TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO

Aída Mercedes Gamboa Balbín
Especialista del Programa de
Gestión Socio-Ambiental
e Inversiones de Derecho, Ambiente
y Recursos Naturales (DAR)

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años diversos gobiernos de América Latina y el Caribe vienen promoviendo mayores inversiones, sobre todo en el sector extractivo. Esto ha traído consigo que aprueben normas que debilitan los estándares socio-ambientales y limitan la transparencia y el acceso a la información de la población en proyectos importantes para los países. Ante ello, las poblaciones locales y sociedad civil vienen demandado mayor información en los aspectos ambientales y sociales de la industria extractiva, por ser uno de los principales factores que producen los conflictos socio-ambientales y los asesinatos de defensores ambientales, donde los actores más afectados son los pueblos indígenas.

Iniciativas internacionales como la Alianza de Gobierno Abierto, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y el Acuerdo Regional del Principio 10 se convierten en oportunidades para que la población pueda acceder a mayor información sobre los impactos ambientales y los compromisos de las empresas en sus territorios, pues de esa manera habría una mayor prevención de los conflictos y de los daños socio-ambientales. Por ello, de parte de sociedad civil existe una demanda internacional, regional y local de mayor transparencial que se convierte en la actualidad en un objetivo global ante el actual contexto político y social.

Introducción

Existe un nuevo contexto mundial, la caída de la demanda de los minerales y, por ende, en los precios de los recursos naturales. Por su parte, los gobiernos vienen rebajando impuestos, debilitando estándares, normas e instituciones ambientales y recortando derechos territoriales y de consulta previa de las poblaciones indígenas, todo ello con el objetivo de seguir atrayendo inversiones.

Las actuales exigencias internacionales del mercado, como la promoción de políticas minero-energéticas y de extracción de recursos naturales no renovables, originan que en Latinoamérica y el Caribe se implementen de manera agresiva proyectos en hidrocarburos e hidroeléctricas. En la Amazonía peruana, estas inversiones han estado acompañadas de conflictos socio-ambientales. Las cifras hablan por sí solas, el 84% del territorio amazónico está lotizado y, además, alberga 33 hidroeléctricas[1]. Esta situación ha puesto en evidencia la desconfianza que existe entre la población hacia sus autoridades, las empresas y la implementación de estos proyectos.

Prácticas de buen gobierno o gobernanza se convierten en la alternativa necesaria para mejorar la actual coyuntura al promover la participación de la población en la toma de decisiones públicas. Estas prácticas se basan los principios de: planificación de procesos, políticas, planes y programas; capacidad de gestión; coordinación entre los niveles de gobierno e intersectorial; rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía; participación ciudadana; integridad pública que promueva la ética y prevenga la corrupción; y la transparencia y el acceso a la información pública[2].

La transparencia y el acceso a la información pública son elementos transversales a los principios de gobernanza. La transparencia es la capacidad de los organismos públicos para dar a conocer públicamente información, datos, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones. Asimismo, el derecho de acceso a la información pública permite que toda persona pueda acceder a información en control del Estado y es un derecho humano fundamental contenido en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, consagrado a nivel internacional en diversos instrumentos.

---

[1] Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada – RAISG (2012). Amazonía bajo presión. São Paulo: RAISG.

[2] Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2012) "*Informe Anual 2011: Transparencia en el Sector Energético Peruano*". Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales; Gamboa, Aída (2013) "*Diagnóstico 2013: Transparencia en el sector energético peruano*". Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales; Gamboa, Aída (2014) "*Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano*". Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Estos elementos, a su vez, son esenciales para el ejercicio de otros derechos como la participación y la vigilancia.

Resulta decisivo que se promueva la transparencia y el acceso a la información pública en el sector extractivo y energético, específicamente en áreas sensibles donde hay limitaciones en el acceso a la información. Asimismo, en el desarrollo institucional de las entidades públicas y en procesos cruciales como: el otorgamiento de derechos (licitaciones y contratos); así como en las evaluaciones de los estudios de impacto ambiental. Al mismo tiempo, es fundamental la aplicación de estos elementos, pues a raíz de la COP20 (Lima, 2014) y la COP21 (París, 2015), los países tienen nuevos compromisos por cumplir en la reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, que necesitan conocerse por la población y actores claves para coadyuvar a alcanzarlos.

Igualmente, se necesita mayores esfuerzos para que la información sea accesible de manera intercultural, fortalecer las áreas de transparencia y acceso a la información en los gobiernos, aplicar los principios de la gobernanza y promover las iniciativas internacionales en transparencia, con el fin de lograr un desarrollo sostenible y una adecuada explotación de los recursos naturales, generar mayor confianza de la población hacia las instituciones públicas y reducir los conflictos socio-ambientales.

Los avances en el reconocimiento al acceso a la información en la región latinoamericana

Los países de la región han ido recuperando sus democracias en las últimas décadas, la noción de ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones se ha ido instalando paulatinamente en nuestras sociedades. Ahora tenemos ciudadanos más empoderados y conocedores de sus derechos y deberes, por diversos factores, algunos de ellos son el conocimiento y conciencia masiva sobre los derechos humanos; la revolución tecnológica; la promulgación de marcos normativos sobre acceso a la información y transparencia, entre otros. Esto último, es un proceso naciente en Latinoamérica y el Caribe, pero los casos con más altos estándares internacionales se han generado en México con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y en Chile, con el Consejo para la Transparencia. Por otro lado, en julio de 2010 se aprobó una Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el propósito de que los Estados miembros puedan aplicarla en sus legislaciones internas. De este modo, los diferentes países de la re-

gión tienen sus leyes específicas en transparencia y acceso a la información. Recientemente, Argentina ha aprobado su Ley de Acceso a la Información.

Sin embargo, lo que se ha podido constatar en varios países de la región es que cuando la ciudadanía y territorios específicos se ven amenazados por proyectos de uso de recursos naturales, se organizan para enfrentar esta situación y lo primero a lo que se enfrentan es que los marcos legales en materia de información y participación para la toma de decisiones de sus países son débiles o casi inexistentes. Se enfrentan a una normativa que no les garantizan en forma apropiada el poder acceder a información clara, oportuna y entendible sobre el proyecto en cuestión, como tampoco tener la posibilidad de sostener un diálogo sustantivo con las autoridades respectivas y los proponentes privados y/o públicos respecto de los impactos de los proyectos en diversas áreas y las medidas de compensación, mitigación y reparación.

Sobre esto se puede destacar que de 26 países de América Latina y el Caribe, solo 7 incluyen en sus marcos legales la obligación de realizar una consulta previa a pueblos indígenas. Ante ello, la ciudadanía se organiza para oponerse a estos proyectos, muchas veces con el apoyo de expertos, las ONG y activistas. Esta falta de diálogo, límites en la participación en las decisiones públicas e imposición de muchos proyectos de inversión, ocasiona una creciente presencia de conflictos socio-ambientales. El 24 de marzo de 2016 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 31 sobre defensores de derechos humanos, la cual responde a las muertes recientes de defensores que trabajan en el contexto de los asuntos ambientales, como Berta Cáceres. Esta resolución establece también un lenguaje claro sobre acceso a la información, enfatizando que el vínculo entre los derechos económicos, sociales y culturales y el libre flujo de la información, que son cruciales para los defensores de derechos humanos. Según las estadísticas de la organización Global Witness, durante 2014 en el ámbito global, 116 defensores fueron asesinados, de los cuales el 57% eran de América Latina. De este 57%, el 40% eran de grupos indígenas. Durante 2014 se apreció un aumento de asesinatos relacionados a proyectos hidroeléctricos[3].

En ese sentido, promover mayor transparencia, acceso a la información y participación a través de iniciativas vinculadas, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), Alianza de Gobierno Abierto (AGA) y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Principio 10 de la Declaración de

[3] Ver: https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/cuantos-mas/.

Río), se convierten en oportunidades para ayudar a resolver estos conflictos y el contexto actual.

No obstante, esto no puede lograrse solo a través de un mejor recaudo y manejo de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, implica además implementar mecanismos de gobernanza en toda la cadena de valor de la industria. Lo anterior incluye una adecuada gestión de impactos potenciales y reales sobre cuestiones socio-ambientales por parte de los proyectos, así como su fiscalización y monitoreo por parte del Estado y la sociedad. Ello es importante pues ante un contexto de desregulación normativa para favorecer inversiones principalmente extractivas y de infraestructura, los mecanismos de transparencia y de acceso a la información en los aspectos socio-ambientales, resultan la principal herramienta para la rendición de cuentas y contrarrestar prácticas de corrupción, tráfico de influencias y relajamiento de estándares socio-ambientales que limitan los derechos fundamentales.

Foto: Carlos Olivares

Mecanismos internacionales de transparencia y acceso a la información

El fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información, así como de iniciativas internacionales como la AGA, el Principio 10 y el EITI en América Latina y el Caribe son fundamentales en el actual contexto regional, pues contribuyen a una mejor gobernanza de los recursos naturales.

La AGA está conformado actualmente por 64 países, de los cuales 17 son de América Latina. Tiene como objetivo promover la transparencia, luchar contra la corrupción, ampliar la participación social y lograr un gobierno abierto, eficaz y responsable en el manejo del presupuesto y la información

pública. Entre los países que han incorporado indicadores específicos sobre recursos naturales en sus planes de acción sobre gobierno abierto, se encuentran Brasil e India, práctica que más países podrían imitar.

Si las negaciones son favorables, el acuerdo regional sobre el Principio 10 puede ser la herramienta jurídica vinculante en los 23 países, que vienen discutiendo su versión final. Sería la punta de lanza para que más ciudadanos puedan acceder a mayor información ambiental, participar en las tomas de decisiones y haya justicia sobre aquellos ciudadanos afectados por el daño ambiental.

Foto: Marion del Águila Guerrero

El EITI es una alianza estratégica internacional conformada por 51 países que reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas) y sociedad civil para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas a los gobiernos y en los ingresos que estos reciben de las empresas con el fin de verificar que los recursos se utilicen para el fomento del desarrollo de los países miembros. La información fiscal obligatoria transparentada es presentada anualmente a través de Informes EITI nacionales, donde principalmente se publica el impuesto a la renta, las regalías mineras y petroleras, los impuestos especiales, el gravamen especial, derechos de vigencia. La información se presenta de forma desagregada (sobre pagos tributarios y no tributarios), empresas por empresa y también sirve para verificar las transferencias por canon a nivel sub-nacional. En Latinoamérica, el único país que tiene esta experiencia descentralizada (al interior del país) es Perú, con dos EITI regionales implementados, en Moquegua y Piura. En la actualidad, son 15 países en el EITI que incorporan información ambiental en sus reportes. Los informes transparentaron los pagos relativos a los residuos, al uso del agua, la contaminación, las emisiones de dióxido de carbo-

no (CO_2) y óxidos de nitrógeno (NO_x), a las licencias y permisos ambientales y a los pagos a las agencias de protección del ambiente.

Un hito importante fue la VII Conferencia Global del EITI realizada en febrero de 2016 en Lima, donde sociedad civil regional y nacional propuso como uno de sus objetivos promover la transparencia de mayor información ambiental. En Perú, la sociedad civil se organizó en una plataforma de 50 organizaciones con alcance nacional y regional, quienes se pronunciaron sobre la información que el gobierno debe transparentar: las líneas de base; el cumplimiento de compromisos socio-ambientales (evaluación de impacto ambiental, consulta, contratos); el pago por derechos, permisos y licencias; los impuestos ambientales; pagos por sanciones y multas ambientales; aportes de empresas para la supervisión y evaluación ambiental; gastos asociados a prevención, remediación, mitigación, compensación; los gastos del Estado en materia de medio ambiente; gastos de las empresas para promover programas de monitoreo ambiental comunitario; compensaciones a las comunidades; cumplimiento de los acuerdos de negociación; información sobre la supervisión y fiscalización socio-ambiental y los convenios en materia ambiental. Asimismo, sociedad civil demandó que la difusión de información en los procesos de participación ciudadana tenga enfoque intercultural.

Es cierto que no todos los actores están de acuerdo con implementar indicadores socio-ambientales dentro del EITI que sean obligatorios. Ante ello, sociedad civil tiene una estrategia que propone que pueda ser progresivo para los países, así como el modelo que se está realizando para incorporar el tema de beneficiarios reales de las empresas en los planes de los países que son parte del EITI, los que tienen un cronograma hasta el 2018. Por ejemplo, existen herramientas de transparencia ambiental como la Global Reporting Initiative (GRI) que podría considerarse para que los reportes EITI no impliquen un desgaste adicional cuando se quiera incorporar el tema ambiental para los actores que participan en esta iniciativa.

Es cierto que estas iniciativas han venido expandiendo la frontera de la transparencia en los últimos años. Pero, se necesita un mayor enfoque de los impactos socio-ambientales por la falta de información, causa primaria de la mayor parte de los conflictos en el mundo[4], y del aumento de asesinatos a defensores ambientales. Por ello, una de las mayores preocupaciones es poder pasar de la difusión y acceso a información a través de portales electrónicos o solicitudes de información, al uso de la misma con calidad, pues

[4] De acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental, se han reportado 1731 conflictos socio-ambientales a nivel internacional: 372 casos son conflictos asociados a la exploración y explotación de minerales y materiales de construcción, 338 son conflictos relacionados con combustibles fósiles y justicia climática.

la población solo utilizará la información en la medida en que la encuentre relevante y cercana a sus problemáticas. Se necesitan mayores mecanismos de información alternativos para la población vulnerable, sobre todo a nivel local, donde la ciudadanía y las organizaciones de base demandan conocer mejor los diferentes instrumentos ambientales (estudios de impacto ambiental, licencias y permisos, pagos, inversiones, y compensaciones, informes de cumplimiento).

Reflexiones finales

El incremento de la conflictividad social y la aceleración de proyectos de inversión en América Latina y el Caribe hacen necesaria la transparencia como una herramienta que permita que la ciudadanía esté mejor informada y vigilante de los procesos para poder influir en las decisiones que se tomen sobre los recursos naturales. De tal manera, una demanda desde la sociedad civil para mejorar las condiciones de las poblaciones que viven en territorios donde se producen actividades extractivas, es la inclusión de mayor información socio-ambiental dentro del estándar EITI; al igual que un mayor énfasis en la AGA en temas ambientales y extractivos, y la aprobación de un acuerdo regional sobre Principio 10 que sea vinculante.

Si bien en el ámbito internacional y nacional existen estos mecanismos de transparencia en el sector extractivo, deben fortalecerse de modo que las poblaciones locales puedan ser partícipes de procesos cruciales del sector. Por ello, dentro de ellos debe promoverse la gobernanza, que significa ir más allá: difundir nueva información y nuevos mecanismos con enfoque intercultural. De esta manera, estos se constituirían en formas óptimas de recoger las necesidades de la población para la toma de decisiones de forma adecuada en la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. En ese plano, la transparencia como eje fundamental de la gobernanza, se convierte en un medio para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de acceso a la información pública, a la participación, a la rendición de cuentas y a la vigilancia ciudadana. Por lo que más países en Latinoamérica y el Caribe necesitan incorporar en sus procesos los estándares del EITI, la AGA y el Principio 10, pero sobre todo transparentar información socio-ambiental, para una mejor gestión sostenible de los recursos naturales.