

HACIA UN MEJOR EQUILIBRIO: REVISIÓN DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Resumen Ejecutivo

En noviembre de 2003, la directiva de la Corporación Financiera Internacional (CFI) aprobó un préstamo de hasta \$125 millones para el oleoducto de Baku-Tbilisi-Ceyhan, uno de los más largos de este tipo en el mundo, que traerá petróleo de Azerbaiyán, país sin salida al mar, hasta la costa mediterránea de Turquía. En China, el Grupo del Banco Mundial (GBM) participa en el desarrollo y reestructuración del sector de gas de la provincia de Sichuan. En Chad, uno de los países más pobres del mundo, el proyecto apoyado por el GBM desarrollará los campos petroleros del sur y construirá un oleoducto de 1.070 kilómetros hasta las instalaciones de desembarque costa afuera en Camerún.

¿Son estos proyectos y otros en petróleo, gas y minería consistentes con el objetivo global del Grupo del Banco Mundial de lograr la mitigación de la pobreza a través del desarrollo sostenible? Éste es el tema medular del debate acerca de la participación del GBM en las industrias extractivas.

En junio de 2000, durante la reunión anual en Praga, el Presidente del GBM, James Wolfensohn respondió a la crítica de la comunidad no gubernamental acerca del involucramiento del GBM en las industrias extractivas con una promesa de revisar el papel del Banco en este sector. En julio de 2001, comenzó la Revisión de las Industrias Extractivas (RIE) con el nombramiento del doctor Emil Salim, ex Ministro del Medio Ambiente de Indonesia, como Persona Eminente de la revisión.

La RIE fue diseñada para lograr la participación de todos los actores—gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de pueblos indígenas, comunidades afectadas y organizaciones comunitarias, sindicatos, industria, academia, organizaciones internacionales y el GBM mismo—en un diálogo. Se realizaron talleres regionales en Brasil, Hungría, Mozambique, Indonesia y Maruecos—cada uno precedido por un foro abierto de testimonios de la sociedad civil. La secretaría de la RIE comisionó seis investigaciones, visitó cuatro sitios de proyectos, asistió a conferencias internacionales pertinentes y realizó consultas informales con los actores en todo el mundo.

La pregunta básica que se trató a lo largo de este proceso fue: ¿pueden los proyectos de las industrias extractivas ser compatibles con los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza del GBM? En base de más de dos años de consultas e investigación, la respuesta es sí, ***la Revisión de las Industrias Extractivas cree que todavía existe un rol para el Grupo del Banco Mundial en los sectores de petróleo, gas y minería—pero solamente si sus intervenciones permiten que las industrias extractivas contribuyan a la mitigación de la pobreza a través del desarrollo sostenible. Y esto puede ocurrir únicamente si existen las condiciones adecuadas.*** Las tres condiciones habilitantes son:

- gobernabilidad pública y corporativa en pro de los pobres, incluyendo la planificación proactiva y gestión para optimizar la mitigación de la pobreza a través del desarrollo sostenible;
- políticas sociales y ambientales mucho más eficaces; y
- respeto para los derechos humanos.

Para que el GBM pueda fomentar estas condiciones, la institución misma debe ejecutar algunas reformas serias, incluyendo mejoras y aplicación reforzada de las políticas de salvaguarda y cambios en los incentivos de los empleados del GBM.

Gobernabilidad en pro de los pobres

La primera consideración, a fin de que el GBM ayude a los países a reducir la pobreza a la vez que desarrollen las industrias extractivas, es que los programas deben adaptarse a los requerimientos y necesidades específicos del país y la idoneidad existente de la gobernabilidad—tomando en cuenta la naturaleza de los recursos con los cuales está dotada el área, la importancia relativa en el presupuesto nacional de las rentas de recursos actuales y esperados, y los impactos sociales y ambientales previstos.

El criterio de la idoneidad de la gobernabilidad debe ser desarrollado con transparencia y con la participación de todos los actores. Debe incluir como mínimo los criterios fundamentales de gobernabilidad del sector, tales como la calidad del estado de derecho; la ausencia de conflicto armado o del riesgo elevado de dicho conflicto; el respeto para las normas de trabajo y los derechos humanos; el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la voluntad de protegerlos; y la capacidad del gobierno para promover el desarrollo sostenible mediante la diversificación económica.

Los elementos más específicos de la gobernabilidad que se requiere para las industrias extractivas incluyen los siguientes:

- promover la transparencia del flujo de rentas,
- promover la divulgación de los documentos de los proyectos,
- desarrollar la capacidad de manejar rentas fluctuantes,
- desarrollar la capacidad de gestionar las rentas con responsabilidad,
- ayudar a los gobiernos a desarrollar marcos de políticas y reglamentarios, e
- incluir al público en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local y nacional.

Se debe fortalecer la gobernabilidad hasta que pueda resistir los riesgos del desarrollo de extracciones importantes. Una vez que esto se haya dado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Agencia Internacional de Fomento (AIF) pueden apoyar la promoción de un sector extractivo bien administrado. Asimismo, cuando la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía a la Inversión (OMGI) consideren una posible inversión en un proyecto de petróleo, gas o minería, deberán evaluar específicamente la idoneidad de la gobernabilidad del país, así como los impactos previstos del proyecto, y luego apoyar los proyectos solo cuando el gobierno de un país esté preparado y capacitado para enfrentar los retos sociales, ambientales y de gobernabilidad inherentes.

Es importante que el GBM fomente asociaciones para desarrollar los incentivos y avanzar la aplicación internacional de las mejores prácticas, por ejemplo, a través de la responsabilidad corporativa, el riesgo para la reputación y la adopción de normas y códigos internacionales de conducta, así como la creación de instrumentos financieros como garantías de desempeño, seguro obligatorio y multas.

La CFI y el OMGI solo deben apoyar los proyectos que beneficien todos los grupos locales afectados, incluyendo las minorías étnicas vulnerables, la mujer y los miembros más pobres de la comunidad. Deben negarse a financiar proyectos en que éste no sea el caso, o los deben rediseñar a fin de garantizar que mejoren claramente los niveles de vida de los grupos locales.

El GBM debe hacer lo siguiente para ayudar a asegurar que las comunidades locales reciban beneficios de los proyectos de las industrias extractivas:

- exigir que las compañías participen en procesos de consentimiento con las comunidades y grupos afectados directamente por los proyectos a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado,
- requerir la participación de las rentas con las comunidades locales,
- ordenar el uso de indicadores de pobreza que se monitoreen sistemáticamente,
- fomentar la incorporación de componentes de salud pública a todos los proyectos de las industrias extractivas,
- urgir a las ONG a fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas, y
- ayudar con el establecimiento de mecanismos independientes para quejas.

En el ámbito nacional, a la luz del potencial de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) para aliviar la carga de la pobreza, el BIRF y la AIF deben ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas que la reconozcan como un sector distinto y que diferencien entre los mineros comunitarios y los itinerantes, dando una clara prioridad a las comunidades en cuanto a los derechos mineros. Las actividades del GBM relacionadas con la MAPE siempre deben reconocer los derechos de los pueblos indígenas. A fin de tratar estos temas, el GBM debe desarrollar la capacidad interna necesaria y formar una unidad especial de MAPE que disponga de suficiente financiación para enfrentar estos desafíos.

Por otra parte, las políticas nacionales de MAPE deben tratar la integración del sector a la economía nacional, y dar acceso a los mercados a los mineros artesanales y en pequeña escala. Las normas sociales y ambientales deben marchar de acuerdo con la legalización del sector, y abordar temas como el desequilibrio de género, el trabajo infantil y la gestión ambiental.

Se podría abordar más eficazmente la solución de los problemas asociados con la MAPE a través del desarrollo rural. Se podría mejorar la capacidad gubernamental para tratar este sector a través de programas de intercambio y visitas de funcionarios a países donde un sector legalizado de MAPE haya contribuido claramente a la mitigación de la pobreza. El GBM debe intentar un enfoque de micro crédito para la MAPE en cooperación con otras agencias de asistencia y donantes; los proyectos pilotos podrían desarrollarse, por ejemplo, mediante la formación de una asociación con CASM—la iniciativa de Comunidades y Minería en Pequeña Escala—o CAMMA, los Ministros de Minas de las Américas.

Componentes ambientales y sociales de las intervenciones del GBM

La segunda condición facilitadora que permitirá que las industrias extractivas contribuyan a la mitigación de la pobreza a través del desarrollo sostenible incluye el fortalecimiento de los componentes ambientales y sociales de las intervenciones del GBM en el sector. En algunos casos, esto significará revisiones de las políticas actuales del GBM; en otros, se necesitarán nuevos requerimientos o lineamientos.

- Requerir evaluaciones integradas de los impactos ambientales y sociales. El GBM debe adoptar un enfoque holístico y multidimensional para las evaluaciones, e identificar los impactos acumulativos de los proyectos y los vínculos entre los temas socioeconómicos y ambientales. Se deben identificar plenamente los impactos sociales, incluyendo los impactos sanitarios y los efectos de los proyectos en los grupos vulnerables. Y hace falta una estrategia para la prevención, minimización y mitigación de los impactos. Los proyectos de las industrias extractivas deben ser clasificados como proyectos de Categoría A—esto es, con una alta probabilidad de tener impactos ambientales negativos de importancia—a menos que existan motivos apremiantes por no hacerlo.
- Actualizar y aplicar plenamente la política de hábitats naturales. El GBM no debe financiar ningún proyecto de petróleo, gas o minería que pueda afectar las actuales áreas oficialmente protegidas ni hábitats naturales que son críticos ni áreas que los funcionarios piensen designar como protegidas en el futuro. Todo proyecto extractivo que se financie dentro de una “área biológicamente candente” deberá sujetarse a estudios de desarrollo alternativo adicionales. Se deben adoptar áreas “intangibles” claras para proyectos de petróleo, gas y minería en conformidad con esta política.
- Actualizar y aplicar plenamente la política de reasentamiento. La CFI y el OMGI deben participar en procesos de consentimiento que resulten en el consentimiento libre, previo e informado antes de que se produzca el reasentamiento. Esto significa que los proyectos llevarían solo a reasentamientos voluntarios, no forzados. La compensación y los beneficios impulsados por el proyecto deben resultar en un mejoramiento genuino, evaluado por terceros independientes y de buena reputación, en situaciones en que los patrones de subsistencia tradicionales estén siendo transformados rápidamente por el desarrollo.
- Revisar la política de divulgación. La política de divulgación del GBM debe ser ampliada para incluir una serie de documentos que hasta ahora han sido protegidos por acuerdos de confidencialidad entre la CFI, el OMGI y las empresas. Se debe garantizar la protección de los procesos técnicos del proponente, pero hay que lograrlo con menos confidencialidad. Debe haber un Ombudsman de Información imparcial e independiente para monitorear la aplicación de la política de divulgación y para asegurar que la gente tenga el derecho de apelar en los casos en que crean que se les haya negado sin justificación la información solicitada.
- Desarrollar guía específica para el sector en cuanto a la eliminación de relaves, el manejo de desechos y el uso de sustancias tóxicas. El GBM debe desarrollar una lista de criterios para la ubicación de relaves en todos los proyectos de minería. Todas las opciones para la eliminación de los relaves deben ser evaluadas rigurosamente, con énfasis en la necesidad de monitoreo

permanente de los desechos y los depósitos de relaves, pero ningún proyecto de minería apoyado por el GBM debe usar la eliminación de relaves en ríos. La eliminación submarina de relaves (ESR) no debe ser utilizada hasta que la investigación equilibrada e imparcial, responsable a la gestión equilibrada de actores, demuestre la seguridad de dicha tecnología. Sin considerar el resultado final de la investigación, la ESR y la eliminación de relaves en ríos no se debe emplear en áreas como arrecifes de coral que tengan importantes funciones ecológicas o significado cultural, ni en aguas costeras utilizadas para fines de subsistencia. El apoyo del GBM para minas que empleen materiales tóxicos como cianuro y mercurio debe reducirse al mínimo; donde sea posible se deben usar sustitutos más seguros. El GBM debe revisar sus lineamientos sobre efluentes de cianuro para que sean consistentes con los lineamientos más avanzados de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, o que sean suficientes para evitar la degradación ambiental.

- Desarrollar lineamientos para la planificación integrada de cierres. El BIRF y la AIF deben desarrollar lineamientos claros y requerir la acumulación de suficientes fondos en el balance para el cierre, desde el inicio de cualquier proyecto nuevo. Las políticas de la CFI y el OMGI deben especificar los rasgos generales para la realización en el proyecto de un proceso integrado de planificación para el cierre; el tipo de análisis del potencial de drenaje de ácido que sea aceptable y cómo se compartirá esta información con las personas potencialmente afectadas; y la creación de un fondo o mecanismos de garantía que asegure que existan los fondos para pagar los costos sociales y ambientales de fin de vida identificados durante la planificación.
- Desarrollar lineamientos sobre la prevención y respuesta a emergencias. Los lineamientos para los planes de respuesta de emergencia del GBM deben incluir maneras de establecer buenas líneas de comunicación para advertir a las comunidades locales, reconocimiento adecuado de los impactos potenciales y medidas apropiadas de monitoreo y mantenimiento. Esta práctica debe ser un requerimiento en los proyectos de la CFI y el OMGI y debe ser fomentada en las reformas de la legislación y normas nacionales.
- Tratar el legado del pasado. El BIRF y la AIF deben comprometerse seriamente a ayudar a los gobiernos a abordar el legado de los proyectos de las industrias extractivas. Fondos de compensación deben establecerse para la gente afectada por los proyectos del pasado. En cooperación con otras agencias de financiación y en sociedad con todos los actores, el GBM debe establecer un programa dirigido a restaurar tierras degradadas, mejorar la vida de los pobres afectados por los cierres anteriores de proyectos y generar empleo y capacitación.

Derechos humanos

La tercera recomendación fundamental de la RIE con respecto a la participación del GBM en las industrias extractivas es el respeto para los derechos humanos. El GBM y sus clientes tienen obligaciones bajo las leyes internacionales para la promoción, respeto y protección de todos los derechos humanos. Una política global debe integrar y dar prioridad a los derechos humanos en todas las áreas de política y práctica del GBM. El GBM debe asegurar que no socave la habilidad de sus países miembros de cumplir fielmente con sus obligaciones internacionales, ni facilitar ni

apoyar la violación de dichas obligaciones. Debe incorporar sistemáticamente a terceros experimentados, independientes y respetables para la verificación del estatus de los derechos humanos en todos los proyectos pertinentes. Es esencial contar con una unidad central de Derechos Humanos con contrapartes regionales, y una política clara y un mandato para el monitoreo y la verificación, y auditorías anuales transparentes.

La CFI y el OMGI deben evaluar los antecedentes de derechos humanos de las empresas con las cuales trabajan, y asegurar que los proyectos financiados por el GBM sean diseñados y ejecutados de una manera consistente con las normas internacionales de derechos humanos pertinentes. Un requisito para las compañías que buscan el apoyo del GBM para industrias extractivas debe ser la adopción de los principios de derechos humanos y el cumplimiento demostrado con dichos principios.

En vista de la aprobación del GBM de las Normas Fundamentales de Trabajo (NFT) como consistentes con el mandato de la institución de mitigar la pobreza y su apoyo para lograr esta meta, el BIRF y la AIF deben adoptar las NFT como requerimientos contractuales para el financiamiento de proyectos e incluirlas como elementos obligatorios del Documento Normal de Licitación del GBM. Y la CFI y el OMGI deben adoptar las cuatro Normas Fundamentales de Trabajo como parte de sus políticas de salvaguarda, y no solo dos. El GBM también debe trabajar con los gobiernos, sindicatos, grupos de la industria y otras organizaciones, así como la OIT, para fomentar la aplicación y cumplimiento con las normas.

El BIRF y la AIF deben trabajar con los gobiernos para clarificar y fortalecer, si fuera necesario, el fundamento legal de los derechos a los recursos y de tenencia. Los pueblos indígenas y muchas otras comunidades locales han sentido los impactos negativos de los proyectos de las industrias extractivas. Se debe permitir su reasentamiento solo si la comunidad indígena ha dado su consentimiento libre, previo e informado, como resultado de un proceso de consentimiento, al proyecto propuesto y sus beneficios previstos para ellos. En efecto, el GBM no debe apoyar proyectos de las industrias extractivas que afecten a pueblos indígenas sin el reconocimiento previo y garantías efectivas de sus derechos a poseer, controlar y manejar sus tierras, territorios y recursos.

Las políticas de salvaguarda del GBM deben llegar a ser una herramienta explícita para asegurar que el GBM respete los derechos humanos. Las políticas de salvaguarda del BIRF/AIF y otros métodos operativos deben reconocer explícitamente los derechos de la mujer a través de un compromiso con la no-discriminación – un principio básico de los derechos humanos – pero también al asegurar que la gestión social, el desarrollo comunitario, y los planes y ejercicios de consulta tomen en cuenta a las mujeres y las protejan de las violaciones de derechos humanos basadas en el género, tales como la prostitución forzada y la violación. Se debe revisar el borrador actual de la política de salvaguarda sobre pueblos indígenas (OP 4.10) y deben haber discusiones de alto nivel con los pueblos indígenas, incluyendo una mesa redonda jurídica sobre cómo se puede lograr que dicha política coincida con los derechos humanos garantizados internacionalmente.

Prioridades institucionales

Actualmente, el GBM no está establecido para facilitar y promover de manera eficaz la mitigación de la pobreza a través del desarrollo sostenible de las industrias extractivas, en los países que

reciben su ayuda. Por tanto, a fin de avanzar sobre los elementos fundamentales de su participación en las industrias extractivas—governabilidad en pro de los pobres, políticas sociales y ambientales más eficaces y respeto para los derechos humanos—deberá tomar ciertos pasos para reequilibrar sus prioridades institucionales.

En términos del personal y la distribución presupuestaria, el GBM no parece estar tan comprometido con los aspectos sociales y ambientales del desarrollo sostenible como con los aspectos económicos del desarrollo. Los indicadores de éxito para el desarrollo profesional deben ser mejorados: en vez de enfatizar los objetivos cuantitativos de las prestaciones, se debe compensar al personal por sus contribuciones al cumplimiento con las políticas de salvaguarda y la optimización de los impactos en la mitigación de la pobreza. El GBM también debe ajustar la mezcla de destrezas de su personal, incluyendo la de las compañías consultoras, para aumentar el porcentaje de personas con conocimientos de los aspectos sociales, ambientales y de derechos humanos del desarrollo.

Las actividades del BIRF/AIF, la CFI y el OMGI necesitan mayor coordinación. Los proyectos de las industrias extractivas de la CFI y el OMGI pueden generar impactos importantes en un país y en las regiones en general, los cuales deben ser tomados en cuenta en los ámbitos nacional y regional a fin de asegurar los máximos beneficios. Tal vez se podría garantizar mejor la coordinación a través del proceso de la Estrategia de Ayuda al país (CAS).

Dados los grandes impactos potenciales, tanto positivos como negativos, de las industrias extractivas, las CAS de los países con industrias extractivas significativas o planificadas deben tratar los retos que representan estos sectores, sin importar si el GBM esté involucrado directamente en el sector en un país dado. La CAS debe bosquejar claramente lo que los gobiernos tienen que hacer para asegurar que las condiciones existan para que las industrias extractivas contribuyan a la mitigación de la pobreza y al desarrollo sostenible.

El marco estructural dentro del cual existen los sectores de petróleo, gas y minería es de fundamental importancia para alcanzar resultados de desarrollo en pro de los pobres que sean sostenibles. La pobreza y el medio ambiente deben recibir importancia estratégica en el diseño y ejecución de los programas de reforma estructural que involucren a las industrias extractivas.

Se deben realizar esfuerzos serios dentro del GBM para revisar, mejorar y actualizar las políticas de salvaguarda pertinentes a las industrias extractivas dentro de un marco de mitigación de pobreza a través del desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe incluir la participación activa de los actores relevantes, tal como se observó anteriormente con respecto a la política sobre los pueblos indígenas.

Además de estos cambios institucionales, las prioridades del GBM dentro del sector energético deben ser reequilibradas. El BIRF y la AIF deben posicionarse para ayudar a los gobiernos a adoptar estrategias energéticas sostenibles que tomen en cuenta las necesidades energéticas de los pobres y minimicen el cambio climático, que afectará a los pobres de una manera desproporcionada. Se debe ayudar a los países a eliminar los subsidios de los combustibles basados en carbono. Y los créditos del GBM deben concentrarse en la promoción de la transición hacia la energía renovable y el apoyo al gas natural como combustible puente – mediante la construcción de gasoductos nuevos y la renovación de los que tengan fugas.

Sobre esta base, el GBM debe eliminar gradualmente sus inversiones en la producción de petróleo hasta el 2008, y dedicar sus recursos limitados a inversiones en el desarrollo de recursos energéticos renovables, proyectos para reducir las emisiones, tecnología de energía limpia, eficiencia energética y conservación, y otros esfuerzos que desvinculen el uso de energía de las emisiones de gases de invernadero. Durante este período de eliminación gradual, las inversiones del GBM en petróleo deben ser excepcionales, limitadas solo a los países pobres con pocas alternativas. Y durante los últimos años el GBM no ha invertido en el desarrollo de nuevas minas de carbón. Esto debe continuar.

El GBM debe aumentar agresivamente las inversiones en las energías renovables con cerca del 20 por ciento anualmente, y así avanzar hacia un mejor equilibrio entre el apoyo para los proyectos de combustibles fósiles, actualmente el 94 por ciento de la cartera de energía, y los proyectos renovables, hoy en día solo el 6 por ciento. La promoción de energía renovable que se requiere en las iniciativas para mitigar la pobreza y en respuesta al cambio climático debe hacerse mediante el establecimiento de una unidad o equipo especializado en el GBM para renovables y la conservación de energía. El GBM debe tomar la iniciativa para coordinar globalmente la investigación sobre el desarrollo de energía sostenible.

Conclusión y seguimiento

En esencia, todas las recomendaciones de la Revisión de las Industrias Extractivas se dirigen a la necesidad de lograr un mejor equilibrio en la vida y el desarrollo en este mundo. Su objetivo central es:

- fortalecer la sociedad civil para que esté equilibrada en el triángulo de asociación entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil;
- dar mayor realce a las consideraciones sociales y ambientales para equilibrarlas con las consideraciones económicas en los esfuerzos de mitigación de la pobreza a través de desarrollo sostenible; y
- procurar un desarrollo basado en derechos humanos que equilibre las metas materiales y espirituales de la vida.

Para dar seguimiento a las recomendaciones de este informe, se debe organizar un taller global de consulta en 2005 para evaluar el grado de éxito logrado por el Grupo del Banco Mundial en encaminar el sector de las industrias extractivas hacia un camino de desarrollo sostenible que contribuya a la mitigación de la pobreza en todo el mundo.