

NOVIEMBRE DE 2023

Intereses en común

Un punto de partida colectivo para desarrollar la siguiente estrategia global de PLQP



PUBLIQUEN LO
QUE PAGAN

Acerca de este documento

El presente documento ofrece un panorama sobre las preguntas y temas importantes relativos a la extracción y la gobernanza de los recursos naturales en la actualidad. Se fundamenta en la investigación encargada conjuntamente por NRGi y Publiquen Lo Que Pagan, que combinó investigación documental con más de 30 entrevistas a expertas y expertos de áreas tales como la economía política, la política climática, las finanzas, las industrias extractivas y las comunidades indígenas. Esta investigación se publicará en 2024.

A través de este documento se busca identificar intereses e ideas comunes que orienten el proceso de desarrollo de nuestra estrategia global, que abordará la manera en que nuestra red puede afrontar mejor los desafíos del futuro.

Nuestros orígenes

La red de Publiquen Lo Que Pagan (PLQP) existe para fomentar el desarrollo justo y sostenible. Lo venimos haciendo desde hace 20 años, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas en las industrias del petróleo, el gas y la minería para garantizar que esos sectores lleven prosperidad a los países ricos en petróleo, gas y minerales.

En 2002, comenzamos a trabajar sobre “la maldición de los recursos naturales” con campañas para sacar a la luz los pagos por derechos de extracción de estos recursos. A medida que aumentaba nuestro tamaño y nuestro impacto, esta tarea evolucionó hacia el escrutinio de la transparencia de los contratos, la titularidad de las empresas y la concesión de licencias.

Desde 2012, migramos hacia una estrategia más amplia que prioriza la rendición de cuentas. Esto abarca comprender y desafiar las estructuras de poder que están detrás de las decisiones sobre si extraer o no, los términos de esas decisiones, los impactos sociales y ambientales y quiénes pueden opinar.

Históricamente, PLQP ha trabajado con un modelo de crecimiento económico y desarrollo basado en las extractivas. Este modelo es cada vez menos sostenible si deseamos que la humanidad sobreviva a la crisis climática. Ahora, debemos abandonar los combustibles fósiles. Pero ésta debe ser una transición *justa* que proteja los medios de subsistencia de las personas y comunidades vulnerables que dependen actualmente del petróleo, el gas y la minería.

La amplia experiencia de las organizaciones miembro de PLQP en la encrucijada de la corrupción, la protección ambiental, los derechos humanos y el desarrollo sostenible tendrá un papel fundamental a la hora de recorrer el camino hacia una transición justa y equitativa. Nuestro proceso de desarrollo de la estrategia global explorará cómo podemos lograrlo.

La crisis climática es el contexto del desarrollo en las décadas venideras

La escala y el alcance de la crisis climática está tornándose cada vez más evidente y las comunidades más marginadas pagan el precio más alto. Desde las inundaciones en Kenia y Sudán, hasta los incendios forestales en Argentina, los eventos meteorológicos extremos han causado que millones de personas pierdan sus hogares, medios de subsistencia y seres queridos como consecuencia de una crisis que no generaron.

Pero aunque [los problemas se están acelerando](#), también lo hacen las posibles [soluciones](#). En los cinco últimos años, las iniciativas internacionales para reducir las emisiones que provocan el cambio climático han aumentado. Todos los países deben elaborar sus propios planes para cumplir sus metas de reducción de emisiones en consonancia con el Acuerdo de París, el tratado jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

La transición energética es la principal respuesta mundial

Los combustibles fósiles –el carbón, el petróleo y el gas– [representan más de 90% de las emisiones de carbono](#), la mayor causa, con mucha diferencia, de la crisis climática. Transformar la economía mundial a una basada en energía más limpia se ha convertido en la principal respuesta política, respaldada por las organizaciones miembro de PLQP en 2021 en sus [posturas sobre la transición energética](#).

La transición energética implica alejarnos de la energía generada con combustibles fósiles y acercarnos a fuentes más limpias –como la energía solar, la eólica y la hidroeléctrica–, que producen menos emisiones nocivas.

Estas nuevas fuentes renovables de energía necesitan minerales específicos cuya disponibilidad es limitada y que deben extraerse, los cuales suelen denominarse minerales críticos o minerales de transición. Con la demanda disparada, la competencia entre las potencias mundiales para obtener estos recursos esenciales ya es encarnizada y está destinada a seguir creciendo.

La transición energética está remodelando la geopolítica y la economía

La transición de los sistemas de energía contribuye a una mayor alteración del panorama político e industrial a nivel internacional y se ve influenciada por esta.

El viejo modelo en que unos pocos centros mundiales de poder dominaban las relaciones entre los Estados se está desmoronando. A la vez, los grandes actores comerciales de las economías dependientes de los combustibles fósiles están destinados a perder poder en favor de las empresas que construyen los sistemas energéticos del futuro, como las del sector de renovables y la minería.

Con este telón de fondo, los gobiernos y las empresas están compitiendo por los ingresos, la seguridad energética y el poder. Esta competencia se intensificará todavía más cuando la economía mundial esté definida por la energía renovable.

La transición plantea interrogantes fundamentales sobre la equidad y la justicia

Históricamente, la extracción de recursos naturales ha tenido un inmenso costo para la salud, el medio ambiente y los medios de subsistencia de las poblaciones locales. Este sector es muy perjudicial para el medio ambiente, además de estar plagado de corrupción.

Asimismo, el impacto del cambio climático está afectando primero y con mayor intensidad a los países de renta media-baja (PRMB), que son los que menos han hecho para provocarlo y los que menos beneficios han obtenido tras una era de crecimiento económico impulsado por los combustibles fósiles.

Al mismo tiempo, el petróleo, el gas y la minería emplean a millones de personas y proporcionan ingresos básicos a los países ricos en recursos. A medida que se abandonen los combustibles fósiles, [los ingresos podrían caer a la mitad](#) para 2040, lo cual tendrá importantes repercusiones para toda la ciudadanía.

También existe el riesgo de que los países más ricos utilicen el suministro internacional de minerales para impulsar sus propias transiciones, afianzando todavía más su poder y las injusticias del pasado.

Las soluciones climáticas, como la transición energética, deberán abordar estos agravios históricos para poder alcanzar los resultados previstos.

¿Qué significa esto en el caso del petróleo, el gas y el carbón?

En el caso de las economías desarrolladas muy dependientes de los combustibles fósiles, la transición requiere de una transformación radical. Para los PRMB, los retos son igualmente relevantes, aunque más relacionados con el desarrollo y la justicia.

¿Cómo pueden los países implementar estrategias para la transición energética que reduzcan gradualmente el uso de combustibles fósiles e introduzcan la energía renovable, a fin de obtener el máximo beneficio para su ciudadanía? ¿Y cuál es la manera más rápida y justa de gestionar esta transición a nivel mundial? Hay varias cuestiones por considerar:

- **¿A qué velocidad y quién será el primero?** ¿Qué países deberían tener los permisos restantes para explotar combustibles fósiles? ¿En qué orden y a qué velocidad? Hay quienes [argumentan](#) que el desarrollo y la infraestructura del petróleo y el gas se deberían abandonar con más rapidez en las economías desarrolladas y de mayores ingresos, que en los PRMB.

- **¿Cómo gestionar los riesgos económicos?** Cumplir las metas climáticas dejará “varado” [un billón de dólares en activos futuros de combustibles fósiles](#). Sin embargo, en este momento, las principales empresas [están redoblando su apuesta](#) por los fósiles, con muchos proyectos en los PRMB. ¿Cómo pueden evitar estas economías quedar atrapadas en prácticas insostenibles y, una vez más, perder los beneficios?
- **Finalizar gradualmente los proyectos de combustibles fósiles también conlleva riesgos:** Poner fin a los proyectos de combustibles fósiles implica otros daños sociales y ambientales en las comunidades locales. Sin una atención continua, el riesgo de que estos impactos vuelvan a afectar principalmente en los PRMB es alto.
- **Los problemas del pasado no han desaparecido:** Reducir gradualmente y de forma segura el uso de combustibles fósiles exigirá, en todo caso, aún un mayor enfoque sobre la rendición de cuentas de la industria del petróleo y el gas, garantizando que cada desarrollo evite la corrupción y los problemas ambientales y sociales del pasado.
- **La atención está cambiando en un momento crucial:** El interés gubernamental y filantrópico en la gobernanza de los hidrocarburos parece estar disminuyendo. Un alejamiento brusco de estas agendas sin contar con un plan claro y seguro ignora la necesidad de una transición bien gestionada que evite impactos sobre las comunidades y ecosistemas vinculados desde hace mucho con estas industrias. La historia nos muestra que estos impactos, si no se supervisan atentamente, aumentan drásticamente.

¿Qué significa esto en el caso de la minería?

Aunque se abandone el uso de combustibles fósiles, la minería no se irá a ninguna parte. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) afirma que la transición energética requerirá más minerales que nunca: la demanda de litio aumentará 40 veces en 2040, en comparación con los niveles actuales, mientras que la demanda de cobre crecerá más del doble para 2035.

Como siempre, estos posibles beneficios de la minería conllevan importantes desafíos: se ha llegado a considerar al cobre como el nuevo petróleo, y el panorama es similar para el níquel, el cobalto, el litio, las tierras raras y otros minerales.

Este inmenso cambio económico y geopolítico resulta muy relevante para el alcance y la experiencia de PLQP. Algunas de las áreas clave a considerar son las siguientes:

- **Los riesgos sociales y ambientales son muy altos:** Un [estudio](#) descubrió que 54% de los 5,097 proyectos mineros relacionados con 30 tipos de minerales se encuentra en territorios indígenas o cerca de ellos. Además, las operaciones suelen invadir zonas clave para la biodiversidad. No es ninguna coincidencia que las áreas bajo manejo de pueblos originarios también sean las más ricas en biodiversidad.
- **La participación y el consentimiento de las comunidades enfrentarán más presión:** Se necesitan iniciativas sólidas para evitar que las consultas indígenas y las salvaguardas ambientales relativas a políticas y proyectos mineros repitan los ejercicios que se reducen a un check-list de requisitos, mientras la transición y sus efectos se aceleran. A medida que crece la feroz competencia por los minerales, también lo hacen los intentos por eludir el consentimiento de las comunidades.

- **Nuevas fronteras para la minería en la OCDE:** Un auge de la explotación de minerales estratégicos intensificará la minería en los países de la OCDE, lo que sumará frentes a la lucha por la representación y la justicia. Ejemplos recientes abarcan el mega depósito de litio descubierto en [la Caldera McDermitt](#), en la frontera entre Nevada y Oregón, y [el proyecto de Litio Barroso](#) en Portugal.
- **La minería cuenta con una larga historia fomentando la corrupción y arraigando la pobreza:** Un [informe de NRG](#) de 2022 afirma que entre 30 y 40% de la producción de minerales críticos necesaria provendrá de países con “una gobernanza de los recursos débil, deficiente y fallida”. Sin medidas de protección, la fiebre de la extracción implicará nuevamente el riesgo de que se pierdan ingresos por corrupción. Esto provocaría importantes daños en las economías nacionales, ralentizaría las inversiones que podrían generar crecimiento sostenible y amenazaría los suministros internacionales de minerales esenciales.
- **Resulta clave reducir y redistribuir el alto consumo en los países de mayores ingresos:** Históricamente, los patrones de consumo a nivel internacional han provocado que los recursos naturales pasaran de los PRMB a los países de ingresos más altos. Tal como están las cosas, muchos PRMB se están posicionando como proveedores de materias primas para la producción de vehículos eléctricos y la generación de energía renovable en países de mayores ingresos, reforzando y perpetuando injusticias estructurales.
- **Las estrategias de economía circular pueden ser parte de la solución:** Datos de [WWF](#) sugieren que hasta 18% de la demanda de minerales críticos hasta 2030 puede satisfacerse reutilizando materiales de minas antiguas. Mientras tanto, las iniciativas destinadas a [reciclar las enormes cantidades de residuos](#) generados por el proceso de transición hacia una energía limpia tendrán una importancia crucial.

Trampas, oportunidades y amenazas más generales

Otros problemas a nivel mundial tendrán repercusión sobre la eficacia y la justicia de la transición.

Las conversaciones internacionales sobre la transición energética se han centrado mayormente en cambiar la fuente de la electricidad de los combustibles fósiles a la energía renovable. No obstante, hay 770 millones de personas que viven sin acceso a la electricidad, [principalmente en África y Asia](#). Es necesario hallar soluciones para ampliar el acceso a una electricidad más limpia, así como su rentabilidad, a fin de enfrentar las necesidades de los PRMB.

Las naciones no deberían tener que elegir entre acabar con la pobreza y salvar el planeta. Por esto, los países de altos ingresos deben liberar suficiente financiamiento climático para los PRMB, con condiciones y una supervisión adecuadas. Cancelar la deuda soberana que agobia a muchas economías menos desarrolladas liberará fondos para acelerar sus propias transiciones y usar la revolución de la energía renovable para corregir las injusticias históricas.

Los subsidios gubernamentales a empresas de combustibles fósiles representaron 7,1% del PIB global [en 2022](#). Estos subsidios mantienen los precios bajos y la demanda elevada de manera artificial, apoyando a las industrias de combustibles fósiles y frenando la transición hacia fuentes más limpias de energía. Los subsidios a la energía renovable serán igual de cruciales para

acelerar la expansión de la energía limpia. Los gobiernos deben centrarse en desviar y revertir los subsidios a combustibles fósiles de manera inteligente, a fin de acelerar la transición.

También serán importantes otras formas de financiamiento verde. Los sectores de los combustibles fósiles y la agricultura industrial en los PRMB reciben hasta 20 veces más financiamiento de los bancos que lo que reciben los gobiernos para aplicar soluciones climáticas.

Por último, no podemos ignorar las interrupciones geopolíticas. La democracia está en declive a nivel mundial, junto con los espacios seguros donde la sociedad civil pueda hacer su trabajo. [Existen ahora más](#) autocracias cerradas en el mundo que democracias progresistas. Las tendencias autoritarias suponen un desafío fundamental para muchos de los abordajes sobre transparencia y rendición de cuentas que utilizan las organizaciones miembro de PLQP.

Cuestionar lo que hacemos y cómo lo hacemos

La pregunta más importante para nuestra red –tanto históricamente como en la actualidad– es cómo generar desarrollo sostenible.

Este documento acompaña a una invitación para que todas las y los miembros de PLQP participen en el diseño de nuestra siguiente estrategia global. Para suscitar esta reflexión, además de las consideraciones anteriores, hemos sintetizado algunos de los supuestos fundamentales que han orientado nuestro trabajo hasta la fecha. Los supuestos son hechos o creencias que no cuestionamos de manera habitual, porque damos por sentado que son correctas.

Iniciar el desarrollo de una nueva estrategia es un momento importante para cuestionar estos supuestos. Aunque los supuestos que se presentan a continuación no son compartidos por cada una de las organizaciones miembro de PLQP, han sido utilizados por un amplio número de miembros para orientar las decisiones estratégicas de la red en las dos últimas décadas. En este punto, la pregunta que todas y todos debemos hacernos es ¿estas suposiciones siguen estando vigentes en el contexto descrito en este documento? Y, en tal caso, ¿de qué manera?

- **La extracción de recursos naturales puede aportar beneficios a la ciudadanía:** Con una buena gobernanza y la combinación adecuada de políticas y leyes, la extracción de recursos naturales puede beneficiar a la ciudadanía de los países ricos en recursos.
- **El beneficio principal que generan los recursos naturales es financiero:** Se ha prestado menos atención a otros beneficios potenciales, como el acceso a la energía a nivel nacional.
- **Los ingresos llevan al crecimiento económico:** Mayores ingresos para los gobiernos nacionales provenientes del petróleo, el gas y la minería se traducirán en crecimiento económico para el país y en crecimiento económico local para las comunidades.
- **Se necesita crecimiento económico para lograr sociedades prósperas:** El crecimiento económico generará más inversiones en la infraestructura y los servicios que la gente necesita para vivir mejor.
- **El petróleo, el gas y la minería son una prioridad** debido a las importantes rentas que generan. En general, los demás recursos (forestales, hídricos, pesca y agricultura) no han estado dentro del ámbito de trabajo de la red de PLQP. Tampoco las fuentes renovables de

energía, como la eólica, la mareomotriz, la solar o la hidroeléctrica.

- **La transparencia puede generar una mayor rendición de cuentas:** Nuestro enfoque original en la transparencia ha evolucionado hasta incluir un mayor énfasis en la rendición de cuentas y la participación social en la toma de decisiones, si bien la publicación de información sigue siendo el fundamento de nuestro trabajo.
- **La participación social y el consentimiento de las comunidades son cruciales:** Las comunidades y la sociedad civil deben tener voz y voto en lo que sucede con los recursos naturales –y si se extraen o no–, y esta participación llevará a mejores resultados.
- **Debe darse prioridad a la participación en mecanismos multipartitos o de consenso** frente a otras formas de lograr el cambio (por ejemplo, litigios, protestas, etc.).
- **La desigualdad de poder entre las y los diferentes actores en los mecanismos multisectoriales puede mitigarse** o superarse para lograr un cambio significativo.
- **Es necesario tener un enfoque internacional e interconectado** para hacer campaña sobre las industrias extractivas, y organizarnos en coaliciones nacionales es un método eficaz para desarrollar estas campañas.

Próximos pasos

En los próximos 12 meses, se desarrollarán una serie de consultas para orientar cómo evolucionarán la visión y la misión de PLQP, así como su teoría del cambio, las metas de incidencia y el modelo de gobernanza y liderazgo en respuesta al contexto actual y futuro. La opinión de todas y todos ustedes será fundamental para ayudar a reconfigurar la red de PLQP y convertirla en una fuerza poderosa que enfrente los desafíos del futuro. Pueden usar este documento a modo de referencia al responder a las solicitudes de opinión mediante encuestas y demás consultas, y pueden enviar cualquier reflexión que tengan a strategy@pwyp.org.