

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 and 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.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
ANP	Agencia Nacional de Petróleo
APP	Asociaciones Público-Privadas
BM	Banco Mundial
CC	Captura Corporativa
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CdE	Captura del Estado
CEM	Consejo Empresarial Mexicano
CMN	Consejo Mexicano de Negocios
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales de Perú
EITI	Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas
EMN	Empresa Multinacional
FF	Fundación Ford
IED	Inversión Extranjera Directa
MME	Ministerio de Minas y Energía
MS	Marca de Servicio
NRCC	Recursos Naturales y Cambio Climático
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
ONG	Organización No Gubernamental
OPM	Oxford Policy Management
OR	Organismos Reguladores
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PODER	Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SOE	Empresa Paraestatal
T-MEC	Tratado México-Estados Unidos-Canadá

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo	6
I. Introducción	12
1. Metodología	13
Análisis rápido entre la CdE y otros conceptos clave	17
II. Hallazgos	19
1. Sobre el concepto de Captura del Estado	19
2. Sobre las élites	20
3. Sobre los impactos (por sector)	21
III. Conclusiones	26
IV. Recomendaciones	28
V. Bibliografía	32

GRÁFICOS, TABLAS E IMÁGENES

Gráfico 1: Personas entrevistadas por sector	15
Gráfico 2: Tasa de aceptación	16
Tabla 1: Principales conceptos relacionados con la CdE	17
Gráfico 3: Mecanismos más comunes de CdE	20
Gráfico 4: Actores clave	21
Gráfico 5: Impactos	24

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, por 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.

IMPACTOS DIFERENCIADOS 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.

Captura del Estado

Una situación en la que los actores poderosos moldean sistemáticamente, a través de medios legales e ilegales, el diseño y la aplicación de las políticas, leyes y reglamentos de un país de manera que beneficien sus propios intereses

Uso limitado del concepto

Es utilizado principalmente por la academia, medios y organizaciones de sociedad civil

Sobre el concepto de CdE



■ Definición básica
■ No pudo explicar
■ Dio una definición compleja

Narrativas de quien captura

Narrativas como mecanismo para legitimar la Captura del Estado

Cooptación de los medios

Criminalización de las y los defensores de los derechos humanos

La CdE es impulsada por las políticas neoliberales en América Latina

A partir de la apertura de las economías al capital extranjero y nativo.

Privatización de las empresas propiedad del Estado

Desregulación y flexibilización

En el sector público y empresarial se hace referencia a corrupción

Están en desacuerdo con el concepto, ya que implica mecanismos legales e ilegales, así como formales e informales

La corrupción se enfoca en algunos defectos de la burocracia

¿Quién captura? Agentes captores

Empresas
Crimen organizado
Cámaras
Partidos políticos
Fuerzas armadas
Iglesias

¿Cómo se captura?

Puerta revolviente

Cabildeo

Financiamiento de campañas políticas

Campañas públicas en medios

Sistema de justicia

Otorgamiento de contratos

Incidencia internacional

Mejorar el acceso a las empresas

Reclutamiento en el gobierno

Consulta institucionalizada

En el sector extractivo

Regulación de acuerdo con sus propios intereses

Otorgamiento de licencias

Débil sistema de Justicia-impunidad

Exención de impuestos

Efectos de la CdE



Falta de acceso a puestos directivos

Los puestos directivos están acaparados por los hombres

Falta de debate interno sobre temas de género y otras aproximaciones sobre modelos de negocios basados en el género

Lucha de las mujeres para tener mejores puestos en igualdad de condiciones salariales

Compromiso entre mujeres para tomar una voz más fuerte dentro de los modelos de negocios



Impactos en el Sector Público

Falta de recursos en términos de capital humano, creación de capacidad y presión política para respetar los marcos legales.

Riesgos legales asociados a la corrupción.

Riesgos administrativos relacionados con los procesos de toma de decisiones que ejercen presión sobre las autoridades de bajo rango.

La captura de los partidos políticos afecta a la forma en que el gobierno aplica las leyes y las políticas en el futuro.

Falta de mecanismos equilibrados para controlar y supervisar las actividades de incidencia política y social de los diferentes actores.

Falta de debate público sobre la gobernanza de los recursos naturales en los enfoques de las múltiples partes interesadas.

I. INTRODUCCIÓN

Durante más de ocho décadas, la Fundación Ford (FF) ha luchado contra la desigualdad. Una parte muy importante de ese trabajo tiene como objetivo dismantelar las estructuras que producen la exclusión y la marginación. A través de su equipo de Recursos Naturales y Cambio Climático (NRCC), la FF ha dirigido sus esfuerzos a luchar contra la desigualdad en algunos países del Sur Global cuyas economías dependen de los recursos naturales. Por ello, el equipo de NRCC ha fomentado la capacidad de actuación de las comunidades rurales de Asia, África y América Latina para afrontar las consecuencias derivadas del crecimiento de la extracción de recursos naturales.

Las industrias extractivas han repercutido sobre los estados, las empresas y, por supuesto, las comunidades que habitan los territorios donde se ubican los proyectos extractivos. Existe un interés legítimo en participar en el diseño y la aplicación de las políticas que rigen el sector de las industrias extractivas. Idealmente, todo el proceso de extracción de recursos naturales (en este caso los minerales y los combustibles fósiles) está destinado a beneficiar a la sociedad. Una política clara, transparente y eficaz sobre los sectores extractivos es básica para asegurar una buena gobernanza.

Sin embargo, en ocasiones, esos beneficios apenas se perciben y lo que prevalece son los beneficios que obtienen algunos grupos empresariales poderosos y los altos costos para el medio ambiente y las comunidades locales. De ahí que las investigaciones y los estudios hayan sugerido que la influencia ejercida por actores poderosos e influyentes sobre los distintos poderes del Estado (principalmente el legislativo, pero también el ejecutivo e incluso el judicial), como ha ocurrido en muchos países de América Latina, les ha permitido obtener beneficios para sí mismos a costa del interés público, lo que trae como consecuencia la debilitación de la gobernanza.

Esa influencia de poderosos actores privados sobre el Estado se conoce más ampliamente como captura del Estado (CdE). En este sentido, esta investigación considera que la CdE es un fenómeno relevante para abordar las causas fundamentales de la desigualdad. Esta investigación pretende conocer con precisión el alcance y los impactos del fenómeno de la CdE sobre América Latina, especialmente en el sector extractivo, incluidos los minerales y los combustibles fósiles. Es necesario comprender de manera coherente cómo este fenómeno repercute en la gobernanza de los recursos naturales y en los derechos humanos, y cómo esto es relevante para las OSC y sus agendas y objetivos prioritarios. Esta investigación se centra en México, Centroamérica, Perú, Colombia y Brasil, y pretende ofrecer una descripción general de la CdE que pueda conformar una perspectiva regional sobre el tema.

En la primera parte de este informe explicamos la metodología utilizada en esta investigación. A continuación, presentamos los hallazgos generales de la investigación. Abordamos algunos de los patrones que nos resultaron útiles para conformar una perspectiva regional sobre la CdE en América Latina. Por último, presentamos a nuestros colegas de las OSC una serie de recomendaciones basadas en las conclusiones. En el anexo A, discutimos el concepto de CdE en América Latina, basándonos en la literatura especializada de la región. Hemos tomado la definición utilizada en la investigación realizada por el OPM en Asia y África para enmarcar este trabajo.¹ En el anexo B abordamos nuestros hallazgos en cada uno de los países que formaron parte de este estudio.

¹ Es importante señalar que esta metodología se basa en los trabajos anteriores de OPM en Asia y África, con algunas variaciones en los métodos de recopilación de información.

1. Metodología

Esta investigación se basa en la metodología diseñada por OPM en su informe sobre Asia y África, con algunas variaciones. Se trata de un análisis cualitativo que pretende incorporar las aportaciones académicas y teóricas sobre el fenómeno de la CdE y las perspectivas prácticas de los diferentes participantes que trabajan de frente a ésta. Esta investigación reúne los puntos de vista de académicos, expertos, periodistas, antiguos y actuales funcionarios públicos y los representantes de grupos corporativos y empresas de consultoría. El equipo de investigación identificó a estos actores clave mediante un ejercicio de mapeo de actores estratégicos regionales implementado junto con la FF. Se basa en recursos documentales y en entrevistas con actores clave. Nuestras fuentes documentales incluyen artículos de investigación académicos, documentos oficiales (informes gubernamentales y corporativos, comunicados de prensa) e informes de las OSC.

En esta investigación tratamos de explorar cómo las OSC involucradas en la gobernanza de los recursos naturales se ven afectadas por la CdE y sus estrategias para afrontarla. De ahí que varias de las personas encuestadas en esta investigación pertenezcan a una OSC y otros donatarios de la FF en Brasil, Colombia, Perú, México y Centroamérica. Es claro que las OSC, académicas y periodistas estaban más dispuestos a participar en esta investigación, en contraste con otros actores como las empresas, los funcionarios públicos y las empresas de consultoría. Consideramos que Centroamérica no está debidamente representada en el número total de personas entrevistadas. Sin embargo, intentamos llenar ese vacío con la literatura y la información disponible. Las fuentes y los métodos utilizados para recopilar y analizar la información se describen brevemente en la sección siguiente.

a) Revisión de la literatura

Como parte de la revisión inicial, el equipo de investigación se centró en las fuentes públicas para contextualizar la CdE como punto de partida. La definición propuesta por OPM se utilizó para enmarcar esta investigación. A continuación, se incluyeron fuentes específicas para investigar el alcance del fenómeno de la CdE en la región y a nivel de país. Para este informe se han utilizado los informes de las OSC y otros documentos de dependencias internacionales.

La revisión de la literatura local exploró algunos casos específicos que ilustran el fenómeno de la CdE en América Latina. Este informe aborda los casos Odebrecht y Lava Jato por su relevancia con el tema central.² Además, se utilizó una plataforma de código abierto, MediaCloud, como herramienta de monitoreo de los medios de comunicación. Dicha plataforma permitió al equipo de investigación calibrar el nivel de impacto de la CdE en los medios de comunicación locales de los países estudiados. El análisis de los medios de comunicación ayuda a comprender hasta qué punto el concepto de CdE es conocido y útil en la agenda pública. La plataforma MediaCloud se adapta mejor a la versión en inglés del concepto, pero nos ayudó a monitorear a los medios de comunicación en ALC.

² Ambos casos revelaron una serie de operaciones de corrupción, lavado de dinero y pagos indebidos a fin de beneficiar a un grupo de empresas para la adquisición de diversos contratos, algunos de ellos de obras públicas, como en el caso Odebrecht. Se trata de casos paradigmáticos que muestran la forma en que opera el fenómeno de la CdE.

b) Recopilación y análisis de datos

La investigación para este informe se basa en tres métodos específicos de recopilación de datos: entrevistas, grupos de discusión y una encuesta en línea.

Las **entrevistas individuales** se diseñaron como método principal de recopilación de datos, lo que nos permitió obtener información sobre la conceptualización de la CdE. Las entrevistas se realizaron con un representante de cada uno de los sectores (sector privado, sector público, OSC, periodistas, comunidad académica, expertos independientes) a fin de conocer sus perspectivas sobre el fenómeno de la CdE y sus repercusiones en el sector extractivo. El diseño del cuestionario se basó en categorías derivadas del contenido teórico y de los objetivos de la investigación. Las entrevistas se basaron en una lista de preguntas semi-estructuradas divididas en cuatro bloques principales. El primero exploró la influencia de las élites/grupos de poder en el país y el concepto de la CdE; el segundo se centró en la influencia en los sectores extractivos; el tercero recopiló información acerca de los impactos sobre las OSC; y el último se orientó hacia el futuro y las estrategias para dismantelar la CdE.

En las **entrevistas con expertos**, el equipo de investigación planteó preguntas semi-estructuradas cara a cara a los actores clave a fin de explorar en profundidad la CdE y sus resultados en los países de la región seleccionados. En estas entrevistas seguimos la misma estructura, explorando más profundamente los mecanismos de CdE.

Los **grupos de discusión** reunieron a cuatro o cinco personas por grupo que representaban a las OSC que actualmente trabajan para visibilizar la CdE en la región y los problemas que genera. Los grupos de discusión también debatieron sobre los obstáculos a los que se enfrentan estos grupos en su trabajo, sus actividades y sus objetivos. Este método nos permitió tener una idea más clara de las diferencias y acuerdos en el tema y las categorías abordadas. Toda la información recopilada en las entrevistas se clasificó en diferentes categorías y se sistematizó en una base de datos.

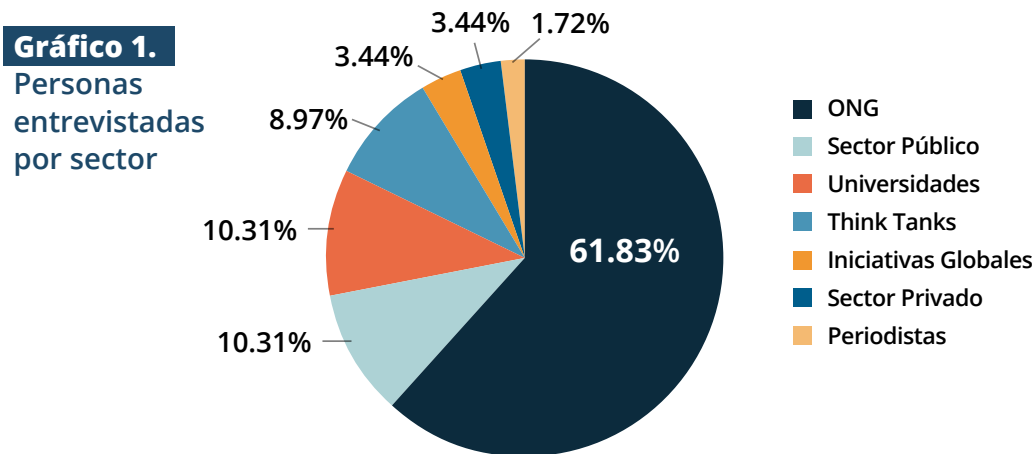
Debido a las restricciones de salud pública impuestas por la actual pandemia del COVID-19, todas las entrevistas y grupos de discusión se realizaron de manera virtual a través de distintas plataformas de videoconferencia. De acuerdo con el código ético de PODER, que promueve el software de código abierto, se excluyeron otras plataformas comerciales por motivos de seguridad.

Por último, hicimos un esfuerzo especial para incorporar la perspectiva de género

en esta investigación. En primer lugar, el equipo de investigación incluía un número igual de hombres y mujeres. Además, incluyó una representación equitativa de mujeres en las entrevistas y en los grupos de discusión. Los grupos de discusión fueron siempre equilibrados. Uno de ellos estuvo representado por mujeres de diferentes países y se orientó principalmente a profundizar en las raíces de los impactos de la CdE sobre las mujeres.

c) Datos de las entrevistas

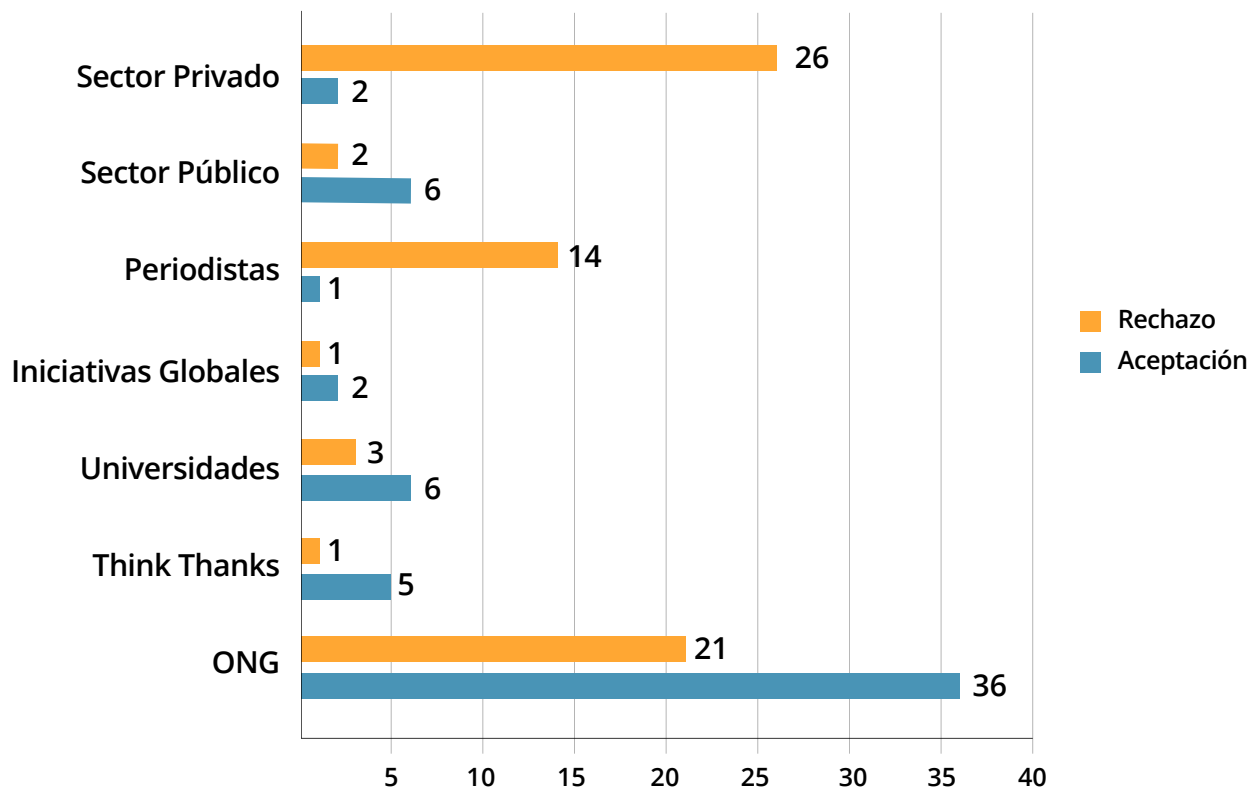
Las entrevistas se realizaron entre enero y febrero de 2021. En total, se enviaron unas **127 invitaciones** por correo electrónico a los posibles participantes en el proceso de entrevistas. El equipo de investigación recibió una respuesta positiva de **58 personas** que representaban a algunos sectores, como las OSC, los think tanks, las universidades, las iniciativas globales, los periodistas, el sector público (funcionarios públicos) y el sector privado (cámaras, empresas y asociaciones).



Debemos señalar que esta investigación contó con la retroalimentación de las OSC que trabajan en temas relacionados con los recursos naturales, la transparencia, la rendición de cuentas y la defensa de los derechos humanos. Del total de personas entrevistadas, **las OSC representan el 62%**, mientras que las **universidades y los think tanks** representan en conjunto **el 20%**; **el 10%** corresponde a **funcionarios públicos**, **el 3%** se refiere a **iniciativas globales y el 3% al sector privado**, como puede verse en el gráfico anterior. En nuestras entrevistas participaron **28 mujeres y 30 hombres** (48.2% y 51.8%, respectivamente).

Aunque la representación de las OSC es mayor que la del sector público y privado, esto es así porque esta investigación pretende conocer el alcance del impacto de la CdE sobre su trabajo. Sin embargo, esta representación no es deliberada; como se ha mencionado anteriormente, se invitó a participar a **127 personas** de diferentes sectores. Al menos 27 personas del sector privado, incluidos representantes de las empresas extractivas, fueron invitadas, lo que supone el **27%** de todas las invitaciones enviadas. Sin embargo, del todas las personas invitadas del sector público, sólo **el 7%** aceptó la invitación, mientras que el **63%** de las personas representantes de la sociedad civil aceptaron la entrevista (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasa de aceptación



Análisis rápido entre la CdE y otros conceptos clave

La siguiente tabla es un ejercicio conceptual para establecer algunas diferencias entre los enfoques de CdE, captura corporativa del Estado, corrupción y macrocriminalidad. Para este artículo, estamos de acuerdo con la definición operativa del OPM, que define la CdE como: "una situación en la que actores con poder de dentro y/o fuera de un país moldean sistemáticamente, mediante medios tanto legales como ilegales, el diseño y la 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 del país".

Tabla 1. Principales conceptos relacionados con la CdE

CONCEPTOS CLAVE / PRÁCTICAS CLAVE	CAPTURA DEL ESTADO	CAPTURA CORPORATIVA	CORRUPCIÓN	MACRO CRIMINALIDAD
Respuesta sistemática	■	■		■
Cambios a medio y largo plazo	■	■		
Modificación/Mal uso del marco jurídico	■	■	■	
Interferencia judicial	■	■	■	
Preferencia fiscal	■	■	■	
Acceso a los medios de comunicación / Construcción de narrativas	■	■		
Experiencia técnica	■	■		
Vínculos informales (contactos por redes sociales) con gran influencia en el poder estructural	■	■		■
Cargos de alto nivel	■	■	■	■
Financiamiento de las campañas políticas	■	■	■	■
Acceso a los recursos económicos	■	■	■	■
Diplomacia económica		■		
Manipulación comunitaria		■		■
Privatización de los servicios públicos	■	■		
Rotación de funcionarios	■	■		
Captura de instituciones académicas		■		
Violencia/amenazas				■
Sobornos			■	

Source: PODER

Como podemos observar en la Tabla 1, la **CdE** y la **captura corporativa** (CC) son enfoques muy similares con una perspectiva más amplia de la situación descrita en la definición operativa. Podemos afirmar que la CC³ incluye un alcance completo sobre las actividades de la Empresa, incluyendo eventos sociales y culturales con las comunidades o la fuerte relación con las instituciones académicas. **La CC también observa la captura de organismos internacionales para influir en las normas o acuerdos internacionales a fin de repercutir en la economía y la dinámica nacional/local (por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas).**

Por el contrario, el marco de la **corrupción**⁴ cuenta con una mayor aceptación y uso entre los diferentes colectivos entrevistados. Incluso el análisis de los medios de comunicación esbozó un uso cotidiano de "la corrupción" para referirse a las prácticas de la CdE. El uso más cercano fue proporcionado por Hellman, Jones, Kaufman y Shankerman, quienes usaron el término "gran corrupción" para distinguirlo de los sobornos o "pagos indebidos".⁵ No obstante, el marco de la corrupción ofrece una perspectiva abstracta, general y breve de los objetivos y avances de la CdE o la CC. La corrupción muestra el lado ilegal o inmoral de las prácticas de la CdE.

El concepto más novedoso es el de macrocriminalidad, que designa a los actores del crimen organizado dentro del poder estructural y de las empresas a fin de capturar al Estado o, en ocasiones, disputarle esferas de soberanía.⁶ De acuerdo con estos académicos, el enfoque de la macrocriminalidad incluye el control del territorio y la violencia dentro de las áreas extractivas y los intereses corporativos.

“El tema de la corrupción, es que la opinión pública culpabiliza más al Estado cuando es en el sector privado donde prevalece más, es un problema estructural que beneficia más a las empresas y así logran la CdE.”

Representante de Sociedad Civil

³ La Red-DESC define la CC como "la influencia indebida que las corporaciones ejercen sobre las instituciones públicas nacionales e internacionales, manipulándolas para que actúen de acuerdo con sus prioridades, a costa del interés público y la integridad de los sistemas necesarios para respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos y proteger el medio ambiente. Dada su naturaleza, esta captura corporativa actúa como una significativa causa de los abusos de derechos humanos por parte de las empresas". Red-DESC. 2014. www.escri-net.org

⁴ Transparency International define la corrupción como "el abuso del poder conferido para el beneficio privado". Sitio: www.transparency.org

⁵ Hellman et al. Measuring Governance, Corruption, and State Capture [Midiendo gobernanza, corrupción y la captura del Estado]. The World Bank Institute and European Bank of Reconstruction and Development. Abril de 2000. https://www.researchgate.net/publication/23742198_Measuring_Governance_Corruption_and_State_Capture_How_Firms_and_Bureaucrats_Shape_the_Business_Environment_in_Transition_Economies?enrichId=rgreq-ae0d9caf2bf14f2ff3847a7d1d584d09-XXX&enrichSource=Y292ZJQYWdIOzIzNzQyMTk4O0FT0jI5Njk4MTUwODQ0NDE-2M0AxNDQ3ODE3MzE3ODYy&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf

⁶ Vázquez Valencia, Luis Daniel. Captura del Estado, macrocriminalidad y derechos humanos. Primera edición. Ciudad de México: FLACSO México: Fundación Böll-México y el Caribe: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

II. HALLAZGOS

- De acuerdo con las personas entrevistadas, el concepto de CdE no está muy reconocido en sus países. 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.
- De las entrevistas se desprende 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, parece que el concepto es desconocido o que están abiertamente en desacuerdo con él, de tal forma que con más frecuencia se hace referencia al concepto de corrupción.

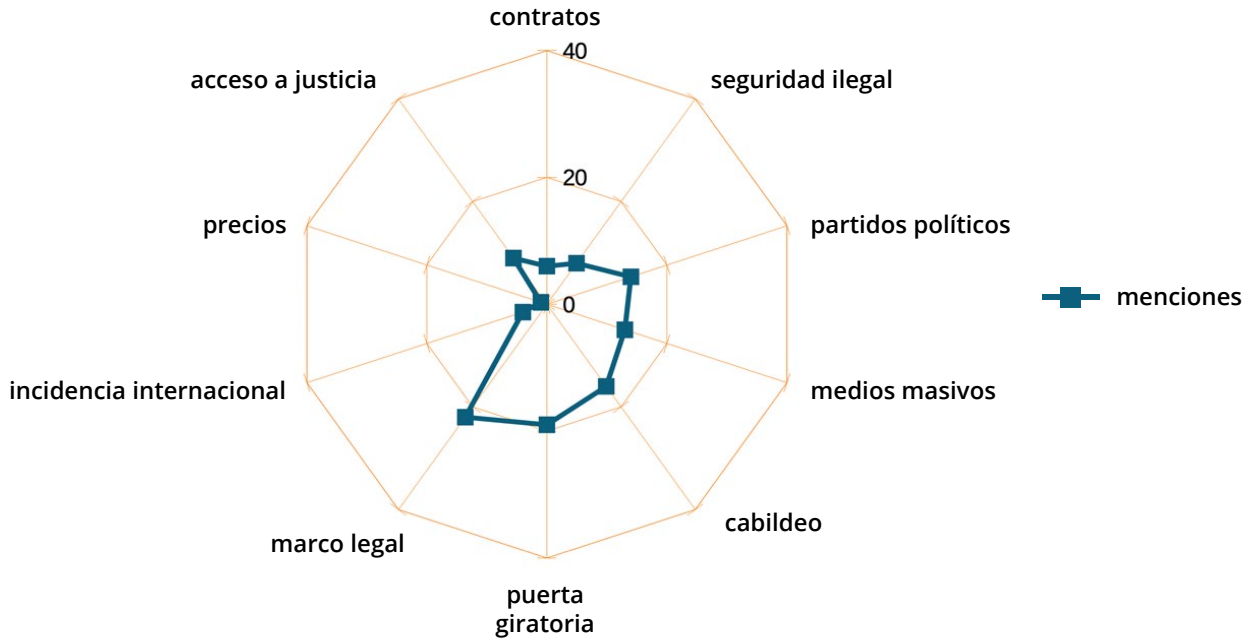
1. Sobre el concepto de Captura del Estado

La mayoría de nuestros entrevistados conocen o han oído hablar antes del concepto de CdE. Más del 80% dijo que sí conocía el concepto y el resto comentó que sólo sabía un poco sobre éste. En el caso de nuestros entrevistados de Guatemala y Colombia, mencionaron la "cooptación del Estado" y el "Estado paralelo" como sinónimos operativos. El 42% de los entrevistados mencionó una definición básica de la CdE, mientras que el 25% construyó una definición compleja y el 33% restante no pudo explicar una idea concreta de la misma. Alrededor de estas definiciones, descubrimos que el concepto de CdE se encontraba relacionado a las empresas (18 veces), seguido de la corrupción (8 veces), el crimen organizado (6 veces), la CC (5 veces) y los derechos humanos (5 veces). (Consultar el gráfico siguiente).

En cuanto al alcance de las prácticas de la CdE, existe un entendimiento general sobre el pensamiento en espacios específicos dentro de las estructuras de poder. Las oficinas estratégicas para los sectores extractivos están relacionadas con: la regulación fiscal, las políticas laborales, la regulación en materia medioambiental y con los temas relacionados con los conflictos sociales, incluyendo los procesos de consulta a los pueblos indígenas. Se trata de un punto importante porque las industrias extractivas están vinculadas a la propiedad de la tierra, es decir, no es sólo una cuestión de derechos, sino una cuestión medioambiental, cultural e histórica en la región de ALC. Las empresas mineras se identifican más con la CdE que las petroleras.

La manera en que se produce esta captura tiene una variedad de formas que pueden ser complementarias en varios casos. Como se muestra en el siguiente gráfico (Gráfico 3), nuestros entrevistados identificaron el marco jurídico y la regulación como los casos más frecuentes de CdE, con 22 respuestas. Le siguen las prácticas de rotación de funcionarios (revolving door) (19) y los canales de cabildeo en todos los niveles de las estructuras gubernamentales (16). En el centro del intervalo, observamos el financiamiento de campañas políticas (14) y las campañas públicas en los medios de comunicación (13), los mecanismos de acceso a la justicia (9) y las entidades de seguridad ilegales (8) como otras formas de obtener poder estructural. La concesión de contratos (6), incidencia internacional (4) y la desregulación de la fijación de precios son las prácticas menos comunes identificadas en este ejercicio.

Gráfico 3. Mecanismos más comunes de CdE

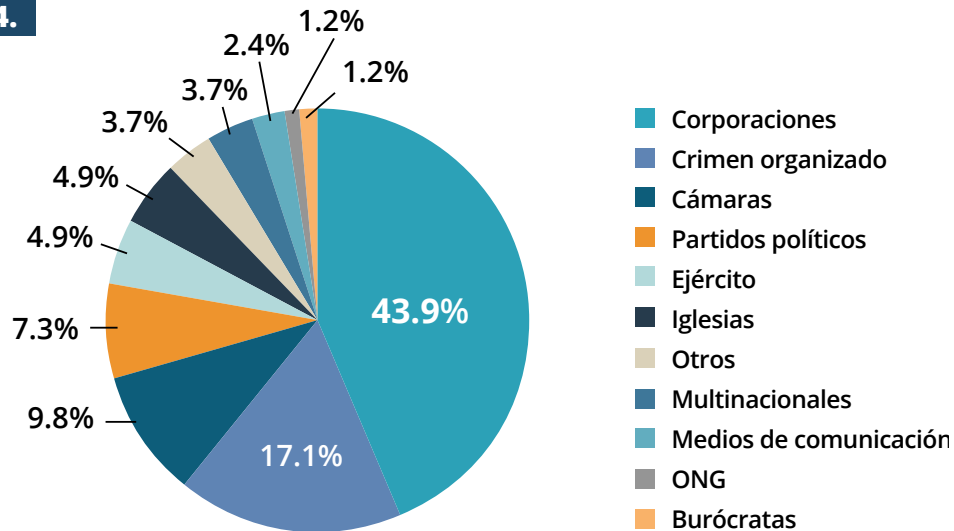


En el caso del concepto en las industrias extractivas, existe una interpretación más amplia que va más allá de los proyectos de petróleo, gas y minería. Los entrevistados mencionaron las actividades agrícolas y ganaderas como cruciales para la CdE en Brasil, Colombia y Guatemala. Los proyectos energéticos de recursos renovables fueron señalados como factores clave de la CdE y como ejemplos de gobernanza de los recursos naturales.

2. Sobre las élites

En cuanto al análisis de las élites por parte de los entrevistados, encontramos especial atención a las empresas como principales actores captadores del Estado, con casi el 44% de las menciones. Señalaron una variedad de participantes con intereses particulares involucrados en las prácticas de CdE, como el crimen organizado (organismos de narcotráfico y paramilitares) con un 17% de menciones, las cámaras de comercio (10%), los partidos políticos a través de las campañas electorales (7%), las fuerzas armadas y las iglesias, con casi un 5% de respuestas. Al final de la lista están las empresas multinacionales identificadas como inversión extranjera, los medios de comunicación y las OSC que abogan a favor o en contra de los proyectos extractivos. (Consultar el gráfico siguiente).

Gráfico 4.
Actores clave



Un análisis más profundo debería intentar de medir las interacciones entre estos actores.

3. Sobre los impactos (por sector)

Tras el proceso de entrevistas, algunos de los resultados que observamos en torno al fenómeno de la CdE están fuertemente ligados a la confianza y a la igualdad de acceso a la debida diligencia respecto al poder estructural. No cabe duda de que los recursos económicos, políticos, sociales y de capacitación no se distribuyen de manera equitativa en todos los colectivos y, por tanto, sus capacidades para exigir y ejercer influencia en las instituciones del Estado no están al mismo nivel. Incluso los mecanismos para construir y socializar sus diferentes narrativas son desiguales en cuanto a su alcance, extensión y frecuencia.

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.

En la siguiente tabla, clasificamos y analizamos los resultados identificados por los diferentes participantes según las entrevistas.

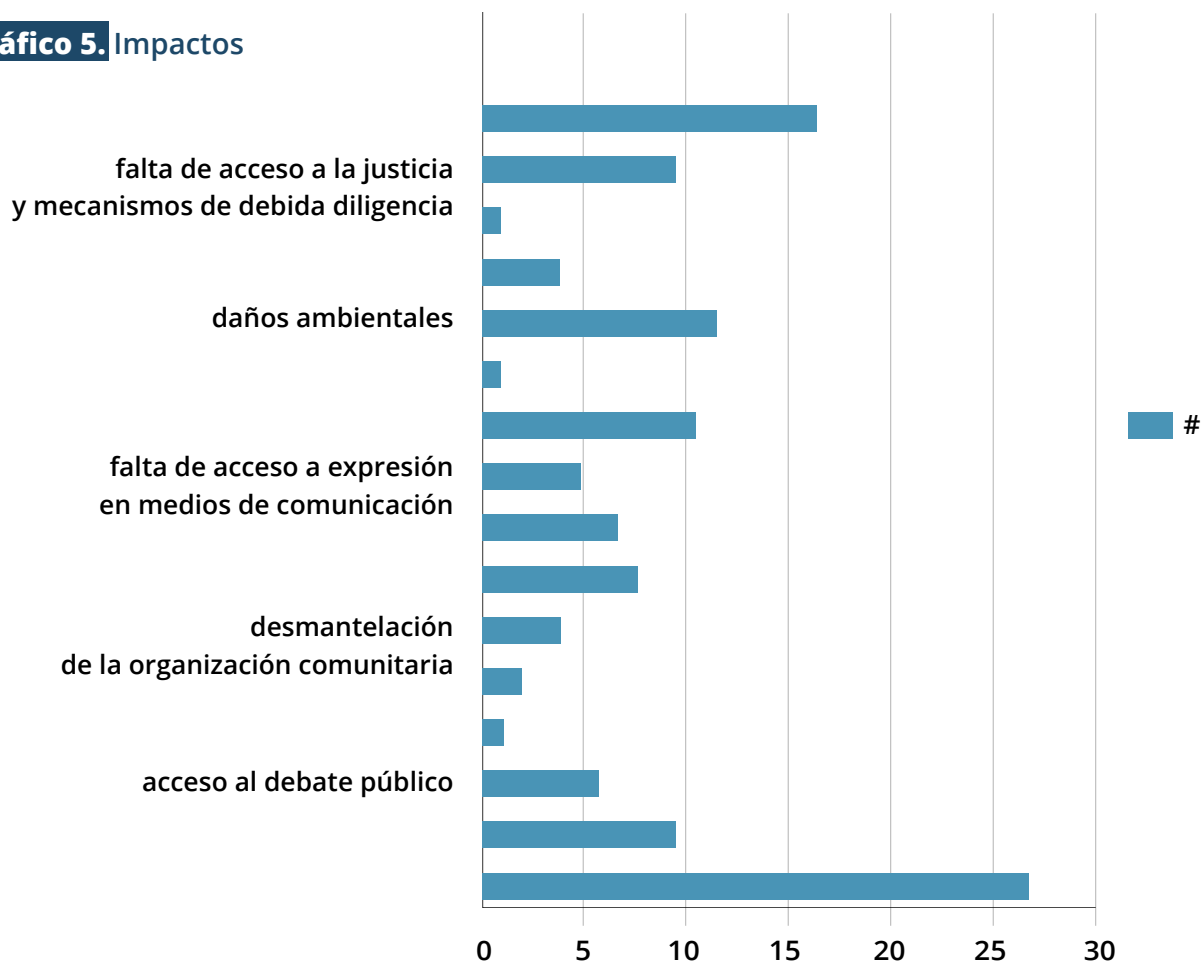
SECTOR	IMPACTOS ASOCIADOS A LA CDE	SOBRE LAS MUJERES
SOCIEDAD CIVIL	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalización de los activistas de derechos humanos/ataques en los medios; espionaje de las OSC. • Asesinato de activistas; reducción del espacio cívico. • Falta de acceso al debate público sobre los proyectos. • Falta de mecanismos para vigilar los compromisos del gobierno y de las empresas • Daños a la salud derivados de los proyectos extractivos. • Desmantelamiento de las organizaciones de base comunitaria. • Falta de acceso a la información • Barreras a las normas internacionales/ las recomendaciones de las organismos internacionales. • Falta de acceso a los medios. • Repercusiones sobre los derechos humanos. • Repercusiones sobre los derechos de la niñez. • Repercusiones sobre los derechos en materia medioambiental. • Falta de comunicación con las instancias democráticas. • Monopolio de la agenda de "desarrollo/ ayuda". • Falta de acceso a las empresas extractivas. • Falta de acceso a la justicia y a los mecanismos de debida diligencia. • Relajación de los marcos jurídicos en materia de derechos laborales y el apoyo a los sectores pobres a fin de contrarrestar el contexto pandémico. 	<ul style="list-style-type: none"> • La violencia y las repercusiones afectan directamente al cuerpo de las mujeres. • Los derechos de las mujeres a la tierra están restringidos por las formas patriarcales de poseerla. • Las ofertas de empleo en las industrias extractivas están dominadas por los hombres. • Hay una falta de mecanismos para prevenir y responder inmediatamente a los casos de violencia de género. • El contexto pandémico en relación con la vida de las mujeres en torno al proyecto extractivo ha sobrecargado el papel de las mujeres (es decir, más tareas de cuidado). • Hay una falta de reconocimiento del trabajo de las mujeres en el lugar de trabajo y en el hogar.
EMPRESAS	<ul style="list-style-type: none"> • Los marcos jurídicos débiles fomentan los riesgos de corrupción para las inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de acceso a los cargos decisivos dominados por los hombres. • Falta de debate interno sobre las cuestiones de género y diversos enfoques sobre los modelos de negocio basados en el género. • Más mujeres luchan por tener mejores cargos con igualdad de condiciones salariales con sus compañeros varones.

		<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de género entre las mujeres para convertirse en una voz más fuerte dentro del modelo de negocio.
SECTOR PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos en términos de capital humano, capacitación y presión política para respetar los marcos jurídicos • Riesgos legales asociados a los marcos de corrupción. • Riesgos administrativos relacionados con los procesos de toma de decisiones que ejercen presión sobre las autoridades de menor rango. • La captura de los partidos políticos afecta la manera en que el gobierno aplica las leyes y las políticas en el futuro. • Falta de mecanismos equilibrados para controlar y supervisar las actividades de incidencia/CdE de los diferentes actores. • Falta de debate público sobre la gobernanza de los recursos naturales en los enfoques con la participación de múltiples actores. 	
SECTOR FINANCIERO	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de regulación y supervisión legal del financiamiento de las campañas políticas. • Falta de normas internacionales para medir los impactos sobre los derechos humanos, medioambientales y sociales de las industrias extractivas. • Falta de consenso sobre los instrumentos internacionales para disponer que los acuerdos (es decir, sobre el cambio climático, Escazú) sean instrumentos legales vinculantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subrepresentación de las perspectivas de las mujeres en el sector. • A las mujeres se les exige más que demuestren los méritos de sus cargos. • Más confianza entre las compañeras para mejorar los enfoques de los modelos de negocio "para hacerlo bien". • Las mujeres mienten menos que los hombres al hacer negocios. • Las mujeres se preocupan más que los hombres por otros factores relacionados con los proyectos.

a) Sobre la sociedad civil

In the case of impacts related to SC in extractive activities on communities and civil society organizations, 16 items were identified, among which the shrinking of civic space was the most common (28 mentions). This item was associated with threats to activists, defamation campaigns, legal prosecution against activists and other forms of intimidation. Activists murdered belong to this item but we wanted to identified it as a separate item (10 mentions).

Gráfico 5. Impactos



El siguiente punto fue la regulación ad-hoc y el mal uso de la administración legal a favor de las empresas (17 respuestas). Le siguieron los daños medioambientales (12) y las violaciones de los derechos humanos (11). La falta de acceso a los procesos de debida diligencia y a la administración de justicia tuvo 10 menciones. La falta de acceso a la información pública sobre las industrias extractivas se mencionó 8 veces, seguida de la incidencia internacional que bloquea las normas y acuerdos internacionales para proteger los derechos humanos (7). El siguiente punto fue la falta de acceso a las instancias de debate público a fin de participar en la concesión de licencias de proyectos extractivos (6). En los últimos puestos, encontramos el desmantelamiento de las formas tradicionales de organización comunitaria y la falta de canales de comunicación con los distintos actores para expresarse sobre los proyectos, con 4 menciones cada uno.

Existe una percepción generalizada por parte de las OSC de que existen grandes riesgos para el ejercicio de su trabajo y la defensa de los derechos humanos. Esto se debe en parte a la desigualdad entre las élites con poder y las OSC.

b) Sobre el sector privado

“Las mujeres mienten menos”

Sector Privado

En cuanto a los impactos en los intereses del sector extractivo, los representantes del sector privado entrevistados mencionaron la debilidad del marco jurídico como una fuente de incertidumbre para las inversiones y los negocios privados. Por supuesto, identificaron este punto como una herramienta legítima para mejorar el rendimiento del Estado y no como una cuestión de corrupción. Los entrevistados pertenecientes a este sector nunca identificaron riesgos o repercusiones directamente relacionados con la CdE tal como se define en este artículo.

Lo que nos pareció más interesante fueron las cuestiones de género mencionadas por nuestros entrevistados, que hablaron de las diferencias en los salarios y en los cargos con facultades de tomar decisiones. También coincidieron en la necesidad de mantener conversaciones operativas dentro del sector sobre los retos que enfrentan las mujeres y otras formas de estructurar los negocios.

El sector financiero identificó la falta de consenso sobre las normas internacionales para proteger los derechos humanos y la debida diligencia en los proyectos extractivos como un riesgo para su rendimiento. Al igual que los representantes de las empresas, estos entrevistados compartieron su punto de vista sobre la actuación de las mujeres en el financiamiento y cuidado de otros factores de riesgo, como las leyes en materia medioambiental y el consenso social.

c) Sobre el sector público

En cuanto al sector público, encontramos el mismo enfoque del concepto de CdE. Esto está más relacionado con los problemas de corrupción que suponen un desafío para las actuaciones burocráticas en todas las instancias del poder estructural. Todos nuestros entrevistados hablaron de las prácticas de los grupos de cabildeo y de la rotación de funcionarios como una buena oportunidad para mejorar la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Una de nuestras fuentes dijo que había una falta de perspectiva sobre la presión política y legal ejercida sobre los funcionarios públicos. Esto fue una especie de lado oscuro de la narrativa de la CdE que es, de hecho, un concepto negativo sobre cómo funcionan los poderes instrumentales. Uno de los impactos asociados a la CdE es el financiamiento de las campañas políticas, que desafía la continuidad y la aplicación de las leyes y la justicia.

III. CONCLUSIONES

- La definición predominante de CdE es: "*una situación en la que actores con poder de dentro y/o fuera de un país moldean sistemáticamente, por medios tanto legales como ilegales, el diseño y la 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 del país*". Es útil y esboza las diferentes esferas del poder instrumental que busca controlar el poder estructural a fin de aumentar los intereses privados. Refleja la complejidad del tema, pero consideramos que la CC ayuda a llegar a zonas fuera del ámbito nacional-gubernamental.
- Las reformas neoliberales provocaron un debilitamiento de las estructuras estatales en las décadas de 1980 y 1990. Estas reformas permitieron que el poder de las élites creciera y se estableciera dentro de las instituciones políticas y las esferas sociales. Todos nuestros entrevistados coincidieron en esta complejidad y en las raíces históricas de la corrupción dentro de las culturas y contextos de ALC.
- El concepto de CdE se centra tanto en las instancias capturadas de los poderes estructurales como en los diferentes poderes instrumentales enfocados en capturar al Estado. Esto es importante porque el fenómeno tiene múltiples factores y requiere un enfoque holístico para entenderlo.
- La CdE es una práctica habitual y no sólo en los sectores extractivos. Existen mecanismos formales, informales e ilegales que forman parte del fenómeno de la CdE.
- No todos los mecanismos de CdE son prácticas ilegales. Sin embargo, una gran cantidad de ellos no son claros a propósito, lo que no ayuda a la gobernanza democrática de los recursos naturales.
- No hay un entendimiento claro del concepto de CdE dentro de los colectivos ni acuerdo sobre su utilidad. Las OSC coinciden en su relevancia y pertinencia para mostrar los desequilibrios entre los participantes en la gobernanza de los recursos naturales, donde las comunidades y las OSC suelen tener menos capacidad de respuesta en los conflictos.
- En cuanto a los medios de comunicación, sigue existiendo una fuerte narrativa sobre la corrupción para explicar los casos de la CdE. La presencia y el marco de la CdE se han fortalecido en los últimos cinco años debido al reciente caso de Odebrecht, que afectó a la política nacional en la región.
- Existe una fuerte evidencia de mecanismos de CdE sobre las instancias estratégicas del Estado en los tres poderes estructurales (ejecutivo, legislativo y judicial). Además, podemos ver que cuanto más débil es el poder estructural subnacional, más vulnerable es para la CdE.
- Los resultados generales del fenómeno de la CdE resaltan la desigualdad de condiciones para el uso democrático de los recursos naturales. Además, esto se hace evidente en los eventos que revisan los conceptos de "sostenibilidad", "desarrollo" y "cambio climático" en las agendas internacionales.
- Los actores identificados como captadores del Estado en el sector extractivo son las empresas y las fuerzas del crimen organizado. De acuerdo con el contexto y la composición histórica de las élites, estos captadores pueden ser empresas nacionales o multinacionales. Este es el caso de las élites de Centroamérica, que se limitaron a desarrollar la infraestructura de petróleo y gas y aceptaron fácilmente las inversiones de las multinacionales para unirse a la dinámica de la CdE.
- Las élites de América Latina tienen antiguos patrimonios familiares con un gran número de empresas. Esta monopolización de las industrias es casi inherente a los poderes estructura-

les y determina la participación de la inversión extranjera directa (IED) en el sector extractivo. Podemos ver esto en países donde la minería es la base de la economía y, normalmente, las leyes relacionadas con esta actividad son conservadoras o relajadas en cuanto a la concesión de licencias y la recaudación fiscal. En el caso de México, la participación de la IED en el sector petrolero está bajo el control de la empresa estatal, Pemex y de los holdings nacionales.

- En los últimos años, 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.
- Es fundamental señalar el asesinato de activistas y defensores de los derechos en los territorios donde operan las industrias extractivas.

IV. RECOMENDACIONES

Esta sección incluye una serie de recomendaciones extraídas de las opiniones expresadas por las personas entrevistadas y los miembros del personal del PODER que han participado en este proyecto de investigación. Todas las recomendaciones se guían por los objetivos de este proceso, que es ayudar a las OSC a conocer mejor la CdE, sus mecanismos y los actores clave en ALC. Tras revisar todas las entrevistas, identificamos algunas oportunidades que ayudarían a nuestros socios a reflexionar sobre las estrategias para combatir las desigualdades e injusticias generadas por este fenómeno.

La primera parte de esta sección está guiada por recomendaciones globales que surgen de tres preguntas planteadas a nuestros entrevistados: 1) ¿Cómo cree que podemos reforzar el papel de las OSC en la lucha contra la CdE?; 2) ¿Cuál debería ser el papel de las organizaciones de financiamiento en la lucha contra la CdE?; y 3) ¿Qué otros participantes deberían desempeñar un papel en esta lucha contra el fenómeno de la CdE?

1. Visibilizar la CdE y adoptar un modelo metodológico contextual para la investigación y el estudio. Nuestros entrevistados coincidieron en la falta de herramientas para definir e identificar los mecanismos y los factores de riesgo y para evaluar sus repercusiones. Creemos que un conocimiento más amplio y profundo de la CdE entre los distintos colectivos ayudaría a elevar el perfil de la cuestión y a mejorar la comprensión del fenómeno.

- **Otros instrumentos de investigación y herramientas analíticas pueden ayudar** a los actores a comprender y trabajar en propuestas eficaces para hacer frente a los impactos negativos de la CdE.
- Se necesitan más análisis sobre los impactos diferenciados **por género** para mejorar la participación de las mujeres y de los miembros de la comunidad LGBTTI.
- 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.

El papel de las OSC en esto podría ser:

- Adoptar un **liderazgo** proactivo para establecer **debates** sobre la CdE en las **agendas locales, nacionales y globales** e invitar a otros colectivos (**por ejemplo, comunidades, académicos, fundaciones, medios de comunicación, etc.**) a participar en los foros y conferencias.
- Promover más estudios y proyectos de investigación aplicada en diferentes sectores.
- **Participar en** grupos de trabajo de múltiples actores sobre el tema para desarrollar diferentes enfoques a fin de abordar los efectos negativos de la CdE en la gobernanza de los recursos naturales.
- Hemos observado oportunidades más amplias para una agenda de buena gobernanza dentro de los grupos de diversos actores.
- **Esto** podría incluir los programas **EITI/OGP/NRGI**.

- **Compartir** información y **promover** esta agenda a nivel internacional, nacional y local con un enfoque inclusivo.
- **Diseñar** y poner en marcha **programas** de capacitación para llevar este tema a otros colectivos. Esto ayudaría a los actores clave a comprender el fenómeno de la CdE y a construir un marco útil a fin de entender, por ejemplo, los desequilibrios de influencia sobre el gobierno.
- Apoyar las iniciativas creadas para utilizar y comunicar los datos de las industrias extractivas en nombre de la promoción de los derechos humanos.
- Dirigir una posición crítica e **invitar a organismos de alto nivel** a reflexionar sobre el papel de los programas de ayuda/financiación/cooperación en los mecanismos de CdE en ALC.

2. Diseñar y poner en práctica herramientas para supervisar y señalar a los sectores públicos vulnerables al CdE:

- Es fundamental 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 en la 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"**. Todas las oficinas, las reuniones, las reformas de la ley, los asesores y los candidatos deben ser visibles para el público. El registro de financiamiento de los partidos políticos de EE.UU. es una buena práctica para compartir.^{7,8}
- Un **registro público de los asesores políticos y de think tanks** que realizan prácticas de cabildeo será también muy útil.
- **Construir y difundir narrativas mediáticas sobre la inconveniencia de los vínculos informales entre los miembros de las élites y los funcionarios públicos**. Nos referimos aquí a las relaciones familiares y a los vínculos de los clubes sociales en los que los principales responsables de la toma de decisiones comparten tiempo y conversaciones fuera de la vista del público. Esto es lo que Durand enmarca como "conexión de clase".

El papel de las OSC en esto podría ser:

- Es deseable adoptar un papel proactivo en la agenda de iniciativas internacionales para reforzar el enfoque sobre los desequilibrios de poder en torno a la CdE.
- **Supervisar todas las fuentes de información (es decir, las bases de datos públicas y los registros de propiedad efectiva y las iniciativas anticorrupción). Una mejor comprensión de los procedimientos administrativos de las industrias extractivas**

⁷ OpenSecrets, "Donor Lookup" [Buscador de donantes], OpenSecrets, 2021, <https://www.opensecrets.org/donor-lookup>.

⁸ OpenSecrets, "Political Action Committees (PACs)" [Comités de acción política], OpenSecrets, 2021, <https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/2020>.

y de las cadenas de suministro ayudaría a contribuir a un debate informado para señalar los puntos estratégicos.

- Señalar las actividades de CdE alertando en los medios de comunicación y en las plataformas seguras para filtrar datos. Es importante reforzar la calidad de nuestras narrativas en torno a los impactos de las industrias extractivas y hacerlo con seguridad.

3. Cambiar las normas: Para abordar el complejo panorama de la CdE, la mayoría de nuestros entrevistados coincidieron en que es esencial que los gobiernos establezcan medidas para contrarrestar la influencia de las élites en las decisiones públicas y en los debates públicos a todos los niveles. Estos esfuerzos deben estar orientados a:

- **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**. Al mismo tiempo, las instancias gubernamentales deberían garantizar a las comunidades y a las OSC un acceso igualitario a los medios de comunicación.
- 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** antes, durante y después de la concesión de los permisos.
- 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. Esto debería formar parte de los compromisos de la aplicación de los estándares y normas internacionales.
- 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** y compromisos de **debida diligencia**.

El papel de las **OSC** en esto podría ser:

- **Promover programas de capacitación** para los burócratas de rango medio-bajo que son objetivos de la CdE a fin de prevenir las malas prácticas y ayudar a señalar los riesgos de la CdE.
- **Apoyar y asistir a foros y publicar materiales** a fin de difundir las mejores prácticas para abordar los impactos de la CdE.

4. Construir un movimiento global contra la CdE: Las organizaciones de base comunitaria y las OSC desempeñan un papel fundamental para mejorar la gobernanza de los recursos naturales. Las iniciativas internacionales enmarcan la calidad de la participación de los miembros de la sociedad civil como Espacio Cívico. A este respecto, estas iniciativas deben asegurar lo siguiente:

- **Un compromiso pleno y público de los diversos actores a fin de garantizar las condiciones del espacio cívico.** Esto incluye todos los derechos humanos, especialmente la libertad de expresión, el acceso a la información, la libertad de asociación y también las manifestaciones públicas seguras.
- **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.
- **Más iniciativas de vigilancia** para supervisar el pago de impuestos, los impactos medioambientales y sociales, la responsabilidad 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 EITI, la OIT y las agendas sobre el cambio climático destinadas a fortalecer el espacio cívico.

El papel de las OSC en esto podría ser:

- **Mejorar** los esfuerzos regionales para analizar y comunicar los efectos negativos de la CdE en sus territorios. Es necesaria una mayor presencia en el nivel subnacional para atender la "focalización" de las autoridades locales.
- Ayudar a las comunidades y a las **contrapartes** a incrementar sus narrativas en torno a los impactos negativos de la CdE.
- Apoyar las iniciativas comunitarias para vigilar y solicitar la rendición de cuentas por parte de los captores del Estado (proyectos de vigilancia).
- La agenda de la CdE debe ser complementario a otras iniciativas internacionales en materia de derechos humanos, transparencia y Espacio Cívico.
- **Mejorar las habilidades para crear una red de contactos** y diseñar y aplicar mejores prácticas en la lucha contra la CdE.

V. BIBLIOGRAFÍA

BBC News. «Samir Flores: el asesinato en México de uno de los principales activistas contrarios a la termoeléctrica de Morelos que el gobierno de AMLO somete a consulta este fin de semana», BBC News Mundo, 21 Feb 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47313937>.

Betín, Tomas. «Fiscal arremete contra la condena de solo 5 años a García Morales». EL HERALDO. consulted March 2021. <https://www.elheraldo.co/colombia/fiscal-arremete-contra-la-condena-de-solo-5-anos-garcia-morales-435556>.

Calderón Salazar, Jorge Alfonso, «Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)», Economía Informa, Jan-Feb 2019, 414, 26, <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/414/02Analisispreliminardeloscapitulosdeinversion.pdf>.

Cárdenas Jaime, «The mining industry in Mexico: the dispossession of the nation», Constitutional Issues, 28, Jan-Jun, 2013, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100002.

Cárdenas, Julián. «Enredando a las elites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil». América Latina Hoy 73 (31 Aug, 2016). <https://doi.org/10.14201/alh2016731544>.

CINEP/Programa por la Paz. «Minería, conflictos agrarios y ambientales en el sur de la Guajira», CLACSO, 2016. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160930114209/20160501.informe_especial_mineria.pdf

de la Calle, José Miguel. «La captura del Estado», 23 Jun 2017. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/jose-miguel-de-la-calle-510741/la-captura-del-estado-2520420>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia. «¿Cuántos somos?», 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>.

Domhoff, G. William. «Who Rules America? Power and Politics, and Social Change». 5th ed. Boston, Mass: McGraw-Hill, 2006.

Durand, Francisco. «The Political Formation and Consolidation of Peak Business Associations: The Case of Peru», January 1992. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/170_0.pdf.

———. «Cuando el poder extractivo captura el Estado». Lima, Perú: Oxfam Perú, 2016.

———. «Odebrecht La empresa que capturaba gobiernos», OXFAM-Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

El Economista, «Economía brasileña caería 4.4% y ya no 5% este 2020, ajusta el BC», en <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Economia-brasilena-caeria-4.4-y-ya-no-5-este-2020-ajusta-el-BC-20201217-0113.html> , 17 Dec 2020.

Extractive Industries Transparency Initiative. «Colombia». Extractive Industries Transparency Initiative, 2 April 2021. <https://eiti.org/colombia>.

———. «Peru». Extractive Industries Transparency Initiative, 2 April 2021. <https://eiti.org/peru>.

E&Y, «Final Report EITI 2018», E&Y México (Mancera, S.C.), April 2020. https://eiti.org/files/documents/eiti_-_informe_final_2018.pdf.

Fairfield, Tasha. «Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America». *Business and Politics* 17, n.o 3 (October 2015): 411-41. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>.

Galeano, Eduardo. «Open Veins of Latin America: Five Centuries of the Pillage of a Continent». 25th anniversary ed. New York: Monthly Review Press, 1997.

Garay Salamanca, Luis Jorge, ed. «La captura y reconfiguración cooptada del estado en Colombia». Ed. Bogotá: Método : Avina : Corporación Transparencia por Colombia, 2008.

García Delgado, Daniel, Ruiz del Ferrier, Cristina, y De Anchorena, Beatriz. «Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío.», 2018. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>.

Gestión, Noticias. «Los Cuellos Blancos del Puerto: Hay más de 300 jueces y fiscales investigados por corrupción | CNM Audios nndc | PERU». Gestión. NOTICIAS GESTIÓN, 3 May 2020. <https://gestion.pe/peru/politica/los-cuellos-blancos-del-puerto-hay-mas-de-300-jueces-y-fiscales-investigados-por-corrupcion-cnm-audios-nndc-noticia/>.

———. «La industria minera de Brasil: tragedias y enormes recursos», <https://gestion.pe/economia/empresas/industria-minera-brasil-tragedias-enormes-recursos-257462-noticia/?ref=gesr>.

Harvey, David. «A Brief History of Neoliberalism». Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005.

Hellman, Joel S, Geraint Jones, y Daniel Kaufmann. «An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition», 13 April 2000.

———. «Measuring Governance, Corruption, and State Capture». The World Bank Institute and European Bank of Reconstruction and Development. April 2000. https://www.researchgate.net/publication/23742198_Measuring_Governance_Corruption_and_State_Capture_How_Firms_and_Bureaucrats_Shape_the_Business_Environment_in_Transition_Economies?enrichId=rgreq-ae0d9caf2bf14f2ff3847a7d1d584d09-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWd-IOzIzNzQyMTk4O0FTOjI5Njk4MTUwODQ0NDE2M0AxNDQ3ODE3MzE3ODYy&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), «Populacao», https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock, March 2021.

Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú. «Perú. Brechas de Género 2019», Dec 2019. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf.

International Consortium of Investigative Journalists. «The Power Players: Politicians in the Panama Papers». ICIJ (blog), 31 Jan 2017. <http://www.icij.org/investigations/panama-papers/the-power-players/>.

Jiménez Barca, Antonio, «Qué es el 'caso Odebrecht' y cómo afecta a cada país de América Latina», El País, 9 Feb, 2017, https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703_321746.html.

La otra Cara. «Otto Bula, el segundo pez gordo que cae por Odebrecht | La Otra Cara». <https://laotracara.co/> (blog), 15 Jan 2017. <https://laotracara.co/actualidad/otto-bula-el-segundo-pez-que-cae-por-odebrecht/>.

Manetto Francesco, Beauregard Luis Pablo, «La lucha contra la corrupción de Odebrecht se estrella en México con la sombra de la impunidad», El País, 11 Feb 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-02-12/la-lucha-contra-la-corrupcion-de-odebrecht-se-estrella-en-mexico-con-la-sombra-de-la-impunidad.html>.

Mendonca Heloísa, «Bolsonaro profundiza su apuesta privatizadora con la venta de más de 6.000 millones en acciones de Petrobras», El País, Feb 2011. https://elpais.com/economia/2020/02/11/actualidad/1581444088_625713.html

Merino, Roger. «¿El poder de la Ley o la Ley del Poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs», s. f..

Ministerio de Minas y Energía. «Informe EITI Colombia 2019», 2020.

Moguillansky, Graciela, y Bielschowsky, Ricardo. Inversión y reformas económicas en América Latina. Primera edición. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2000. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1658/1/S332672M696l_es.pdf.

Morales Oswaldo, ConexiónESAN, 10 Jan 2018, «La corrupción me sonríe pero yo le pongo cara de palo» <https://www.esan.edu.pe/conexion/bloggers/intercultural-management/2018/01/la-corrupcion-me-sonrie-pero-yo-le-pongo-cara-de-palo/>.

Morales, Sergio y Morales Oswaldo, «De sobornos a corrupción internacional: el caso Odebrecht», Emerald Emerging Markets Case Studies, vol. 9, no. 3, 2019, 3-4.

OECD. «Colombia Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-bribery convention.pdf», 12 Dec 2019. <https://www.oecd.org/corruption/Colombia-Phase-3-Report-ENG.pdf>.

Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia, Informe económico y comercial Brasil, <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/inf-economico-comercial-brasil-2020-.html?idPais=BR> septiembre de 2020

Olivera Prado, Mario. «Hacia una sociología de la corrupción». Revista Probidad, Nov 2001.

OpenSecrets. «Donor Lookup». OpenSecrets, 2021. <https://www.opensecrets.org/donor-lookup>.

———. «Political Action Committees (PACs)». OpenSecrets, 2021. <https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/2020>.

Puyana Alicia, «El petróleo y el crecimiento económico ¿un recuento de oportunidades perdidas?», núm. 361, Nov-Dec 2009. <http://132.248.45.5/publicaciones/econinforma/pdfs/361/07aliciapuyana.pdf>.

Romero Mar, «Brumadinho bajo el lodo: se cumple un año de la tragedia de Brasil», france24, 2020. <https://www.france24.com/es/20200125-brumadinho-bajo-el-lodo-se-cumple-un-a%C3%B1o-de-la-tragedia-en-brasil>.

S&P Global. «Commodities 2021: Peru Oil and Gas Industry Eyes Rebound | S&P Global Platts», Jan 2021. <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/010521-commodities-2021-peru-oil-and-gas-industry-eyes-rebound>.

Times, Financial. «Odebrecht en Colombia: ¿Estado capturado?», 12 Aug 2018. <https://www.lanuevaprensa.com.co/component/k2/odebrecht-en-colombia-estado-capturado>.

Transparency International defines corruption as: «the abuse of entrusted power for private gain». 2021. www.transparency.org

U.S. Securities and Exchange Commission. «Braskem, S.A. (Release No. LR-23705; Dec. 21, 2016)», 21 de diciembre de 2016. <https://www.sec.gov/litigation/litreleases/2016/lr23705.htm>.

Vázquez, Daniel. «Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos». First ed. Debate renovado. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México : Fundación Heinrich Böll e.v. : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

Welle, Deutsche. «Lava Jato en Perú: tres años de terremoto político | DW | 21.12.2019». DW.COM. March 2021. <https://www.dw.com/es/lava-jato-en-per%C3%BA-tres-a%C3%B1os-de-terremoto-pol%C3%ADtico/a-51768980>.

World Bank. «Colombia Overview». World Bank, Oct 2020. <https://www.worldbank.org/en/country/colombia/overview>.

———. «Peru Overview». World Bank, Oct 2020. <https://www.worldbank.org/en/country/peru/overview>.

———. «Colombia Mining Sector Diagnostic», 15 Jan 2019. <http://pubdocs.worldbank.org/en/726871566230943596/pdf/Colombia-MSD-Descriptive-Report-January-15-2019-FINAL.pdf>.

———. «Peru. Systematic Country Diagnostic», Feb 2017. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/919181490109288624/pdf/Peru-SCD-final-3-16-17-03162017.pdf>.



@PODERlatam



@PODERlatam



poderlatam.org