

¿Pueden los ODS (interrelacionados) contener a las industrias extractivas?

POR VOLKER LEHMANN Y LENNART INKLAAR, OFICINA DE LA FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN NUEVA YORK

Si bien la Agenda 2030 y los ODS reconocen la necesidad de utilizar los recursos naturales de manera sostenible,¹ no existe ninguna referencia específica al uso de recursos no renovables, como los metales, los minerales o los combustibles fósiles. Esta es una omisión grave, ya que la extracción de recursos no renovables de su ubicación original es una actividad inherentemente insostenible, por la que los costos y los beneficios deben abordarse con atención. La extracción de estos recursos a una escala industrial contribuye a muchos de los males del desarrollo insostenible (corrupción, estancamiento económico, violaciones de los derechos humanos, degradación del ambiente, etc.) que ahora la Agenda 2030 pretende corregir. A pesar de las limitaciones de la Agenda, si los ODS se implementaran completamente, la pregunta no sería si esto afectaría la gobernanza de la extracción de recursos y las industrias extractivas, sino qué alcance tendrían las consecuencias.

Por otro lado, se podría preguntar qué tanto debería cambiar este sec-

tor para hacer que el cumplimiento de la Agenda 2030 sea realista. Las instituciones financieras internacionales (IFI) y el Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han realizado ejercicios de mapeo para explicar detalladamente los posibles aportes que la industria extractiva podría ofrecer al cumplimiento de cada uno de los 17 ODS.² Estos ejercicios presentan inconvenientes en, al menos, dos aspectos. En primer lugar, tanto la Agenda 2030 como los problemas que surgen de las industrias extractivas son indivisibles, universales y están interrelacionados, por lo que es posible que representar el progreso objetivo por objetivo no ayude a implementarlos de forma integrada. En segundo lugar, es dudoso hasta qué punto la industria extractiva está dispuesta, de manera voluntaria, a dejar de formar parte del problema y comenzar a ser parte de la solución.

Asimismo, los Estados miembros que firmaron la Agenda 2030 no pondrán en práctica sus prescripciones políticas de manera voluntaria a menos que los presionen para hacerlo. Por lo tanto, un enfoque

alternativo y más productivo hacia la implementación de los ODS sería observar el potencial de la Agenda 2030 para: (a) dominar las industrias extractivas o (b) incluso transformar el modelo de desarrollo actual basado en el consumo de recursos. Está claro que también deberá abordar la pregunta acerca de qué harán los países que dependen de la industria extractiva.

Dominar la industria

Para lograr estos objetivos, los enfoques basados en los derechos humanos ofrecen tanto una herramienta analítica como un marco de acción. En un nivel normativo, la Agenda 2030 fue una oportunidad perdida para ubicar los derechos humanos en el centro de atención, ya que muchos de los objetivos y metas quedaron relegados en relación con las obligaciones internacionales existentes. No obstante, ahora que es momento de poner la Agenda en práctica, para varias cuestiones transversales, la referencia a los derechos humanos actuales se presta al tipo de medida política que podría tener un impacto considerable en las operaciones de las industrias extractivas.

Un buen ejemplo lo representan los derechos sobre la tierra y los recursos, ya que el control y la tenencia de títulos de propiedad por

1 Preámbulo de la res. A/RES/70/1, que hace referencia a "todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares" (párr. 9), y la meta 12.2: "Para 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales".

2 Columbia Center on Sustainable Investment/Sustainable Development Solutions Network/UNDP/World Economic Forum (2016) e International Finance Corporation/IPIECA/UNDP (2017).

parte de mujeres, comunidades indígenas y otros grupos marginados se interponen en el camino de los proyectos de la industria extractiva y su uso del terreno a gran escala. Estos derechos están presentes en el ODS 1 sobre la pobreza, en la meta 1.4 (acceso a las tierras y los recursos naturales, al igual que su propiedad y control), en el ODS 2 sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible, en la meta 2.3 (acceso equitativo a las tierras, en particular para comunidades indígenas), y en el ODS 5 sobre la igualdad de género, en la meta 5.a (derechos igualitarios a la tierra y los recursos naturales para las mujeres).

Las metas de estos ODS continúan la reasignación de derechos sobre los recursos que, históricamente, como parte de la agenda de descolonización y libre determinación, estaban reservados para Estados soberanos en el interés de su desarrollo nacional.³ Si bien este enfoque centrado en los Estados dejó a muchos de lado, al menos, para los pueblos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI) de 2007 mejoró sus derechos a los recursos. La DNU DPI exige el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos para proyectos de extracción de recursos que afecten sus tierras, territorios y otros recursos. Sin embargo, en la realidad, las violaciones graves de los derechos a la tierra, al autogobierno y culturales de los pueblos indígenas continúan. Y el conflicto

renovado entre las naciones indígenas de la reserva Standing Rock y el actual gobierno de Estados Unidos sobre el proyecto del oleoducto de acceso de Dakota demuestra que este problema no se limita a ninguna región particular del mundo.

En cambio, el problema recae directamente dentro de lo que suele resumirse con la expresión “maldición de los recursos”, que significa que los recursos naturales abundantes pueden intensificar conflictos, inhibir el desempeño económico y deteriorar regímenes políticos. El ODS 16 sobre paz sostenible, acceso a la justicia e instituciones inclusivas y el ODS 17 sobre medios de implementación y la alianza mundial para el desarrollo sostenible parecen ser particularmente relevantes, ya que incluyen metas que buscan reducir la violencia (16.1), controlar flujos financieros ilícitos (16.4), reducir la corrupción y los sobornos (16.5), desarrollar instituciones responsables y transparentes (16.6), garantizar el acceso público a la información (16.10), fortalecer la movilización de recursos nacionales (17.1) y movilizar recursos financieros adicionales (17.3).

La herramienta disponible que se adapta a estos ODS es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industry Transparency Initiative, EITI).⁴ La EITI es el marco actual más integral para la gobernanza de los recursos naturales y ha genera-

do en muchos de los países donde se la implementa (actualmente 51) un aumento en la transparencia y la responsabilidad respecto de los ingresos obtenidos a partir del petróleo, el gas y los recursos minerales. Sin embargo, extender la membresía de la EITI, que es voluntaria para países y empresas, no será en sí suficiente a fin de abordar el problema de la responsabilidad. En primer lugar, es un nombre inapropiado, ya que busca responsabilizar a los Estados y los gobiernos, que pueden ser eliminados de la iniciativa por no cumplir su compromiso, pero no así a las empresas extractivistas.

En segundo lugar, el alcance limitado de la EITI respecto de la transparencia no puede abordar los desafíos transversales del extractivismo para el desarrollo sostenible, es decir, cómo salir de un modelo de desarrollo que se basa en la utilización desigual y cada vez mayor de recursos en un mundo de recursos limitados y cómo combatir las “externalidades” negativas del modelo, en particular los impactos del cambio climático en diferentes partes del mundo.

La transformación más grande: producción y consumo

La extracción de recursos es un medio para cubrir la demanda, que se relaciona principalmente con la producción y el consumo. Una disminución sistemática en la demanda es el punto en el que se decidirá el futuro de la labor extractivista. Por lo tanto, los defectos sistemáticos de los ODS, ya descritos en el

3 A/RES/17/1803.

4 EITI (2016).

informe Spotlight de 2016,⁵ también son particularmente relevantes para la extracción de recursos. Ni el ODS 12 ni la meta 8.4 (“Mejorar [...] la producción y el consumo eficientes de los recursos”) del ODS 8 sobre el crecimiento sostenible podrán lograr en sí mismos un menor consumo de recursos mientras el mantra de un mayor crecimiento económico permanezca sin oposición. Lo mismo ocurre con el ODS 13 sobre tener, al menos, una probabilidad de 50% de cumplir con el límite de 2 grados centígrados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); la mayoría de los recursos energéticos basados en el carbono tendrían que permanecer en la tierra. Al menos por escrito, los ODS y la CMNUCC reconocen que existe una responsabilidad común, pero diferenciada, entre aquellos que históricamente se han beneficiado de un modelo de desarrollo económico basado en la extracción intensiva de recursos y aquellos que no lo han hecho. Pero cómo y por qué las industrias extractivas (muchas de las cuales son propiedad del Estado) renunciarían al enorme potencial de ganancias sigue siendo un territorio inexplorado, al igual que la cuestión de desarrollar e implementar modelos en países cuyas economías dependen en gran medida, si es que no lo hacen exclusivamente, de la extracción de recursos.

Está claro que los compromisos multilaterales de los Estados miembros y el deseo del cumplimiento voluntario de la industria no serán suficientes. Sin embargo, el proceso de implementación de los ODS se puede utilizar, a escala nacional e internacional, para destacar la discrepancia entre las bellas palabras de la Agenda 2030 y la *realpolitik* de la extracción de recursos, y para mantener la presión política, incluso en el Foro Político de Alto Nivel (High-Level Political Forum, HLPF).

Durante el HLPF de 2016, los intentos por responsabilizar a las industrias extractivas estuvieron visiblemente ausentes. Como mínimo, cualquier industria extractiva que se considere a sí misma un miembro debería tener la obligación de firmar la EITI y quedar sujeta a la presentación de información sobre el impacto. Solo Francia, Alemania y algunos otros países declararon su apoyo a la EITI en sus revisiones nacionales voluntarias. Desde 2017 en adelante, el HLPF debería convertirse en una oportunidad para presionar a los Estados miembros de la ONU a utilizar los ODS como una herramienta para refrenar al sector extractivo.

Referencias

Columbia Center on Sustainable Investment/Sustainable Development Solutions Network/UNDP/World Economic Forum (2016): Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas.

Ginebra: World Economic Forum.
<http://unsdsn.org/resources/publications/mapping-mining-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/>

EITI (2016): How the EITI Contributes towards Meeting the Sustainable Development Goals. EITI Fact Sheet. Oslo.

https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_and_the_sdg_targets_nov_2016_0.pdf

International Finance Corporation/IIPECA/UNDP (2017): Mapping Oil and Gas Industry to the Sustainable Development Goals: An Atlas. Nueva York: UNDP.

www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/Extractives/For%20Comment_Mapping%20the%20Oil%20and%20Gas%20industry%20to%20the%20Sustainable%20Development%20Goals%20-%20an%20Atlas_Feb2017.pdf

Volker Lehmann es analista principal de políticas y Lennart Inklaar es representante de administración y programas en la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Nueva York.

⁵ www.2030spotlight.org/sites/default/files/contentpix/spotlight/Agenda-2030-en_web_accessible.pdf.