

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CAPTURA DEL ESTADO Y EVALUACIÓN DE SUS IMPACTOS EN EL SECTOR EXTRACTIVO DE AMÉRICA LATINA

MAYO, 2021

Daniel Castrejón y Oscar Pineda



Project on Organizing, Development, Education and Research (PODER)

Investigadores: Daniel Castrejón and Oscar Pineda

Asistente de investigación: Angélica Onofre

Directora de investigación: María Julieta Lamberti

Codirectoras Ejecutivas: Elena Arengo y Fernanda Hopenhaym

Ciudad de México, Mayo, 2021.

Agradecimientos

El equipo de investigación agradece a las personas entrevistadas en este trabajo; apreciamos enormemente su tiempo, mirada e invaluable contribuciones para llegar a un mejor entendimiento del fenómeno de captura del estado en nuestra región. Queremos agradecer especialmente al equipo de Oxford Policy Management (OPM) por su apoyo y retroalimentación a lo largo de este proceso. Agradecemos también a la Fundación Ford por su apoyo e invitación para formar parte de este proyecto. Cualquier opinión expresada en este documento es responsabilidad del equipo de investigación de PODER.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de un esfuerzo por abordar y profundizar en la captura del Estado (CdE) como un fenómeno global que afecta la manera en la que actúan las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de la justicia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. En seguimiento a la investigación realizada por Oxford Policy Management (OPM) en África y Asia (2020), este documento trata de comprender el alcance y los impactos del fenómeno de la CdE sobre el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina involucradas en la gobernanza de los recursos naturales.

Una definición operativa de la CdE debería ser: "una situación en la que actores con poder dentro y/o fuera de un país inciden sistemáticamente, mediante medios tanto legales como ilegales, en el diseño y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos de un país de manera que sus intereses se vean beneficiados, pero con resultados que no generan desarrollo para el resto de la economía y la sociedad de dicho país".

En 58 entrevistas realizadas a miembros de 7 sectores y de 9 países, identificamos a los actores, las tendencias, los retos y los impactos del fenómeno de CdE. Los principales hallazgos de esta investigación son los siguientes:

- El concepto de CdE no está ampliamente difundido en los países de América Latina y el Caribe (ALC). Su uso sigue concentrándose en las esferas académicas, los medios de comunicación especializados y en las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema.
- Existe la opinión compartida de que la CdE ha sido impulsada por las políticas neoliberales aplicadas en la mayoría de los países de América Latina y que tenían como objetivo la apertura de las economías al capital extranjero y nacional.
- Los agentes captadores del Estado en ocasiones también construyen narrativas que buscan suprimir los efectos de esta captura para alejarlos de los medios de comunicación y de las agendas públicas. Lo anterior ocurre cuando se apropian de los medios de comunicación y se abordan temas que les permitan desviar la atención. La mayoría de los entrevistados mencionaron la construcción de la narrativa mediática como un mecanismo de la CdE.
- Desde el punto de vista de los sectores empresarial y público, el concepto de CdE es desconocido, en algunos casos se muestran abiertamente en desacuerdo con sus fundamentos, de tal forma que con más frecuencia se hace referencia a conceptos como corrupción.

Los impactos generados por la CdE sobre el medio ambiente y los recursos naturales son graves, ya que las élites tienen la posibilidad de crear leyes que ponen en riesgo la protección del medio ambiente y los bienes naturales.

REPERCUSIONES DIFERENCIADAS DE LA CDE:

Los miembros de la **sociedad civil** identificaron 16 puntos, entre los cuales la reducción del espacio cívico fue el más común. Este punto se asoció a las amenazas contra las personas activistas, a las campañas de difamación, a la persecución judicial de activistas y a otras formas de intimidación. Los marcos regulatorios ad hoc, los daños medioambientales y las violaciones a los derechos humanos fueron también una percepción común de otros impactos de la CdE y de las relaciones de desigualdad entre las élites económicas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Desde el punto de vista del **sector privado**, no existían riesgos asociados a la CdE, tal como se define en este artículo. Hay una base común en la lucha contra la corrupción y la debilidad de los marcos jurídicos. También hay un problema de desigualdad de género en torno a la toma de decisiones y los salarios. También se compartió la idea de que las mujeres actúan en las empresas como cuidadoras del riesgo, de las leyes en materia medioambiental y del consenso social.

Desde el punto de vista del **sector público**, los impactos de la CdE se centran en el fortalecimiento del marco jurídico y la lucha contra la corrupción. Hubo consenso sobre cómo las prácticas de cabildeo y de rotación de funcionarios entre el sector público y el privado (“puerta giratoria”) representan una buena oportunidad para mejorar la toma de decisiones de los funcionarios públicos.

Conclusiones seleccionadas

- Las reformas neoliberales permitieron que el poder de las élites creciera y se estableciera dentro de las instituciones políticas y las esferas sociales.
- La CdE es una práctica habitual y no sólo en los sectores extractivos. Hay mecanismos formales, informales e ilegales que forman parte del fenómeno de la CdE.
- La CdE es un fenómeno complejo con factores de varios niveles que requiere un enfoque holístico para entenderla. Por lo tanto, no existe un consenso sobre su definición o relevancia entre los actores involucrados en la gobernanza de los recursos naturales.
- Podemos observar los mecanismos de la CdE en las tres estructuras de poder (ejecutivo, legislativo y judicial). Además, podemos ver que cuanto más débil es el poder estructural subnacional, más vulnerable es para la CdE.
- El fenómeno de la CdE resalta la desigualdad de condiciones para el uso democrático de los recursos naturales.
- De acuerdo con el contexto y la composición histórica de las élites, estos captadores pueden ser empresas nacionales o multinacionales. A nivel subnacional también existen grupos del crimen organizado que capturan a las autoridades locales.

- Ha habido una tendencia creciente a criminalizar el trabajo de los defensores de los derechos humanos y del medio ambiente. La criminalización es una preocupación compartida por un gran número de nuestros entrevistados de la sociedad civil y de la comunidad académica. En las entrevistas, las élites económicas y políticas recurren en gran medida a métodos legales e ilegales coercitivos para proteger sus intereses.

Con el fin de reforzar la participación de las OSC en la gobernanza de los recursos naturales, proponemos **cuatro recomendaciones** principales a raíz de las respuestas de nuestros entrevistados:

1. Visibilizar la captura del Estado:

- **Otros instrumentos de investigación y herramientas analíticas pueden ayudar** a afrontar los impactos negativos de la CdE.
- Se necesitan más análisis sobre los impactos diferenciados **por género**.
- Existe una oportunidad sin explorar de utilizar **las herramientas de inteligencia de datos (big data) y las nuevas tecnologías** para estudiar y comunicar el fenómeno de la CdE ampliamente.
- **La realización de campañas y talleres nacionales e internacionales eficaces** (seminarios web) puede ayudar a establecer un entendimiento común sobre lo que se debe y no se debe hacer en relación con la CdE y sus impactos negativos en la gobernanza de los recursos naturales.

2. Supervisar y señalar a los sectores público y privado mediante lo siguiente:

- Crear **canales de comunicación de información sobre las obligaciones del sector extractivo** en cuanto a proyectos, impuestos, licencias, financiamiento, impactos medioambientales, etc.
- **Construir propuestas para identificar las debilidades estructurales del sector público** que suelen enmarcarse como corrupción. Lo anterior debería incluir el marco jurídico, los lineamientos administrativos, las políticas de debida diligencia, etc.
- **Exponer todas las instancias de gobierno que los captores del Estado tienen “en la mira”**.
- Crear un **registro público de asesores políticos y think tanks** que realicen prácticas de cabildeo.
- **Construir y difundir narrativas mediáticas sobre la inconveniencia de los vínculos informales entre los miembros de las élites y los funcionarios públicos**.

3. Cambiar las normas:

- **Promover leyes que regulen** y transparenten los grupos de cabildeo.
- **Promover leyes para supervisar y regular** las prácticas de **rotación de funcionarios**.
- **Promover periodos de espera** antes y después de ocupar cualquier cargo público o privado.
- **Regular el control y la propiedad de los medios de comunicación por parte de la élite**.
- Garantizar el **acceso universal a la información** sobre los proyectos de la industria extractiva de alto impacto.
- Implementar **mecanismos eficaces para que los proyectos extractivos sean responsables de rendir cuentas**.
- Garantizar la inclusión de **cláusulas de protección del medio ambiente y de los derechos humanos** dentro de todas las obligaciones del sector extractivo en términos de licencias, impuestos, consultas, evaluaciones de impacto, etc.
- Promover y garantizar el **libre acceso a las iniciativas de diversos actores** para la gobernanza de los recursos naturales.
- Garantizar el **acceso universal a la justicia** mediante **mecanismos de debida diligencia**.

4. Construir un movimiento global:

- **Un compromiso pleno y público de los diversos actores a fin de garantizar las condiciones del espacio cívico**.
- **Reforzar las capacidades de las comunidades y de las OSC** para que tengan una participación libre y bien informada en el debate público y en las agendas para mejorar la gobernanza de los recursos naturales.
- **Promover más iniciativas de vigilancia** para supervisar el pago de impuestos, los impactos medioambientales y sociales, la rendición de cuentas de las empresas, la transparencia de los contratos, los registros de propiedad efectiva, la lucha contra el lavado de dinero, etc.
- **Implementar reuniones informativas comunitarias seguras** y crear documentos en torno a cuestiones de derechos humanos y los impactos de las industrias extractivas sobre los territorios.
- **Armonizar las agendas globales** sobre el Acuerdo de Escazú, el Tratado Vinculante de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las agendas sobre el cambio climático destinadas a fortalecer el espacio cívico.



@PODERlatam



@PODERlatam



poderlatam.org