reglas correctas y una implementación adecuada por medio de un proceso con legitimidad. Esto cubre los siguientes elementos: contenido apropiado y adecuado de la normativa; implementación, supervisión y aplicación efectivas de las normas; y responsabilidad de los actores que hacen las reglas.

El libro trata en detalle los principios, medidas y técnicas disponibles hoy en día que permiten desarrollar una mejor gestión de los recursos de las IE en las cinco áreas de la cadena de valor de las IE que el Banco considera cruciales para el éxito del desarrollo de estas industrias:

- **Marcos legales, de política y contractuales** (incluye derechos de propiedad y contratos). Los principales hallazgos son: existe un amplio conocimiento disponible sobre los fundamentos de los marcos legales y reglamentarios de la industria; las políticas se están diferenciando cada vez más entre los diferentes segmentos del sector extractivo; los países progresivamente han definido mejor la naturaleza de los derechos del subsuelo concedidos y el alcance de cada etapa de la cadena, especialmente en los hidrocarburos.
- **Organización del sector e instituciones regulatorias.** Una organización del sector bien diseñada es aquella donde hay claridad sobre las funciones y responsabilidades de los organismos del sector en formulación de políticas, la elaboración de reglas y el monitoreo. Esto incluye claridad en las relaciones con agencias en otros sectores no extractivos.
- **Diseño fiscal y administración.** La eficacia de un régimen fiscal de IE depende de los objetivos establecidos para el sector, los instrumentos fiscales seleccionados para alcanzar esos objetivos, la claridad e integridad de las reglas tributarias para estas industrias establecidas de conformidad con la legislación fiscal general, y de la calidad de la administración fiscal.
- **Manejo y distribución de los ingresos.** Dos características de las IE crean desafíos para la gestión de ingresos: la capacidad de agotamiento del recurso que requiere de la identificación de un horizonte de tiempo (tiempo de la producción esperada y la probabilidad de encontrar nuevas reservas) y la volatilidad de los precios de los *commodities* que implica el desarrollo de un marco macroeconómico que suavice los impactos, los cuales pueden ser repentinos y de duración incierta. Hasta la fecha, la evidencia sugiere que esto a menudo ha fallado.
- **Implementación del desarrollo sostenible social y medioambiental.** Los temas relevantes son: participación significativa de las partes interesadas, canales para solucionar quejas y disputas, generación de confianza, involucramiento temprano y continuo, máximo acceso a la información, contexto legal, desarrollo de capacidades y asistencia técnica y reconocimiento

del largo plazo. El principal reto es diseñar e implementar políticas que aseguren que las inversiones del sector tengan impactos sociales y medioambientales positivos y sostenibles.

- **Hacia una buena gobernanza: transparencia y rendición de cuentas.** La transparencia, promoviendo la rendición de cuentas, minimizando el despilfarro y la corrupción, fomentando el debate democrático, guiando el manejo macroeconómico y mejorando el acceso a la financiación, es fundamental para la buena gobernanza en los sectores de la IE. En este sentido, para el Banco Mundial instituciones financieras internacionales deben seguir aplicando los objetivos de transparencia en los diálogos sobre préstamos y políticas con todos los Estados clientes ricos en recursos. Además, cuando proceda, deberían incluir compromisos de transparencia en las condiciones de préstamo.

Un aspecto importante que resalta el libro es que la inversión en los sectores de la IE tiene características que plantean desafíos a los hacedores de política. Hay diferencias significativas entre el petróleo y el gas, por un lado, y la minería, por otro, y de hecho dentro del propio sector minero, aunque también hay algunos los puntos de convergencia. Además, las características comunes y únicas de las IE deben reconocerse en el diseño de políticas e instituciones sectoriales.

Los autores enfatizan también que las reformas que hagan los países deberían estar guiadas por la colaboración, coordinación y consenso entre los niveles y agencias de gobierno, los diversos actores y los recursos para el desarrollo en un país. Adicionalmente, los esfuerzos a nivel nacional deben complementarse con cooperación entre gobiernos, organizaciones regionales y la comunidad internacional.

McKinsey (2013) hace un análisis amplio sobre cómo revertir la maldición de los recursos y maximizar los beneficios específicamente de las IE. El documento muestra la evolución de varias variables de los países productores y discute el desarrollo del pensamiento académico sobre la maldición o bendición de los recursos. El planteamiento general es que los países cuyas economías están impulsadas por recursos naturales, necesitan un nuevo modelo de crecimiento para transformar los resultados de éstos en prosperidad de largo plazo. El modelo que se propone se basa en los enfoques exitosos que algunos países han adoptado.

El modelo se basa en seis elementos fundamentales en tres etapas de la cadena de valor, y ofrece guías y recomendaciones puntuales en cada una de ellas.

- Etapa de desarrollo de los recursos: la construcción de las instituciones y la gobernanza del sector
- Etapa de captura de valor: desarrollar infraestructura, asegurar una política fiscal robusta y competitividad, y apoyar el contenido local
- Etapa de transformación del valor en desarrollo de largo plazo: decidir cómo gastar los ingresos con astucia y desarrollo económico

De acuerdo con los autores, las empresas extractivas también tienen que adoptar un nuevo enfoque en un panorama de los recursos que es dinámico y cambiante. Las relaciones con los gobiernos de los países donde operan son a menudo tensas y frecuentemente tienen incertidumbre sobre sus licencias y la renegociación de sus contratos. Los gobiernos también están bajo la presión de los ciudadanos para que obtengan una parte importante del desarrollo de los recursos naturales. A medida que la exploración y la producción se desplazan cada vez más hacia los países en desarrollo, las empresas podrían replantear su misión y pasar de la simple extracción a una asociación continua con los gobiernos anfitriones alrededor del objetivo de apoyar el desarrollo económico. El informe ofrece un conjunto de herramientas y enfoques para lograr este tipo de aproximación.

Naciones Unidas ha hecho un esfuerzo importante en identificar cómo las IE pueden contribuir a logros de las metas de desarrollo sostenible (ODS). UNDP (2015) hace un mapeo de esto y muestra que, aunque las IE pueden tener incidencia en los 17 ODS, impactan directamente 6 de ellas:

- ODS9 (Infraestructura, innovación e industrialización)
- ODS8 (Empleo y crecimiento económico)
- ODS7 (Acceso a energía y sostenibilidad)
- ODS6 (Agua potable y saneamiento)
- ODS15 (Protección de ecosistemas y biodiversidad)
- ODS13 (Acción contra el cambio climático)

También puede impactar el ODS1, reducción de la pobreza a través de pago de impuestos, inversión social en los más pobres, acceso a recursos, y empleo y cadena de valor.

Para lograr dicha contribución, los actores involucrados con las IE tienen diferentes roles. En el caso de la industria, las actividades e inversiones sociales deben estar alineadas con los planes de desarrollo nacional/local, deben contribuir con impuestos y con otras políticas públicas y deben ir más allá del cumplimiento legal en entornos de gobernanza débiles. Los gobiernos deben tener, marcos legales, regulatorios y de políticas alineados con planes nacionales de desarrollo sostenibles, monitorear y fiscalizar las regulaciones, manejar e invertir los beneficios, facilitar la inclusión, el diálogo y los procesos colaborativos y ejercer y promover la transparencia. Las comunidades, sociedad civil, academia deben apoyar con el desarrollo de capacidades y en proveer información y estadísticas. Finalmente, los socios del desarrollo, organizaciones multilaterales deben también apoyar el desarrollo de capacidades y la experticia, facilitar intercambio de experiencias y aprendizaje entre países y desarrollar estándares internacionales y nacionales.

Por otra parte, las dimensiones claves para una buena gobernanza y que los países transformen el bienestar que proporcionan los recursos naturales en desarrollo humano sostenible son:



- Marcos legales, de políticas e institucionales que aseguren la rendición de cuentas y transparencia de procedimientos y toma de decisiones por parte de los actores involucrados.
- Optimizar beneficios financieros mediante la generación de ganancias que balancee la maximización de beneficios y los retornos adecuados a los inversionistas; tendencia a moverse de un régimen de contratos a un régimen de licencias; uso de impuestos a los ingresos corporativos basado en beneficios netos como enfoque estándar; proporcionar datos abiertos y transparentes e información sobre ingresos y gastos; adoptar medidas anticorrupción; buscar equidad intergeneracional, es decir ahorrar para el futuro; e integrar el sector de IE con otros sectores económicos para optimizar y ampliar ganancias y contribuir al desarrollo económico.
- Maximizar beneficios socioeconómicos y un mayor crecimiento económico para lo cual se requiere realizar evaluaciones de impacto social; maximizar los vínculos con la economía local (aptitudes, trabajo, desarrollo empresarial); explorar el valor agregado (procesamiento y uso de los recursos naturales); apalancar la IE para catalizar la diversificación económica; proporcionar y compartir infraestructura; evitar impactos negativos en mujeres y niños; manejar la inmigración de trabajadores y buscadores de empleo; realizar consultas y toma de decisiones inclusivas, prevenir conflictos, proteger y respetar los derechos humanos, promover la consulta y consenso previos libre e informado.
- Minimizar impactos ambientales a través de hacer de manera continua Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE); adoptar regulaciones para todo el ciclo de vida de operación de las IE (permisos, exploración, extracción, cierre de la operación); controlar las emisiones y aumentar la eficiencia de recursos (agua, biodiversidad y ecosistemas, químicos, desechos, polvo, tráfico, etc.); considerar impactos del cambio climático; tener mecanismos para mitigar los impactos a la biodiversidad y ecosistemas.
- Manejar la transición post operación (cierre de minas) para lo cual se recomienda incorporar el cierre de minas al marco legal; diseñar el proceso de cierre de minas desde el inicio; asegurar rehabilitación progresiva; garantizar un mecanismo financiero establecido para financiar el cierre y rehabilitación; y considerar las dimensiones sociales y la transición de una dependencia de la IE.

A nivel regional, AfDB y AU (2009) presenta un diagnóstico completo de la evolución de los recursos de petróleo y gas en África, y analiza los retos y restricciones para su explotación. El documento provee recomendaciones que sirven para que los países utilicen los recursos de manera estratégica para acelerar crecimiento tanto exportadores como importadores netos y proporciona un marco con una visión coherente hacia el futuro que ayude a los gobiernos y las compañías en la toma de decisiones<sup>15</sup>.

El análisis enfatiza que, si bien ha habido ciertos progresos, especialmente en cuanto a los balances fiscales y las vulnerabilidades macroeconómicas, la región enfrenta varios retos hacia adelante. Por una parte, los indicadores de efectividad en la gobernanza como voz y responsabilidad,

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el documento, en los últimos 20 años las reservas de petróleo han crecido 25% y las de gas 100%.

inestabilidad política y violencia, imperio de la ley, calidad regulatoria y control de la corrupción y el manejo de los recursos son significativamente más débiles frente a otros países ricos en hidrocarburos. Por otra parte, los países son altamente dependientes de éstos y no tienen marcos fiscales adecuados que les permitan ahorrar en épocas de auge en los precios. Por ello, la volatilidad de los precios es un reto tanto para los países exportadores netos como importadores netos. Una de las particularidades de esta región es que si bien la mayoría de los países son ricos en estos recursos, la distribución de la producción es muy desigual, lo que hace que, en eventos de altos precios, se produzca una transferencia de riqueza de importadores netos a exportadores netos<sup>16</sup>.

Las recomendaciones principales son las siguientes:

- **A nivel continental:** un mayor involucramiento de Unión Africana y AfDB en proveer asistencia técnica a los países para mejorar el manejo de los recursos naturales.
- **A nivel regional:** promover integración regional en la explotación de hidrocarburos; construir infraestructura regional (ej. oleoductos); promover economías de escala en el sector especialmente en las industrias de downstream (refinerías); estimular a los países a adherirse a los principios de buena gobernanza e iniciativas de transparencia para el manejo de recursos; promover el intercambio regional de experiencias y conocimiento; promover el comercio intrarregional; y apoyar y promover el Fondo Africano de Petróleo.
- **A nivel de países exportadores:** promover el conocimiento y verificación de reservas probadas; manejar los hidrocarburos de manera sostenible ambientalmente; asegurar rentas óptimas (regalías, impuestos y otros) sobre la base de negociaciones justas y en contratos que sigan las mejores prácticas; promover la buena gobernanza, rendición de cuentas y transparencia, y acogerse a iniciativas internacionales que reducen la corrupción<sup>17</sup>; promover una mejor distribución de los recursos hacia las comunidades, promover la diversificación; promover políticas apropiadas, especialmente marcos fiscales, para evitar la enfermedad holandesa; fortalecer la capacidad humana, técnica e institucional; diseñar políticas de inversión adecuadas para atraer IED, pero a la vez proteger los recursos e intereses del país en el largo plazo; ahorrar el ingreso en exceso para futuras generaciones, por ejemplo estableciendo fondos soberanos o fondos de ahorro; buscar asesoría de actores y entidades continentales; y apoyar iniciativas regionales
- **A nivel de los países importadores:** identificar los efectos directos e indirectos de los elevados precios de *commodities*; limitar el pass-through a los precios; diversificar fuentes energéticas; y reducir la demanda y aumentar la oferta

En el caso de América Latina y el Caribe, CEPAL (2016) hace un análisis del vínculo entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento económico en la región. Parte de la premisa de que

---

<sup>16</sup> Esto podría mitigarse si los importadores vendieran otros productos a los exportadores, pero dada la poca diversificación de estas economías este efecto no se presenta.

<sup>17</sup> Por ejemplo EITI y African Peer Review Mechanism (APRM).

la gobernanza de los recursos que apoye exitosamente la puesta en marcha de un proceso de desarrollo sostenible con igualdad es hoy uno de los principales desafíos de la región, en un contexto de una importante dotación de recursos naturales<sup>18</sup>. Se resalta que LAC debería contar con una plataforma común para enfrentar los desafíos de la extracción de recursos naturales, como por ejemplo la puesta en marcha por la Unión Africana para África.

El documento pone de presente que los mayores ingresos provenientes de los recursos naturales permitieron que los países ricos en éstos disfrutaran de una mayor holgura fiscal que facilitó, en varios casos, la reducción de los saldos de deuda, la acumulación de reservas internacionales y la implementación de políticas anticíclicas frente a los impactos de la crisis financiera mundial de 2008. Sin embargo, la mayoría de los países de la región no han sabido capitalizar las bonanzas para generar cambios estructurales y procesos de desarrollo económico de largo plazo. Esto se debe, en buena parte, a que el modelo de gobernanza es preponderantemente cortoplacista en cuanto al uso de las rentas, lo cual es contradictorio con la naturaleza de no renovable de los recursos, en vez de dirigirse, a través de la inversión pública, hacia proyectos de largo plazo con alto retorno social y a generar condiciones más sostenibles para el desarrollo y el bienestar de las generaciones futuras. Además, los países siguen siendo altamente dependientes de los recursos naturales.

En el documento se hace un análisis de la evolución de algunos aspectos relacionados con la gobernanza de los recursos en la región, mostrando progresos y retos hacia adelante, y provee un conjunto de recomendaciones detalladas. A continuación se presentan los principales hallazgos.

**El manejo fiscal de los recursos naturales no renovables.** En materia tributaria la región ha avanzado en la adopción de impuesto sobre la renta con tasas diferenciales, así como otros gravámenes especiales a las empresas públicas o privadas dedicadas a la explotación de recursos no renovables, lo cual se ha reforzado mediante la introducción de nuevos instrumentos de recaudación. Dada la elevada volatilidad de los precios internacionales de estos recursos no renovables, varios países han adoptado instrumentos fiscales basados en el principio de progresividad en el sector de hidrocarburos, tales como impuestos, derechos, participaciones o contribuciones vinculadas a los precios o a las utilidades extraordinarias. Esto con el fin de imprimir mayor flexibilidad a los regímenes fiscales y asegurar una mayor participación estatal en las rentas generadas en estas industrias. Sin embargo, este tipo de instrumentos no se han adoptado en el caso de la minería, lo cual explica que en este sector los booms se han traducido en mayores rentas pero que no en mayores ingresos fiscales. A pesar de estos avances, ante la posibilidad de que se prolongue la tendencia decreciente de los precios internacionales de los productos primarios

---

<sup>18</sup> Actualmente, América Latina y el Caribe es la región que cuenta con las mayores reservas de petróleo probadas en el mundo después de Medio Oriente, siendo también importantes las de gas (20% y el 4% del total mundial, respectivamente). En cuanto a la minería, como resultado de las mayores inversiones en el sector, las reservas de varios tipos de minerales han crecido, llegando a representar a nivel mundial 42% de las reservas de plata, 41% de las reservas de cobre y 12% de las reservas de oro en 2014.

que inició alrededor de 2014, resulta útil revisar o ajustar el diseño de los regímenes fiscales aplicados.

**Dependencia de los recursos naturales.** Además de los problemas de volatilidad que genera la dependencia de los recursos naturales, está el argumento de que estos recursos deben servir de base para avanzar hacia nuevas actividades y sectores con grados mayores de sofisticación. Para ilustrar este aspecto se utiliza el índice de complejidad económica de Hidalgo-Hausmann, el cual se construye sobre la base de los indicadores de diversificación y ubicuidad (es decir, la capacidad de un país de producir bienes que muy pocos países producen) y de los gastos en I&D. En los dos casos se muestra que la región está muy rezagada frente a Asia y otros países avanzados ricos en recursos.

Adicionalmente, en comparación con otros países ricos en recursos, los países de LAC y el Caribe tienen un bajo nivel de exportaciones de productos manufactureros, con excepción de México, y un desempeño logístico superior a la media pero inferior a países como Sudáfrica, República de Corea y Turquía. Se muestra que ha habido una diversificación en términos de mercados con un crecimiento importante de Asia como receptor, pero no de productos. Incluso la CEPAL advierte que la región está pasando por un proceso de desindustrialización que resulta del excesivo interés en los recursos naturales que se generó con el auge de precios de las materias primas desde 2003. También se muestra que, a pesar de que ha mejorado, la infraestructura aún es deficiente y ha habido poca inversión.

**Conflictos relacionados con la extracción.** El documento destaca que la mayoría de los conflictos derivados de las actividades mineras que han surgido en muchos países de la región se originan primordialmente en sus efectos ambientales<sup>19</sup>. Sin embargo, también se han presentado conflictos por desplazamientos y reubicaciones sin consulta previa e informada con las comunidades afectadas, por disputas de precios en la compra de territorios, por la ocupación de territorios en zonas arqueológicas o con un acervo histórico, por la ocupación por parte de las empresas mineras de un territorio más extenso del concedido legalmente, y conflictos vinculados con violaciones de los derechos humanos como resultado de la lucha por los territorios y la resistencia de las comunidades afectadas a ceder sus tierras para la explotación minera. Una tarea también pendiente en la región es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales sobre la base de lo ya elaborado por órganos de las Naciones Unidas.

Finalmente, uno de los grandes costos que actualmente enfrenta la industria extractiva es el ambiental. Las principales razones del elevado pasivo ambiental son la minería ilegal, la bancarota

---

<sup>19</sup> Las fuentes de contaminación más frecuentes y de mayor impacto son la liberación de residuos de las operaciones mineras en cuencas, ríos, lagunas y napas subterráneas, entre otras fuentes de recursos hídricos, y el transporte de residuos tóxicos.

de compañías que impidió dar soluciones a los lugares que se contaminaron y al abandono de las instalaciones al término de la vida útil del yacimiento.

En términos generales, las recomendaciones de la CEPAL apuntan a fortalecer la capacidad de poner en marcha políticas anticíclicas para reducir su vulnerabilidad macroeconómica a los ciclos externos, sentando bases estables para la diversificación industrial y protegiendo el empleo de los sectores más vulnerables. Las siguientes son algunas de las más importantes:

- Construir una estrategia y una política de Estado de largo plazo para asegurar que los sectores extractivos contribuyan al logro de las metas nacionales de diversificación productiva, cambio estructural e inclusión social.
- Institucionalizar mecanismos de ahorro e inversión pública de largo plazo de las rentas provenientes de las industrias extractivas (ej. fondos de ahorro e inversión intergeneracionales y fondos de estabilización, entre otros).
- Asegurar mayor transparencia y control social sobre el manejo, uso e inversión final de los flujos de rentas provenientes de las actividades extractivas por parte de los gobiernos y las empresas
- Un manejo adecuado de la volatilidad macroeconómica asociada a los ciclos de precios y flujos de divisas (por ejemplo, mediante fondos de estabilización, reglas macrofiscales o políticas cambiarias).
- Actualizar los marcos tributarios vigentes para incorporar mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas extraordinarias durante los ciclos de auge de precios, y lograrlo sin perjudicar el dinamismo de inversión que vienen registrando estos sectores.
- Mejorar la capacidad para prevenir y resolver los conflictos sociales y ambientales que surgen en el proceso de desarrollo de los sectores extractivos.

### **3.2 Manejo macroeconómico adecuado**

El Fondo Monetario Internacional es una de las entidades que más se ha involucrado el tema del manejo macroeconómico y regímenes fiscales adecuados para la gestión de las IE. Entre los trabajos más relevantes está IMF (2012a) donde se presenta un análisis sobre cómo diseñar un marco adecuado de políticas para los países ricos en recursos naturales. Se argumenta que el desafío de este tipo de países es transformar la riqueza de los recursos en otros activos que apoyen el desarrollo sostenible, al tiempo que tengan mecanismos para manejar la volatilidad y el agotamiento de los ingresos.

El documento muestra que los principales problemas de los países ricos en recursos es que han ahorrado poco y han estado sujetos a los ciclos de auge-caída, lo cual se debe a que las políticas han sido procíclicas. Según el Fondo, si bien algo de consumo puede ser deseable dadas las necesidades apremiantes de los países en desarrollo, una alta proporción de los ingresos derivados de los recursos debería dirigirse al ahorro (en activos financieros si es temporal o en fondos

soberanos) y a la inversión doméstica, con el fin de generar ganancias duraderas en materia de desarrollo. Además, para evitar los ciclos de auge-caída, es fundamental suavizar el consumo y desvincular el gasto corriente de la dinámica de la volatilidad de los ingresos derivados de los recursos. El objetivo debería ser aumentar el gasto corriente de manera gradual y sostenible, al tiempo que aumentar aún más la inversión pública. Combinado con lo anterior, se deben utilizar instrumentos que permitan un manejo contracíclico, como por ejemplo las reglas fiscales. Un marco como este, reduce la volatilidad, mitiga los efectos de la enfermedad holandesa y provee las bases un desarrollo más sostenible.

Para lograr lo anterior, se necesitan regímenes fiscales adecuados. IMF (2012b) provee recomendaciones sobre regímenes fiscales para IE que permitan a los países aprovechar mejor el potencial de ingresos de estas industrias, en particular en países en desarrollo.

En términos generales el Fondo recomienda un régimen que incluya, como mínimo, regalías, un impuesto específico sobre la renta además del impuesto estándar sobre la renta de las sociedades, y una administración fiscal efectiva y transparente. Un régimen de este tipo garantiza que se generen ingresos para el gobierno desde el inicio de la producción y que éstos sean progresivos, es decir que aumentan a medida que se incrementan las rentas derivadas del aumento de los precios; al hacerlo, también puede mejorar la estabilidad y credibilidad del régimen fiscal (aunque también pueden ser necesarios procesos para que se permita la renegociación). El aspecto fiscal central es garantizar una participación "razonable" del gobierno en las rentas que surgen en las IE. Por "razonable" se entiende una repartición que proporcione a los inversionistas privados al menos un incentivo adecuado para explorar, desarrollar y producir; más allá de eso, las opiniones sobre la razonabilidad bien pueden diferir.

El IMF reconoce que existen diferencias importantes entre los sectores del petróleo, el gas y la minería y entre los países, por lo cual no hay una receta única. Además, muchos países en desarrollo tienen un gran número de mineros artesanales especialmente de oro y piedras preciosas, que tienen características muy particulares.

El instituto WIDER de la Universidad de Naciones Unidas (2018) destaca también que el manejo de los recursos naturales viene acompañado de un ajuste en las políticas fiscal, monetaria y de tasa de cambio, ya que esto afecta variables macroeconómicas como la inversión, las exportaciones y los ingresos del gobierno. Algunas observaciones que se plasman en el documento son:

- El tamaño de estas variables relativo al tamaño de la economía influye en el peso de los efectos macroeconómicos de los recursos
- La relevancia de la duración de los recursos naturales se observa en la cadena de transformación de activos: exploración y producción, su valor monetario y transferencia como

fuentes de ingresos a los gobiernos – como impuestos o regalías – y el resultante activo de valor en forma de inversión que desencadena en el desarrollo de la sociedad

- Las finanzas públicas presentan volatilidad ante la variabilidad de las ganancias por recursos naturales

Por otro lado, el gasto total de la economía debe estar en línea con la capacidad de producción de recursos, esto para evitar, entre otras cosas, aumentos en los precios domésticos. Mediante la política fiscal se puede idear una secuencia de decisiones de política para controlar el gasto privado, además del gasto público que está en manos del gobierno. Otras decisiones fiscales en torno a las proyecciones de los ingresos gubernamentales abarcan los préstamos anticipados del gobierno, la magnitud del gasto y ahorro, y el destino de estos ahorros.

UN (2017a) también ofrece un análisis muy comprehensivo de la tributación en las IE que se recoge en un Manual destinado a proporcionar guías, y que abarca una temática muy amplia. Uno de los temas que se analizan es el de los tratados tributarios firmados por los países, con el argumento de que éstos deberían tener en cuenta aspectos específicos de las IE. De no hacerlo, los países podrían quedarse sin herramientas internas necesarias para obtener los ingresos de estas industrias. Los modelos que son utilizados para la negociación de dichos tratados son el de Naciones Unidas (United Nations Model Convention, 2017) el de la OECD (Development Model Tax Convention, 2014) y el US Model Convention (2016).

Dentro de las recomendaciones que hace es que los países deberían tener un régimen tributario especial para las IE y describe los instrumentos que podrían adoptar, entre otros, bonos para obtener el derecho a explorar y extraer los cuales son pagados una sola vez, regalías, contratos de producción compartida. También ofrece a los hacedores de política en los países en desarrollo opciones sobre tributación de transferencias indirectas de activos al interior de las IE y muestra las ventajas y desventajas de cada una de ellas. Esto ayuda en la decisión de si un impuesto debe aplicarse a las ganancias de capital en las industrias y, en caso afirmativo, en qué circunstancias. El libro también brinda elementos para la decisión de qué porción de los ingresos de los recursos debe ir al Estado (fiscal take), teniendo en cuenta tanto los intereses soberanos como las características e incentivos a las empresas del sector privado. Con esto, provee elementos para el diseño y aplicación de una política tributaria y una contribución total de las industrias que sean sostenibles. Finalmente, el libro provee recomendaciones sobre aspectos de la negociación y renegociación de los contratos y sobre la política del IVA en las IE.

### **3.3 Distribución justa de los ingresos de los recursos**

Además de la importancia de la repartición de recursos entre los gobiernos y el sector privado, otro aspecto crucial para que se logren beneficios de largo plazo de las IE es una repartición adecuada de los recursos derivados de las mismas entre los niveles nacional y subnacional. De hecho, existe evidencia en algunos países de que un diseño deficiente del reparto de los ingresos exagera, en

lugar de mitigar, conflictos violentos y corrupción. Con base en la revisión de las experiencias internacionales y de un análisis sobre la eficacia de regímenes jurídicos y fórmulas de distribución de los ingresos, NREGI y UNDP (2016) ofrecen diez recomendaciones para diseñar sistemas de distribución de los ingresos justos y estables. Éstas se concentran en las siguientes áreas:

- **Insistir en objetivos claros.** El régimen no tiene que tener un objetivo único, pero los objetivos sí deben estar muy claros en las políticas y en la legislación.
- **Alinear el Sistema de repartición de los ingresos con los objetivos.** Se trata de alinear las asignaciones de recaudo de impuestos o la fórmula de transferencia intergubernamental con los objetivos del sistema. Por ejemplo, un sistema destinado a beneficiar a entidades subnacionales afectadas por la extracción de recursos debe tener como meta específicamente esas entidades y definir las adecuadamente. Del mismo modo, si el objetivo es reducir la pobreza, se debe introducir un indicador explícito de pobreza en la fórmula.
- **Tener presente las responsabilidades de gasto.** En general, la descentralización de los ingresos fiscales debe estar alineada con el costo del presupuesto asignado, por ejemplo, con los costos de prestación de servicios públicos. Esto evita un aumento de los salarios y de la inflación que podrían generarse cuando los ingresos son muy superiores al costo de las responsabilidades locales. También evita un provisionamiento insuficiente de servicios esenciales cuando los ingresos son inadecuados.
- **Escoger los canales e instrumentos fiscales apropiados.** Al asignar o transferir los ingresos de recursos a las autoridades subnacionales, los gobiernos deben considerar qué tan fácil que es para ellas calcular, recaudar y verificar flujos de ingresos particulares. Las regalías, por ejemplo, son generalmente más simples de calcular, recaudar y verificar que los impuestos sobre la renta de las empresas.
- **Suavizar las transferencias.** Transferencias muy elevadas o impredecibles pueden desestabilizar las economías locales. En este sentido, es fundamental que los gobiernos provean fuentes de recursos predecibles y estables, o bien proporcionen herramientas para manejar la volatilidad como fondos de ahorro soberanos.
- **La fórmula de las transferencias debe ser simple y ejecutable.** Debe permitir que las autoridades locales verifiquen con facilidad su cumplimiento. La simplicidad también evita la corrupción.
- **Permitir algo de flexibilidad al sistema.** Una vez se establece, las decisiones de repartición de recursos son difíciles de modificar. Sin embargo, las circunstancias relacionadas con los recursos pueden cambiar y es necesario que se puedan hacer ajustes al sistema.
- **Codificar la fórmula en una ley.** Esto da credibilidad, estabilidad y ayuda a su cumplimiento.
- **Hacer la repartición de recursos un proceso transparente y con supervisión independiente.** Los gobiernos subnacionales sólo pueden saber si están recibiendo la parte de ingresos por recursos que les corresponde si pueden verificar el valor de los ingresos recaudados de las minas y los campos petroleros en sus territorios. De no ser así, se puede



perder la confianza de las entidades territoriales frente al Gobierno central y esto impediría que se puedan cumplir los objetivos que persiguen las transferencias.

### **3.4 Inversión en comunidades**

Otro de los aspectos cruciales para que las IE contribuyan con un desarrollo de largo plazo y con el logro de los ODS, es a través de una adecuada inversión de las compañías privadas en las comunidades de las zonas donde operan. Vale decir que el involucramiento de las compañías con las comunidades ha tenido una evolución importante en cuanto a las prácticas y se ha generado mucha investigación y conocimiento. Se ha transitado de la filantropía y las donaciones (las cuales se han probado no ser efectivas) a la necesidad de realizar inversiones sociales en las comunidades que sean sostenibles.

Hay varios aspectos que la literatura considera como fundamentales para que estas inversiones sean exitosas: Por una parte, un involucramiento significativo de las comunidades durante todo el proceso de las inversiones y el ciclo de los proyectos, el cual se trata en detalles en la sección 3.6. Por otra parte, las inversiones sociales deben diseñarse como un caso de negocio que genera un “valor compartido”, es decir que vincula las actividades de inversión con las competencias y objetivos del negocio, y genera simultáneamente beneficios para las comunidades. El desarrollo de contenido local (sección 3.7), es una pieza fundamental de la creación de valor compartido. Adicionalmente, para que las inversiones sean sostenibles en el largo plazo y no creen dependencia de las compañías, es importante una apropiación por parte de las comunidades de los proyectos y un empoderamiento. Para todos los elementos anteriores se lleven a cabo de manera exitosa, es necesario fortalecer las instituciones locales y desarrollar capacidades en varios niveles, uno de los temas que se ha vuelto fundamental tanto para las compañías como para las instituciones financieras y otras instituciones que brindan apoyo en el sector de IE.

Con base en la amplia experiencia de sus clientes, además de los planteamientos de otras entidades internacionales, el IFC desarrolló una visión más moderna y eficiente de las inversiones sociales en las comunidades y diseñó un conjunto de buenas prácticas que se recogen en un manual (IFC, 2010). De acuerdo con éste, los elementos claves para obtener mejores resultados en materia de inversión social son que ésta sea estratégica, alineada, que cuente con la participación de varios actores, sostenible, y medible y comunicable.

#### **Estratégica**

- Las inversiones deben basarse en una estrategia bien definida (objetivos, criterios, líneas directrices) ligada a los objetivos del negocio, y considerar los riesgos y de las oportunidades
- Se deben plantear objetivos tanto de corto como de largo plazo, los cuales pueden lograrse a través de la mezcla de diferentes tipos de inversiones
- Las inversiones deben enfocarse selectivamente en algunas áreas de gran impacto

- Se debe mirar más allá de los recursos financieros y considerar cómo se puede hacer un mejor uso de los activos de la compañía, recursos, experiencia, conocimiento, y relaciones que beneficien a las comunidades
- La estrategia debe evolucionar con las fases del negocio y tener diferentes aproximaciones a lo largo del ciclo de negocios

### **Alineada**

- Alinear los objetivos estratégicos de las inversiones deben alinearse con las prioridades de desarrollo de las comunidades, la sociedad civil y los gobiernos local y nacional, con el fin de crear valor compartido
- Las inversiones deben estar coordinadas con otras políticas y prácticas de la compañía que afectan a las comunidades, por ejemplo, la contratación local y la política de compras
- Se debe promover la coordinación de diferentes áreas de la compañía, y buscar el compromiso de apoyar los objetivos de la inversión en las comunidades por parte de todas las unidades de negocio que interactúan con actores locales

### **Participativa**

- La compañía se debe posicionar como un socio en procesos en los que participan múltiples actores, más que como el principal actor en promover el desarrollo local
- Esta aproximación participativa, si bien reduce el control de la compañía, genera valor al construir apropiación a nivel local y complementariedades alrededor de interés comunes
- Se debe apoyar a las comunidades y a los gobiernos locales en definir y cumplir con los objetivos de desarrollo y aspiraciones a través de una planeación y toma de decisiones participativa

### **Sostenible**

- Se debe evitar la dependencia y promover la autosuficiencia con el fin de crear beneficios de largo plazo que pueden mantenerse sin el apoyo de la compañía
- Es importante considerar una estrategia de salida (o cesión) viables de la compañía en el diseño de los proyectos
- Es fundamental invertir en la creación de capacidades, procesos participativos y desarrollo organizacional que permita a las comunidades, instituciones y actores locales tomar progresivamente mayores roles y responsabilidades
- Se debe procurar reforzar, más que reemplazar, procesos e instituciones locales

### **Medible y comunicable**

- Es importante medir el retorno de las inversiones tanto para la compañía como para la comunidad
- Se deben utilizar los resultados de la inversión, así como indicadores de impacto para medir la cantidad y calidad de los cambios derivados de la intervención

- Se aconseja hacer seguimiento a las percepciones de la comunidad para tener retroalimentación en tiempo real sobre el desempeño
- Los métodos de evaluación y monitoreo deben ser participativos con el fin de construir confianza y que las comunidades se apropien de los resultados
- Es esencial comunicar proactivamente el valor generado por las inversiones a audiencias internas y externas

### **3.5 Trabajo efectivo entre diferentes actores**

Otro aspecto crucial para que el sector extractivo contribuya efectivamente a un desarrollo de largo plazo competitivo, diversificado y sostenible en los países, es que exista un trabajo conjunto entre los gobiernos anfitriones, el sector privado, las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil. A raíz una serie de consultas con estos actores en los países productores de IE, la OECD encontró deficiencias en la interacción entre ellos.

El trabajar conjuntamente para crear soluciones innovadoras, colaborativas y mutuamente beneficiosas para la gobernanza los recursos naturales y el desarrollo, exige prioritariamente la articulación de los procesos y mecanismos adecuados que faciliten la alineación de los diferentes actores en torno a las prioridades y los objetivos que generen beneficios para todas las partes involucradas. En este contexto la OECD (2016a) diseñó un marco que articula la secuencia de las acciones necesarias para permitir la formulación integrada de políticas, junto con la formulación e implementación de estrategias de colaboración para la creación de valor compartido. El documento define las funciones y responsabilidades de los gobiernos anfitriones y de las industrias extractivas que apoyan unos mecanismos de gobernanza diseñados para mejorar la eficiencia, fomentar la participación y la rendición de cuentas mutua. Los siguientes son los pasos recomendados:

- PASO 1. Adoptar una estrategia integral con una visión de largo plazo para construir economías competitivas y diversificadas, y crear valor compartido en el país a partir de los recursos naturales. La idea es que los gobiernos identifiquen las expectativas que tienen sobre el sector de IE y su contribución al logro de objetivos estratégicos a largo plazo, y articulen políticas apropiadas que apoyen el desarrollo sostenible. Si bien es el gobierno es quien debe diseñar la estrategia, ésta debe ser incluyente e involucrar a todas las partes interesadas no gubernamentales.
- PASO 2. Construir una base de conocimiento para la toma de decisiones a través de un proceso participativo. Con el fin de aprovechar el potencial para maximizar los beneficios socioeconómicos, y dado que la demanda de mano de obra, bienes, servicios y otros insumos varía significativamente a lo largo del ciclo de proyectos del sector extractivo, es necesario desarrollar un entendimiento común del contexto local. Sólo es posible tomar decisiones informadas si éstas se basan en una evaluación precisa de las condiciones económicas locales, las capacidades y las prioridades. Esto puede hacerse mediante una evaluación colectiva

temprana de las necesidades del sector y las oportunidades de desarrollar complementariedades con otros sectores; identificar vínculos entre las actividades productivas y las brechas existentes para determinar dónde y cómo se puede crear el valor. El examen preliminar y la recopilación de datos deben tenerse en cuenta en cualquier curso de acción, incluida la elección de medidas e instrumentos de política adecuados para promover la creación de valor compartido.

- PASO 3. Desbloquear oportunidades para la creación de valor compartido en el país. Las oportunidades para la creación de valor compartido en el país están en la demanda de personal específico del sector y de bienes y servicios. Los proyectos del sector extractivo también se pueden aprovechar para desarrollar infraestructura multipropósito y multiusuario, lo que permite crear vínculos sistémicos y diversificación económica, así como un acceso asequible a la energía y el agua. Estas medidas combinadas pueden generar un impacto positivo en la creación de empleo, el desarrollo de capacidades y la reducción de la pobreza.
- PASO 4. Apoyar y contribuir a la innovación. La innovación en el sector extractivo también puede dar lugar a nuevos productos y servicios para los países anfitriones, y crear nuevas ventajas comparativas e impulsar las exportaciones y la diversificación. Si un país utiliza su dotación de recursos manera adecuada, con el tiempo éstos serán proporcionalmente menos importantes dentro de la economía.
- PASO 5. Establecer sistemas eficaces y transparentes de monitoreo y evaluación, y revisar regularmente la estrategia colaborativa.

### **3.6 Involucramiento significativo de actores locales**

Otro tema al cual las instituciones financieras y otras entidades internacionales le han dado mucha importancia es a la participación o involucramiento significativo de las partes interesadas<sup>20</sup>. Esta participación se da tanto entre partes interesadas a nivel nacional como a nivel de los actores de las comunidades. El argumento detrás es que una participación o involucramiento significativo conlleva menores impactos negativos de las operaciones y mayores contribuciones de las IE al desarrollo.

El tema de “Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información” es uno de los Estándares Ambientales y Sociales de muchas IFIs, como se ve en la siguiente sección, pues se reconoce la importancia de la interacción abierta y transparente entre el prestatario y las partes interesadas afectadas por el proyecto, un elemento esencial de las buenas prácticas internacionales. El principal argumento es que la participación significativa, continua y eficaz de las partes

---

<sup>20</sup> Están, entre otras, las comunidades locales potencialmente afectadas, poblaciones indígenas, gobiernos locales, ONGs, sociedad civil, trabajadores locales.

interesadas puede mejorar la sostenibilidad ambiental y social de los proyectos, incrementar la aceptación de las compañías, y así contribuir significativamente al éxito de sus objetivos y ejecución.

Para la OECD (2017), por ejemplo, lograr una participación significativa y adecuada de las partes interesadas es particularmente importante en el sector extractivo, ya que su operación está asociada con grandes inversiones financieras y de infraestructura, producción, un ciclo de vida del proyecto largo y amplios impactos sociales, económicos y ambientales. En este orden de ideas, la organización proporciona orientación práctica para las compañías de las IE para hacer frente a este reto. Ésta se basa en estándares de la OECD y otros estándares que son relevantes para la participación de las partes interesadas y la debida diligencia.

Esta orientación abarca los procesos y pasos para asegurar que la participación de las partes interesadas sirva eficazmente en su función de evitar impactos adversos de la operación. Proporciona recomendaciones para la planificación corporativa, que se hace a nivel de la dirección, sobre cómo garantizar que la participación de las partes interesadas se priorice adecuadamente a nivel de la organización. Adicionalmente provee recomendaciones al personal en el terreno, el principal enfoque y la parte más importante de la guía. Propone también un marco de monitoreo y evaluación de las actividades de participación de las partes interesadas y proporciona orientación sobre la participación con los pueblos indígenas, mujeres y mineros artesanales, dado que se trata de grupos vulnerables.

En términos generales, plantea que el involucramiento significativo de las partes interesadas se refiere a la participación de doble vía, llevada a cabo de buena fe, receptiva y continua,

- **Doble vía:** significa que las partes expresen libremente opiniones, compartan perspectivas y escuchen puntos de vista alternativos para llegar a un entendimiento mutuo. Incluso que participen en la toma de decisiones.
- **De buena fe:** significa que las partes se comprometen con la intención genuina de entender cómo los intereses de las partes interesadas se ven afectados por las actividades de las compañías
- **Receptiva:** significa que hay un seguimiento de los resultados de las actividades de involucramiento de las partes interesadas a través de la implementación de los compromisos acordados por ellas, garantizando que los impactos adversos se abordan adecuadamente, incluso mediante la provisión de correctivos cuando las compañías hayan causado o contribuido a los impactos, y que las opiniones de las partes interesadas se tengan en cuenta en las decisiones del proyecto
- **Continua:** significa que las actividades de participación de las partes interesadas continúan a lo largo del ciclo de vida de una operación y no son un esfuerzo único

Vale decir que se recomienda la adopción de estos estándares por parte de los miembros, pero no es de obligatorio cumplimiento<sup>21</sup>.

Además de mitigar los efectos negativos, otra de las razones para llevar a cabo un involucramiento significativo es para lograr una mayor efectividad de las inversiones que las compañías hacen en las comunidades. La literatura sobre este tema ha destacado éste como un aspecto de la mayor importancia para el éxito de dichas inversiones.

Lo que se busca es trabajar más de la mano con las comunidades y decidir las prioridades y programas con ellas (y no para ellas). Esto aumenta la probabilidad de éxito de las inversiones en la medida en que fomenta la apropiación de los proyectos y el empoderamiento por parte de las comunidades, y por ende garantiza la sostenibilidad de los mismos en el largo plazo.

La literatura más reciente sobre inversiones en las comunidades (IC) (ej. IFC, 2010 y UNU-WIDER, 2017) muestra que el involucramiento continuo y de calidad de los actores locales o de la comunidad es fundamental para lograr un impacto en los programas de IC. Incluso, este involucramiento debe ir más allá de realizar consultas con las comunidades sobre prioridades y el impacto de proyectos, y más bien se trata de hacerlas partícipes del diseño de los programas y de la toma de decisiones. Este concepto es lo que se conoce como el desarrollo impulsado por las comunidades (community-driven approach)<sup>22</sup>, donde los actores locales son también impulsores de las iniciativas y participan en la toma de decisiones y en la implementación. Esta visión parte de la idea de que las comunidades tienen capacidades, pueden participar en definir su estrategia de desarrollo y deben ser responsables de su propio éxito. Además, genera empoderamiento y apropiación de los proyectos por parte de las comunidades, lo que garantiza la sostenibilidad de las inversiones.

De hecho, las compañías se han movido hacia esquemas más participativos (bottom-up), trabajando más estrechamente con las comunidades, ONG y gobiernos locales. En este contexto, la compañía pasa de ser el jugador central en el proceso de IS, a tener un rol a convertirse de catalizador en los procesos de los actores locales y de facilitar que las inversiones se diseñen adecuadamente y ejecuten.

Sin embargo, en muchos casos las comunidades no están capacitadas para tener una participación efectiva en estos procesos. Es por esta razón que una parte importante del apoyo que prestan

---

<sup>21</sup> Esta guía forma parte de la Declaración de Inversiones. No todos los adherentes a esta Declaración respaldan los estándares considerado en esta Guía.

<sup>22</sup> Los principios claves del Community-Driven Development son: i) participación local de hogares y comunidades en la toma de decisiones sobre el desarrollo (se parte de la base de que tienen la capacidad de definir su destino), ii) empoderamiento y apropiación por parte de la comunidad apoyado por el desarrollo de capacidades; iii) representación e inclusión social donde se incluya a todos los grupos de la comunidad; iv) gobernanza y transparencia en las actividades de desarrollo.

entidades como el IFC y el UNDP al sector privado es en la creación de capacidades a nivel local para que este proceso participativo sea beneficioso para las partes y tenga mayores impactos en el desarrollo, lo que a su vez beneficia a las compañías.

### **3.7 Desarrollo del contenido Local**

Las políticas de contenido local (LCP) se introdujeron por primera vez a principios de la década de 1970 y van desde restricciones a las importaciones hasta la intervención directa del Estado en los sectores de petróleo y gas. Con el tiempo, el objetivo de los LCP ha evolucionado hacia la creación de encadenamientos hacia atrás (ej. proveer insumos a la economía local a través de la transferencia de tecnología, la generación de valor agregado en los sectores la oferta nacional, la creación de oportunidades de empleo local y el aumento del empoderamiento y el control locales) para crear encadenamientos hacia adelante (ej. el procesamiento de la producción del sector antes de la exportación por ejemplo a través del establecimiento de refinerías, la industria petroquímica y la producción de fertilizantes).

Dado el potencial de las LCP para sacar un mejor provecho de las IE y estimular el desarrollo económico, aliviar la pobreza y contribuir con los ODS, buena parte de las IFIs y otras entidades han prestado particular atención y análisis a este tema. De hecho, como se ve más adelante, parte del apoyo que ofrecen tanto a los gobiernos como a el sector privado en el sector extractivo se concentra en esta área.

Las políticas de contenido local se abordan bajo dos perspectivas: desde el punto de vista de los gobiernos que consiste en el tipo de medidas que pueden adoptar para fomentar el contenido local del país, y desde el punto de vista de las compañías donde el énfasis es en los retos y las oportunidades que enfrentan para incrementar el contenido local de las regiones donde operan.

Existen varias definiciones e interpretaciones sobre el concepto de contenido local. Sin embargo, como lo plantea NREGI (2013) la pregunta clave es si una compañía contribuye a construir capital económico a los niveles nacional y subnacional y si, al hacerlo, apoya los objetivos de política pública.

Varios gobiernos nacionales han aprobado normas y leyes de contenido local que obligan y/o incentivan a las empresas extractivas a utilizar productos, empresas, recursos y trabajadores locales, e incluso algunas veces lo incluyen como parte de acuerdos de participación en la producción. Muchas compañías también han implementado sus propias políticas de contenido local. Sin embargo, la literatura resalta que la eficacia de estas políticas no es clara, en parte debido a que los países anfitriones no cuentan con oferta de los insumos requeridos por las industrias (muchas veces sofisticados) o bien con las capacidades y habilidades necesarias. También se ha encontrado que, en algunos casos, se puede prestar para incentivar la corrupción. UNU-WIDER (2018) también muestra que, en países con ingresos bajos, el aumento del contenido local puede

ser obstaculizado por la baja capacidad de los proveedores. Por esta razón las compañías juegan un papel crucial en generar capacidades y obtener beneficios como la reducción de costos (transporte y periodos de espera). También advierte que el aumento del costo económico de las LCP puede resultar en una disminución en el flujo de ingresos del gobierno por impuestos e inversión.

Con el propósito de hacer de estas políticas un instrumento más efectivo, muchas entidades han identificado buenas prácticas y han diseñado guías sobre un buen diseño e implementación de contenido local.

El Banco Mundial realizó en 2013 un estudio detallado sobre la evidencia del impacto de dichas políticas con base en la experiencia de 48 países, y concluyó que el diseño de las LCP no siempre está guiado por principios de eficiencia y de intentar corregir fallas de mercado, y más bien éstas responden a motivaciones políticas (2013a). También encontró que países nuevos productores, con economías menos desarrolladas, tienden a adoptar políticas que imponen metas de contenido local que a su vez limitan las opciones de escogencia de los inversionistas de cuanto a insumos y fuerza laboral.

El Banco sugiere que los países que quieren adoptar LCP deberían tener en consideración los siguientes elementos:

- La coherencia de las LCP con otras políticas de desarrollo económico
- Abordar las ineficiencias el mercado
- Promover la competencia y el surgimiento de una economía doméstica eficiente
- Fomentar la tecnología
- Apoyar el desarrollo de habilidades locales
- Evitar imponer altos costos administrativos para el cumplimiento de las LCP
- Ayudar a desarrollar clusters y sinergias comerciales regionales
- Definir de forma clara y realista los objetivos de los LCP
- Estimar los costos y beneficios de varias políticas
- Contar con una coordinación entre las agencias del gobierno y responsabilidades institucionales para un seguimiento y monitoreo claros y efectivos

NRGI (2013) ofrece también una visión general de las diversas políticas y prácticas adoptadas por los gobiernos y la industria para aprovechar los beneficios del contenido local en las IE. También discute algunos ejemplos prácticos de iniciativas lideradas por los gobiernos con participación voluntaria en la industria, así como marcos legales internacionales y marcos de política sobre derechos de las poblaciones indígenas. Encuentra que los países con bases industriales pequeñas y menor calificación de la mano de obra tienden a tener legislaciones más débiles. El documento ofrece las siguientes guías concretas para el diseño y monitoreo de políticas de contenido local:



### Guías para el gobierno

- Desarrollar planes nacionales y subnacionales de corto, medio y largo plazo
- Alinear los planes de contenido local con los planes subnacionales de desarrollo
- Explorar y establecer diferentes mecanismos de fondeo
- Establecer metas de contenido local
- Simplificar los procesos de negocios
- Especificar un sistema de monitoreo de las obligaciones de las compañías
- Definir las obligaciones legales y marcos uniformes para todas las compañías
- Tener instituciones de vigilancia con experiencia en la materia

Según la entidad, las tendencias en cuanto a buenas prácticas para la industria son: aumentar el acceso de las empresas locales a las oportunidades derivadas del negocio, desarrollar asociaciones y acuerdos estratégicos, involucrar activamente y apoyar a las comunidades, identificar y clasificar la capacidad productiva local y apoyar directamente el desarrollo de negocios locales.

### Guías para las compañías:

- Llevar a cabo un diagnóstico de la oferta y demanda de capacidades
- Desarrollar una estrategia clara de contenido local
- Producir reportes de auditoría frecuentes y transparentes
- Propiciar políticas de contenido social sanas
- Crear el espacio para el diseño de políticas de contenido local con la participación de las comunidades
- Revisar y monitorear el cumplimiento por parte de los gobiernos

McKinsey (2013) también identifica principios claves para la efectividad de las políticas de los gobiernos y de las compañías de contenido local.

### Gobierno:

- Saber dónde está el valor y dónde están los trabajos
- Entender la ventaja competitiva
- Evaluar cuidadosamente el costo de oportunidad de la intervención regulatoria
- No solo regular sino facilitar
- Hacer seguimiento del progreso en cuanto al cumplimiento

### Compañías privadas:

- Comprender el punto de partida
- Organizarse para el contenido local
- Participar con el gobierno de forma proactiva
- Apoyar el desarrollo de capacidades

Otras entidades como el IFC (2010) y IPIECA (2016) también ofrecen guías y recomendaciones muy concretas dirigidas específicamente a las compañías de petróleo y gas. En el tema de las inversiones en las comunidades por parte de las compañías el contenido local es un instrumento fundamental para lograr inversiones sociales más estratégicas y sostenibles, diseñadas por las compañías como un “caso de negocio” que genera un “valor compartido”. Esto es, que vincula las actividades de inversión con las competencias del negocio, generando simultáneamente beneficios para las comunidades. Esto incluye, por ejemplo, el desarrollo de proveedores locales, iniciativas de desarrollo de capacidades, provisión compartida de infraestructura e inversión en actividades que generen ingreso y desarrollo empresarial.

### **3.8 Enfoque de género**

El tema del papel de las mujeres en las IE se ha vuelto de gran relevancia. Por una parte, porque existe evidencia de que los hombres se ven más beneficiados y las mujeres más afectadas por estas actividades y, por otra parte, porque éstas ofrecen grandes oportunidades para las mujeres. Además, la evidencia muestra que la participación de las mujeres y la equidad de género ha emergido como una de las condiciones preexistentes para generar resultados óptimos de desarrollo.

El Banco Mundial (2013b) llevó a cabo un estudio a través de encuestas con múltiples actores en diferentes países con el fin de identificar el papel de las mujeres en las IE, las brechas frente los hombres y evaluar posibles soluciones. Encontró que tanto los hombres como las mujeres tienden a percibir que los ingresos petroleros profundizan las brechas de desigualdad en su sociedad: entre las poblaciones urbanas y rurales, entre ciudadanos que están bien conectados con el gobierno y otros que no lo están, y especialmente entre los géneros.

En términos generales, los principales hallazgos son que las mujeres tienen dificultades en hacer oír sus voces, en un entorno en el que la mayoría de las decisiones y políticas son diseñadas e implementadas por hombres. Además, se trata de estructuras patriarcales en las que las mujeres son las responsables de la salud, alimentación y bienestar de la familia y están al cuidado de niños y adultos mayores, y como resultado son ellas quienes asumen las consecuencias de los impactos sociales, económicos y ambientales de las IE (polución, pérdida de tierras, aumento de la prostitución y consumo de alcohol, y la exclusión de facto de las mujeres de las consultas y del acceso a nuevas fuentes de ingresos que entran al hogar).

El documento hace énfasis en que invertir en las mujeres es lo más inteligente y además lo correcto, y sugiere que cualquier intervención que no intente alinear los intereses de la comunidad (incluyendo y especialmente a las mujeres) tenderá a fracasar.

Especialmente se argumenta que las mujeres deberían tener oportunidades de empleo en las compañías, desarrollar emprendimientos, mejorar los niveles de educación y tener una mayor participación en la toma de decisiones. Esto tendría varias ventajas no solamente para el desarrollo

de la comunidad sino también para las compañías. De hecho, mejorar la contribución económica de las mujeres tiene efectos muy productivos en la productividad. Los principales argumentos son los siguientes:

- **El empleo de las mujeres conlleva ganancias para la comunidad:** le evidencia muestra que cuando las mujeres tienen empleo o están empoderadas para manejar las finanzas del hogar invierten más en educación, salud, nutrición para sus familias, e invierten los ingresos de nuevo en sus comunidades gastando en alimentos nutritivos, medicinas, educación y necesidades familiares. Además, las mujeres emprendedoras son más propensas a iniciar negocios que tengan como objetivo hacer un bien social.
- **La consulta con las mujeres en las decisiones de gasto conlleva a una inversión más sostenible:** cuando las mujeres están involucradas en las consultas a la comunidad para decidir sobre las prioridades de inversión de los recursos de las industrias extractivas, el producto suele ser tener mayores impactos para el desarrollo.
- **La equidad de género puede reducir perturbaciones y protestas:** empoderar a las mujeres y hacerlas partícipes de las consultas puede crear un ambiente de trabajo más predecible y con menos interrupciones en la producción, es decir evitando aumentos en costos y reducciones en ingresos.
- **El empoderamiento de las mujeres puede ser bueno para el desarrollo de la comunidad:** las mujeres tienen una mejor trayectoria de iniciar negocios exitosos y un mejor historial de pago de microcréditos, y muestran mayor disposición a respetar las normas de seguridad y medioambientales.

No incluir a las mujeres en el diálogo de industrias extractivas tiene riesgos para las comunidades como aquellos asociados con el aumento de la violencia y el abuso sexual, alcoholismo, consumo de drogas o juegos de azar, o aumento de la prostitución y el desarrollo de enfermedades.

El documento hace recomendaciones para cerrar brechas que hoy existen, entre otras las siguientes:

- **Brecha de activos:** facilitar el acceso al crédito a las mujeres sin intereses o con intereses bajos, apoyo a la educación, contenido local con enfoque de género, adoptar una legislación que exija a las compañías comprometerse con el reclutamiento de mujeres, adoptar una legislación que otorgue a las mujeres los mismos derechos a la tierra, crédito y a la propiedad y asegurar que los proyectos de infraestructura se construyan con sensibilidad de género
- **Brecha de información:** educar e informar sobre las leyes que les otorgan derechos y sobre los beneficios para la comunidad de los ingresos de los recursos; realizar consultas separadas a hombres y a mujeres; durante las negociaciones imponer una cuota o porcentaje de mujeres representantes de la comunidad presentes

UNU-WIDER (2018) muestra que existe un creciente involucramiento de las mujeres en la industria extractiva, pero resalta algunos impactos de la industria que las afectan de manera directa:

- Pérdida de acceso a tierra (bosques y campos) y a sitios de donde se practica la pesca por los reasentamientos y daños medio ambientales
- El sentimiento de inseguridad material y emocional ha generado un aumento de la prostitución, en especial en el sector minero

Por otro lado, muestra que el creciente activismo de las mujeres en torno al desarrollo de proyectos extractivos se ha enfocado en su preocupación por el deterioro medioambiental, por ejemplo, retomando los terrenos de los que dependen para abastecer a sus familias.

### **3.9 Poblaciones indígenas**

Todas las entidades otorgan un papel central al manejo de las poblaciones indígenas. Este es uno de los estándares de varios bancos de desarrollo, con requerimientos específicos. En el caso del Banco Mundial y el IFC, los objetivos de estos estándares son:

- Garantizar que el proceso de desarrollo fomente el pleno respeto a los derechos humanos, dignidad, aspiraciones, cultura y medios de subsistencia dependientes de los recursos naturales de los pueblos indígenas.
- Anticipar y evitar que los proyectos tengan impactos adversos sobre las comunidades de pueblos indígenas o, cuando no sea posible evitarlos, minimizarlos o resarcir dichos impactos.
- Promover beneficios y oportunidades de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas de una manera congruente con su cultura.
- Establecer y mantener una relación continua con los pueblos indígenas afectados por un proyecto durante todo el ciclo del mismo, sobre la base de consultas y participación informada.
- Asegurar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades afectadas de pueblos indígenas cuando estén presentes las circunstancias descritas en el estándar de desempeño.
- Respetar y conservar la cultura, conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas

Un estudio interesante es el realizado por IPIECA (2012), en el que expone las mejores prácticas en los sectores de petróleo y gas en relación con las poblaciones indígenas, y proporciona recomendaciones a las compañías de cómo lograr aplicarlas.

#### **Principios Generales**

- Respetar los derechos de la población indígena
- Minimizar los impactos adversos de la operación
- Involucrarlas en todas las decisiones que las afectan

#### **Contexto socio-económico**

- Entender el contexto histórico, cultural, político y su relación con la tierra y recursos naturales, y que las poblaciones indígenas tienen características diferentes de otros actores locales

- Desarrollar una línea de base socioeconómica y evaluar el potencial impacto, conjuntamente con estas poblaciones
- Identificar, manejar y monitorear los impactos en consulta y con la participación de estas poblaciones
- Desarrollar un Plan de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas puede ser un instrumento clave para el involucramiento de estas comunidades
- Hacer asociaciones con organizaciones con experiencia para manejar la aproximación de la compañía y las relaciones con las poblaciones indígenas
- Desarrollar medidas para proteger su herencia cultural, en consulta con los pueblos indígenas
- Apoyar las aspiraciones de las poblaciones indígenas de preservar su herencia cultural y conocimientos tradicionales

#### Empleo y compras

- Reclutamiento y compras enfocadas en mejorar las oportunidades de grupos indígenas
- Desarrollo de capacidades para aumentar la probabilidad de ser empleados
- Adaptar las prácticas laborales para acomodar los valores y cultura de los indígenas y programas de sensibilización
- Establecer estrategias especiales de retención
- Asociarse con una institución bien posicionada para atraer financiamiento adicional y soporte técnico
- Tomar medidas para abordar el tema del racismo y otras formas de discriminación en el lugar de trabajo

#### Apoyos financieros

- Pueden ser una compensación o acuerdos con beneficios compartidos
- Puede ser en efectivo o financiar un proyecto específico de desarrollo de la comunidad
- Compromisos y financiamiento al desarrollo sostenible en programas de educación y entrenamiento, programas que fortalezcan los medios de sustento, preservación de la herencia cultural, salud y bienestar, proyectos de infraestructura local

Entidades como el IFC ofrecen apoyo y asesoría a las compañías para el logro de estos objetivos.

### **3.10 Mitigación del conflicto**

En los últimos 60 años, el 40% de las guerras civiles están asociadas con los recursos naturales y desde 1990 ha habido al menos 18 conflictos violentos impulsados por la explotación de los recursos naturales. UN & EU (2012) hacen un análisis sobre la violencia y las IE y muestra cómo ciertas características de estas industrias pueden incitar al conflicto. También identifica las medidas que se pueden tomar para evitar que se produzcan conflictos y mitigar sus efectos a corto y largo plazo cuando éstos ocurren, y aprovechar así el enorme potencial de los recursos naturales para reconstruir las sociedades después del conflicto.

De acuerdo con el documento, la probabilidad de que se produzcan conflictos violentos derivados de las IE es mayor cuando: las comunidades han estado sistemáticamente excluidas de los procesos de toma de decisiones; los beneficios económicos se concentran en manos de unos pocos; las actividades asociadas con las IE chocan con las normas sociales, culturales, religiosas y ambientales locales, o se alinean con las tensiones preexistentes; o cuando hay una mala utilización de los fondos o corrupción. Esto se ilustra con una serie de ejemplos concretos en países.

UN & EU (2012) ofrecen un marco para diseñar intervenciones estratégicas para mitigar las fuentes de conflicto. Las principales propuestas son:

- Una participación efectiva de las comunidades y de las partes interesadas
- Una repartición de los beneficios en forma equitativa
- Mitigar los efectos económicos, sociales y medioambientales
- Un manejo de los recursos transparente y efectivo
- Fortalecer los marcos institucionales y legales
- Incorporar los temas de los recursos naturales en los procesos de paz

Además, un aspecto crucial es el buen relacionamiento con las comunidades por parte del sector privado, el empleo local y las inversiones en las comunidades, así como el apoyo y respecto a las comunidades indígenas.

Una conclusión importante del reporte es que los recursos naturales desempeñan diferentes funciones en distintas etapas del ciclo del conflicto. Entender tanto la dinámica del recurso natural como los detalles de cómo puede contribuir al ciclo de conflictos puede ayudar a prevenirlos y por lo tanto este tema debe incorporarse en el manejo integral de los recursos.

Con el fin de apoyar a los países en esta tarea, UN y EU identifican los diversos canales a través de los cuales estas entidades pueden proveer apoyo y ayuda a los países. Además, hacen un listado de las diferentes iniciativas y entidades que pueden dar apoyo y guías en todas las áreas anteriores.

### **3.11 Mitigación de la corrupción**

La corrupción en la cadena de valor de las industrias extractivas es un impedimento importante para el desarrollo. Sin embargo, es esencial contar con una comprensión clara de los patrones que perpetúan la corrupción para que los gobiernos y las empresas puedan tomar medidas correctivas. En esta dirección la OECD (2016b) hace un análisis detallado de los riesgos de corrupción y cómo ésta toma forma en las diferentes etapas de la cadena de valor de las IE, usando la definición del Banco Mundial.

Encuentra que, en las fases de adjudicación de los derechos de la minería, petróleo y gas, y las operaciones de extracción y regulación, son en las que se presentan la mayoría de casos de

corrupción (34 de los 59 casos analizados). El resto se registran en la fase de recudo de ingresos, donde los delitos más comunes son: soborno de funcionarios extranjeros, malversación, apropiación indebida y desvío de fondos públicos, abuso del cargo, tráfico de influencias, favoritismo y extorsión, soborno de funcionarios nacionales y facilitación de pagos. El análisis destaca también que la instigación a la corrupción y sus beneficiarios se encuentran a todos los niveles: funcionarios del gobierno central o local, los socios comerciales locales, subcontratistas, consultores, asesores e intermediarios, así como empresas extranjeras.

El documento hace recomendaciones generales y otras muy concretas sobre cómo mitigar los riesgos de corrupción en cada una de las etapas de la cadena de valor. Entre las más generales están las siguientes:

- **Aproximación multidimensional:** es necesario abordar tanto la oferta como la demanda de corrupción, a nivel nacional e internacional, con un mayor detalle y diferenciación dentro de la amplia categoría de actores privados y públicos.
- **Entender la naturaleza del problema:** un paso fundamental es evitar tomar las acciones equivocadas. Sin embargo, dado que las estrategias y patrones que perpetúan la corrupción están en constante evolución, es necesaria una posición dinámica, innovadora y proactiva para fortalecer la prevención y al tiempo los esfuerzos de implementación y observancia.
- **Crear alianzas entre las casas matrices de las compañías y los países anfitriones** para utilizar tipologías y marcos comunes para identificar el riesgo en la cadena de valor y evaluar colectivamente cómo los gobiernos y las empresas están implementando las medidas e incentivos de mitigación.

### 3.12 Mitigación de los efectos ambientales

El sector extractivo consiste en excavar o perforar huecos en el suelo y eliminar, procesar y transportar recursos no renovables. Esta operación está asociada con una serie de desafíos ambientales: la eliminación y degradación de la tierra; el uso de productos químicos peligrosos; el drenaje de ácidos en los lugares de las minas; la pérdida de biodiversidad; el uso intensivo del agua; la contaminación por residuos mal manejados; el polvo y la contaminación en el aire (quema de gas, gases de efecto invernadero); así como la contribución de la minería al cambio climático global. Estos impactos casi nunca aparecen de forma aislada, y sus impactos acumulativos pueden afectar gravemente hábitats enteros.

En UN (2017b) se discuten una serie de acciones encaminadas a reducir la polución del sector extractivo y se dan una serie de recomendaciones para reducir el impacto ambiental de estas operaciones dirigidas a los gobiernos, al sector privado, y a la sociedad civil y organizaciones internacionales.

#### A los gobiernos

- Desarrollar políticas y regulaciones que establezcan lineamientos claros para el manejo adecuado de desechos generados por las IE y que le otorguen al gobierno el poder de cerrar operaciones si éstos no adoptan
- Adoptar legislaciones y principios que fijen las condiciones que desencadenen una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).
- Identificar y abordar los problemas de gobernanza, armonización legal y reglamentaria por medio de Evaluaciones Ambientales Estratégicas (SEA). Esto ayudaría a evitar que las IE trasladen las operaciones a jurisdicciones con regulaciones ambientales menos estrictas.
- Diseñar mecanismos de reclamo por parte de las comunidades
- Adoptar y hacer cumplir el Principio de Quien Contamina Paga (PPP) con el fin de hacer responsables a los que contaminan por daños a especies protegidas o hábitats naturales.
- Adoptar enfoques y mecanismos que puedan facilitar el equilibrio entre el desarrollo de la industria extractiva y la preservación del medio ambiente
- Cumplir con acuerdos multilaterales<sup>23</sup> y promover iniciativas internacionales de transparencia, particularmente aquellas relacionadas con la gestión ambiental y la contaminación<sup>24</sup>.
- Adoptar e invocar el principio de precaución con operaciones a gran escala y riesgosas (ej. perforación costa afuera)
- Mejorar la consistencia entre las normas basadas en el mercado, los procesos de debida diligencia y los sistemas de certificación, con la legislación y regulación tanto en los países productores como consumidores para garantizar la responsabilidad medioambiental desde el origen hasta el destino.

### **Al sector privado**

- Promover y adoptar las mejores prácticas y códigos de conducta sobre la gestión de relaves, el desmantelamiento sostenible y el cierre.
- Mejorar la transparencia y el intercambio de información (ej. EITI) y, en particular, compartir información sobre su desempeño ambiental con las comunidades afectadas.
- Utilizar efectivamente los mecanismos de reclamación de las comunidades.
- Cumplir con el Principio de Quien Contamina Paga (PPP), que implica reparar los daños ambientales pagando los costos asociados.
- Cumplir con directrices sobre las mejores prácticas internacionales (ej. IFC).
- Integrar y adoptar el principio de precaución en los procesos internos e incorporar la gestión de riesgos ambientales en la cadena de suministro.
- Para los operadores del sector minero de mediana y gran escala, adoptar programas de eficiencia energética, tales como unidades de recuperación de calor residual (WHRU),

---

<sup>23</sup> Tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, el Convenio sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo (ESPOO), el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación de los Buques, entre otros.

<sup>24</sup> Entre otras, la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), Publicar Lo que Pagas (PWYP)



capacitación de los empleados, controles de mantenimiento regulares, equipos de eficiencia energética, gestión de la demanda, etc.).

- Garantizar un manejo seguro de los productos químicos (en particular el cianuro) que se utilizan para la recuperación y el procesamiento de minerales.
- Aumentar la tasa de reciclaje de minerales y la disponibilidad de información sobre los materiales reciclados.

### **A la sociedad civil y organizaciones internacionales**

- Mejorar la concienciación sobre los impactos de la IE a través de mecanismos de intercambio de información y capacitaciones a los diferentes actores: industria/sector privado y gobierno.
- Fortalecer el papel de Naciones Unidas en el medio ambiente a través de la generación de más conocimiento, datos y apoyo en torno a los riesgos ambientales, los impactos y los beneficios del sector extractivo.
- Mejorar el vínculo entre los gobiernos y las industrias para tomar decisiones informadas e identificar mecanismos de compensación.
- Fomentar una mayor transparencia y acceso a la información sobre los riesgos ambientales y sociales.
- Trabajar con los gobiernos para gestionar y dirigir los ingresos de las actividades extractivas hacia el desarrollo sostenible y los servicios ambientales.
- Apoyar la investigación y promover la mejor tecnología disponible en la cadena de producción, para la reducción de la contaminación con metano, el uso de agua y los relaves.
- Abordar el tema de la escasez de recursos proporcionando escenarios precisos sobre la demanda y la oferta que sean ecológicamente viables y que integren las necesidades y limitaciones de la sociedad.
- Trabajar con las empresas para mejorar sus indicadores, la jerarquía de mitigación y los sistemas de monitoreo.

### **Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social (IFC)**

Frente a la protección del medio ambiente, el tercer estándar del IFC de las Normas de Desempeño sobre la Sostenibilidad Ambiental y Social – o la Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social, como se verá más adelante – se centra en la eficiencia del uso de los recursos y la prevención de la contaminación. Esta norma reconoce el impacto ambiental derivado del aumento de actividades económicas, y plantea la minimización de los impactos adversos sobre la sociedad y el medio ambiente, incluyendo la emisión de gases de efecto invernadero y la promoción del uso sostenible de recursos. De manera general, esta norma busca que se adopten buenas prácticas y técnicas de eficiencia en el uso de recursos y prevención de la contaminación, tomando como referencia algunas guías internacionales como son aquellas del Grupo del Banco Mundial sobre el medio ambiente, salud y seguridad (MASS).

En particular, el estándar establece requisitos frente a algunos temas como el consumo de agua, el manejo de materiales peligrosos y los desechos dirigidos a los clientes que se encuentran en el desarrollo de proyectos.

- Con respecto a la emisión de gases de efecto invernadero, durante el desarrollo del proyecto se deberán considerar opciones técnica y financieramente viables para la reducción de los gases, entre las cuales está la adopción de fuentes de energía renovables, ubicaciones alternativas, y herramientas para evitar emisiones fugitivas y la quema de gases. Adicionalmente, se deberán cuantificar las emisiones directas e indirectas de las instalaciones bajo el control de los clientes.
- El consumo del agua se deberá ver reducido o mediante el uso de medidas viables de conservación del agua, el uso de fuentes alternativas y compensaciones de su uso.
- Durante el desarrollo de los proyectos, se buscará evitar o, en su defecto, reducir la generación de materiales de desechos. Se reutilizarán de manera segura, o se eliminarán de manera que no afecten la salud o el medio ambiente, dependiendo de si estos desechos sean o no peligrosos. Se espera que los clientes consideren alternativas a los vertederos, como instalaciones propias de reciclaje que estén disponibles para los desechos del proyecto.

## **4 Apoyo de entidades relevantes a los países ricos en IE**

### **4.1 Grupo Banco Mundial**

#### **4.1.1 Banco Mundial**

##### **4.1.1.1 Apoyos en el sector de IE**

En 2004, el Grupo del Banco Mundial culminó una revisión sobre su apoyo a las industrias extractivas en la lucha contra la pobreza. Los tres informes independientes contratados por el Banco concluyeron que las industrias extractivas pueden contribuir a la reducción de la pobreza si éstas se manejan y ejecutan adecuadamente, y que la participación del Grupo del Banco Mundial puede influir positivamente en los estándares de la industria. Sobre esta base, el Directorio Ejecutivo tomó la decisión de continuar con las inversiones en este sector<sup>25</sup>.

Esta decisión estuvo acompañada con una serie de reformas para asegurar que los proyectos contribuyan al desarrollo sostenible:

- Divulgación de los ingresos obligatoria en los proyectos de inversión de las IE
- Seguimiento más profundo de los impactos en el desarrollo de los proyectos
- Se estableció un grupo asesor y se hacen públicos los informes de sus reuniones, al igual que los informes anuales de progreso

---

<sup>25</sup> MIGA y el EFC tienen un rol importante en estas inversiones.

- En 2006 se aprobó una revisión de la política de los Pueblos Indígenas del Banco Mundial, lo que refleja los esfuerzos del Banco para fortalecer la participación de la comunidad local en los proyectos de las IE
- IFC actualizó en 2006 sus estándares de desempeño ambiental y social
- Para ayudar en el desarrollo de capacidades en compañías pequeñas y locales, así como en las comunidades locales, el IFC creó el Community Development Fund<sup>26</sup>.

El Banco Mundial trabaja en las IE con los gobiernos con el propósito de apoyar en las metas de acabar con la pobreza e impulsar la prosperidad compartida. El apoyo se da a través de préstamos, trabajo analítico y elaboración de productos de conocimiento. Los principales pilares son:

- **Sostenibilidad financiera:** fortalecer los regímenes fiscales, eliminar los subsidios y mejorar la administración tributaria y la transparencia de los ingresos para aumentar la resiliencia ante los shocks económicos y reducir las oportunidades para la maldición de los recursos. También ayuda a implementar soluciones financieras estructuradas para reducir los riesgos de las inversiones del sector privado, fortalecer las empresas y reforzar las asociaciones público-privadas.
- **Sostenibilidad Social:** las comunidades locales deben participar activamente en las operaciones de las IE desde el principio, aprovechando la infraestructura de la industria, la creación de empleo y las oportunidades de pequeñas empresas para proporcionar desarrollo sostenible a largo plazo. Con ese fin, el Banco promueve un crecimiento inclusivo, reuniendo a diversas partes interesadas para asegurar la rendición de cuentas y disminuir los impactos adversos en las comunidades y las personas más vulnerables, particularmente en las zonas frágiles.
- **Sostenibilidad Ambiental:** El Banco trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos para desarrollar evaluaciones medioambientales y sociales estratégicas para anticipar los impactos de todo el sector e incorporar prioridades ambientales y sociales en las políticas, y regulaciones aplicadas a las IE.

Adicionalmente, a través del Extractives Global Programmatic Support (EGPS) Multi-Donor Trust Fund<sup>27</sup>, proporciona apoyo a programas de transparencia y gobernanza, reformas legales y regulatorias, diversificación económica local, fortalecimiento institucional y sostenibilidad social y ambiental. Trabaja muy de cerca con Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) para fortalecer la transparencia y la gobernanza<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> [www.commddev.org](http://www.commddev.org)

<sup>27</sup> El Fondo fue lanzado en junio de 2015 y cuenta con 10 donantes de países desarrollados. (<https://www.worldbank.org/en/programs/egps#4>)

<sup>28</sup> También tiene alianzas con otras organizaciones como Global Gas Flaring Reduction Partnership, EITI, The African Union Commission, Revenue Watch Institute, Publish What you Pay, International Council of Mining and Metals, IPIECA, International Gas Union, World Wildlife Fund.

Las gestiones del Banco en las IE se realizan a través de la División de Gas Petróleo y Minería. Mediante préstamos, asistencia técnica, diálogo sobre políticas y trabajo analítico, lidera un programa de trabajo con múltiples actividades sectoriales en más de 70 países, de los cuales casi la mitad se encuentran en el África Sub-Sahariana. Hoy el Banco es el mayor proveedor de asistencia para el desarrollo relacionada con los sectores extractivos y la inversión acumulada en la última década es de unos 3.300 millones de dólares.

La Unidad de Petróleo, Gas y Minería de esta División, en concreto, cumple las funciones de asesor técnico, el cual apoya el desarrollo sostenible mediante el desarrollo de capacidades y la prestación de servicios de asesoramiento relacionados con el sector a los gobiernos de los países en desarrollo ricos en recursos. En términos generales, asesora en temas legales, fiscales y reglamentarios, en los arreglos institucionales relacionados con los recursos naturales y en las prácticas de buena gobernanza. También ayuda a establecer salvaguardias ambientales y sociales en los proyectos con el fin de promover el desarrollo sostenible de las IE, formular políticas que promuevan el crecimiento del sector privado y las inversiones extranjeras y domésticas, y a cómo aumentar el acceso de los pobres a la energía limpia y evaluar las opciones para protegerlos de los altos precios de los combustibles.

Apoya programas que se enfocan en 4 componentes:

- **Transparencia y gobernanza**
  - Proveer fondos y asistencia técnica para la implementación de EITI
  - Mejorar el recaudo de impuestos, la administración tributaria y la gestión de ingresos
  - Capacitar a los gobiernos para desarrollar procesos de toma de decisiones basados en la evidencia
  - Fortalecer la capacidad de la sociedad civil para participar activamente en las decisiones relacionadas con los recursos minerales nacionales
- **Legal y regulatorio**
  - Proporcionar marcos para la sostenibilidad fiscal y económica de proyectos en IE
  - Crear acceso a la justicia a través de la transparencia y la accesibilidad a las leyes y reglamentos (ODS 16)
  - Fortalecer la capacidad del gobierno para aplicar buenas prácticas
- **Diversificación económica local**
  - Ayudar con la identificación, diseño e implementación de políticas de contenido local
  - Identificar estrategias sostenibles de desarrollo multisectorial en las regiones mineras para impulsar los beneficios compartidos, la diversificación económica equitativa y el empleo local
- **Fortalecimiento institucional y sostenibilidad social y ambiental**
  - Centrarse en los aspectos ambientales críticos de la minería: cierre de minas, minas abandonadas y agua

- Preparación para el impacto del cambio tecnológico en los países en desarrollo: "La demanda de minerales en un futuro con bajas emisiones de carbono"
- Abordar el gran desafío: los derechos humanos y la industria minera

Las mujeres son ahora parte del diálogo sobre el desarrollo global en múltiples sectores y lo son menos en las IE. Para el Banco es esencial colaborar con los gobiernos de los países y el sector privado para garantizar que las mujeres de las comunidades formen parte cada vez más activa de las consultas y debates comunitarios. Adicionalmente, el Banco cuenta con El Programa de Género e Industrias Extractivas (EI<sup>29</sup>) a través del cual trabaja con gobiernos, comunidades y empresas para entender y abordar mejor el impacto diferencial que las IE tienen en mujeres y hombres. El programa crea conciencia de las dimensiones de género del sector a través de la investigación, el análisis y las publicaciones.

Para el Banco Mundial, la minería artesanal y a pequeña escala (ASM) proporcionan un sustento crítico para millones de personas en todo el mundo. Los mineros artesanales producen una porción significativa de los minerales y piedras preciosas del mundo, a menudo soportando condiciones de trabajo difíciles y peligrosas. Existe la percepción de que la actividad de ASM es inherentemente mala para el medio ambiente y las comunidades. Sin embargo, el verdadero impacto es relativamente desconocido debido a que la información sobre el sector es muy limitada. En este contexto, el Banco se asoció con Pact<sup>30</sup> para desarrollar DELVE, una plataforma de datos mineros artesanales y a pequeña escala que se lanzó oficialmente en 2018. El objetivo de esta base de datos es poner a disposición de los gobiernos, los hacedores de política, los académicos, la industria y el público en general las contribuciones positivas del sector ASM al desarrollo mundial.

#### **4.1.1.2 Salvaguardias**

En 2016 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó un nuevo Marco Ambiental y Social, Banco Mundial (2017b), que busca ayudar a proteger a las personas y el medio ambiente e impulsar el desarrollo sostenible a través del desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional. También mejorará la eficiencia tanto de los clientes como del mismo Banco. En este nuevo marco las salvaguardias ambientales de la institución están más en armonía con los de las demás instituciones para el desarrollo, y presenta importantes avances en áreas como transparencia, no discriminación, inclusión social, participación pública y rendición de cuentas —incluido un fortalecimiento de los mecanismos de reparación de reclamos. El marco ayuda a promover la

---

<sup>29</sup> El programa es manejado por la Unidad de Petróleo, Gas y Minería.

<sup>30</sup> Pact es una organización internacional para el Desarrollo que trabaja con cerca de 40 países en temas de salud, medios de sustento, desarrollo de capacidades, manejo de recursos naturales, gobernanza y mercados.

inclusión social y hace referencia explícita a los derechos humanos en su declaración general de principios<sup>31</sup>.

Esta política contiene los Estándares Ambientales y Sociales (ESS) que constituyen los requisitos obligatorios que el Banco exige en relación con los proyectos que respalda mediante financiamiento para proyectos de inversión.

Tiene diez estándares:

- ESS 1: Evaluación y Gestión de Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales
- ESS 2: Trabajo y Condiciones Laborales
- ESS 3: Eficiencia en el Uso de los Recursos y Prevención y Gestión de la Contaminación
- ESS 4: Salud y Seguridad de la Comunidad
- ESS 5: Adquisición de Tierras, Restricciones sobre el Uso de la Tierra y Reasentamiento Involuntario
- ESS 6: Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales Vivos
- ESS 7: Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales Históricamente Desatendidas de África Subsahariana
- ESS 8: Patrimonio Cultural
- ESS 9: Intermediarios Financieros
- ESS 10: Participación de las Partes Interesadas y Divulgación de Información

#### **4.1.1.3 Ejemplos de proyectos apoyados por el Banco**

- Apoyo a la exploración geológica, compilación de datos, desarrollo de capacidades a diferentes agencias del gobierno (Afganistán)
- Asistencia técnica en el sector minero para beneficiar a la gente de las localidades, especialmente mujeres y para mejorar el marco regulatorio y de políticas (Burkina Faso)
- Fortalecimiento de la participación de las mujeres en el sector minero y programa piloto sobre condiciones laborales de las mujeres y trabajo infantil (República Democrática del Congo)
- Luego del descubrimiento de gas, apoyo en mejorar el manejo público, capacidad regulatoria y transparencia, manejo de los ingresos, creación de agencia regulatoria (Ghana)
- Apoyo en reformas al sector minero y desarrollo de nuevos recursos de gas (Mozambique)
- Mejorar la contribución del sector minero a la economía, fortalecer instituciones del gobierno y promover la inversión doméstica en el sector (Nigeria)
- Asistencia técnica para negociar contratos petroleros (Senegal)

---

<sup>31</sup> El marco tiene además otros componentes: Vision por Sustainable Development, Environmental and Social Policy for Investment Project Financing, Bank Directive: Environmental and Social Directive for Investment Project Financing y Bank Directive: Addressing Risks and Impacts on Disadvantaged or Vulnerable Individuals or Groups

## **4.1.2 IFC**

### **4.1.2.1 Apoyos en el sector de IE**

El IFC provee financiamiento y asesoría a los clientes del sector privado para asegurarse que las comunidades locales tengan beneficios concretos de los proyectos, con énfasis en transparencia, cadenas de suministro, empleo e involucramiento de la comunidad.

#### Objetivos y principios

- Financia proyectos que contribuyan al crecimiento económico de largo plazo en países en desarrollo
- Evalúa en detalle las inversiones para asegurarse de que sean justas y libres de corrupción
- Ayuda a los clientes a mitigar riesgos al adoptar los estándares de desempeño sociales y medioambientales del IFC
- Ayuda a los clientes a desarrollar capacidad propia para manejar los temas sociales y medioambientales
- Exige la publicación de los pagos que los clientes hacen a los gobiernos – un requerimiento que se ha vuelto el modelo para otras instituciones financieras multilaterales-
- Amplía los beneficios de los proyectos al apoyar programas de desarrollo de las comunidades y ampliar el rango de productos y servicios comprados a proveedores locales

En particular, el IFC ofrece servicios de asesoría para ayudar a las compañías a aumentar los beneficios para las comunidades en las que operan. Busca generar un desarrollo de las comunidades sostenible, estableciendo unas bases sólidas para el empoderamiento socioeconómico de largo plazo de éstas, que permita que tanto las compañías como las comunidades saquen provecho de las operaciones y compartan el valor generado. Además, los programas de inversión en las comunidades bien orientados ayudan a las compañías a ganar licencia para operar, acceso a tierra y agua, reducir riesgos reputacionales, mejorar la productividad y cumplir con los requerimientos de los gobiernos o estándares globales. Esta asesoría para el manejo de las comunidades se gestiona a través del Community Development Fund.

Los servicios se enfocan en las siguientes grandes áreas:

- Inversión en las comunidades y estrategias de sostenibilidad
- Proveedores locales y desarrollo de las cadenas de valor
- Gestión de los ingresos y responsabilidad social
- Administración del agua y cooperación
- Desarrollo de capacidades y creación de conocimiento
- Género y empoderamiento
- Jóvenes e inclusión

El IFC trabaja en varios niveles: con las compañías (a nivel de firma y de sector) con el objetivo de incrementar los beneficios para las comunidades de forma que se involucren en proyectos exitosos; con la sociedad civil para facilitar su participación en los proyectos de los clientes y promover transparencia y responsabilidad; y con los gobiernos local y nacional para mejorar su capacidad de generar prosperidad.

Las siguientes son áreas de especial interés para el IFC y forman parte de las mejores prácticas de la inversión social en las comunidades presentada en la sección 3.4.

**Género y empoderamiento:** trabaja con las compañías para desarrollar oportunidades que incrementen la igualdad de género. Además de generar productos de conocimiento basados en experiencias pasadas, provee en un portal<sup>32</sup> con herramientas para ayudarlas a identificar y desarrollar proveedoras mujeres, y en general ayudarlas a mejorar sus estrategias para el involucramiento de mujeres.

**Desarrollo de capacidades:** trabaja con las compañías para proveer técnicas de desarrollo de las capacidades y de experiencia en las comunidades. El trabajo con los municipios se enfoca en mejorar sus procesos de inversión, adoptar buenas prácticas y promover la transparencia. Igualmente provee entrenamiento para el buen manejo de los recursos, por ejemplo, las regalías. Con la sociedad civil el objetivo es desarrollar habilidades en los líderes locales de manera que puedan identificar y priorizar las necesidades locales y que tengan mayor empoderamiento.

**Inversión estratégica en las comunidades:** para el IFC es importante que las compañías tengan en cuenta las preocupaciones económicas y sociales de las comunidades. Adicionalmente, incentiva a que las comunidades estén involucradas desde la planeación de las inversiones y a que participen en el proceso de toma de decisiones a lo largo de la vida del proyecto. También promueve las alianzas con múltiples actores. Esto incluye esfuerzos centrados en la creación de empleo, generación de ingresos de proveedores locales y desarrollo de capacidades. El IFC orienta a los clientes a involucrarse en actividades que van más allá de la responsabilidad social para crear valor compartido.

**Inversión en jóvenes.** el objetivo es promover más oportunidades para jóvenes a lo largo de la cadena de valor, incluyendo empleos directos e indirectos especialmente en las siguientes áreas: adquisición de talento y fuerza de trabajo para el futuro, innovación y competencia en áreas de rápido cambio tecnológico, construcción de economías y comunidades estables y resilientes.

#### 4.1.2.2 Salvaguardias

---

<sup>32</sup>“A Toolkit of Actions and Strategies for Oil, Gas, and Mining Companies”



El IFC cuenta también con una Política sobre Sostenibilidad Ambiental y Social (2012) en la que se describen los compromisos, las funciones y las responsabilidades de la IFC en materia de sostenibilidad ambiental y social, y Estándares de Desempeño (PS) sobre la Sostenibilidad Social y Ambiental. Asimismo, las Directrices para el Medio Ambiente, la Salud y la Seguridad (EHS) de la esta entidad, proporcionan directrices técnicas con ejemplos generales y específicos de buenas prácticas internacionales para que la industria pueda cumplir con los estándares.

Estos estándares han sido adoptados por muchas organizaciones y se han convertido en el punto de referencia mundial para la gestión del riesgo ambiental y social por parte de las instituciones financieras internacionales. También han sido adoptados por las instituciones financieras adherentes a los Principios del Ecuador, un marco gestión del riesgo crediticio para determinar, evaluar y gestionar el riesgo en la financiación de proyectos. El objetivo es proporcionar un estándar mínimo para apoyar una toma de decisiones responsable.

El IFC verifica, como parte de su proceso de debida diligencia ambiental y social, que el cliente comercial/destinatario de inversiones cumpla con los Estándares de Desempeño. Si alguno de éstos no se cumple, la institución exige que el cliente desarrolle un plan de acción correctivo para abordar el problema dentro de un plazo razonable, y lo estipula como una condición de la transacción financiera.

Los ocho estándares son los siguientes:

PS 1: Evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales

PS 2: Trabajo y condiciones laborales

PS 3: Eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación

PS 4: Salud y seguridad de la comunidad Norma de Desempeño

PS 5: Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario

PS 6: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos

PS 7: Pueblos Indígenas Norma de Desempeño

PS 8: Patrimonio cultural

#### **4.1.2.3 Ejemplo de proyectos**

- Gestión de Regalías. El IFC ha apoyado a más de 50 municipios en Bolivia, Colombia, y Perú en programas de involucramiento de las comunidades y manejo de los ingresos.
- El IFC trabajó con las autoridades locales y las comunidades de varias municipalidades para capacitarlas para manejar eficazmente los ingresos derivados de la minería (Perú).
- Ayudó a crear Municipio al Día, una plataforma web gratuita de servicios de información y asesoría en línea para las autoridades municipales para mejorar su desempeño y promover el desarrollo económico de sus municipios (Perú)

- El proyecto en Perú financiado por el IFC y el Gobierno de Canadá. Es un modelo de intervención público-privada basado en la colaboración entre compañías mineras y otros actores locales y regionales para mejorar el ingreso de los granjeros
- Cofinanciación de un proyecto de manejar el gas natural líquido para cerrar brechas energéticas (Bangladesh)
- Apoyo a la generación de energía limpia en conjunto con el Banco Mundial y MIGA (Gana)
- Apoyo a la generación de energía a través de gas natural (China)
- Desarrollo de cartilla con derechos de las poblaciones indígenas (Colombia)

## 4.2 UNDP

### 4.2.1.1 Apoyos en el sector de IE

El énfasis de la estrategia del involucramiento del UNDP en el sector de IE es el impacto en el desarrollo humano. Así, el principal objetivo es garantizar que los ingresos provenientes de los recursos naturales sean utilizados para mejorar la calidad de vida de las personas en los diferentes países. El apoyo se da a través de los sectores públicos y privados, y a nivel de país, regional y global. El apoyo al sector privado tiene como propósito ayudar a que las compañías contribuyan al desarrollo humano (ODS) de manera más estratégica y asegurar los derechos de las comunidades y su adecuada participación y empoderamiento de la sociedad civil.

El UNDP cumple varias funciones en el apoyo a las IE: i) sirve de intermediario para el diálogo entre países que luchan por un territorio para explotar; ii) asesora sobre la forma en la que deben ser regidos y manejados los procesos extractivos; y iii) dada su influencia en diferentes zonas del mundo, sirve como un puente de conocimientos entre culturas de la misma región, con el fin de transmitir conocimiento y hacer más efectivas las medidas implementadas en países en desarrollo.

Los elementos de esta estrategia de apoyo están recogidos en UNDP (2012). El UNDP creó en 2012 un marco comprehensivo para el adecuado involucramiento en este sector en los países y diseñó un paquete integral de servicios para responder a las necesidades y a la creciente demanda de apoyo relacionado con estas industrias.

El marco para las IE y el desarrollo humano es el siguiente

- **Legislación, política y planificación participativas.** Esta es la etapa en la que se fundan las bases para la extracción, y puede incluir provisiones para asegurar tierra y derechos de propiedad (ej. a mujeres, hombres, comunidades locales e indígenas) dentro de regímenes para la asignación de los derechos de exploración y explotación, y de marcos de política. Se establecen las instituciones claves y sus mandatos, y un marco de salvaguardias sociales y medioambientales
- **Exploración y explotación centradas en la gente.** Se busca un balance adecuado de la relación entre el gobierno y las compañías del sector, mediante el fortalecimiento de la

capacidad de negociación de contratos por parte de las instituciones públicas; que se definan procesos para la evaluación de los impactos sociales (incluidos de género) y ambientales y se identifiquen las medidas de mitigación o reparación; y que se establezcan las obligaciones para las empresas privadas de adherirse a la legislación nacional, que deben ir más allá de los acuerdos voluntarios para la responsabilidad social corporativa.

- **Manejo y recolección de ingresos prudentes.** Debe haber o generarse la capacidad para recaudar impuestos y regalías, que puede incluir la necesidad de renegociar acuerdos, así como medidas correctivas en caso de salida de capitales o uso indebido de los ingresos. El manejo de ingresos incluye manejar adecuadamente la volatilidad de los mismos.
- **Inversión en capital humano, físico, financiero y social.** Estas inversiones aseguran que no caiga el stock de riqueza y sienta las bases para un cambio estructural en la dirección de una menor dependencia de los recursos. En esta etapa también se toman las decisiones de gasto social de corto plazo.

De acuerdo con el UNDP, la suma de todas etapas resulta en mayor nivel de desarrollo.

El paquete integral de servicios, que responde a las sinergias entre las diferentes áreas de experiencia del UNDP, incluye intervenciones en las siguientes áreas:

- Gobernanza, incluyendo transparencia y responsabilidad
- Sostenibilidad social y medioambiental
- Prevención y restauración del conflicto
- Involucramiento con el sector privado, la sociedad civil y otros grupos locales (con énfasis en mujeres y pueblos indígenas)
- Formulación de políticas económicas y sociales

En el apoyo a las IE, el UNDP adopta un enfoque de derechos humanos prestando especial atención a los pueblos indígenas y las comunidades locales, incluidas las mujeres, las niñas y los niños, los migrantes y los mineros artesanales y sus familias, y otros grupos vulnerables. También tiene como objetivos principales el fortalecimiento de la industria de minería de pequeña escala y las entidades públicas que la rigen, y la generación de conocimiento compartido entre países para que las sociedades sean capaces de alcanzar un mayor crecimiento relacionado a estas actividades extractivas. Dentro de los intereses y experiencia del UNDP, está igualmente fortalecer a las Pymes para que se conviertan en proveedores locales.

Los mecanismos de ejecución son:

- Creación e intercambio de conocimiento entre regiones
- Asesoramiento en políticas y asistencia técnica
- Desarrollo de capacidades a nivel local y regional
- Catalizar financiamiento para el cumplimiento de a iniciativas globales
- Promoción y alianzas

Para el apoyo al sector de IE, el UNDP hace alianzas con otros actores como el sector privado, ONGs internacionales, fundaciones y otras organizaciones.

#### **4.2.2 Salvaguardias**

Los Estándares Sociales y Ambientales (SES) del UNDP responden al compromiso de incorporar la sostenibilidad social y ambiental en sus programas y proyectos con el fin de apoyar el desarrollo sostenible. Los SES fortalecen los esfuerzos que hace la institución para lograr objetivos en materia de desarrollo que generen beneficiosos social y ambientalmente, y presenten un marco integrado para alcanzar un nivel de calidad alto y constante en su programación.

Los Estándares comprenden varios elementos: los Principios y Políticas Globales, los Estándares a nivel de proyecto y el Procedimiento de Implementación de las Políticas

Los principios y políticas globales se centran en:

- Derechos humanos
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer
- Sostenibilidad ambiental

Los siete estándares a nivel de proyecto cubren los siguientes temas:

SES 1 Conservación de biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales

SES 2 Mitigación y adaptación al cambio climático

SES 3 Seguridad y salud de las comunidades y condiciones laborales

SES 4 Patrimonio cultural

SES 5 Desplazamiento y reasentamiento

SES 6 Pueblos indígenas

SES 7 Prevención de la contaminación y uso eficiente de los recursos

Los procedimientos de implementación de las políticas y responsabilidad y transparencia son:

- Garantía de calidad
- Diagnóstico y categorización
- Evaluación y gestión
- Participación de actores claves y mecanismo de respuesta
- Acceso a información
- Seguimiento, presentación de informes y cumplimiento

Con el fin de que los programas y proyectos del UNDP amplíen los beneficios y las oportunidades sociales y ambientales, además de garantizar que se eviten, minimicen, mitiguen y gestionen los riesgos e impactos adversos en términos sociales y ambientales, éstos deben adherirse a los objetivos y los requisitos de los SES y deben ser considerados a lo largo de todo el ciclo de sus los programas y proyectos. Sin embargo, los requisitos necesarios variarán según el nivel de los

potenciales riesgos sociales y ambientales del respectivo programa y(o) proyecto. En aquellos casos en que se detecte que la implementación de los SES no ha sido adecuada, el UNDP tomará las medidas apropiadas para corregir las deficiencias.

La implementación de los Estándares se define durante el proceso de diagnóstico y categorización social y ambiental del UNDP. Cuando se determina que un proyecto puede presentar ciertos riesgos y(o) impactos, se activan los requisitos de los Estándares pertinentes.

Adicionalmente, las actividades deben cumplir con las leyes nacionales y las obligaciones que emanan del derecho internacional, cualquiera sea el Estándar superior. Además, el UNDP aplica los Principios de Programación por Países del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) en la elaboración e implementación de programas. Éstos incluyen tres principios normativos (enfoque basado en derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad ambiental) y dos principios habilitantes (desarrollo de capacidades y gestión basada en resultados).

#### **4.2.3 Ejemplos de proyectos apoyados por el UNDP**

- Apoyo a instituciones relacionadas con el sector energético en la promoción del uso de recursos de energía renovable, de tecnología eficiente y prácticas de tecnologías limpias (Tanzania)
- Implementación de foros de toma de decisiones en torno a la inclusión de las comunidades en los temas relacionados con las IE, y la colaboración entre éstas, el gobierno y el sector privado (Kenia)
- Apoyo al fortalecimiento de instituciones, políticas y al entorno regulatorio para el desarrollo humano dentro del sector extractivo (Liberia)
- Ejecución de la estrategia del involucramiento del UNDP en el sector extractivo (Mozambique)
- Desarrollo de un programa de cinco años, para implementar actividades de transformación del sector extractivo, haciendo cumplimiento de la Visión Minera Africana (Zambia)
- Asistencia técnica para el desarrollo de capacidades (Kazajistán)
- Optimización de beneficios derivados de las industrias extractivas para el desarrollo humano (Etiopía)

### **4.3 Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD)**

#### **4.3.1 Apoyos en el sector de IE**

Las industrias extractivas es un sector vital para muchos países en transición miembros del Banco y por ende son de gran relevancia para sus operaciones. El Banco cuenta con una política específica para las industrias extractivas que cubre todo el ciclo de petróleo y gas (producción, transporte, refinación y distribución) y carbón térmico (Energy Operations Policy de 2006, actualizada en 2011 y Energy Sector Strategy). También cuenta con una estrategia independiente para el resto de

la minería (Mining Operation Policy y Extractive Mining Industries Strategy 2018-2022 aprobada en 2017)<sup>33</sup>.

Estas políticas están muy alineadas con otras políticas, estrategias y procedimientos propios del Banco como: i) la Política Social y Ambiental, ii) la Estrategia de Equidad de Género, y iii) el Enfoque de Transición de la Economía Verde, entre otros. Su objetivo es garantizar que los proyectos que financia sean social y ambientalmente sostenibles, que respeten los derechos de los trabajadores afectados y las comunidades, y que estén diseñados e implementados de acuerdo con buenas prácticas internacionales. Promueve proyectos que busquen mejorar el gobierno y la responsabilidad social corporativa, y que ayuden al cumplimiento de los estándares de la EITI.

El Banco apoya tanto a los gobiernos como al sector privado en el sector de IE a través de préstamos e inversiones<sup>34</sup>. Financia proyectos en las IE a través de las varias líneas de crédito<sup>35</sup> y realiza inversiones a través de su propio fondo de capital. Adicionalmente, brinda apoyo mediante actividades de cooperación técnica – como programas de desarrollo de capacidades – y de asistencia técnica a los gobiernos mediante diálogos de política.

El banco trabaja en conjunto con instituciones internacionales, como la Unión Europea, agencias de Naciones Unidas, y especialmente donantes internacionales para el manejo de las intervenciones en los países y el cofinanciamiento de los proyectos.

En el apoyo a las IE las prioridades son las siguientes:

- **Establecer estándares y mejores prácticas:** promueve la adopción de las mejores prácticas internacionales en materia de medio ambiente, salud y seguridad y prácticas sociales, así como en transparencia y gobierno corporativo
- **Invertir en toda la cadena de valor:** las inversiones en petróleo, minería y gas pueden tener un impacto significativo en las economías locales y las pequeñas empresas, y por esto el Banco apoya en el fortalecimiento de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Esto incluye el desarrollo del transporte, la energía, la infraestructura hídrica y la gestión de residuos, y otros bienes y servicios que generan valor agregado y que son claves para el desarrollo de proyectos
- **Construir mercados profundos y líquidos:** busca promover la expansión de los mercados de energía y recursos naturales, tanto nacionales como transfronterizos, la liberalización de los precios y una participación más amplia del sector privado. Apoya las interconexiones energéticas con el objetivo de construir una integración regional. También ayuda a desarrollar

---

<sup>33</sup> La estrategia está vinculada a las estrategias propias de los países – llamados countries of operations (COOs) – y demás estrategias y estándares del banco.

<sup>34</sup> Las operaciones del Banco están generalmente relacionadas con el desarrollo de instalaciones de producción, aunque hay algunos ejemplos en los que tiene proyectos con empresas que se centran inicialmente en la exploración.

<sup>35</sup> líneas Direct Investment Facility (DIF), Direct Lending Facility (DLF), Western Balkans Local Enterprise Facility (WBLEF) y líneas de crédito para Small and Medium-sized Enterprises (SME) Trade Facilitation Programme (TFP)

los recursos de manera sostenible, es decir a diversificar las economías locales y a promover el manejo responsable de los recursos naturales

- **Producción y suministro más limpios:** apoya una producción y distribución de recursos naturales más limpia a través de una mayor eficiencia energética, por ejemplo, reduciendo la quema de gas o invirtiendo en combustibles de transporte más limpios<sup>36</sup>

Las áreas claves para el Banco son la sostenibilidad y la transición con impacto en mejorar el clima de inversión. Dentro de estas categorías están temas como el diálogo sobre políticas, el buen balance en la selección de los proyectos entre los sectores público y privado, la conducta empresarial, la transparencia, la interferencia del gobierno, el desarrollo del sector privado y la competencia, la comercialización del sector público, la introducción de nuevas tecnologías y el manejo de la salud, la seguridad y el medio ambiente y aspectos sociales.

Algunas áreas claves para una transición con impacto son:

- **Competencia:** se busca elevar los estándares mediante la inclusión de transparencia, conducta empresarial, salud, seguridad, medio ambiente y condiciones de trabajo, y el fortalecimiento de los procesos de contratación a los contratistas.
- **Expansión de mercados:** se busca contribuir a aumentar la producción. Una parte importante del involucramiento del banco es permitir a los clientes atraer nueva inversión
- **Propiedad privada:** la mayoría de las inversiones en este sector se realiza directamente con las empresas privadas existentes, aunque también apoyan procesos de privatización. Si bien los clientes pueden ser privados, muchos proyectos han surgido de privatizaciones de activos anteriormente estatales, y varios proyectos involucran al Estado en los acuerdos de producción
- **Marco para los mercados:** se centra en actividades más amplias en materia de reforma sectorial para fortalecer los mercados y la inversión del sector privado. Estas actividades se llevan a cabo a menudo a través del diálogo sobre políticas y de proyectos de cooperación técnica.
- **Transferencia de conocimiento:** financia proyectos para capacitación local y nacional, e incentiva a los clientes a enfocarse en la contratación y capacitación del personal local y el desarrollo de las capacidades.
- **Efectos de demostración:** el banco puede mucho para facilitar el impacto de la demostración de proyectos exitosos y estimular la inversión, por ejemplo organizando conferencias a través de sus oficinas con potenciales inversionistas y presentando estudios de caso.
- **Estándares para llevar a cabo los negocios:** el banco promueve elevados estándares en los negocios e incluso busca tener un asiento en el Directorio de proyectos pequeños y nuevos con el fin de ejercer influencia en los estándares de las conductas de negocios.

Las áreas claves para la sostenibilidad son:

---

<sup>36</sup> El Banco no financia inversiones en la generación de electricidad de petróleo y carbón.

- **Desempeño ambiental, de salud y seguridad:** el banco evalúa con rigor el desempeño ambiental y social de los proyectos, los monitorea y reporta los hallazgos. La planeación de los proyectos involucra una evaluación de los impactos sociales y ambientales. Con base en esta evaluación se desarrollan una serie de planes de acción ambientales y sociales cuya implementación se incluye en los acuerdos con los clientes. Los temas de salud y seguridad son temas importantes para el banco. Cuando las evaluaciones se hacen al inicio del proyecto deben abarcar los posibles impactos acumulativos.
- **Inversiones ambientales:** el banco apoya estas inversiones con el fin de mitigar los efectos ambientales lo cual ayuda a fortalecer la imagen del sector y atraer inversión
- **Prevención de las emergencias y respuesta:** el banco ayuda a fortalecer esta área en los proyectos. Emergencias como derrames de petróleo tienen efectos no solo ambientales sino financieros para los proyectos.
- **Manejo de aspectos sociales y consultas con la comunidad:** el banco ejerce una influencia importante en esa área. El buen manejo se logra, por ejemplo, mediante consultas, entrenamiento de personas y pymes en la comunidad local y a través de inversiones sociales en infraestructura local. El banco también ayuda en la interacción con las comunidades, la sociedad civil, ONGs, entre otras.
- **Fondos de sostenibilidad:** el banco estimula la creación y ayuda a los gobiernos en el buen uso de estos fondos y la transparencia en su manejo.
- **Desarrollo regional:** el banco trabaja muy de cerca con otras IFIs en actividades de desarrollo regionales.

### 4.3.2 Salvaguardias

Además de respaldar y apoyar la implementación del estándar EITI, cuenta una política social y medioambiental EBRD (2019) que busca garantizar que los proyectos que financia sean social y ambientalmente sostenibles, que respeten los derechos de los trabajadores afectados y las comunidades, y que estén diseñados e implementados de acuerdo con buenas prácticas internacionales. Esa política cubre los roles y responsabilidades y compromisos del Banco, la integración las consideraciones sociales y ambientales en los proyectos, la implementación de los acuerdos, los reportes públicos y la exoneración, excepciones y revelación de información.

Con el fin de ayudar a los países a cumplir con las buenas prácticas internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible, define también diez requerimientos de desempeño (PR), los cuales están alineados con los estándares medioambientales de la Unión Europea y con los Principios Europeos para el Medio Ambiente<sup>37</sup>. Estos requisitos se establecen en las siguientes áreas:

---

<sup>37</sup> Los Principios Europeos para el Medio Ambiente (EPE) se pueden encontrar en: [www.eib.org/infocentre/epe/declaration/index.htm](http://www.eib.org/infocentre/epe/declaration/index.htm). El EPE es una iniciativa puesta en marcha en respuesta al esfuerzo por tener una mayor armonización de los principios, prácticas y normas medioambientales asociados a la financiación de proyectos. Los compromisos del EPE se reflejan en los PR 1, 2, 3, 4 y 10.



- PR 1 Evaluación y manejo de los riesgos e impactos sociales y ambientales
- PR 2 Condiciones laborales y de trabajo
- PR 3 Eficiencia de los recursos y prevención y control de la polución
- PR 4 Salud y seguridad
- PR 5 Adquisición de tierras, restricciones al uso de la tierra y reasentamiento involuntario
- PR 6 Conservación de la biodiversidad y manejo sostenible de los recursos naturales vivos
- PR 7 Pueblos indígenas
- PR 8 Patrimonio cultural
- PR 9 Intermediarios financieros
- PR 10 Divulgación de información y participación de las partes interesadas

PR 1 a 8 y 10 incluyen los requerimientos de proyectos de inversión directa. PR 2, PR 9 y los requisitos de seguridad y salud en el trabajo de PR 4 incluyen los requisitos para los proyectos de intermediarios financieros (FI). Cada RP incluye requisitos específicos para los clientes respecto de los proyectos financiados por el EBRD, independientemente de si se lleva a cabo directamente por el cliente o a través de terceros. El cumplimiento de la legislación nacional pertinente es una parte integral de las PR

En adición a lo anterior, en una serie de documentos EBRD (2014) provee guías y un plan de acción para el manejo adecuado desde el punto de vista medioambiental y social de los sectores de minería a cielo abierto, minería subterránea, canteras, productos de petróleo y carbón. Presenta una descripción de las fases de cada actividad y los riesgos asociados relacionados con el medioambiente, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

En términos generales, se presentan guías para reducir accidentes/incidentes, reducir las exposiciones al polvo y la radiación, el manejo de desechos y residuos, el uso del agua y la calidad de la misma, y el uso de la tierra y la biodiversidad. También se mencionan los requisitos de autorización antes de iniciar las operaciones. De igual manera se dan recomendaciones para el manejo y almacenamiento de materiales, para prevenir accidentes, para el manejo del ruido y la vibración.

#### **4.3.3 Ejemplos de proyectos apoyados por el EBRD**

- Apoyo a la modernización de la industria petrolera, mediante préstamos a refinerías de petróleo. Estas mejoras se realizan para introducir combustible más limpio y para fomentar la eficiencia de estas refinerías (Egipto)
- Inversiones al proyecto Khundii Gold, con el fin de generar empleos, y garantizar los estándares ambientales y sociales, para iniciar el desarrollo de actividades en 2021 (Mongolia)
- Apoyo para la reducción de emisiones fugitivas de metano en las industrias de gas. El Banco, considerará invertir en la producción de gas doméstico para la modernización de equipos. Paralelamente, junto con la compañía nacional de energía y el Ministerio de Ecología y

Recursos Naturales, desarrollarán una iniciativa nacional compuesta por campañas, un sistema de inventario de emisiones, y el desarrollo de una hoja de ruta para la reducción significativa de emisiones (Ucrania)

- Inversión en la compañía productora más grande de ferrocromo con el objetivo de fomentar la implementación de estándares medioambientales y la eficiencia de energía (Kosovo)

#### **4.4 Banco Africano de Desarrollo (AfDB)**

##### **4.4.1 Apoyos a las IE**

El Banco apoya a los gobiernos y al sector privado en las industrias extractivas. Cuenta con una política para los sectores de petróleo, gas y carbón dentro de su política de energía. Su principal objetivo es que la región pueda satisfacer las demandas de energía presentes y futuras, y a la vez contribuir al desarrollo sostenible.

Con el fin de aumentar el suministro de petróleo y gas en el continente y aumentar la seguridad energética y así aliviar la carga de la energía importada, el Grupo del Banco (i) apoya la producción, el procesamiento ambiental y socialmente sostenible, la distribución y la exportación de hidrocarburos; (ii) apoya la generación de energía a partir de petróleo y gas pero promoviendo una energía más limpia y asequible a través del uso de tecnologías disponibles para aumentar la eficiencia y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en carbón, gas y petróleo.; (iii) promueve políticas, principios y prácticas que mejoren la transparencia en la explotación de los recursos, así como en el uso y distribución de los ingresos; y iv) apoyar el uso óptimo de los recursos de petróleo y gas para asegurar beneficios equitativos e intergeneracionales a largo plazo. Explícitamente, el Banco no apoya las actividades de exploración de petróleo y gas, aunque sí los oleoductos regionales.

El Banco otorga préstamos a través del sector público para apoyar i) reformas a las políticas de desarrollo, por ejemplo, mejorar el manejo de los recursos de agua, bosques, pesca, tierra y de la biodiversidad; ii) reformas del marco jurídico y legal, por ejemplo, códigos e inversión minera; y iii) cumplimiento de los estándares EITI por parte de los miembros. A través de sus operaciones de manejo de las finanzas públicas, el Banco también ayuda a los países ricos en recursos a mejorar la forma en que se asignan y gastan los ingresos, mejorando la preparación, ejecución y control del presupuesto y la planificación y ejecución de la inversión pública. También realiza préstamos al sector privado, los cuales se concentran en proyectos ambiental y socialmente sostenibles.

Adicionalmente presta servicios de asesoría sobre políticas y manejo de recursos naturales, entre otras a través de su participación en iniciativas tanto regionales como globales como Land Policy Initiative, African Mining Vision, EITI y Multi-Donor Water Partnership Programme, incluida la asistencia técnica a los países miembros para negociar o renegociar acuerdos de concesión más justos para la explotación de los recursos naturales a través African Legal Support Facility.

La labor de asesoría se fortaleció en 2013 con la creación del African Center for Natural Resources, cuya función es impulsar el manejo adecuado de la riqueza de recursos, mediante interventorías que mejoren la capacidad institucional del sector público y privado. Este departamento se encarga de actividades no relacionadas con préstamos, como el abastecimiento de conocimiento práctico, asistencia técnica y asesoramiento normativo para el manejo transparente de los recursos.

Más específicamente, el centro opera a nivel de país, regional y global y sus principales funciones son: i) generación de conocimiento para facilitar el aprendizaje entre interesados, la participación de los países en iniciativas<sup>38</sup> para el manejo de los recursos, y la coordinación entre otras instituciones financieras que operan en África que velan por la maximización de beneficios del continente y ii) asistencia técnica y capacitación para organizaciones regionales en el desarrollo e implementación de políticas de manejo de recursos naturales. Esta última incluye la emisión y monitoreo de contratos y licencias, evaluación y mapeo de la dotación de recursos y el entrenamiento a agencias e interesados no estatales que se involucran en el sector.

La estrategia de este centro se concentra por un lado en el desarrollo de recursos, como la planeación y conservación de recursos, y por otro lado en la gobernanza de los recursos naturales. Su enfoque principal está en las primeras etapas de la cadena productiva, y sigue estándares expuestos en la Ley Dodd-Frank de Estados Unidos, y en legislaciones comparables de la Unión Europea.

#### **4.4.2 Salvaguardias**

El Banco cuenta con una política de protección social y medioambiental, y con cinco salvaguardias operacionales (OS) las cuales fueron actualizadas en 2013. Uno de los principales intereses del Banco es financiar proyectos que generen un beneficio socioeconómico y ambiental a comunidades, y generar alianzas con los interesados para asistirlos con el mejoramiento del desarrollo, y capacidad de manejo ambiental y social. Por esto, las actividades que financia deben cumplir desde el inicio con estas salvaguardias sociales y medioambientales presentados; de no cumplir con alguno de ellos, los países deben adoptar un Plan de Acción Social y Medioambiental. Si por alguna razón se requiere de una aproximación diferente en alguna de las áreas, ésta debe ser aprobada por el Directorio. El Banco realiza revisiones y supervisión para garantizar que los clientes cumplan con estos requisitos durante la preparación e implementación del proyecto

Las salvaguardias operacionales son cinco:

---

<sup>38</sup> Algunas iniciativas incluyen el Pacto Global de Naciones Unidas, El Proceso de Kimberley, la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, entre otras.

**OS1 Evaluación ambiental y social:** El objetivo es incorporar las consideraciones ambientales y sociales, incluidas las relacionadas con la vulnerabilidad al cambio climático, en las operaciones del Banco y contribuir así a desarrollo sostenible en la región

**OS2 Reasentamiento involuntario:** adquisición de tierras, desplazamiento de población e indemnización. Ésta tiene por objeto facilitar la puesta en funcionamiento de la Política de Reasentamiento Involuntario del Banco de 2003 en el contexto de los requisitos de OS1 y por lo tanto incorporar las consideraciones de reasentamiento en las operaciones del Banco

**OS3 Biodiversidad, recursos renovables y ecosistema:** describe los requisitos para que los prestatarios o clientes i) identifiquen e implementen opciones para conservar y utilizar de manera sostenible biodiversidad y los hábitats naturales, y ii) observar, implementar y responder a los requisitos para la conservación y gestión sostenible de los ecosistemas prioritarios

**OS4 Prevención y control de la contaminación, materiales peligrosos y eficiencia de los recursos:** describe los principales requisitos de prevención y control de la contaminación para que los prestatarios o clientes logren un desempeño medioambiental de alta calidad y el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales, a lo largo de la vida de un proyecto

**OS5 Condiciones laborales, salud y seguridad:** describe los principales requisitos para que los prestatarios o clientes protejan los derechos de los trabajadores y provean sus necesidades básicas.

El Banco exige además a los clientes de este sector que cumplan con los requisitos de reporte de las Industrias Extractivas Transparencia (EITI) en los países que se han adherido a la EITI. Adicionalmente, el Banco financia proyectos que: i) estén ubicados en un país donde trabaje el Banco; ii) tengan perspectivas de rentabilidad iii) beneficien a la economía local; iv) satisfagan los estándares medioambientales del banco y aquellos del respectivo país.

#### **4.4.3 Ejemplos de proyectos apoyados por el Banco Africano**

- Apoyo en la implementación de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas de Nigeria (Nigeria)
- Asistencia técnica y desarrollo de capacidades, para la gobernanza adecuada de los ingresos en las industrias extractivas (Sierra Leona)
- Apoyo para el desarrollo de capacidades en la industria extractiva y petrolera (Chad)
- Apoyo a la implementación de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (Mozambique)

#### **4.5 Fondo Monetario Internacional (IMF)**

Como se vio en la sección 3.2 el Fondo Monetario Internacional es una de las entidades que más conocimiento produce desde el punto de vista del manejo macroeconómico de los recursos naturales, y esto sirve como base para el apoyo a los países. De hecho, la asistencia técnica en estas áreas se ha vuelto de gran relevancia para la institución, aún más en el contexto de nuevos descubrimientos en los países en desarrollo.

En términos generales el Fondo provee recomendaciones sobre regímenes fiscales para IE que permitan a los países aprovechar mejor el potencial de ingresos de estas industrias, en particular en países en desarrollo. Para ello cuenta (y desarrolla constantemente) instrumentos de análisis sobre el manejo macroeconómico de los países ricos en recursos naturales para ofrecer a los países una asesoría robusta

Algunos ejemplos son:

- Un marco de sostenibilidad fiscal que tiene en cuenta el impacto de la inversión pública en el crecimiento y los ingresos
- Un instrumento de inversión sostenible para los países ricos en recursos para analizar las implicaciones fiscales y macroeconómicas de aumentar el ahorro y la inversión
- Indicadores fiscales para estos países que permiten medir ahorro y uso de los recursos
- Una guía para diseñar reglas fiscales que suavicen la volatilidad y aseguren la sostenibilidad
- Un marco que genera referentes de cuenta corriente para un análisis de sostenibilidad del sector externo

En especial el IMF cuenta con el modelo FARI (Fiscal Analysis of Resource Industries) el cual utiliza para apoyar a los países en entender cuál es el régimen e instrumentos más adecuados.

También es parte esencial del trabajo del Fondo ayudar a los países a mejorar en general su administración tributaria y la transparencia. En el caso de las IE recomienda a los países adherir a iniciativas internacionales como EITI.

El IMF cuenta también con un instrumento para promover la transparencia voluntaria entre sus miembros, el Código de Transparencia Fiscal, un estándar internacional sobre cómo divulgar información sobre las finanzas públicas. Éste se publicó por primera vez en 1998 y posteriormente se revisó y actualizó en 2007, 2014. En 2019 se actualizó de nuevo IMF (2019) para incluir un nuevo pilar que cubre la transparencia en el manejo de los ingresos por recursos naturales (Pilar IV). El IMF trabajó con el NRGÍ para hacer que el nuevo Código General de Transparencia Fiscal y su nuevo pilar sean más robustos.

Se destaca la importancia de los procedimientos de contratación abiertos para la asignación de licencias, se solicita la identificación de los propietarios de las empresas titulares que se benefician de las licencias; se describe la presentación de informes sobre los pagos a los gobiernos a nivel de proyecto "una norma internacional establecida"; se reconoce la importancia de la transparencia en el intercambio de *commodities* y de la divulgación de los pagos que se realizan; se solicita la publicación de las evaluaciones de impacto ambiental y social (SEA) y los planes y reportes que los acompañan, y se recomienda reforzar los estándares y requerimientos existentes en torno a las empresas estatales de recursos naturales por parte de otros actores claves como EITI y la OECD.

El nuevo código servirá como una herramienta importante para que el IMF ayude a los países a detectar deficiencias en la gestión de sus ingresos de recursos.

El Código abarca cuatro áreas clave de transparencia fiscal:

- **Pilar I:** Informes Fiscales, que deben ofrecer información relevante, completa, oportuna y confiable sobre la posición financiera y el desempeño del gobierno
- **Pilar II:** Previsión y Presupuesto Fiscal, que debe proporcionar una declaración clara de los objetivos presupuestarios y las intenciones políticas del gobierno, junto con proyecciones integrales, oportunas y creíbles de la evolución de las finanzas públicas
- **Pilar III:** Análisis y Gestión de Riesgos Fiscales, que debe asegurar que los riesgos para las finanzas públicas sean divulgados, analizados y administrados, y que la toma de decisiones fiscales en todo el sector público se coordine efectivamente
- **Pilar IV:** Gestión de los Ingresos de Recursos, que debe proporcionar un marco transparente para la propiedad, contratación, fiscalidad y utilización de dotaciones de recursos naturales

Con base en el Código, el Fondo realiza evaluaciones de transparencia fiscal, las cuales son voluntarias y solicitadas por los mismos países. Estas evaluaciones proveen análisis cuantitativos de la magnitud y las fuentes de vulnerabilidad fiscal, basado en un conjunto de indicadores de transparencia fiscal, en los puntos fuertes de la transparencia y en las prioridades de reforma a través de una serie de mapas térmicos. Con base en lo anterior presentan una la opción de un plan de acción estructurado que les permita a los países abordar las prioridades de reforma.

#### 4.6 OECD

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) establece estrategias y estándares internacionales con el objetivo de mejorar el bienestar de personas. En el 2012 adoptó la Estrategia para el Desarrollo, que determina un marco para lograr un mayor crecimiento inclusivo en los países miembros de la organización. El Diálogo de Políticas sobre el Desarrollo Basado en Recursos Naturales, hace parte de la estrategia, y fomenta el intercambio de información y aprendizaje mutuo entre países productores<sup>39</sup>, sobre el aprovechamiento de los recursos naturales para un desarrollo inclusivo.

Algunos objetivos son:

- Garantizar que la OECD sea una red de política mundial, en donde los países puedan tener un diálogo sobre soluciones a problemáticas de interés común
- Realizar un análisis comparativo de políticas y prácticas entre países basado en evidencia.
- Generar un ambiente para el desarrollo de enfoques conjuntos que aseguren resultados mutuamente beneficiosos
- Desarrollar sinopsis de buenas prácticas, herramientas y guías

---

<sup>39</sup> Productores de petróleo, gas, carbón, minerales y metales.

Las áreas principales de este Diálogo de Política<sup>40</sup> son:

- Creación de valor y desarrollo local
- Gasto de los ingresos y fondos de estabilización
- Desarrollo de mejores acuerdos
- Corrupción en el sector extractivo

En el 2019 se incluyeron en el Diálogo de Política además unos principios para generar contratos duraderos de exploración y producción en el sector de IE. Los objetivos de estos principios son:

- Promover el desarrollo sostenible a través de la estructuración de las relaciones entre los gobiernos e inversionistas
- Incentivar el alineamiento de expectativas entre ambas partes
- Promover mecanismos de respuesta a cambios en las circunstancias
- Fortalecer la confianza entre ambas partes
- Asegurar la participación equitativa en el contrato

También se establecen los siguientes principios guía para los contratos durables:

- Deben estar alineados con las visiones de largo plazo del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles definidos por los gobiernos
- Deben estar anclados en relaciones comerciales y operacionales transparentes y constructivas a largo plazo, entre gobiernos, comunidades y grupos de inversionistas, para estar alineados con el ciclo de vida de los proyectos
- Deben generar un balance entre los intereses de las partes, teniendo en cuenta los derechos nacionales e internacionales de comunidades afectadas
- Deben optimizar el valor del desarrollo de recursos, en términos de resultados económicos, sociales y ambientales
- Su negociación se basa en el intercambio continuo y en la buena fe de datos financieros técnicos y financieros, para generar una comprensión común de riesgos y oportunidades de los proyectos
- Deben estar respaldados por un marco legal y regulatorio claro, transparente y justo, que se aplica de manera no discriminatoria
- Deben ser consistentes con leyes y tratados regionales e internacionales. Los costos derivados de cambios – no arbitrarios y no discriminatorios – a las leyes y regulaciones realizados por los gobiernos, se deben manejar como cualquier otro costo del proyecto en relación con la deducibilidad fiscal y recuperación de costos
- Deben estar respaldados por un sistema fiscal consistente con los objetivos económicos y fiscales de los gobiernos, teniendo en cuenta los riesgos y circunstancias del país

---

<sup>4040</sup> Los países que deseen hacer parte de esta estrategia deben realizar pagos de tarifas de entrada para garantizar un compromiso mínimo equitativo entre éstos, y adicionalmente se espera que realicen aportes voluntarios al programa para incentivar su implementación.

La OCDE también presenta una Guía de Debita Diligencia para la Participación Significativa de las Partes Interesadas del Sector Extractivo. Ésta ofrece a las empresas mineras, petroleras y productoras de gas, un marco para abordar los retos relacionados con la participación de éstas en el sector. Es por esto por lo que la guía está vinculada con la búsqueda de inversiones financieras en infraestructura para controlar impactos sociales, económicos y ambientales significativos.

Esta guía brinda algunas recomendaciones acerca de

- Dirección y planificación corporativa
- Participación significativa de partes interesadas
- Diseño de actividades eficaces
- Seguimiento y monitoreo de acuerdos y compromisos

La guía se centra, entre otras cosas, en la participación significativa de pueblos indígenas, comunidades de mujeres, y grupos de trabajadores y sindicatos. En estas comunidades se establece un marco de seguimiento en los temas previamente mencionados.

Por otro lado, la OECD también genera un marco para proyectos del sector<sup>41</sup> en donde se establecen acciones que pueden realizar los gobiernos y las industrias extractivas. En este se tratan temas de diversificación de economías, participación inclusiva, oportunidades de creación de valor compartido – infraestructura y fuerza laboral –, innovación, y transparencia en el monitoreo y evaluación de sistemas y estrategias.

La OECD brinda un apoyo especial en el tema del manejo de los recursos derivados de la minería. Por ejemplo, tiene notas prácticas sobre cómo fortalecer las políticas en contra de las deducciones excesivas en el sector minero y sobre los costos en materia de erosión tributaria que generan los incentivos fiscales.

De hecho, el documento OCDE (2018) examina los incentivos fiscales en el sector minero analizando los costos potenciales en los ingresos. Brinda un apoyo a los hacedores de política para analizar los incentivos fiscales en relación con el diseño del régimen fiscal minero y las negociaciones contractuales. En particular, la atención se centra en las formas en que los inversionistas mineros pueden cambiar su comportamiento en respuesta a los incentivos fiscales para maximizar el beneficio fiscal más allá de lo que el gobierno pretendía. El análisis se complementa con un modelo financiero para estimar los ingresos que se han dejado de recibir por los incentivos fiscales en la minería.

La OECD y el Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF) ofrecen también un apoyo a los gobiernos para la implementación de las guías

---

<sup>41</sup> OECD (2016a), *Collaborative Strategies for In-Country Shared Value Creation: Framework for Extractive Projects*, OECD Development Policy Tools, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257702-en>



que incluye: entrenamiento y desarrollo de capacidades, asesoría legal y de políticas, y ayuda con auditores expertos en materia de impuestos a la minería a través de OECD/UNDP Tax Inspectors Without Borders Initiative.

Adicionalmente, ayuda a los gobiernos sobre cómo elegir la opción de política adecuada para el seguimiento del valor de las exportaciones de minerales, teniendo en cuenta el tipo de mineral, el riesgo de subvaluación, las capacidades gubernamentales existentes y el presupuesto disponible.

## **Ejemplos de ayuda**

La OECD implementa un proyecto que mejora los resultados del desarrollo regional y por ciudades especializadas en industrias extractivas:

- La Iniciativa de Ciudades y Regiones Mineras organizó un seminario en el fomento de la innovación local y desarrollo de cadenas de valor en el contexto minero (Andalucía, España)
- La OECD está realizando un estudio de caso enfocado en temas de estructuración de contexto económico, tecnológico y político; tendencias económicas especialmente en el rendimiento del sector extractivo; y evaluación de políticas y mecanismos de gobernanza (Suecia)
- La OECD está realizando un estudio de caso que busca proveer recomendaciones para un mejor desarrollo local y regional en las políticas del contexto minero y extractivo. Especialmente se enfoca en la movilización de activos, la diversificación económica y el bienestar de la región (Finlandia).

## **5 Conclusiones**

Una de las principales conclusiones que se desprenden de este trabajo es que existe un cierto consenso en el sentido de que si bien los recursos naturales e industrias extractivas pueden tener (y han tenido) efectos negativos en algunos países o regiones, éstos pueden mitigarse y las IE gestionarse mejor para ponerlas al servicio del crecimiento y desarrollo, incluso pueden contribuir explícitamente a lograr los ODS.

Existe una visión compartida de que el problema no es de maldición de recursos sino de una gobernanza débil en un sentido amplio. Esto es particularmente marcado en algunas regiones como África, América Latina y el Caribe y algunos países del Medio Oriente. La evidencia muestra que estas regiones no han logrado transformar los recursos de las IE en crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible, incluso en las décadas recientes de auge de los precios de los *commodities*.

Dado el potencial de estas industrias de contribuir al crecimiento y desarrollo de los países, especialmente aquellos en desarrollo, se ha producido mucho conocimiento en todas las áreas de la cadena de valor de las IE que han dado lugar a una multiplicidad de guías, orientaciones, recomendaciones y buenas prácticas, y de múltiples iniciativas internacionales que buscan ayudar

a los países y al sector privado en mejorar la gestión de los recursos y mitigar los riesgos que éstos conllevan.

Las entidades financieras internacionales y otras organizaciones han rediseñado sus estrategias y hoy se enfocan en apoyar a los países a mejorar la gobernanza y a las compañías privadas a mejorar y gestión. Su apoyo involucra también a otros actores como las comunidades, la sociedad civil y los gobiernos locales.

Aunque algunas entidades dan apoyo financiero para la operación misma de extracción de recursos (ej. EBRD), en general las áreas de apoyo tienen que ver con mejorar la gestión y el desarrollo de capacidades nacionales y locales. También hay un apoyo importante para que los países y compañías cumplan con estándares internacionales.

Existe también un cierto consenso en algunas áreas de gran relevancia para que las IE generen crecimiento y desarrollo. Además de un adecuado manejo macroeconómico, algunas de ellas son la importancia de la participación significativa (involucramiento) de las partes, tanto a nivel nacional como local, la importancia del desarrollo del contenido local, la mayor participación de las mujeres tanto en la operación como en la toma de decisiones, así como de las poblaciones indígenas junto con el respeto a las mismas.

En cuanto a las buenas prácticas y estándares, aun cuando hay algunas diferencias o énfasis distintos hay mucha coincidencia. En la mayoría de los casos (especialmente en los bancos de desarrollo) la ayuda (ya sea financiera o no financiera) está sujeta al cumplimiento de estándares sociales y medioambientales, los cuales, además tienen criterios muy similares.

## 6 Referencias

AfDB y AU. (2009). “Oil and Gas in Africa”. Supplement to the African Development Report. Oxford University Press, July 29, 2009.

AfDB. (2013). “African Development Bank Group’s Integrated Safeguards System”. Policy Statement and Operational Safeguard Safeguards and Sustainability Series. Vol. 1. No. 1.

Bill and Melinda Gates Foundation y AfDB. (2015). “Paper 8: Extractive industries and social investments: Principles for sustainability and options for support”. *Flagship Report Paper Series*.

CEPAL. (2016). Altomonte, H. y Sánchez, R., “Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe”. Libros de la CEPAL, No. 139 (LC/G.2679-P), Santiago.

Cerny, A. y Filer, K. (2007). “Natural Resources: Are They Really a Curse?”. CERGE-EI, Working Paper No. 321. doi: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1114352>

Collier, P. (2010) “The Political Economy of Natural Resources”. *Social Research*, 77(4), 1105-1132.

EBRD. (2011). “Special Study Extractive Industries Sector Strategy Review”. Vol. I. Evaluation Department (EvD).

EBRD. (2014). “Sub-sectoral Environmental and Social Guidelines: Petroleum and Coal Products.” Mining Open Cast Mining Underground Quarrying. European Bank for Reconstruction and Development.

EBRD. (2017). “Extractive Mining Industries Strategy 2018-2022”. Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo.

EBRD. (2019). “Environmental and Social Policy”. Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

IFC, IPIECA y UNDP. (2017). “Mapping the Oil & Gas Industry to the Sustainable Goals: an Atlas”

IFC. (2010) “Strategic Community Investment: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets”. International Finance Corporation, World Bank Group.

———. (2012). “International Finance Corporation’s Policy on Environmental and Social Sustainability”.

IMF. (2007a). “Guide on Resource Revenue Transparency.” Washington, DC: IMF. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>.

———. (2007b). *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*. Washington DC: IMF.

———. (2012a). “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries.”

———. (2012b). “Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation”, 2012

———. (2014a). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC: IMF. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

———. (2014b). “Template to Collect Data on Government Revenues from Natural Resources 2014.” Washington, DC:IMF.

———. (2016). *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?* Washington, DC: IMF, April 6.

———. (2019). “The Fiscal Transparency Code”.

IPIECA. (2012). “Guide to successful, sustainable social investment for the oil and gas industry”. International Petroleum Industry Environmental Conservation Association.

IPIECA (2016). “Local content: A guidance document for the oil and gas industry: A guidance document for the oil and gas industry”. The global oil and gas industry association for environmental and social issues.

Lederman, D., y Maloney, W., (2007). *Neither Curse nor Destiny: Introduction to Natural Resources and Development*. En D. Lederman, y W. Maloney (Eds) *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. The World Bank and Stanford University Press.

McKinsey. (2013). Dobbs, R., Oppenheim, J., Kendall, A., Thompson, F., Bratt, M., y van der Marel, F., “Reverse the curse: Maximizing the potential of resource-driven economies”. McKinsey & Company.

Mehlum, H., Moene, K., Torvik, R. (2006). “Institutions and the Resource Curse”. *The Economic Journal*. Vol. 116, No. 508.

NRGI y UNDP. (2016). “Natural Resource Revenue Sharing”.

NRGI. (2013). Esteves, A. M., Coyne, B. and Moreno, A. “Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors”. Breifing 2013.

NRGI. (2014). “La Carta de los Recursos Naturales”. National Resource Governance Institute.

NRGI. (2016). Bauer, A., Delesgues, L., Shortell, P. “Sharing the Wealth: A Roadmap for Distributing Myanmar’s Natural Resource Revenues”. National Resource Governance Institute.

OCDE & IGF (2018). Tax Incentives in Mining: minimizing risks to the Revenue. Practice Note.

OECD. (2016a). “Collaborative Strategies for In-Country Shared Value Creation: Framework for Extractive Projects”. OECD Development Policy Tools. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257702-en>

OECD. (2016b). “Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of risks, Mitigation Measures and Incentives”. OECD Development Policy Tools.

OECD. (2017). “OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector”. OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252462-en>

OECD. (2019). “Guiding Principles for Durable Extractive Contracts”. OECD Development Center.

Polterovich, V., Popov, V., y Tonis, A. (2010). “Resource abundance; A curse or blessing?”. DESA Working Paper No. 93. United Nations. Department of Economic and Social Affairs.

Sachs, J. y Warner, A. (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. NBER Working Paper 5398. National Bureau of Economic Research.

UN y EU. (2012). “Extractive Industries and Conflict”. Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict. The United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action.

UN. (2017a). “United Nations Handbook on Selected Issues for Taxation of the Extractive Industries by Developing Countries”. Department of Economic and Social Affairs. United Nations.

UN. (2017b). "Taking Action to Reduce Pollution in the Extractive Sector". Un Environment Assembly 3. Side event background paper.

UNDP. (2012) "Strategy Note: UNDP's Strategy for Supporting Sustainable and Equitable Management for the Extractive Sector for Human Development". Recuperado de: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive\\_development/strategy-note--undps-strategy-for-supporting-sustainable-and-equ.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/strategy-note--undps-strategy-for-supporting-sustainable-and-equ.html)

UNDP. (2014). "Social and Environmental Standards".

UNDP. (2015), "Las industrias extractivas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

UNU-WIDER. (2017). Macdonald, C. "The role of participation in sustainable community development programs in the extractives industries". WIDER Working Paper 2017/28. Helsinki: UNU-WIDER.

UNU-WIDER. (2018). Addison, T. & Roe, A.R. (Eds.). "Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development". WIDER Studies in Development Economics. Oxford University Press.

van der Ploeg, F., y Poelhekke, S. (2009). "Volatility and the natural resource curse" Oxford Economic Papers. Vol. 61. No. 4. 727-760.

van der Ploeg, F. (2011). "Natural Resources: Curse of Blessing?" *Journal of Economic Literature*, 49 (2): 366-420. doi: 10.1257/jel.49.2.366

Venables, Anthony J. (2016). "Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?" *Journal of Economic Perspectives*, 30 (1): 161-84.

WB. (2013a) "Local Content Policies in the Oil and Gas Sector", Silvana Tordo, Michael Warner, Osmel E. Manzano, and Yahya Anouti, A World Bank Study, World Bank.

WB. (2013b). "Extracting Lessons on Gender in the Oil and Gas Sector". A survey and analysis of the gendered impacts of onshore oil and gas production in three developing countries. Extractive Industries for Development Series #28, World Bank

WB. (2017a). Cameron P., and Stanley Michael, “Oil, Gas & Mining, A Sourcebook for understanding Extractive Industries” Banco Mundial

WB. (2017b). “Política Ambiental y Social del Banco Mundial para el Financiamiento de Proyectos de Inversión”. Grupo Banco Mundial.

## **Anexo 1: Algunas Iniciativas Internacionales**

### **Instituto Nacional para la Gobernanza de los Recursos (NRGI)**

El NRGI es una de las iniciativas más activamente involucrada en el tema de recursos naturales y en específico de IE. Es una organización independiente y sin ánimo de lucro que proporciona apoyo y asesoría basada en lecciones aprendidas y en el conocimiento generado a través de investigaciones. Este conocimiento y experiencia son compartidos con los responsables de la formulación de políticas países y con las iniciativas globales que buscan mejorar los estándares. También ofrece recursos para apoyar un mayor involucramiento de la sociedad civil en los países ricos en recursos.

El Instituto también ofrece cursos. Un ejemplo es el curso que explora las oportunidades y desafíos en el uso del petróleo, gas y recursos minerales para promover el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Tiene una duración de 6 semanas y es realizado en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la SDG Academy, y apoyado por el CCSI.

El NRGI trabaja en alianza con la sociedad civil, los gobiernos, el sector privado y otras entidades dedicadas a la gobernanza de los recursos naturales. Su principal tarea es la medición y evaluación de la gobernanza la cual se basan en el Índice de Gobernanza de los Recursos y en la Carta de Recursos Naturales elaborados por la entidad. Las principales áreas de trabajo son: transparencia y monitoreo de los contratos, licencias y negociación, divulgación obligatoria de los pagos, corrupción, legislación y regulación, medición de los impactos sociales y medioambientales, diversificación económica, fondos soberanos, política tributaria y recaudo de ingresos, manejo de los ingresos, participación de los ingresos, empresas públicas, medición de la gobernanza, y gobernanza subnacional.

**Carta de los Recursos Naturales (2014).** Esta carta recoge un conjunto de principios dirigido a gobiernos y sociedades, con el objetivo de proveer herramientas y orientación para promover un buen manejo de riqueza de recursos y asegurar su beneficio. El objetivo es que países ricos en recursos puedan aprovechar la experiencia acumulada y aprender de la historia para enfrentar los retos y evitar los errores del pasado. Más que ser una receta exacta, examina enfoques utilizados por países exitosos y distintos contextos.

Está organizada sobre la base de en una cadena (o secuencia) de decisiones con preceptos (a ser implementados) en cada eslabón. Pone de presente que todos los eslabones de la cadena deben ser fuertes para que un país realmente se beneficie de la riqueza de los recursos extraídos. Los eslabones y preceptos son los siguientes:



- **Bases locales para la gobernanza de recursos:** estrategia, consulta e instituciones, y rendición de cuentas y transparencia
- **Descubrimiento y decisión de extraer:** exploración y asignación de licencias
- **Cómo hacer un buen acuerdo:** tributación, efectos locales, empresas estatales de recursos
- **Gestión de ingresos:** distribución y volatilidad de los ingresos, invertir en el desarrollo sostenible
- **Bases internacionales para la gobernanza de recursos:** funciones de las compañías multinacionales y función de la comunidad internacional

## 6.1 Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

La EITI es una de las iniciativas más relevantes en las industrias extractivas. Se constituye como un estándar global, puesto en marcha en el 2002 por el gobierno del Reino Unido, con el objetivo de promover la transparencia y manejo responsable de los recursos derivados de las IE tanto en gobiernos y como en compañías. El estándar requiere de la correcta divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de las IE, desde la de extracción hasta cómo llegan los recursos a los gobiernos y como se beneficia el país (contratos y licencias, producción, recaudo y distribución de ingresos, y gasto económico y social).

Hoy hay aproximadamente 50 países que implementan la iniciativa, pertenecientes a América Latina y el Caribe, África, Europa y Asia, y alrededor de 10 organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales apoyan la iniciativa mediante monitoreo y capacitación. La iniciativa cuenta además con el apoyo de grandes compañías de petróleo, gas y minería, que impulsan y promueven la implementación del estándar EITI a nivel nacional e internacional.

La implementación del estándar a nivel país se regula mediante grupos nacionales, como el gobierno, y empresas. El consejo internacional monitorea y evalúa el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, y genera recomendaciones frente a los informes anuales elaborados sobre la gobernanza del sector.

Los siete requisitos de la norma EITI son:

- Supervisión efectiva por parte del grupo multi-partícipe
- Divulgación de la información sobre toda la gobernanza de las IE
- Divulgación de información sobre exploración y producción
- Divulgación de información relacionada con la gestión de ingresos y gastos
- Divulgación por parte del gobierno sobre la distribución de los ingresos de las IE
- Divulgación de información relacionada con la gestión de ingresos y gastos
- Divulgación de la información de resultados e impacto accesibles al público

Esta iniciativa ha adquirido gran relevancia y buena parte de las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones que trabajan temas de recursos naturales o industrias extractivas se han aliado o promueven la adhesión e implementación por parte de los países, e incluso algunas condicionan el apoyo a dicha implementación.

### **Publish What You Pay**

Este movimiento se fundó en el 2002 en Inglaterra y promueve IE abiertas y transparentes. Está compuesto por más de 700 organizaciones miembros de la sociedad civil y 45 coaliciones nacionales. Su principal propósito es asegurar que las poblaciones se beneficien de los ingresos derivados de las IE. Trabaja con gobiernos, comunidades y compañías en temas de anticorrupción y transparencia: promueve la publicación de los pagos a gobiernos locales, transparencia de contratos e ingresos; compromiso civil; conexiones entre miembros; transición a energías renovables; impacto social y medio ambiental; y temas de género, promoviendo la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones.

Parte de la estrategia de PWYP es: i) innovar en modalidades de transparencia para la transmisión de información de los gobiernos a las comunidades sobre los impactos de los proyectos extractivos; ii) documentar y analizar experiencias exitosas y no exitosas para aprender lecciones generales; iii) fomentar la transmisión de la información recolectada a partir de experiencias de impacto en las comunidades, impulsando la inclusión de comunidades marginadas y la equidad de género<sup>42</sup>.

### **Asociación de las Industrias de Gas y de Petróleo (IPIECA)**

Es una asociación sin ánimo de lucro que proporciona un foro para fomentar la mejora continua del desempeño de industria. Es la única asociación global que involucra tanto el downstream como el upstream de la industria del petróleo y el gas. También es el principal canal de comunicación de la industria con las Naciones Unidas.

IPIECA desarrolla, comparte y promueve buenas prácticas y conocimientos para ayudar a la industria y mejorar su desempeño ambiental y social. Consideran que los temas que dominan la agenda de desarrollo sostenible (clima y energía, cuestiones ambientales y sociales) son demasiado extensos y complejos para que las empresas individuales las aborden por sí solas. Por ello, la

---

<sup>42</sup> Existen otras iniciativas como The Third World Network, una ONG independiente. Es una red internacional de organizaciones e individuos que sirve como secretaría de African Initiative on Mining, Environment and Society (AIMES). La Fundación Gaia, es una ONG internacional enfocada en regenerar la diversidad cultural y biológica, y restaurar una relación respetuosa con la Tierra. Trabaja con socios en América del Sur, Europa, África y Asia. En cuanto a la generación de conocimiento e investigación, también se destacan Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies; Rubenstein School of Environment and Natural Resources at the University of Vermont; Centre for Sustainability in Mining and Industry and University of the Witwatersrand in Johannesburg; Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy at the University of Dundee; y Center on Sustainable Investment de Columbia University.

industria debe trabajar en conjunto para lograr mejoras que tengan un impacto real, incluso en el desarrollo, e IPIECA ayuda a lograr este objetivo.

Sus miembros son corporativos (alrededor de 37): compañías internacionales y nacionales de petróleo y gas de cualquier tamaño, con operaciones de exploración, producción, transporte o refinación, y asociados (alrededor de 32): asociaciones internacionales, regionales y nacionales que abarcan aspectos ambientales o sociales de la exploración, producción o refinación y cualquier empresa u organismo corporativo que preste servicios en relación con la exploración, producción, tratamiento, almacenamiento o transporte.

### **Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM)**

Es una organización internacional que vela por un ambiente sostenible en las industrias de minería y metales. Incentiva la colaboración y diálogo de 27 empresas y 36 asociaciones nacionales y regionales, con organizaciones internacionales, comunidades y gobiernos para mejorar el desempeño de estas industrias.

El consejo cuenta con un marco de 10 principios enfocados en el desarrollo sostenible, alineados con estándares internacionales<sup>43</sup> con el objetivo de que las empresas miembros del consejo los implementen. Estos principios, en general, se enfocan en estándares sociales, como la transparencia de la gobernanza, el respeto de los derechos humanos, respeto a la cultura e intereses de las comunidades, y estrategias de gestión de riesgos. Otros principios buscan una mejora en el uso de energía, protección de la biodiversidad y divulgación de las bases de conocimiento para el uso y reutilización de productos de estas industrias.

El consejo busca establecer este marco de desarrollo sostenible como punto de referencia para las empresas de explotación minera, facilitar alianzas para resolver problemas en la sociedad y minimizar el impacto ambiental, y fomentar el desarrollo mediante nuevas tecnologías y prácticas y capacitación ofrecidas a las empresas y a la comunidad.

### **Programa de Gobernanza Ambiental para un manejo sostenible de los recursos Naturales (EGP)**

Este programa, impulsado por el Swedish Environmental Protection Agency y el UNDP, fue lanzado en 2014 y su objetivo es apoyar a países (especialmente a Mozambique, Mongolia, Kenia y Colombia) en el manejo de la gobernanza del sector minero, integrando al medio ambiente y los derechos humanos.

---

<sup>43</sup> Entre otros, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Iniciativa de Reporte Global (GRI), el Pacto Global de Naciones Unidas.

El programa trabaja con ministerios de ambiente y minería, instituciones de derechos humanos y algunos medios, para fortalecer el diseño, implementación y monitoreo de políticas dirigidas al sector minero, la transparencia de información y cuentas y la sensibilización de los medios frente a temas de daños ambientales y minería. Esto con el objetivo de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Hay espacios de diálogo con la industria, encuentros, cursos y seminarios con el objetivo de informar y fortalecer el cumplimiento de normas relacionadas con los efectos de estas industrias<sup>44</sup>. Para Colombia, por ejemplo, en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía, se aplicó la metodología del principio de legalidad en la administración pública del sector minero (RoLPAM) para identificar problemas relacionados con la legalidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad del sector extractivo. El programa brindó apoyo al gobierno – mediante talleres de trabajo realizados en Bogotá – para integrar al medio ambiente al sistema nacional de derechos humanos.

Esta incorporación en Kenia se ha realizado con el apoyo del Ministerio de Minas y la Comisión de Derechos Humanos. Se culminó la Evaluación Estratégica Ambiental y Social (SESA) y se están desarrollando pautas para determinar los impactos a largo plazo de las actividades relacionadas con el sector minero. Se han llevado a cabo programas de entrenamiento en la protección de derechos humanos y medio ambientales para mineros artesanales en algunas localidades del país.

En Mongolia y Mozambique el programa ha tenido mayor impacto en el monitoreo de las actividades, ofreciendo espacios – como comités y programas – y tecnología para identificar problema como frente a la degradación ambiental.

### **ACP-EU Development Minerals Programme**

Es una iniciativa de African Caribbean Pacific (ACP) Group of States cuyos propósitos se centran en mejorar el empleo y condiciones laborales e ingresos (especialmente de mujeres), disminuir el impacto ambiental a comunidades mediante políticas regulatorias y prevenir el conflicto.

El apoyo a nivel país se realiza mediante el aporte de entrenamiento, donaciones, revisión de políticas y organización de diálogos con la comunidad. A nivel regional se realizan actividades de desarrollo de capacidades, salidas de campo y conferencias. Entre los participantes se encuentran agencias de regulación, representantes de gobiernos locales y representantes de compañías privadas. Estos deben implementar un plan, aplicando las capacidades y conocimiento de las actividades realizadas con el programa.

---

<sup>44</sup> Algunos de estos cursos son: Global Course on Human Rights and Environment Nexus y Webinar on Gender Gaps and Mining

El programa tiene como objetivo desarrollar capacidades dirigidas a interesados de los sectores público y privado, con el fin de aumentar la productividad del sector, evitar conflictos y mejorar las operaciones relacionadas con la extracción minera, y alinearse con los estándares medio ambientales tanto nacionales como internacionales.

### **Kimberly Process Certification Scheme**

Es un régimen, el cual no es considerado como una organización o acuerdo internacional, establecido en el 2003 comprometido a eliminar los diamantes de “conflicto”<sup>45</sup> de la cadena de producción global. Cuenta con 55 participantes que representan a 81 países, los cuales implementan restricciones al envío de diamantes, y certifican si son libres de conflicto. El esquema exige el establecimiento de legislaciones y controles al comercio de diamantes, y compromiso a la transparencia de actividades e intercambio de información. Este régimen es monitoreado por industrias y grupos de sociedades civiles que se comprometen al cumplimiento y efectividad del esquema, en especial la Coalición de la Sociedad Civil trabaja como observador del proceso y enfoca su atención a los problemas relacionados con los diamantes explotados en África<sup>46</sup>.

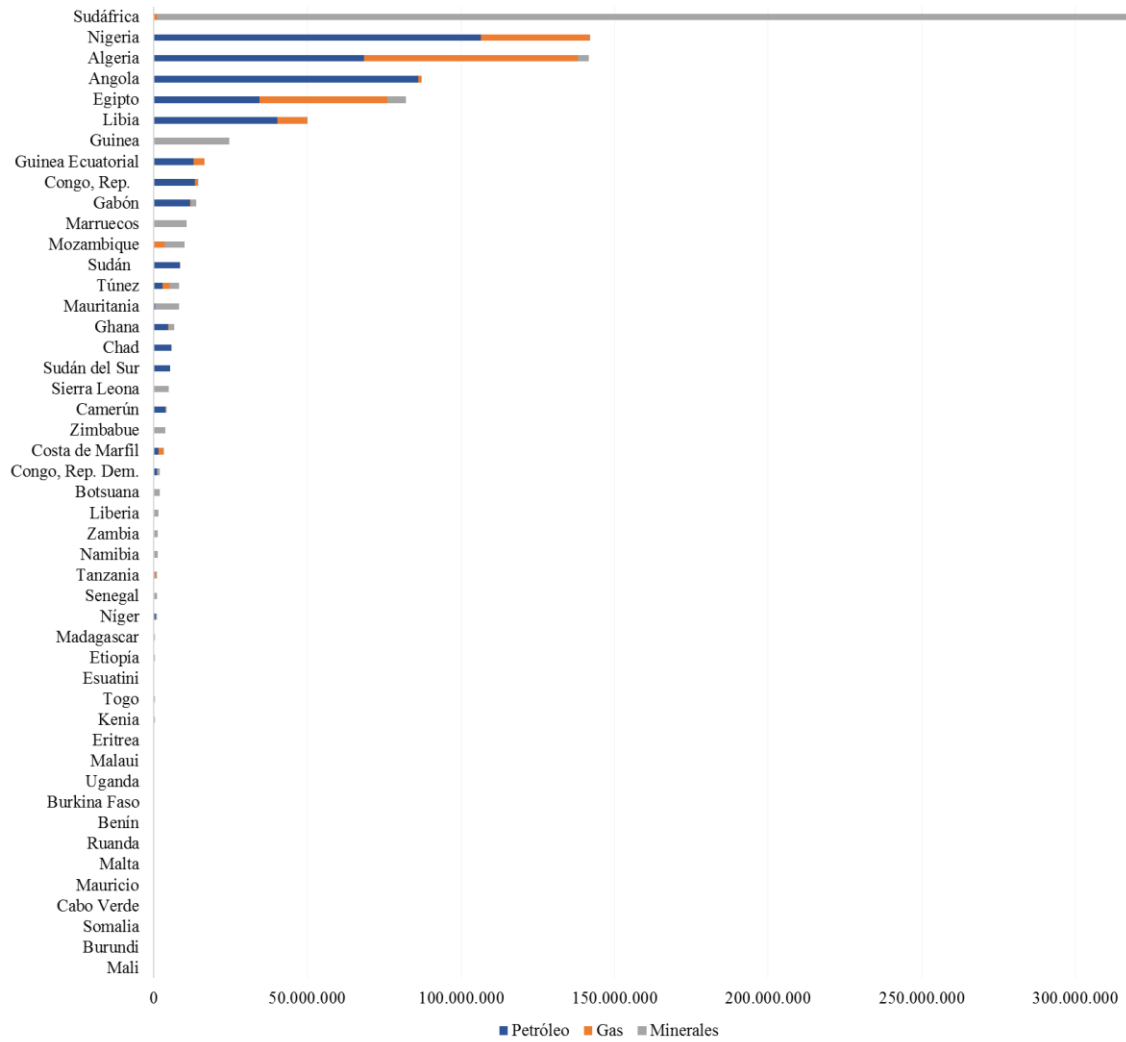
---

<sup>45</sup> Estos diamantes son considerados aquellos que financian conflictos contra los gobiernos.

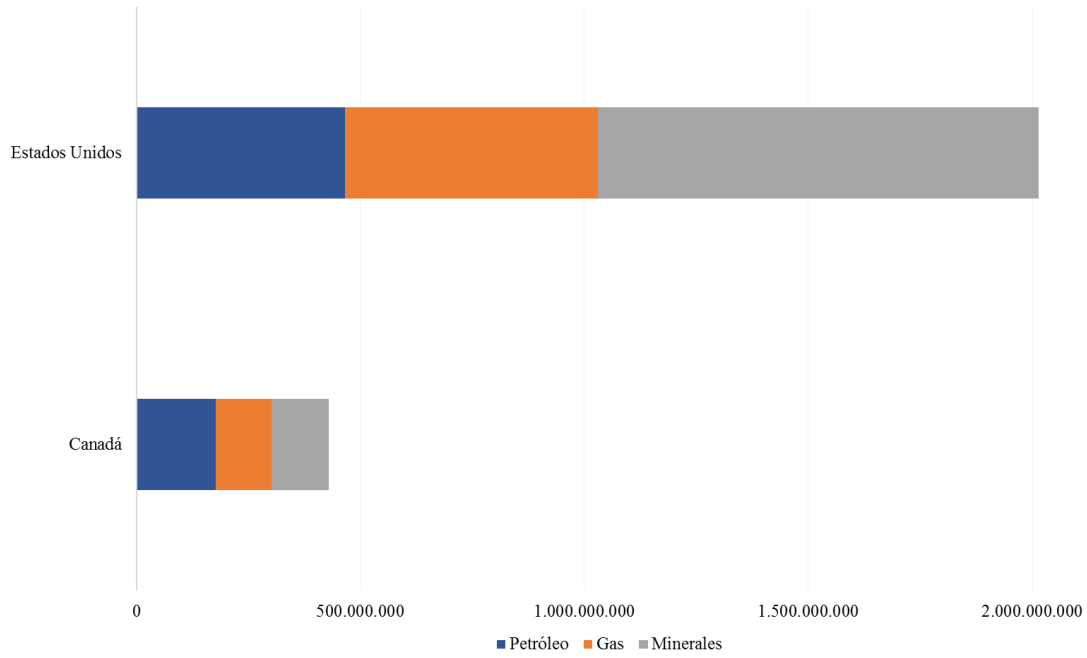
<sup>46</sup> Otros observadores son: World Diamond Council, Diamond Development Initiative y African Diamonds Producers Association (ADPA).

## Anexo 2

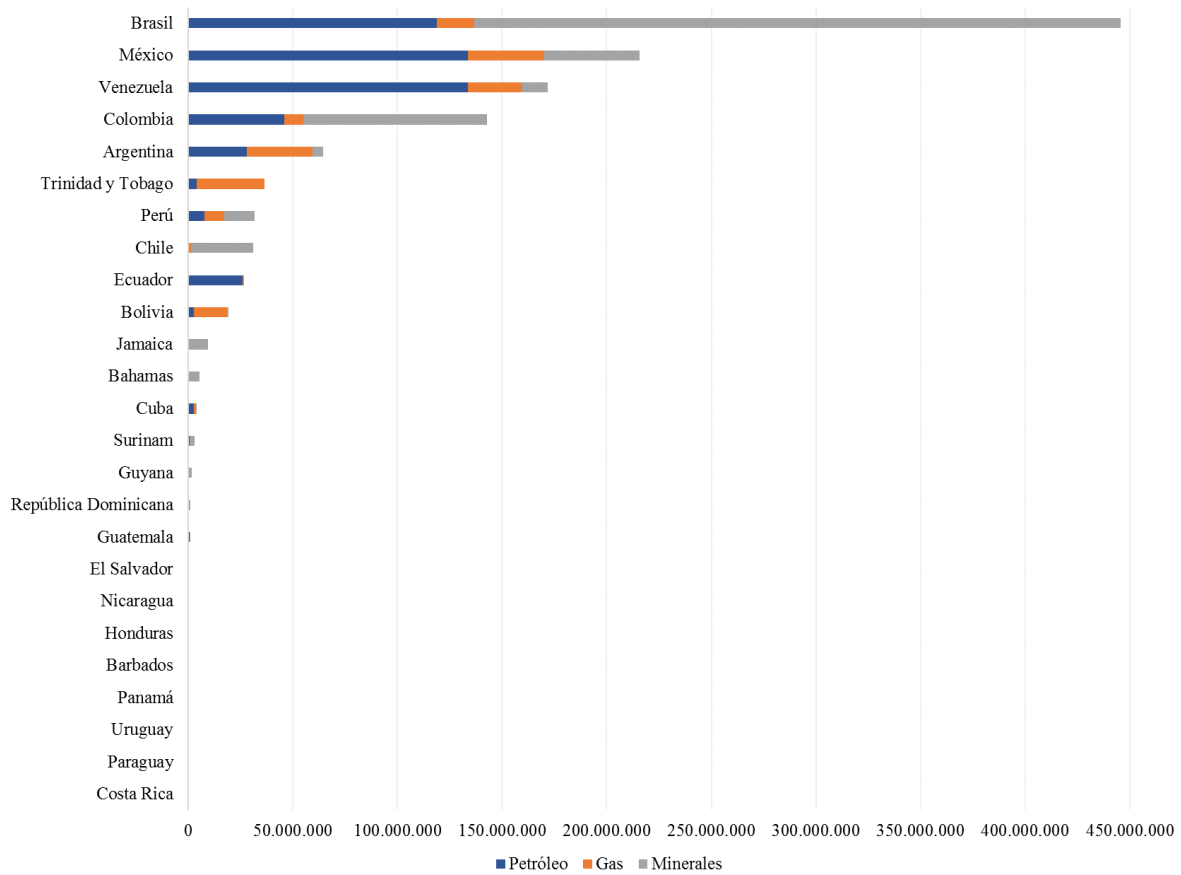
### Producción en África



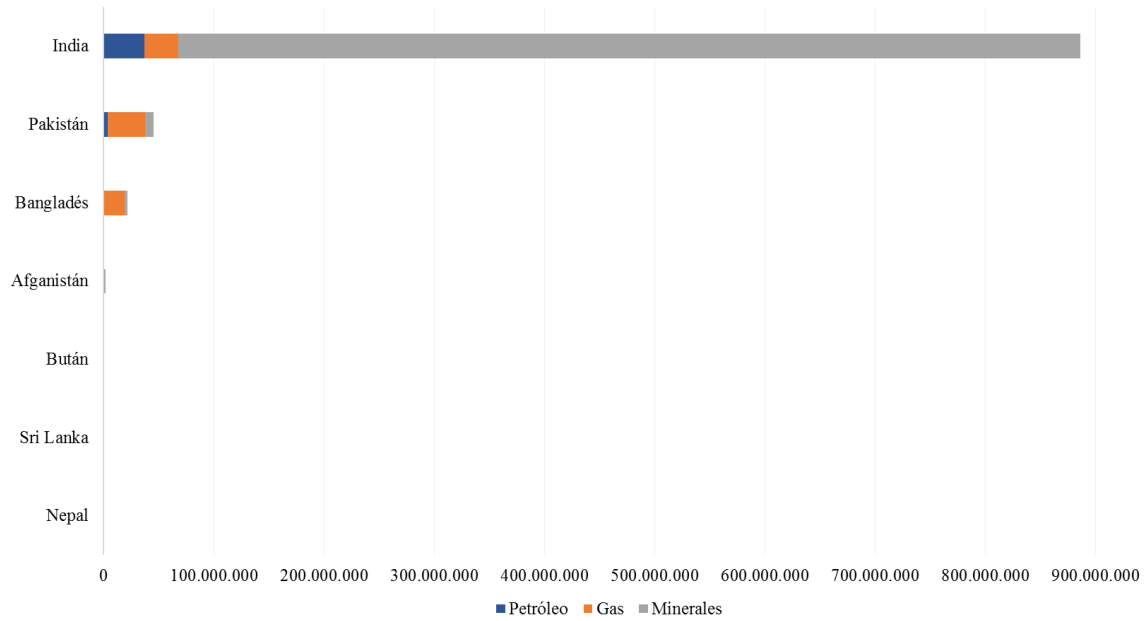
Producción en América del Norte



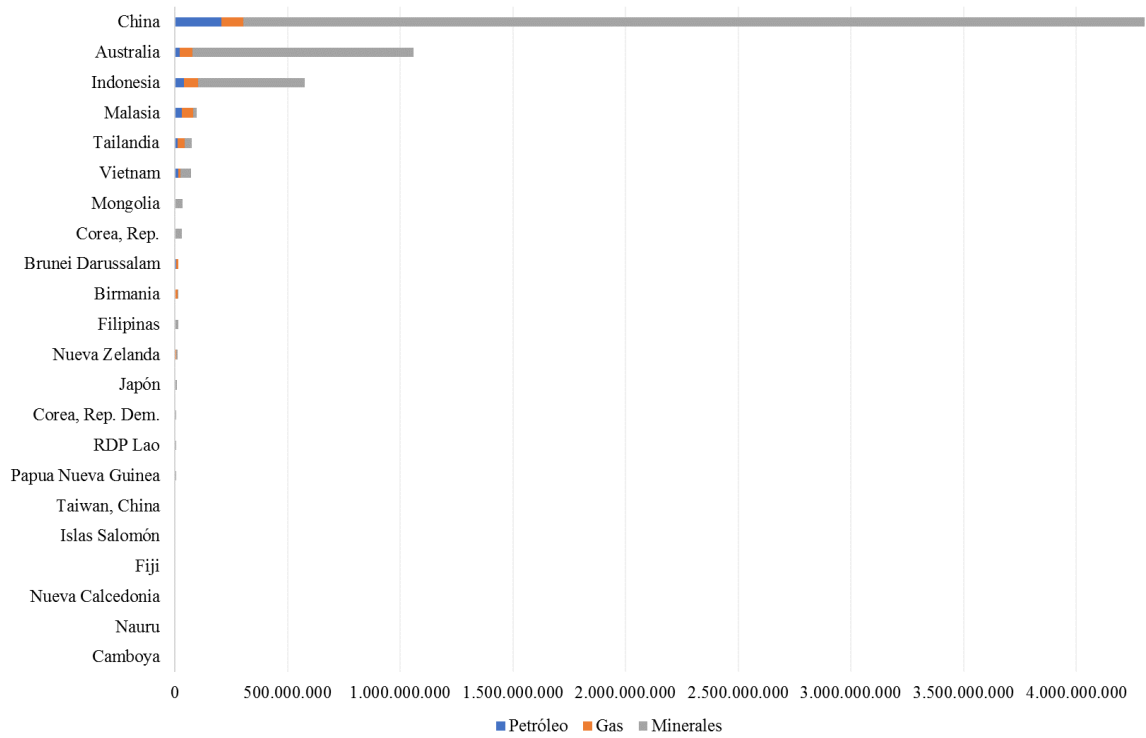
Producción en América Latina y el Caribe



Producción en Asia Meridional

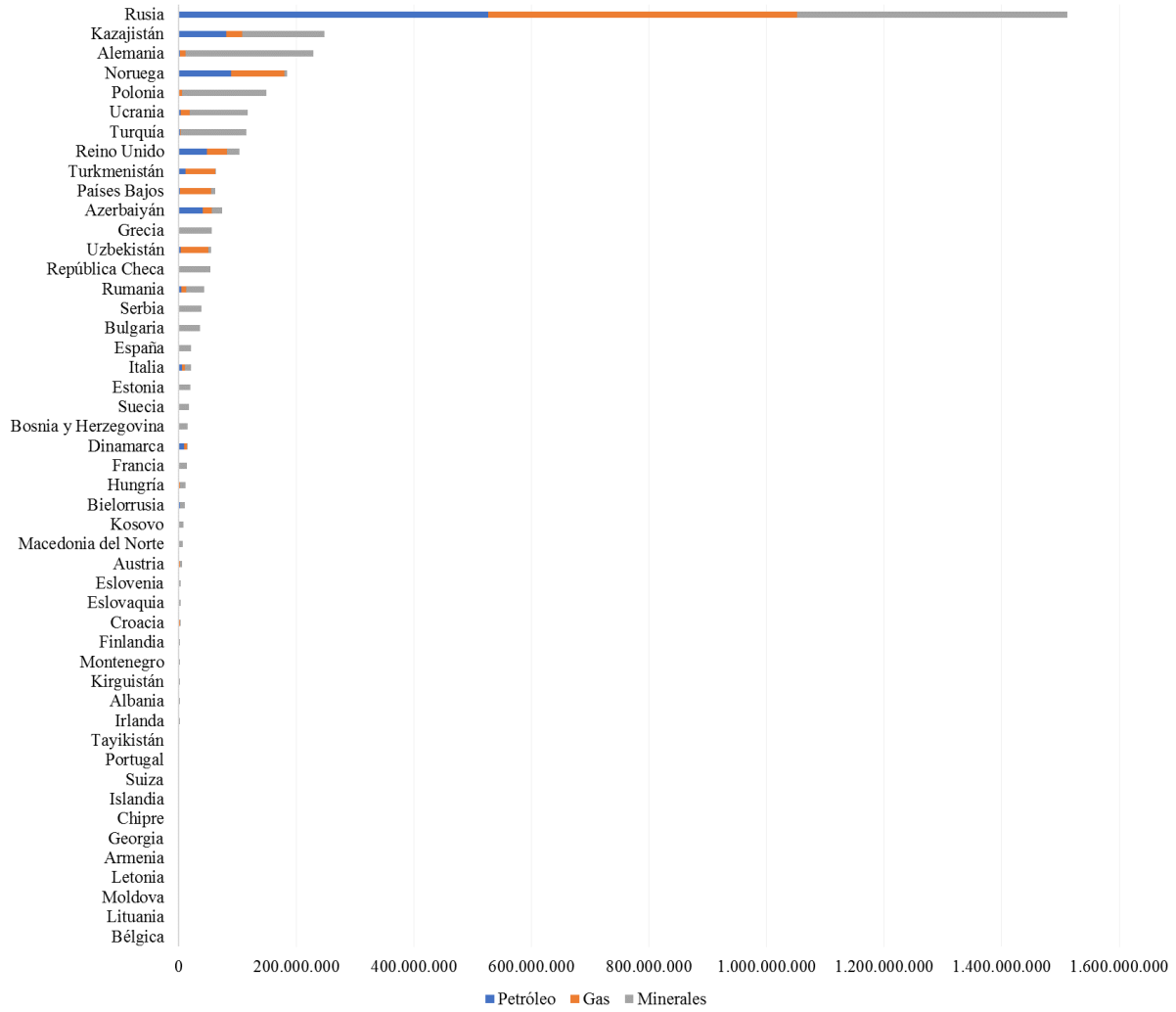


Producción en Asia Oriental y Pacífico





### Producción en Europa y Asia Central



### Producción en Oriente Medio

