AMÉRICA LATINA
AL FINAL DEL SUPERCICLO

Un balance sobre la transparencia, el acceso a la información y la institucionalidad ambiental durante el ciclo de precios altos de las materias primas

RLIE

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Con el apoyo de: Natural Resource Governance Institute

ÍNDICE

2 Presentación

4 1. El impacto social del superciclo de los commodities

7 2. Los cambios institucionales durante el superciclo

13 3. ¿La "carrera hacia el fondo" ya empezó?

16 4. Por una nueva gobernanza ambiental

AMÉRICA LATINA AL FINAL DEL SUPERCICLO
Un balance sobre la transparencia, el acceso a la información y la institucionalidad ambiental durante el ciclo de precios altos de las materias primas

Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas - RLIE
Coordinadora: Aroa de la Fuente López

Cerrada de Alberto Zamora, 21
Colonia Villa Coyoacán, Delegación Coyoacán
04000 México DF, México
Teléfono: (+52) 55 5554 3001 Ext. 118
www.redextractivas.org
aroa@fundar.org.mx

Dirección Perú:
León de la Fuente 110, Magdalena, Lima, Perú
Teléfono: (511) 613-8300 / 613-8315

Elaboración de contenidos: **Eduardo Ballón**
Cuidado de edición: Nelly Carrasco
Adaptación de textos: Teresa Cabrera
Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N° 2016-01726
Primera edición: febrero de 2016
Tiraje: 1500 ejemplares

impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima, Perú
Teléfono: 424-8104 / 332-3229

PRESENTACIÓN

Durante los primeros años del siglo XXI, el ritmo de la economía mundial estuvo marcado por los altos precios de minerales e hidrocarburos y su enorme demanda por parte de los países desarrollados, especialmente China. Este período, denominado "superciclo de los commodities" permitió a América Latina crecer a un ritmo sostenido y lograr un notable progreso social, aunque a costa de una especialización alrededor de los recursos naturales y un fuerte sesgo primario exportador.

Coincidiendo con este *superciclo*, se produjo un importante desarrollo del sistema de toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales. De un esquema fuertemente centralizado y sectorial, la gobernanza ambiental de las industrias extractivas vivió un proceso de descentralización en instancias multisectoriales de toma de decisiones e incorporó la participación de la ciudadanía y de actores territoriales.

Con el fin de esta etapa -evidenciado en la caída paulatina de los precios de los commodities desde 2011, y los consecuentes cambios en la economía global- la extracción y venta de minerales como motor del crecimiento regional entró en cuestión. No obstante, lejos de abrir paso a alternativas, la situación se ha configurado como *una carrera hacia el fondo*: se persiste en aumentar los volúmenes de producción para compensar la caída de los precios, con la pretensión de mantener invariable el modelo de crecimiento.

En este contexto, los avances en materia de institucionalidad ambiental se tornan vulnerables, en particular aquellos relacionados a transparencia y acceso a la información pública, o a la implementación de mecanismos de participación y consulta, los cuales, vistos únicamente desde su carácter procedimental, representan obstáculos o candados para los promotores de *la carrera hacia el fondo*, que más bien propugnan la desregulación. En este sentido, la tendencia sugiere un regreso a una institucionalidad sectorializada y a la reconcentración de las decisiones, a despecho de los procesos de reforma y modernización del Estado, que también se han vivido en estos años.

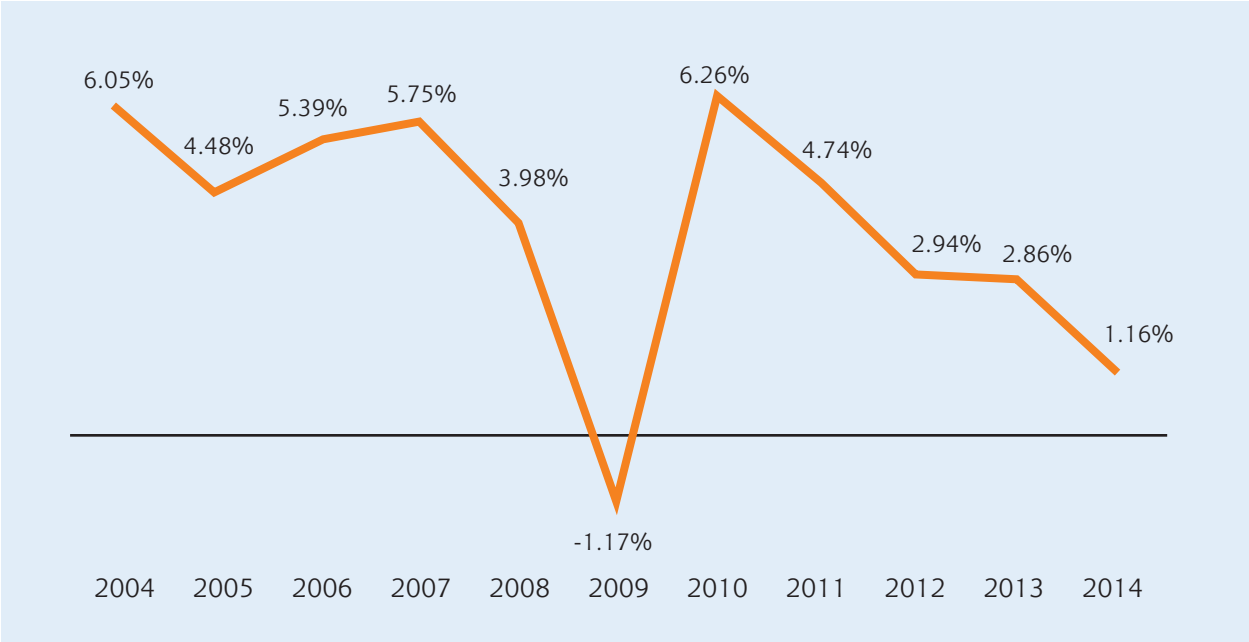
Precisamente, para valorar los avances y retrocesos de la transparencia y acceso a la información pública durante el denominado "superciclo de los commodities" en América Latina, la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas - RLIE ha concluido un balance al respecto. Con el apoyo de Nacional Resource Governance Institute (NRGI) fue posible producir estudios nacionales para los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, y complementarlos con un trabajo de revisión de la literatura en otros países de la región. Estos estudios dan cuenta de la situación de la transparencia y el acceso a la información en los principales componentes de la cadena de decisiones del sector extractivo: concesiones y contratos, producción, recaudación de ingresos fiscales, papel de las empresas estatales y gestión de la renta, entre otros. De lo que se trata es de mostrar aquellos avances que se produjeron y que es necesario mantener y profundizar, precisando también los límites que se observaron y que es necesario corregir. Este esfuerzo responde a un interés más amplio por conocer, en su complejidad, qué es lo que el superciclo le dejó y le enseñó a la región. Este documento presenta algunas de las conclusiones de este balance.

1. El impacto social del superciclo de los commodities

Desde inicios del siglo XXI, la economía de América Latina disfrutó de un alto crecimiento. La incorporación de Brasil al grupo BRICS, la consolidación de Colombia y Perú como casos destacados entre los países emergentes a nivel mundial y los saltos cualitativos de Bolivia y Ecuador dan cuenta de ello. Como conjunto, la región experimentó un tiempo de progreso económico extraordinario, frente al 1.01% anual que se registró desde 1970 y hasta 2004, a partir de ese año y hasta 2013 se creció a razón de 4% al año . Este período es el que se denomina el superciclo de los commodities.

Gráfico No.1

Tasa de crecimiento anual del PBI, América Latina, 2004-2014

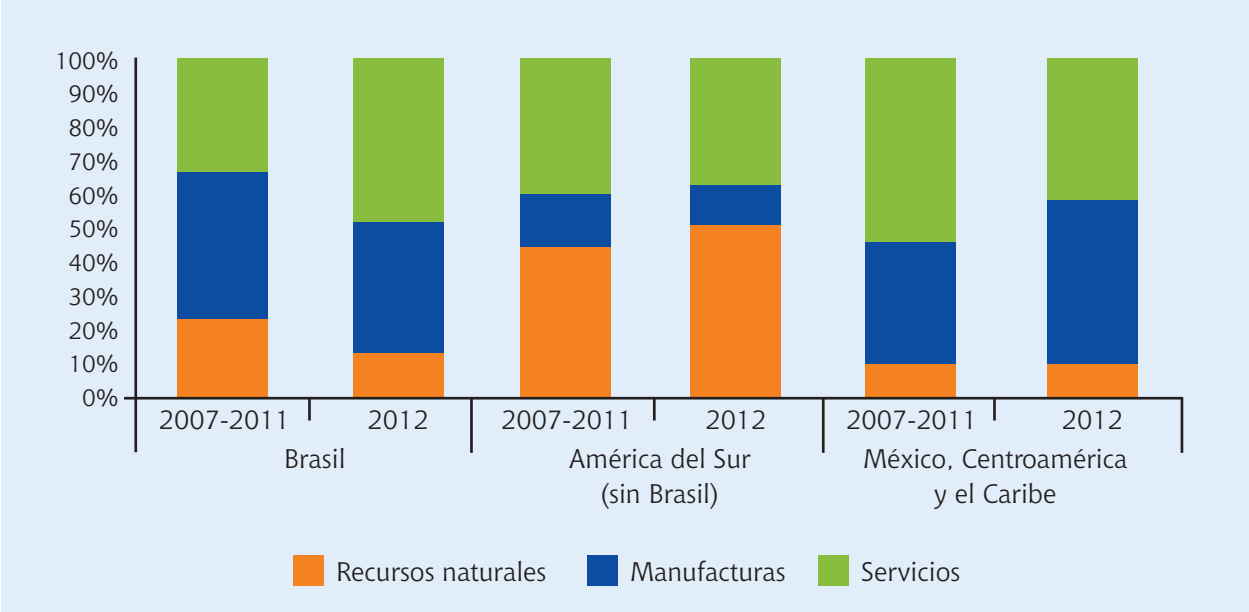


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
Elaboración: Gustavo Ávila

Esta expansión fue alentada por un entorno externo muy favorable entre 2003 y 2008: el dinamismo del comercio mundial, la abundante liquidez en los mercados financieros internacionales, y el crecimiento de la inversión privada coincidieron con los altos precios de los recursos naturales, que prácticamente se cuadruplicaron entre 1990 y 2011. Si bien estuvo acompañado por un manejo macro económico que priorizó los equilibrios fundamentales, el auge de los precios altos se tradujo en un sesgo primario exportador y en una "especialización" alrededor de los recursos naturales.

Gráfico No.2

Sectores de destino de la inversión extranjera directa según región, América Latina y el Caribe, 2007-2012 (en porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras preliminares y estimaciones oficiales (al 29 de abril de 2013).

Tras la crisis de 2008 las políticas contracíclicas aplicadas en la mayoría de los países permitieron recuperar el crecimiento para el año 2010, al final del cual se inicia la caída lenta pero sistemática de los precios internacionales, determinada por la crisis internacional y la desaceleración del crecimiento de nuestro principal comprador, China, que priorizó el desarrollo de su mercado interno y la satisfacción de las necesidades de su población.

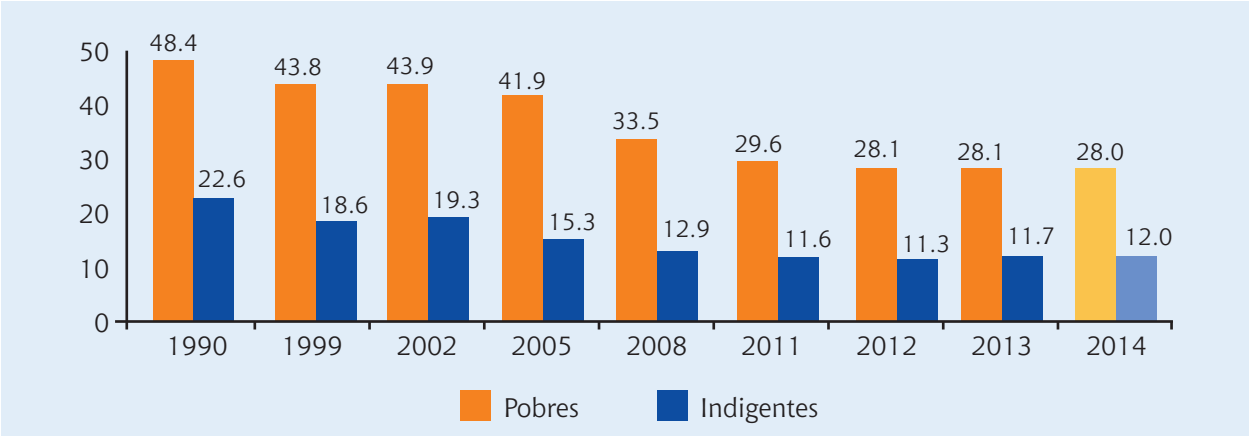
El superciclo de los precios altos convirtió al sector extractivo en pilar fundamental de las estrategias de crecimiento y desarrollo de la mayoría de países de la región, independientemente de las orientaciones ideológicas de sus gobiernos[1]. En este modelo, el papel del Estado puede resumirse en "la creación de condiciones para el desarrollo y exportación de materias primas a cambio de obtener una porción de la renta que ello genere"[2]. Con esta renta los Estados financiaron diversas políticas, y en particular sus programas sociales. Como resultado de la redistribución de la renta capturada, es innegable que la pobreza disminuyó de manera considerable en la región.

1 Gudynas, Eduardo: *El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones*, en Alberto Acosta et al: **Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina**, ICARIA, Barcelona, 2013.

2 Monge, Carlos: *Los roles del Estado en relación con el sector extractivo: una mirada regional*, en Velarde, Nicoletta y Marco Zeisser (editores): **Anales Seminario Internacional Desarrollo territorial y extractivismo: luchas alternativas en la Región Andina**, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas-CooperAccion-GRET, Cusco, 2012.

Gráfico No.3

Evolución de la pobreza y la indigencia, América Latina, 1990-2014 (en porcentajes)



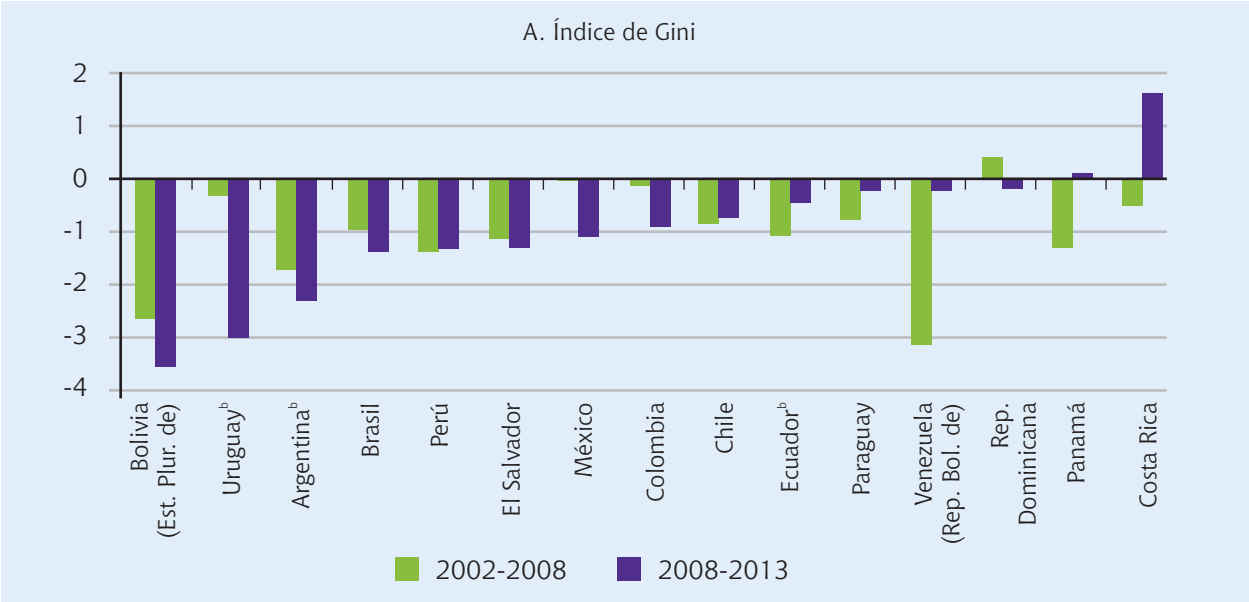
Notas:
- Estimaciones sobre 19 países, incluyendo a Haití.
- Las cifras del 2014 son proyecciones.

Fuente: Cepal.

Pobreza y pobreza extrema se redujeron a sus niveles más bajos desde la década de 1980, en tanto que la desigualdad (coeficiente de Gini) también retrocedió cayendo de 0.542 en 2002, a 0.486 en 2013. Pese a ello, seguimos como la región más desigual del mundo: el 10% más rico de la población capta el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre, sólo percibe el 15%.

Gráfico No.4

Variación anual del índice de desigualdad[a] , América Latina (15 países), 2002-2008 y 2008-2013 (en porcentajes)



Notas:
a. Se incluyen solamente países de los que había información disponible sobre el período comprendido entre 2011 y 2013. El orden de clasificación corresponde a la magnitud de la variación en el segundo subperíodo (2008-2013).
b. Áreas urbanas, entre 2002 y 2008.

Fuente: Cepal.

2. Los cambios institucionales durante el superciclo

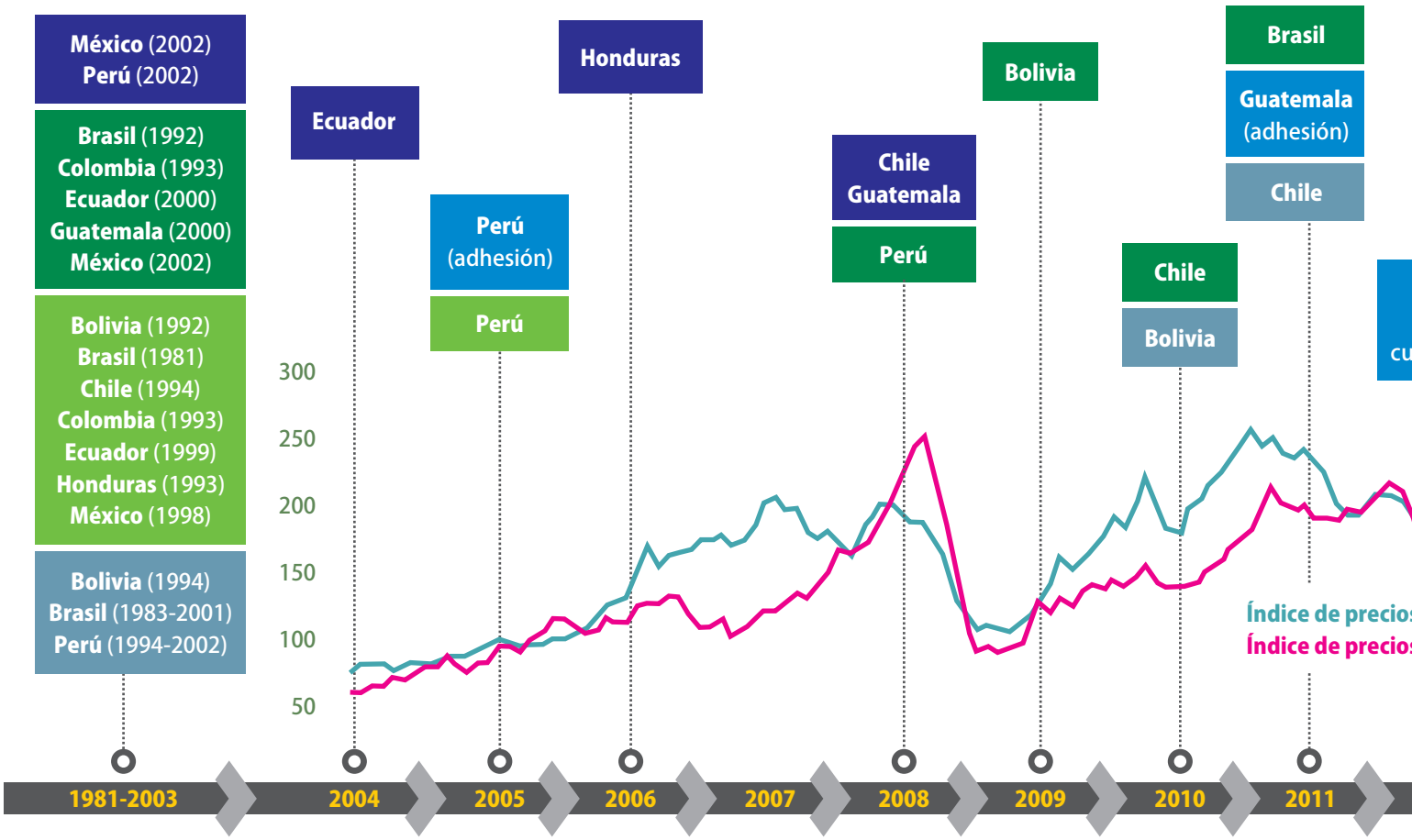
El superciclo de los commodities coincidió en la región con un conjunto de cambios institucionales vinculados a procesos de modernización y reforma del Estado. Tres de ellos fueron particularmente relevantes por su imbricación con las políticas relacionadas a las industrias extractivas: (i) la construcción de institucionalidad ambiental, para responder a los desafíos globales, de sostenibilidad inicialmente y de cambio climático después; (ii) el acceso a información de la gestión pública, para enfrentar los desafíos de transparencia y rendición de cuentas que afronta la democracia moderna; (iii) la participación y la consulta ciudadana, para atender las demandas ciudadanas de involucramiento en lo público y asegurar la gobernanza con procedimientos democráticos.

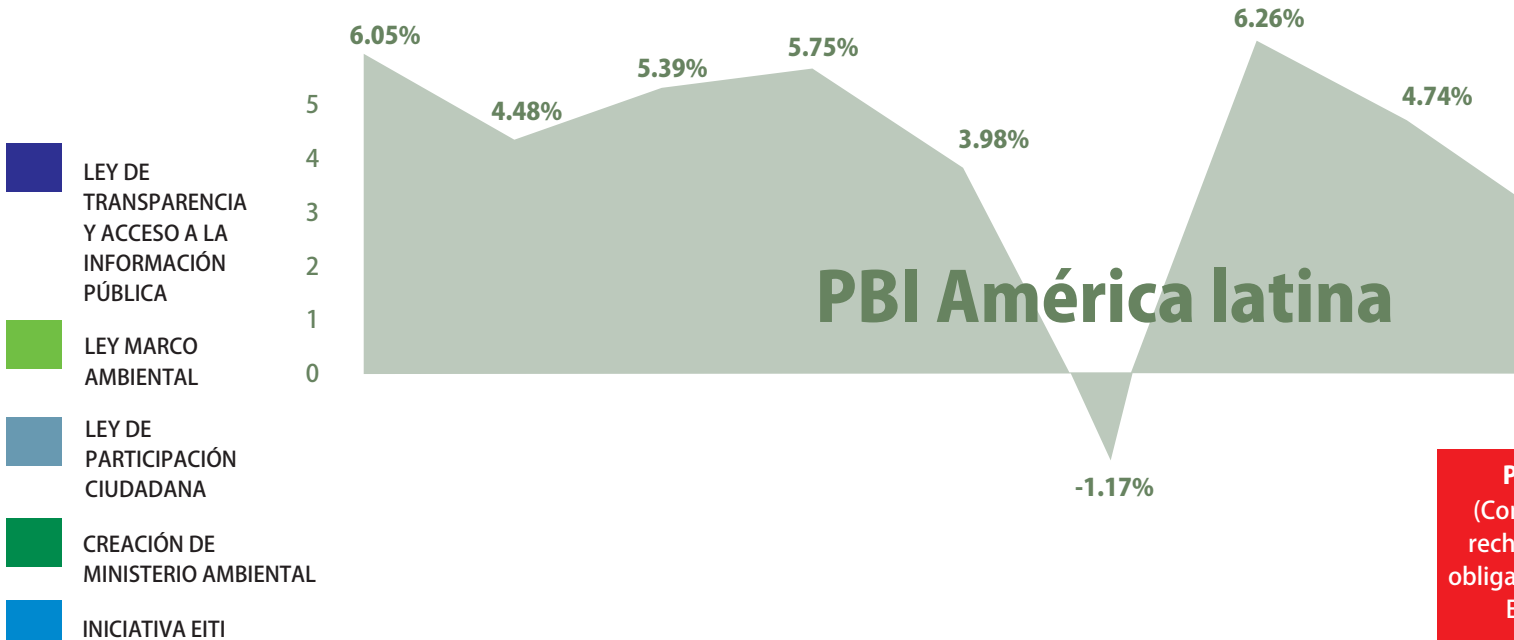
De este modo, la gobernanza de las industrias extractivas, hasta entonces fuertemente centralizada y sectorial, inició un proceso de descentralización en instancias multisectoriales de toma de decisiones, a la vez que abrió la puerta a la participación de la ciudadanía y de actores territoriales. Durante la expansión y el auge del superciclo, no obstante algunas dificultades, se configuró un escenario progresivo en el que el sector extractivo debió adaptarse a la incorporación de nuevos actores, a mayores niveles de exigibilidad y escrutinio público, así como a nuevas reglas y estándares para el desarrollo de sus actividades, en procesos que mostraron diversos desencuentros y muchas veces, resistencia importante.

En las últimas décadas -en un proceso que tiene como punto de partida la Política Nacional de Medio Ambiente de Brasil dada en 1981- la mayoría de países de la región aprobaron leyes marco de medio ambiente y establecieron autoridades ambientales de alto nivel, por lo general un Ministerio del Ambiente. En ese contexto se produjeron avances significativos en materia ambiental, como la aprobación de leyes y mecanismos de participación ciudadana, el desarrollo de un cierto marco de justicia ambiental y en particular, la implementación de políticas de acceso a la información.

Las leyes de transparencia y acceso a la información pública fueron aprobándose desde 2002 (México y Perú). Hoy, 15 países de la región garantizan constitucionalmente el acceso a la información; en 19 existen leyes específicas de acceso a la información pública y otros 6 están en proceso de aprobación o creación de la norma. De esta manera, los parámetros del acceso a la información ambiental están repartidos entre la ley marco del ambiente y la ley de acceso a la información, aunque Brasil y Argentina tienen normas específicas para la información ambiental.

El SUPERCICLO y la TRANSPARENCIA de las IN





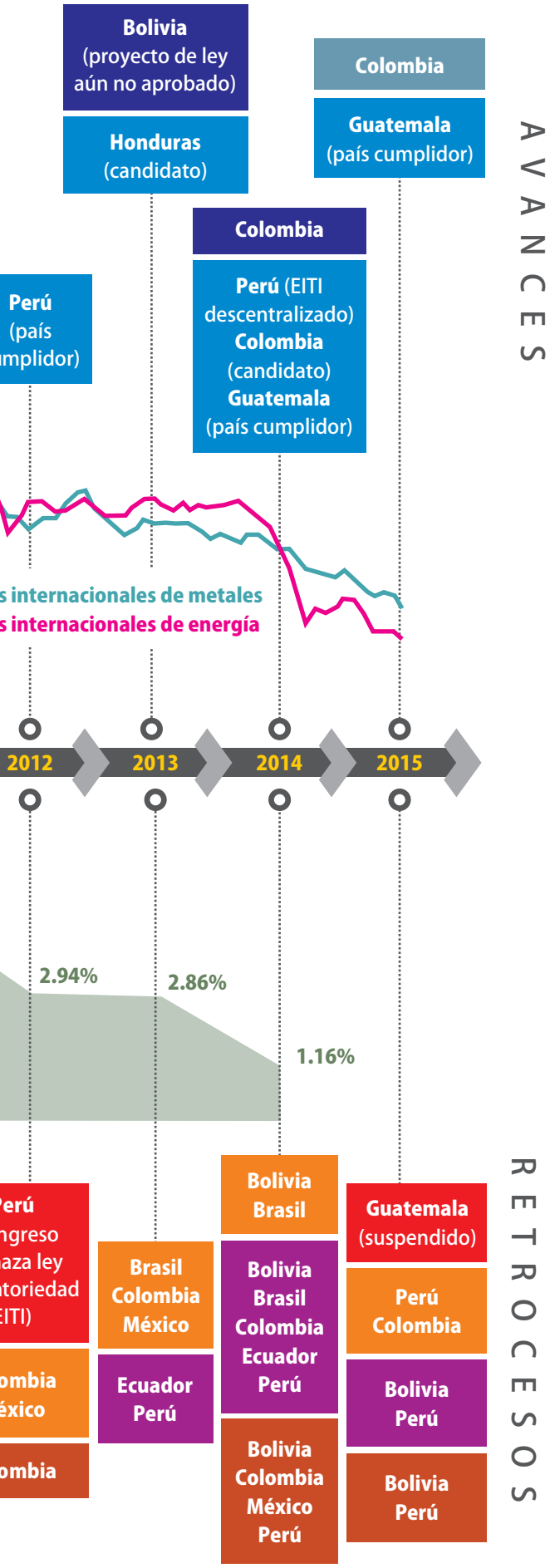
NORMAS QUE ALIENTAN INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

FLEXIBILIZACIÓN DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

FLEXIBILIZACIÓN DE PROCESOS DE CONSULTA

RETROCESOS EN EITI

DUSTRIAS EXTRACTIVAS en AMÉRICA LATINA



ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. NRGI 2013

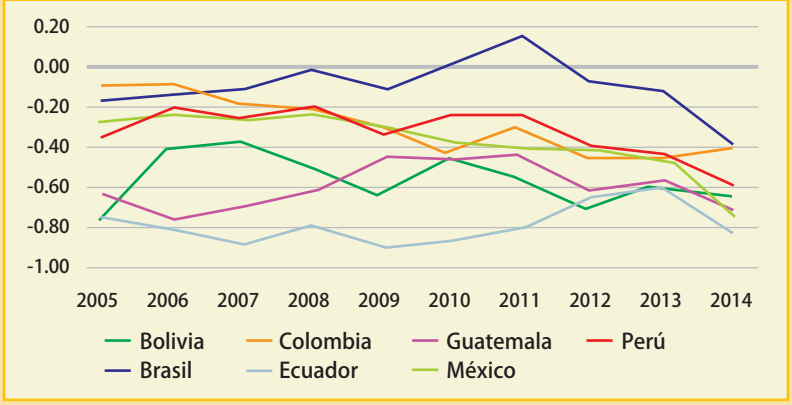
Prácticas reportadas	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	México	Perú
Licencias	0	100	100	83	33	67
Contratos	33	0	33	67	33	100
Impactos socioambientales	0	33	100	17	50	100
Exploraciones	17	100	100	50	100	100
Volumen de producción	100	100	100	100	100	100
Valor de producción	67	67	67	67	100	67
Principales fuentes de ingresos	44	100	50	33	100	67
Fuentes secundarias de ingresos	0	67	33	22	67	40
Subsidios	67	0	s.i.	0	100	33
Nombre de compañías operadoras	0	100	100	100	s.i.	100
Reportes de las empresas estatales	17	100	50	50	100	s.i.
Data de producción de empresas estatales	76	86	100	95	100	s.i.
Data de ingresos de empresas estatales	67	100	38	60	83	s.i.
Actividades cuasifiscales de empresas estatales	0	50	s.i.	0	100	s.i.
Directorio de empresas estatales	60	100	100	100	100	s.i.
Reglas de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	100	s.i.
Reportes comprensivos de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	33	s.i.
Reglas de transferencias subnacionales	100	100	100	100	100	100
Reportes comprensivos de transferencias subnacionales (nacional)	100	100	100	100	67	100
Reportes subnacionales de transferencias	100	100	0	100	100	100

Los colores representan la valoración dada al nivel de transparencia en las prácticas de publicación de información de cada tema.

- Satisfactorio (71-100)
- Parcial (51-70)
- Débil (41-50)
- Deficiente (0-40)
- s.i. Sin información

Fuente: Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2013. Producido por el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, siglas en inglés).
Informe disponible en: http://www.resourcegovernance.org/rgi

Control de corrupción



El valor va de -2.5 (peor) a 2.5 (mejor)
Fuente: Banco Mundial

Muchos de los países avanzaron en la generación de bases de datos electrónicas de información ambiental; al menos en 20 de ellos hay algún tipo de compromiso con estos registros. Destacan los sistemas de información ambiental de Chile, Ecuador, México y Perú que tienen variados indicadores y registros cartográficos y numéricos.

Cuadro No.1

Acceso a la información pública y la institucionalidad ambiental

País	Ley de acceso a la información pública	Reconocimiento constitucional	Ley marco ambiental	Plazos de entrega de información pública y ambiental / Plazo de prórroga
Bolivia	No; sí tiene decreto supremo (2005)	Si (2007)	1992	15 días
Brasil	2011	Si (1998)	1981	20 días / 10 días
Colombia	2014	Si (1991)	1993	10 días / 3 días
Chile	2008	Si (reforma en 2005)	1994 (2010)	20 días / 10 días
Ecuador	2004	Si (2008)	1999	10 días / 5 días
Guatemala	2008	No	1986	10 días / 10 días
México	2002	Si (con modificaciones entre 2007 y 2013)	1988	20 días / 20 días
Perú	2002	Si (1993)	2005	7 días / 5 días

Observando la cadena de valor de las industrias extractivas encontramos que en materia de información sobre concesiones y contratos en el sector minería e hidrocarburos, aunque con restricciones, se produjeron avances en todos los países a excepción de Guatemala y México. Los avances mayores se dieron en Colombia, mientras en Bolivia el acceso es difícil y en Ecuador no se publican los anexos de los contratos ni los planes de trabajo.

Los mayores avances se han producido en la información sobre producción (valores y volúmenes). Una hipótesis es que la información en este rubro es bastante más completa y oportuna debido a su utilidad para demostrar los éxitos y fundamentar las políticas frente al sector que aplicaron los distin-

tos gobiernos, independientemente de su perfil político y de su esquema de captura y destino de la renta. Con marcos fiscales conocidos en todos los países, la información sobre la recaudación de los ingresos de las industrias extractivas registró avances uniformes hasta el impuesto a la renta. A partir de allí, se registran algunas particularidades. En Ecuador no hay información sobre los impuestos adicionales, ni sobre los que pagan las empresas de servicios petroleras; asimismo, se desconoce el destino de tales ingresos. En Perú, donde la publicación de los ingresos tributarios y no tributarios se presentaba en volúmenes totales y no empresa por empresa, en el marco del estándar EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), las empresas participantes han abierto su secreto tributario y transparentan todos sus pagos.

En relación a la información sobre la gestión de la renta, en general hay opacidad a excepción de Brasil, Colombia y Perú, donde ésta se publica completa y a través de múltiples aplicativos informáticos. En los casos de Bolivia y Ecuador, la opacidad se da en relación al destino de los recursos y al nivel de desagregación de los ingresos para el nivel local y su destino.

Aunque con diferencias de actualización, todos los países disponen de información accesible sobre pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas, desigualdad y empleo urbano y rural, desagregada subnacionalmente. Si bien durante el superciclo los indicadores han mejorado como parte del progreso social de la región -como consta en los informes anuales de Cepal- no existen registros públicos que permitan identificar el aporte específico del sector extractivo en la mejora de las condiciones sociales o el empleo indirecto generado. Acceder a información sobre el empleo directo es difícil, por ejemplo en países como Guatemala y Perú. Sobre el gasto social de las empresas se tiene acceso en Brasil y Colombia, y en menor medida y con limitaciones en Perú.

En materia de información ambiental es donde se observan mayores dificultades. Si bien la consulta previa logró "instalarse" en algunos países mediante reglamentos para las actividades hidrocarburíferas (Bolivia 2007, Ecuador 2012) o a través de leyes (Perú 2012), la información al respecto siempre fue muy limitada. En Bolivia no se registran los acuerdos de compensación ni el uso de tales recursos, en Ecuador aún no existe el reglamento para las consultas sobre minería, mientras en Perú, la implementación de este mecanismo ha sido un proceso plagado de contramarchas, en particular respecto a publicar el reglamento de la respectiva ley, dada en 2011, y la base de datos que identifica y contabiliza a los pueblos indígenas a quienes asiste el derecho de consulta.

El Cuadro 2 resume la evaluación por países de la región, realizada en 2013 por NRGI respecto a la transparencia y acceso a la información en los distintos componentes de la cadena de valor de las industrias extractivas.

Cuadro No.2

Índice de acceso a la información. NRGI 2013

Prácticas reportadas	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	México	Perú
Licencias	0	100	100	83	33	67
Contratos	33	0	33	67	33	100
Impactos socioambientales	0	33	100	17	50	100
Exploraciones	17	100	100	50	100	100
Volumen de producción	100	100	100	100	100	100
Valor de producción	67	67	67	67	100	67
Principales fuentes de ingresos	44	100	50	33	100	67
Fuentes secundarias de ingresos	0	67	33	22	67	40
Subsidios	67	0	s.i.	0	100	33
Nombre de compañías operadoras	0	100	100	100	s.i.	100
Reportes de las empresas estatales	17	100	50	50	100	s.i.
Data de producción de empresas estatales	76	86	100	95	100	s.i.
Data de ingresos de empresas estatales	67	100	38	60	83	s.i.
Actividades cuasifiscales de empresas estatales	0	50	s.i.	0	100	s.i.
Directorio de empresas estatales	60	100	100	100	100	s.i.
Reglas de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	100	s.i.
Reportes comprensivos de los fondos	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.	33	s.i.
Reglas de transferencias subnacionales	100	100	100	100	100	100
Reportes comprensivos de transferencias subnacionales (nacional)	100	100	100	100	67	100
Reportes subnacionales de transferencias	100	100	0	100	100	100

Los colores representan la valoración dada al nivel de transparencia en las prácticas de publicación de información de cada tema.

Satisfactorio (71-100) | Parcial (51-70) | Débil (41-50) | Deficiente (0-40) | s.i. Sin información

Fuente: Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2013.
Producido por el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI, siglas en inglés).
Informe disponible en: http://www.resourcegovernance.org/rgi

Como podemos apreciar, en la información sobre volúmenes de producción y las reglas de distribución de la renta, en general los países se desempeñan de manera satisfactoria. Por el contrario, respecto a la publicación de los contratos y la información sobre impactos socio económicos, vemos una debilidad común a todos los países, acentuada en los casos de Bolivia y Ecuador, que en el balance general aparecen con un mayor número de áreas donde el nivel de transparencia y acceso a la información es calificada como "deficiente" o "débil".

Hasta 2011, en un proceso no exento de contradicciones, los países de la región parecían avanzar hacia una gobernanza más compleja, multisectorial, relativamente descentralizada en las decisiones y con cierta voluntad para incorporar mecanismos de participación y vigilancia de la acción y los impactos de las extractivas. Ciertamente, esta orientación no se agotó en el sector público, e involucró paulatinamente a las propias empresas. Un ejemplo de ello es la adhesión de un importante bloque de ellas a iniciativas de transparencia de carácter global, como el estándar EITI.

3. ¿La "carrera hacia el fondo" ya empezó?

El crecimiento económico de la región con caída de la pobreza y la desigualdad no resultó sostenible en el tiempo. Ello se explica por dos razones fundamentales. La primera, que el funcionamiento del modelo depende de la alta demanda y precios altos de commodities. Existe abundante evidencia histórica de la volatilidad de los mercados de commodities energéticos y de minerales, sujetos a alzas y bajas determinadas por la demanda de los grandes consumidores y la oferta de los grandes productores. En el superciclo de inicios del siglo XXI este rol correspondió a las economías de China, el Asia y de los países desarrollados en general, fuera de control de los productores de segundo rango, como los de América Latina.

La segunda razón es que esta forma de crecimiento generó grandes brechas internas de productividad y de acceso a empleo de calidad. La Cepal ha documentado esta situación para América Latina, destacando cómo la productividad por trabajador es mucho mayor en el sector minas y canteras (que casi no genera empleos directos) y significativamente más reducida en sectores como el agropecuario, que emplea mayor cantidad de personas.[3]

Como consecuencia de la caída en los precios -en el caso de los minerales desde 2011, en el de los hidrocarburos desde 2014- las proyecciones del crecimiento en la región van a la baja –en particular para los países más especializados en la exportación de commodities-,[4] abriendo la posibilidad de que se reviertan los avances logrados en materia de pobreza y desigualdad.

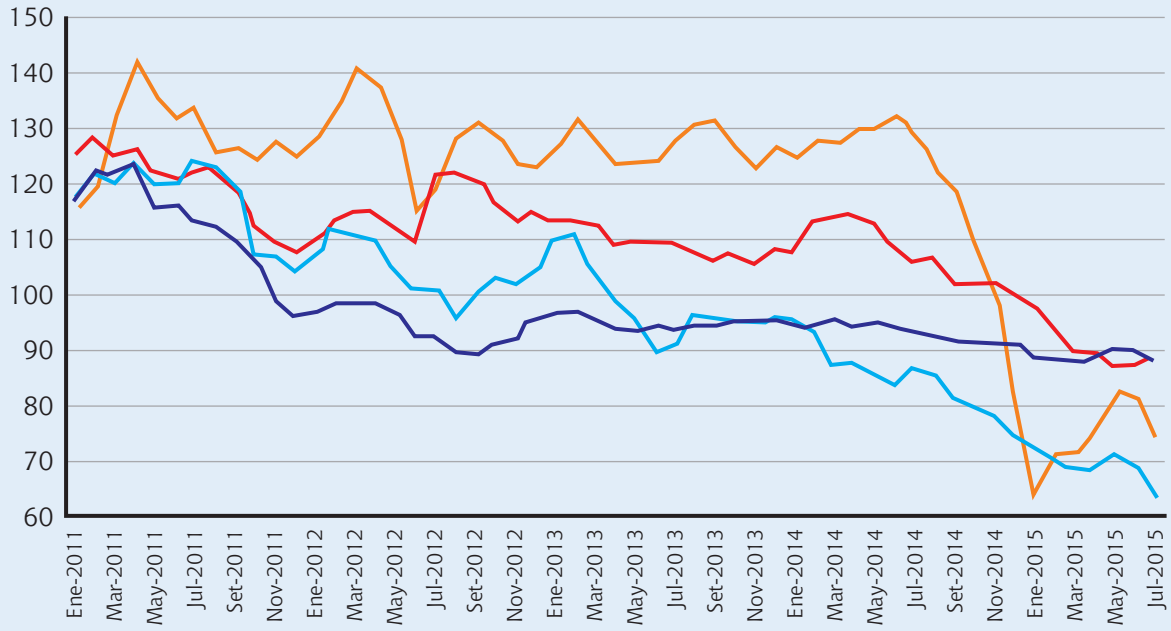
En este escenario, el mayor riesgo que corre la región es el de iniciar una competencia entre países por atraer grandes inversiones en minería e hidrocarburos, compensando la caída del precio por un mayor volumen de producción, en un fenómeno que se conoce como "carrera hacia el fondo". En esta lógica, y con la necesidad de atraer inversión casi a cualquier precio, muchos de los avances institucionales podrían revertirse. El debilitamiento de la institucionalidad ambiental, la neutralización de la legislación sobre consulta e incluso el camino de la regresión fiscal aparecen como posibilidades para los gobiernos, relegando los desafíos de diversificación productiva y reforma tributaria, que son los que debieran abordar. Independientemente de si se trata de gobiernos "progresistas" o "neoliberales", las medidas y las decisiones en esa dirección se suceden a partir de 2012.

3 Cepal: **Pactos por la Igualdad**, mayo 2014, p. 147.

4 Cepal: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago, 2015.

Gráfico No.5

Índice de precios de productos básicos de exportación, América Latina y el Caribe, enero 2011-julio 2015 (índice 2010: 100)



Alimentos, bebidas tropicales y aceites/semillas oleaginosas
Materias primas silvoagropecuarias
Energía
Minerales y metales

Variación porcentual entre períodos		
	Enero 2011-Mayo 2015	**Junio 2014-Mayo 2015**
Alimentos, bebidas tropicales y aceites/ semillas oleaginosas	-30.2	-19.8
Materias primas silvoagropecuarias	-24.2	-5.6
Energía	-28.9	-37.8
Minerales y metales	-39.2	-13.9

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

En el caso de los regímenes de fuerte retórica antineoliberal y nacional popular, como es el de Bolivia, desde 2014 y en virtud del Decreto Supremo 2195, se ha limitado la libre determinación de los pueblos indígenas, su facultad de aplicar normas propias, su organización territorial y de conducción, así como la definición de desarrollo de acuerdo a sus criterios; por otro lado, la Ley de Minería y Metalurgia de 2014 facilita el uso y aprovechamiento parcial del agua y limita la consulta a la fase de explotación, mientras que en 2015 se dictaron normas como el Decreto Supremo 2366, que autoriza la exploración hidrocarburífera en áreas naturales protegidas.

En Ecuador, desde 2013 se han dado pasos que en la práctica vulneran los procedimientos ambientales en la etapa de concesión y explotación, a fin de apurar la explotación minera y petrolera. Así es como se decidió explotar el crudo debajo del Parque Nacional Yasuni. El retroceso institucional más

significativo se produjo cuando el Ministerio del Ambiente pasó a ser coordinado por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos que regula a los Ministerios de Hidrocarburos y Energía (2014).

Mientras tanto en Brasil, para facilitar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Minería 2030, se simplifican los procedimientos de adjudicación y otorgamiento de licencias ambientales de los nuevos proyectos mineros. Se ha abierto así la posibilidad de extracción en zonas hasta ahora protegidas por ley; incluso se discute la alteración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para permitir la explotación minera en 10% de las unidades de protección integral.

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo considera que los recursos de minería e hidrocarburos son estratégicos, y bajo este principio, ha incrementado el poder del Ministerio de Minas y Energía. El Decreto Supremo 041 de 2014, denominado de "licencias express", acorta los plazos del diagnóstico ambiental de alternativas y autoriza que las empresas presenten un Plan de Manejo Ambiental e inicien obras sin esperar la aprobación de las autoridades ambientales. De manera aún más agresiva, en 2015 el gobierno lanzó un plan de ayudas para las petroleras, que incluía extensiones a los plazos de inversión, flexibilización de garantías y medidas tributarias favorables.

En México, mediante una reforma constitucional aplicada en 2013, se abrió el sector energético a la inversión privada y se autorizó la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas que se requieran, antes de la sentencia ejecutoriada, incluyendo por remisión expresa las tierras colectivas de ejidos y comunidades. La Ley de Hidrocarburos de 2014 permite que los términos y condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes y derechos, se negocien de manera directa entre los propietarios o titulares de derechos y los contratistas, contemplando la consulta previa si se afectan comunidades y pueblos indígenas –a cargo de la Secretaría de Energía- y la Evaluación de Impacto Ambiental por la empresa.

Finalmente, en el caso de Perú, sucesivos decretos desde 2013 facilitan la inversión entregando certificados de inexistencia de restos arqueológicos en tiempo irrisorio (DS 054-2013-PCM), flexibilizan los procedimientos de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (DS-060-2013-PCM), reducen restricciones y facilitan permisos ambientales y tributarios y permiten procedimientos especiales para facilitar la entrega de cualquier predio rural a proyectos de inversión (Ley 30230-2014), entre otros.

Todo indica que salvo en el caso de Chile, los países del continente han iniciado la "carrera hacia el fondo", retrocediendo a una gobernanza sectorial de las industrias extractivas, con instancias de decisión fuertemente concentradas en el Poder Ejecutivo y con crecientes limitaciones a la participación de los actores territoriales y de la ciudadanía en general. En este escenario, los problemas de accesibilidad a la información existente, probablemente se multiplicarán y agravarán y las iniciativas de transparencia podrían llegar a su techo.

4. Por una nueva gobernanza ambiental

Con avances y retrocesos indistintamente en países "progresistas" y "neoliberales", queda claro que siendo importante normar el acceso a la información pública, esto solo no basta si no se garantiza un cambio estructural, asegurando la calidad y la oportunidad de la información que se entrega y respondiendo oportunamente a las exigencias ciudadanas. El uso de los medios electrónicos, siendo significativo, no resuelve problemas elementales de accesibilidad y comprensión; se requiere de información sencilla, veraz y verificable; de una actitud ciudadana vigilante y movilizada; de una gestión pública con capacidad y recursos para investigar; de la disposición de gobernantes, funcionarios, y de las empresas para someterse al escrutinio público.

Construir una nueva gobernanza de las industrias extractivas exige no retroceder en lo avanzado y potenciar las iniciativas exitosas. Una nueva gobernanza implica no dar marcha atrás en los estándares logrados; conseguir información desagregada de las empresas y los gobiernos; avanzar también en la transparencia en el ámbito fiscal, divulgando costos, precios de transferencia y aclarando los procesos de determinación de los beneficiarios reales de las inversiones; asimismo, implica asegurar y mejorar la institucionalidad y los sistemas ambientales creados y profundizar y respetar los procesos de consulta.

Propugnar una nueva gobernanza ambiental no refleja una posición en contra del aprovechamiento de los recursos naturales mineros e hidrocarburíferos. Sí refleja, en cambio, la búsqueda de alternativas contra su explotación a cualquier precio, sin respetar la opinión de la gente y sin criterios de sostenibilidad económica o ambiental. escenario al que lamentablemente nos empuja la "carrera hacia el fondo", que ya se ha iniciado en la región.

ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE RLIE