

Documento de trabajo – 11 de junio de 2020

¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19

Natural Resource Governance Institute – NRG¹

Los impactos de la pandemia global de coronavirus han generado enormes desafíos para los países de América Latina. La minería es de gran importancia económica en varios de estos países y se espera que el sector juegue un rol clave en la recuperación económica de la región. Sin embargo, la minería también ha sido golpeada por los efectos del COVID-19. La disminución en la demanda y los precios internacionales de la mayor parte de los minerales, las dificultades logísticas en las cadenas de suministro y los desafíos que supone la implementación de protocolos sanitarios para evitar la propagación del virus han ocasionado dificultades sin precedentes para la extracción de minerales en la región. Más aún, la urgencia que tienen los gobiernos de países mineros por captar rentas de la industria extractiva para financiar los gastos de la emergencia presiona sobre el cumplimiento de estándares de gobernanza en el sector.

Este documento describe las regulaciones iniciales aplicadas al sector minero durante la pandemia en algunos países de América Latina (Colombia, México y Perú), mapea demandas del sector minero para facilitar la actividad productiva y reflexiona sobre los desafíos de gobernanza que se presentan para los gobiernos y las agendas de organizaciones de la sociedad civil en la región.

El argumento central es el siguiente. La crisis del COVID-19 genera condiciones para una renovada “carrera hacia el fondo” en el relajamiento de estándares de gobernanza minera. Sin embargo, la evidencia empírica de que esto está sucediendo actualmente (inicios de junio de 2020) de forma sistémica es todavía limitada. A la fecha hay algunas propuestas y medidas puntuales para otorgarle facilidades a la industria. También hay voces de alarma desde la sociedad civil, que ilustran en qué dirección podría ir la gobernanza minera en un contexto de crisis. Los contenidos específicos de los debates varían entre países. En la mayoría de casos responden a discusiones previas sobre cómo hacer la industria más competitiva (el énfasis principal en las demandas del sector privado) y cómo lograr que la actividad sea más responsable y guiada por altos estándares de sostenibilidad (preocupación principal entre organizaciones de sociedad civil).

¹ Este documento de trabajo fue preparado por la oficina de NRG¹ en América Latina para el webinar “La industria minera ante la crisis del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) y la Cooperación Alemana a través del Programa Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros (MinSus). El webinar se llevó a cabo el 3 de junio de 2020. La redacción final estuvo a cargo de Juan Luis Dammert B. El documento se basó en evaluaciones de país escritas para Colombia (Fernando Patzy), México (Alonso Hidalgo) y Perú (Claudia Viale y Lorena de la Puente) y mapeos internos sobre los impactos de la pandemia en la gobernanza en la región (Carlos Monge), del equipo de NRG¹. Asimismo, el documento se nutrió de un taller de discusión virtual sobre industrias extractivas y coronavirus organizado por la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE) el 19 de mayo de 2020. Ana Carolina González y Nicolás Maennling hicieron comentarios a una versión preliminar de este documento. Los errores u omisiones son responsabilidad de Juan Luis Dammert (NRGI). Si tiene comentarios a esta versión, por favor escribir a Anna Cartagena en acartagena@resourcegovernance.org

En este contexto, la posición de NRGi es que se debe evitar que la reactivación económica sea a costa de principios de justicia fiscal, los derechos de las personas y el medio ambiente, ya que esto podría profundizar los conflictos y déficits de gobernanza de la minería en América Latina.

El panorama regional y los riesgos de una nueva “carrera hacia el fondo”

La pandemia del coronavirus impacta a América Latina en un [contexto de crecimiento bajo y tendencias negativas](#) en términos de indicadores sociales. Las perspectivas económicas para la región son particularmente malas y, [de acuerdo con la CEPAL](#), se espera la recesión más profunda desde la Gran Depresión de 1929. El peso de las industrias extractivas y, en particular la minería, en el contexto de la pandemia, dependerá de su grado de importancia relativa dentro de cada país. Hay varios países altamente dependientes del petróleo en sus economías (como Venezuela y Ecuador) y otros que tienen economías más diversificadas pero con un peso central en la minería, como Chile y Perú.

América Latina es uno de los principales abastecedores de minerales del planeta. Económicamente hablando, entre los minerales más importantes están el hierro, el oro y el cobre. La importancia económica del carbón térmico también es notable, aunque su importancia relativa se limita a Colombia. La región tiene una participación relevante en las reservas mundiales de los principales minerales metálicos: cobre (donde destacan Chile y Perú), plata (México es el principal productor mundial) níquel, estaño y litio. En el caso del litio, en 2017 América Latina tenía más del 60% de las reservas mundiales de este mineral, considerado estratégico para la transición energética global.

La región extrae cantidades cada vez mayores de recursos no renovables. En los últimos años, América Latina fue la región que recibió mayor inversión en exploración minera. Luego de los años del “súper ciclo” de los precios de los *commodities* (aproximadamente entre 2003 y 2014), bajaron los precios de los minerales y, por consiguiente, bajaron también los ingresos, pero se mantuvo la tendencia al alza en el volumen de extracción, en la lógica de compensar la caída en ingresos. Más aún, otra dinámica observada luego del fin del “súper ciclo” fue lo que organizaciones de sociedad civil de la región denominaron como una “carrera hacia el fondo”.

El uso del concepto “carrera hacia el fondo” (en inglés *race to the bottom*) se remonta a los Estados Unidos de finales del siglo XIX e inicios del XX, cuando se estableció una “abierto competencia entre sus estados para lograr que las empresas inversionistas se establecieran en su jurisdicción” (De Echave 2020: 9). En América Latina, en la etapa posterior al súper ciclo (a partir del 2013) se observó una tendencia a desregular el sector extractivo con la intención de atraer inversiones extranjeras. La respuesta a la caída de precios fueron planes agresivos para atraer inversiones, un incremento en los volúmenes de extracción y un relajamiento de estándares fiscales, ambientales y sociales. Como ejemplos de estas tendencias están las condiciones favorables a la extracción en la propuesta del Arco Minero del Orinoco en Venezuela, las licencias ambientales “express” en Colombia en 2014 y los “paquetazos ambientales” que se dieron a partir del 2013 en Perú (ver Ballón et al. 2017).

El fin del “súper ciclo” es el antecedente más inmediato a la crisis de precios que ha generado el COVID-19. Sin embargo, la crisis actual es diferente por varias razones: la caída de precios no ha sido tan abrupta como en el 2013, pero implica también una caída en la demanda y supone enormes desafíos logísticos para la extracción. Hay variación entre minerales: el carbón parece tener problemas estructurales que han sido acentuados por la pandemia, mientras que el oro ha visto un repunte importante en su precio, en su calidad de refugio ante la incertidumbre financiera. El resto de minerales ha sufrido caídas en sus precios, pero se espera un efecto rebote.

El aspecto que sí es similar a la crisis del fin del súper ciclo es la reacción natural por mantener altos los niveles de inversión en el sector y los ingresos que la actividad genera. Es esperable que esto nuevamente se dé mediante esfuerzos por aumentar la producción y relajar estándares ambientales y sociales que son identificados como “costos” o “trabas” para la competitividad del sector. En la siguiente sección se discuten algunas de estas dinámicas en Colombia, México y Perú.

Análisis en países seleccionados

Colombia

Colombia [declaró el estado de emergencia](#) nacional el 18 de marzo y una cuarentena general por 30 días, plazo que se ha ido extendiendo varias veces. Las medidas iniciales autorizaron al Gobierno central a disponer de recursos de los fondos del Sistema General de Regalías (Fondo de ahorro y estabilización y Fondo para el pasivo pensional) y crear un Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) para hacerle frente a la pandemia. La declaratoria de emergencia indicaba también la necesidad de simplificar procedimientos administrativos sancionatorios y dar facilidades en términos de obligaciones financieras y tributarias de las actividades productivas. Estas medidas se han ido detallando mediante decretos legislativos.

El sector extractivo colombiano en 2019 [representó](#) 5.55% del PBI (3.69% petróleo y 1.86% minería). Los principales minerales en el país son el carbón (el más importante) y el oro, seguidos por otros como níquel, hierro y esmeraldas. Los precios de todos estos minerales han bajado respecto a sus precios de enero de 2020, con excepción del oro que ha tenido una subida importante. En el caso del carbón, que el 2019 [representó el 14.4% de todas exportaciones](#) del país, su [precio ha registrado mínimos históricos](#) durante la pandemia.

El frenazo en la economía doméstica ha generado además una reducción en la demanda de minerales para la generación de energía y de materiales para la construcción. A esto se suman las restricciones en movilidad y los protocolos necesarios para la actividad, que afectan también la logística productiva. En este contexto, la [Asociación Colombiana de Minería \(ACM\) estima](#) que la expectativa de crecimiento del PIB minero para 2020 es de -5.9%.

La minería fue exceptuada de las medidas de confinamiento social. A inicios de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó unas [Orientaciones para la reducción del riesgo de exposición y contagio de Covid-19 en actividades industriales en el sector minero energético](#). El 6 de abril los ministerios de Salud y Protección Social, Trabajo y Minas y Energía publicaron una [circular conjunta con medidas sanitarias](#) a considerar en los diferentes eslabones de la cadena logística y productiva de los sectores de Minas y Energía. El 15 de abril de 2020, el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Minas y Energía, publicó el [Decreto Legislativo 574](#), por el

cual se adoptan medidas en materia de energía y minas en el contexto de la emergencia sanitaria. Las medidas para la minería incluyen el aplazamiento de la liquidación del canon superficiario y la disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen. El 24 de abril el Ministerio de Salud publicó el [protocolo general de bioseguridad](#) para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Un grupo de empresarios prominentes de varios sectores (incluyendo la minería) le pidieron [ayuda al presidente Iván Duque para lidiar con esta crisis](#). Las medidas que piden son de carácter general para la economía, no se limitan al sector minero. Las demandas incluyen pedidos de flexibilización laboral, simplificación de trámites (incluyendo ambientales y de consulta previa), aspectos tributarios y acceso a financiamiento. Entre las demandas están: “Flexibilizar y liberalizar el mercado laboral”, “Aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías, de consulta previa y licencias ambientales”, “las líneas de financiamiento con recursos públicos se deben orientar a apoyar al sector privado para que cuente con garantías de acceso al mismo”, “avanzar decididamente en la reducción de impuestos a las empresas y a las personas naturales”. A mediados de abril de 2020, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) [rechazó la idea de agilización de trámites en el licenciamiento ambiental](#) y manifestó que está trabajando en un nuevo modelo de licenciamiento.

De forma institucional, la [ACM publicó un documento](#) en el que indica que “el reto de cara a la reactivación económica es capturar la mayor parte de (la) inversión reducida en recursos mineros”. En términos generales, esto implica mejorar la competitividad minera en el país. Para ello, la ACM indica que se debe incentivar las inversiones en exploración, para lo cual es necesario acelerar trámites. En esta línea, “Procesos como la consulta previa en exploración o la sustracción temporal de áreas forestales se han convertido en la principal traba para invertir, así como las leyes que buscan restringir el uso del suelo para minería”. Además de la exploración, la ACM sostiene que se requiere la construcción de nuevas minas para el repunte económico y fortalecer los proyectos actuales para sostener el empleo y el equilibrio fiscal.

El caso que probablemente haya recibido mayor atención mediática en Colombia ha sido el de la propuesta por avanzar procesos en línea para consultas previas con pueblos indígenas. El 27 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior publicó la circular externa CIR2020-29-DMI-1000, que “suspendió las acciones y actuaciones presenciales de los procesos de consultas previas de proyectos, obras y actividades, y de medidas legislativas y administrativas, que impliquen visitas, reuniones y aglomeraciones físicas de las comunidades indígenas, rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se recomendó el uso de herramientas tecnológicas y canales virtuales, para que en la mayor medida posible y, de manera libre e informada, se adelanten consultas previas, todo lo anterior mientras dura el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia por causa del COVID-19”. Sin embargo, la medida generó [fuerte oposición entre organizaciones ambientalistas e indígenas](#) y un [pedido de derogación por parte de la Procuraduría](#). A través de una nueva circular, el 20 de abril el [Ministerio del Interior derogó la circular](#) que permitía las consultas virtuales.

México

El gobierno mexicano declaró el [estado de emergencia sanitaria a partir del 30 de marzo](#), tarde en comparación con Perú y Colombia. Esta declaración suspendió actividades no esenciales, entre las

cuales estaba la minería. La dinámica del sector en este periodo ha estado signada por las disputas entre el sector y el Gobierno en torno a la paralización y reactivación de las actividades.

La minería es un [sector importante en la economía mexicana](#). Representa 2.4% del PIB Nacional y 8.2% del industrial. El sector es el sexto generador de divisas y México es el principal productor mundial de plata. Al año 2018, casi tres cuartas partes del valor de la producción minera en el país se concentraban en tres minerales: cobre, oro y plata. La producción minera se concentra en algunas regiones del país. Nuevamente al año 2018, Sonora, Zacatecas, Durango, Chihuahua y Guerrero concentraron el 90% de la producción nacional de oro; mientras que el 90% de la plata extraída provino de Zacatecas, Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Durango (FUNDAR 2019). La industria está dominada por capital privado y no ha contado con niveles de respaldo similares a los que ha tenido el petróleo por parte del Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

La Cámara Minera de México (Camimex) [pidió reconsiderar](#) la no incorporación del sector alegando la importancia económica de la minería, su rol de proveedora de insumos para otras industrias y sus exportaciones a Estados Unidos. El Subsecretario de Minería también se sumó a la [defensa de la esencialidad del sector](#), destacando entre otras razones el rol de la minería como primer eslabón de la cadena de suministros para la construcción de hospitales, equipo e instrumentos médicos. En la medida en que el sector tiene importantes inversiones canadienses y su producción está fuertemente articulada con cadenas productivas en Estados Unidos, las presiones aludieron también a los términos de los acuerdos de libre comercio entre los tres países.

El 25 de mayo se permitió la [reanudación de actividades](#) para el sector minero, luego de un decreto que incorporó la actividad a la lista de actividades esenciales y después de que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) diera su visto bueno para el reinicio de operaciones. Esto implicó la presentación de evidencias de cumplimiento en protocolos sanitarios.

Sin embargo, ha habido denuncias de [incumplimiento de la paralización decretada por el Gobierno](#) por parte de algunas empresas, de problemas de incumplimiento de protocolos durante la reactivación, de [protocolos mal aplicados](#) y [conflictos laborales](#) por peligros de contagio y [despidos intempestivos](#). Así, el sector ha sido criticado por no respetar las normas y no salvaguardar la vida de sus trabajadores y las comunidades aledañas en el marco de la pandemia. No obstante, no todos los proyectos han reanudado operaciones, sino que varios se encuentran [en proceso de adaptar sus protocolos sanitarios](#) para ello.

El Gobierno mexicano no ha dictado normas especiales para simplificar procedimientos y facilitar la actividad minera. Sin embargo, anunció un plan de austeridad que, [según el anuncio](#), implicaría la cancelación de diez subsecretarías que no realicen labores esenciales. Hasta la fecha no se ha definido cuáles serían estas subsecretarías.

Perú

El Gobierno peruano declaró la emergencia sanitaria por 90 días a partir del 11 de marzo y decretó el aislamiento social obligatorio el 15 de marzo, por un plazo de 15 días. Los plazos se han extendido en reiteradas ocasiones y, al momento de escribir estas líneas, el aislamiento social está previsto hasta el 30 de junio. Con la declaración del estado de emergencia todas las actividades económicas quedaron suspendidas, con excepción de aquellas clasificadas como “esenciales”.

La minería es la principal actividad económica del país. Si bien la cartera de minerales en Perú está relativamente diversificada, en el 2018 el [54% de las exportaciones mineras fueron de cobre, seguidas por el oro con 25%](#). La pandemia ha ocasionado desaceleración de la producción, sobre todo de cobre que [tuvo una caída en su precio](#) aunque luego ha tenido una recuperación, aparentemente asociada con la reactivación económica en China. La pandemia también ha afectado el desarrollo de proyectos nuevos. Un ejemplo de esto es la [suspensión del proyecto Quellaveco](#) por parte de la compañía Anglo American.

En un inicio, el sector minero no fue considerado una actividad esencial en la declaratoria de estado de emergencia. Sin embargo, esta decisión cambió rápidamente el 17 de marzo, luego de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incluyera a la minería en la lista de actividades priorizadas, [a pedido del Ministerio de Energía y Minas \(MINEM\)](#). En esa coyuntura, ejercieron una presión efectiva los [reclamos por parte de gremios de empresarios](#), quienes señalaron que no era viable detener por quince días los campamentos mineros en el país. El Gobierno decidió garantizar el sostenimiento de “[operaciones críticas](#)” con el personal mínimo indispensable.

A través de un [comunicado](#), el Ministerio de Energía y Minas precisó que las actividades permitidas incluían “Actividad minera y otras actividades conexas, que incluye: explotación; beneficio; cierre de minas; construcción de proyectos mineros declarados de interés nacional; transporte de minerales por medios no convencionales; así como transporte y almacenamiento de concentrados y productos minerales transformados”. Sin embargo, el mismo comunicado reiteraba la necesidad de trabajar con el personal mínimo e indispensable y de actualizar el Plan de Preparación y Respuestas para Emergencias para el sector, aprobar e implementar lineamientos de monitoreo y seguridad durante el periodo de aislamiento social obligatorio.

El 14 de abril de 2020, el [MINEM aprobó un protocolo](#) para la implementación de medidas de prevención y respuesta frente al COVID-19 en las actividades mineras. Este protocolo incluía medidas para la identificación de grupos de riesgo dentro de la población laboral, condiciones de transporte, obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas por parte del personal con información relacionada al COVID-19, evaluación física y medidas de aislamiento temporal.

El Gobierno peruano ha organizado la reactivación económica posterior a las estrictas medidas de aislamiento social a través de fases. El 2 de mayo de 2020 el Gobierno promulgó un [decreto que detallaba la primera fase de la reactivación](#) económica. Las actividades incluidas en esta primera fase incluían la explotación, beneficio, almacenamiento, transporte y cierre de minas del estrato de la gran minería. Un mes después, el 4 de junio se promulgó el [decreto que detallaba las actividades en la segunda fase](#), donde se incluyeron actividades de la mediana y pequeña minería, además de la minería artesanal formalizada y previamente acreditadas por autoridades regionales.

Organizaciones de [sociedad civil han expresado preocupaciones](#) sobre las salvaguardas de salud aprobadas por el Gobierno. Algunas minas han enfrentado [protestas internas](#) por parte de trabajadores preocupados por su salud y el incremento de casos de COVID-19 en los campamentos mineros. Luego de la publicación de un [reporte por un medio independiente](#), Antamina, una de las minas más grandes del país, [confirmó que 200 de sus trabajadores](#) habían salido positivos a la enfermedad. Con datos hasta el 21 de mayo, [718 trabajadores mineros habían dado positivo al virus](#). La preocupación por parte de organizaciones de sociedad civil es que la minería sea un vector de contagio en zonas rurales que están en el entorno de los proyectos mineros.

Desde antes de la declaratoria de emergencia, el Gobierno peruano había realizado modificaciones a las regulaciones vinculadas con la gestión ambiental. Por ejemplo, el 27 de febrero el MINEM publicó un [proyecto de modificación](#) del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera. Además, el 29 de febrero se [publicó un decreto](#) que modifica el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero. Estas medidas y anuncios se dieron con el objetivo de agilizar la inversión en exploración minera, con la justificación de mejorar la competitividad para atraer mayores inversiones. Los cambios y propuestas fueron [saludados como positivos por el gremio nacional](#), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Estas medidas no son producto de la pandemia sino el resultado de negociaciones anteriores, en una lógica general de mejorar la competitividad del sector a través de la simplificación administrativa.

Después de la oficialización del estado de emergencia, ha habido medidas adicionales en materia ambiental y social. El 10 de mayo de 2020 el Gobierno promulgó un [decreto legislativo](#) que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada ante el impacto del covid-19. Este decreto adapta una serie de procedimientos al contexto de la emergencia, incluyendo medidas relacionadas con la participación ciudadana, permisos y sanciones sobre temas ambientales y vigencia de derechos. También incluye medidas que exoneran a las compañías de presentar reportes de monitoreo social y ambiental que impliquen trabajo de campo y permiten postergar los pagos por sanciones ambientales. Si bien estas medidas en teoría obedecen a la situación de emergencia, no está claro hasta cuándo estarán vigentes. Es necesario precisar que estas medidas no se restringen a la minería, sino que son de carácter general.

Algunas [organizaciones de sociedad civil han expresado preocupación](#) de que las medidas impliquen una [reducción de estándares ambientales y sociales](#), en tanto permiten espacios de participación ciudadana de carácter virtual, que podría excluir a personas en áreas con conectividad limitada. Un grupo de organizaciones de sociedad civil publicó un análisis sobre la gobernanza de las industrias extractivas en el contexto de la pandemia en el que enfatizaba la necesidad de que el Estado peruano [fortalezca sus mecanismos de transparencia](#) durante la crisis. En síntesis, la posición de organizaciones peruanas es que la [reactivación económica no debe flexibilizar normativa](#) ambiental e indígena.

Principales tendencias y desafíos de gobernanza

El peso del sector minero varía al interior de cada país. La comparación entre México y Perú en este sentido es ilustrativa. A pesar de que -en términos generales- la producción minera entre ambos es similar, el peso relativo (político y económico) de la minería en el contexto peruano es mucho mayor que en el mexicano. Esto se vio reflejado en la rapidez con la que el Gobierno peruano reculó y clasificó esta actividad como esencial luego de que, en un inicio, no fuera considerada como tal. En México las presiones tuvieron que ser muchísimo más largas para que el Gobierno -concentrado en el sector petrolero- le permitiera a la minería reanudar operaciones.

Una comparación entre Perú y Colombia muestra que las industrias de ambos países tienen una fuerte narrativa de “mejorar la competitividad” como horizonte de política pública para el sector. La idea detrás es que hay una serie de trabas burocráticas y procedimientos engorrosos que desalientan la inversión minera, en tanto que conseguir los permisos requeridos demora más de lo razonable y genera incertidumbre entre los inversionistas. Esta es una agenda legítima, pero al entrar en detalles puede tornarse problemática. Un ejemplo en este sentido es la referencia de la Asociación Colombiana de Minería a la consulta previa como una “traba” para la inversión.

El objetivo de aumentar la competitividad, si se restringe al interés privado, puede suponer el debilitamiento de estándares orientados a la justicia fiscal, la protección de derechos y el cuidado del medio ambiente. En el contexto actual habrá fuertes disputas por darle contenido concreto a la agenda de competitividad (que en el contexto de la pandemia se vuelve más urgente). En los detalles de esa discusión se corre el riesgo de otorgar beneficios indebidos y recortar derechos en nombre de la simplificación administrativa.

De producirse incentivos fiscales, estos deben darse de acuerdo a criterios que garanticen la preservación del empleo y el interés público, y no para asegurar con dinero público márgenes de ganancia privada. En esta línea, el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) publicó unas [propuestas de política tributaria minera](#) en tiempos de COVID-19, que incluye consideraciones como distinguir entre medidas sectoriales o apoyo a ciertas empresas, priorizar alivios fiscales a minas existentes y no proyectos nuevos, y condiciones para el apoyo como mantener los puestos de trabajo y cancelar los pagos de dividendos a los accionistas.

En términos ambientales y sociales aparecen dos temas que han generado preocupación entre organizaciones de sociedad civil de la región: la consulta virtual y la fiscalización ambiental. En el caso de la consulta, la naturaleza del virus hace que no sea posible realizar procesos de consulta presencial a comunidades potencialmente afectadas por proyectos mineros. Al no producirse la consulta, las decisiones quedan suspendidas. En ese contexto aparecen propuestas de consultas virtuales, como una forma de adaptar este requisito a la situación de emergencia. Esta es una solución problemática, para empezar por las limitaciones de conectividad virtual en varios espacios rurales. Si la consulta ya era considerada un requisito innecesario entre algunos promotores de inversiones, en un contexto de urgencia por facilitar la actividad productiva se vuelve -para estos actores- un derecho negociable, si cabe el término.

Algo similar ocurre con la fiscalización ambiental. Mientras las actividades mineras son consideradas esenciales y se les permite operar, en el contexto de la emergencia no hay condiciones para monitorear y fiscalizar los impactos ambientales que estas puedan tener. En la práctica se produce un debilitamiento de la gestión ambiental, aunque en el entendido de que es una medida temporal. Esto es producto de una decisión política, que da cuenta de un ejercicio de prioridades en el que prima la urgencia por mantener empleos, ingresos y rentas para el Estado.

En un reciente análisis sobre la gobernanza minera en Perú en tiempos de COVID-19, Vila y Bebbington (2020) llaman la atención sobre el hecho de que la respuesta a la pandemia ha favorecido intereses de la gran minería y descuidado los de la minería artesanal y de pequeña escala. Más aún, según los autores, estas medidas han llevado a que los mineros acrecienten su poder en el territorio frente a un Estado que se repliega en su labor de monitoreo y fiscalización.

En todos los casos, las disputas actuales alrededor de la gobernanza minera se montan sobre disputas pasadas, algunas todavía en marcha. Estas disputas se intensifican en el contexto de la pandemia y se incorporan debates como qué actividades califican como esenciales, cuáles son las obligaciones que se pueden suspender, hasta qué punto los estados deben acudir al rescate de negocios privados. En la perspectiva de NRGI, las decisiones que implican consulta previa (por ejemplo, para la autorización de nuevos proyectos) deben suspenderse hasta que sea posible realizar estas consultas de forma adecuada. La suspensión de la fiscalización ambiental debe producirse únicamente durante el periodo en que es imposible llevarla a cabo por razones sanitarias. Las decisiones sobre cuestiones fiscales deben distinguir entre medidas de coyuntura y medidas con riesgo a volverse permanentes, y se deben basar en criterios de interés público y no de maximización de ganancias privadas.

Conclusiones

Al momento de escribir estas líneas, el principal desafío del sector minero en América Latina es adecuar sus actividades al contexto de la emergencia sanitaria. Esto pasa principalmente por desarrollar e implementar los protocolos necesarios para poder operar de forma legal y limitar lo más posible el aumento de contagios, lo cual implica adecuar la infraestructura en los campamentos, re-organizar horarios, rotar y reducir personal, desarrollar nuevas logísticas de transporte, así como atender desafíos en las cadenas de suministro, que se han visto afectadas por la pandemia. A esto se suma las caídas en los precios de la mayoría de minerales (con excepción del oro) y las reducciones en la demanda.

Estos elementos generan condiciones ideales para una presión a la baja de todo tipo de estándares ambientales, sociales, laborales, fiscales, de transparencia, entre otros, principalmente cuando actores poderosos presionan para que estos no sean vistos como “esenciales”. Cuando se produjo la caída de precios al fin del “súper ciclo” de los *commodities*, alrededor de los años 2013-2014, la respuesta institucional que se vio en la región fue aumentar los volúmenes de producción y relajar estándares de gobernanza para compensar por la disminución en los precios (Ballón et al. 2017). Si bien ese antecedente es diferente a la situación actual, permite identificar el tipo de riesgos que podría haber en la agenda de gobernanza en la región. En los países examinados se ven algunas propuestas de relajamiento de estándares, pero por el momento no hay evidencia sólida que indique que ya hay un proceso sistémico de carrera hacia el fondo.

Las propuestas identificadas vienen en algunos casos de la industria y en otros nacen de los gobiernos. Los gobiernos requieren con suma urgencia las rentas que ofrece la industria extractiva, por lo que tienen incentivos muy claros para promover condiciones favorables al sector minero. Hasta dónde llegarán estas condiciones favorables, es decir, si serán a costa de estándares de gobernanza, es algo que será resultado de las disputas políticas entre diferentes agendas.

La crisis hace esperable que se intensifiquen las agendas por mejorar la competitividad del sector. Esta situación hace a su vez más relevante la labor de monitoreo e incidencia por parte de organizaciones de sociedad civil preocupadas por el comportamiento responsable de la industria minera, principalmente en materia fiscal, ambiental, social y de transparencia.

El desafío para los gobiernos es encontrar un balance entre las necesidades de la reactivación y el imperativo de no retroceder en lo avanzado en materia de derechos y protección del medio ambiente. Si bien los incentivos al sector minero para la reactivación económica son necesarios, estos no deben darse a costa de mecanismos de gobernanza que fueron construidos luego de décadas de trabajo conjunto (y disputas) en el sector, y que en muchos casos están alineados además con objetivos consensuados como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Referencias

Ballón, Eduardo., Molina, Raúl., Viale Claudia., Monge Carlos. 2017. *Minería y marcos institucionales en la Región Andina*. Bogotá: GIZ y NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/mineria-y-marcos-institucionales-en-la-region-andina>

CEPAL. 2019a. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019. El nuevo contexto financiero mundial: efectos y mecanismos de transmisión en la región*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44674-estudio-economico-america-latina-caribe-2019-nuevo-contexto-financiero-mundial>

CEPAL. 2019b. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

De Echave, José. 2020. Carrera hacia el fondo. En: Dammert Bello, Juan Luis y Javier Arellano Yanguas (eds.). *Gobernanza de las Industrias Extractivas en América Latina. Material de capacitación introductorio*. Lima: NRG. Disponible en: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/gobernanza-industrias-extractivas-america-latina-capacitacion>

FUNDAR. 2018. *Las actividades extractivas en México. Desafíos para la 4T. Anuario 2018*. CDMX: FUNDAR. Disponible en: https://172709-959206-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2019/08/Anuario_Extractivas_2018_WEB.pdf

Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas. 2020. *Seminario virtual de la RLIE. La industria minera ante la crisis del Covid-19 en América Latina y el Caribe*.

Vila Benites, Gisselle y Anthony Bebbington. 2020. Political settlements and the Governance of COVID-19: Mining, Risk, and Territorial Control in Peru. *Journal of Latin American Geographers*. En prensa.