Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas

Transformaciones y continuidades en América Latina

LA REVISTA
BOLETÍN Nº 76, 2015
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número
Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos

SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas
Transformaciones y continuidades en América Latina

Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas

Transformaciones y continuidades en América Latina

LA REVISTA
BOLETÍN Nº 76, 2015
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número
Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos

SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

LA REVISTA
BOLETÍN Nº 76, 2015
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SOCIETE SUISSE DES AMERICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN – GESELLSCHAFT

Coordinación de este número
Darío Restrepo, Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche y Molvina Zeballos

Coordinación de edición
Mónica Pradel

Comité editorial permanente
Claude Auroi, Stefania Du Iulio
Stephan Rist, Leonid Velarde

Corrección de estilo y cuidado de edición
León Portocarrero Iglesias

Diseño y diagramación
Juan Carlos García Miguel

Foto de Carátula
Mario Zolezzi Chocano
Tirada: 500 ejemplares. Primera edición
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2016-05944

Impresión
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156 – 164, Lima 5 – Perú / ☎ (511) 424-3411

Publicada con el apoyo financiero de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales
Publié avec le soutien financier de l'Académie Suisse des Sciences Humaines et Sociales.
Veröfentlicht mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie der Geistes und Sozialwissenschaften
Siège et Bibliothèque de la Société
Musée d'ethnographie de Genève (MEG)
65-67, Bd Carl-Vogt
Genève, Suisse. Case postale 410
1211 Genève 12

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales (ASSH), del Executive Master en Políticas y Prácticas del Desarrollo del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID), del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco), y del Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Los editores no son responsables de las opiniones emitidas por los autores.

© 2016 By Société Suisse des Américanistes
ISSN 0582-1592
www.sag-ssa.ch

Mayo 2016

Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften
Académie suisse des sciences humaines et sociales
Accademia svizzera di scienze morali e sociali
Academia svizra da scienzas moralas e socialas
Swiss Academy of Humanities and Social Sciences

Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas
Transformaciones y continuidades en América Latina

Introducción 9

Extractivismo, modelo de desarrollo y sistemas políticos

Extractivismos en América del Sur y sus efectos derrame
- *Eduardo Gudynas* 13

Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad
- *Humberto Campodónico* 25

Más petróleo, ¿más problemas? Crecimiento extractivista en el sector Hidrocarburos en el Perú
- *Gustavo Zambrano Chávez* 41

Los impactos económicos, ambientales y sociales de las actividades extractivas

Impactos económicos de la crisis de las materias primas en el Perú
- *Epifanio Baca Tupayachi* 59

Del superciclo a la "carrera hacia el fondo" en el Perú y en los países andinos
- *Carlos Monge* 71

El agua en los Andes, bien común de los pueblos: minas y amenazas de ayer y hoy
- *Claude Auroi* 89

Consulta previa en la gestión ambiental de seis lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana
- *Carlos Soria Dall'Orso* 99

Transformaciones institucionales y normativas de protección y facilitación

El paradigma perdido: la Iniciativa Yasuní-ITT como falla de política
- *Guillaume Fontaine* 115

Industrias extractivas, gobernanza ambiental e innovación institucional en el Perú
- *Martin Scurrah y Anahí Chaparro* 129

Poder político y gobierno minero
- *Francisco Durand* 141

Petróleo, territorialidad y la gobernanza posfronteriza en la Amazonía peruana
- *Peter Bille Larsen* 155

Resistencias, transacciones y compromisos. Estudio de casos

Extractivismo en Guatemala: resistencias y alternativas
- *Mario Antonio Godínez López* 171

Quegoki Cönwi - Resiliencia huaorani y el futuro de la biósfera Yasuni
- *Laura Rival* 183

Minería y escasez de agua: el inédito acuerdo por el agua entre la minera Cerro Verde y la región Arequipa
- *Alonso Hidalgo Amat y León* 197

Espinar: la minería y sus recurrentes conflictos sociales ¿qué ha sido de los espacios de diálogo promovidos por el gobierno?
- *Humberto Pacheco* 209

Estrategias de resistencia de las organizaciones indígenas frente a la política extractiva en Bolivia
- *Edwin Armata Balcazar y Walter Limache Orellana* 223

Conclusiones

Las encrucijadas de América Latina frente el sistema extractivo
- *Darío I. Restrepo* 237

INTRODUCCIÓN

Luego de una década de constante crecimiento, América Latina ingresa a una fase menguante de su actual ciclo económico. Ciclo que tuvo y aún tiene algunas novedades respecto a lo sucedido en el pasado en la región, aunque también fuertes continuidades que acercan y distancian la actual coyuntura con lo sucedido en décadas anteriores. Es innegable el progreso evidenciado en la superación de la pobreza y en el cierre de las brechas de desigualdad, aun cuando todavía haya 167 millones de pobres (28% del total) y el continente siga siendo el más desigual de todos.

La primacía del extractivismo en la estructura económica latinoamericana nos reinserta en una historia primario-exportadora que no hemos podido superar, pese a los esfuerzos que buscan la diversificación promoviendo valor agregado.

Es así como en la literatura académica y política podemos constatar "la caída", "el regreso" o "la profundización" de la reprimarización extractiva en América Latina en las últimas décadas. El término "economía extractiva" significa un peso importante de la minería, los hidrocarburos y las plantaciones de monocultivos destinados a las exportaciones. Una economía es, o se dirige hacia, el extractivismo cuando el Producto Bruto Interno (PIB) nacional, los impuestos, las importaciones y exportaciones, el crédito externo y la inversión extranjera dependen en gran medida de dichas actividades. De igual modo, una participación importante de compañías multinacionales en inversiones caracterizadas por el uso de alta tecnología y relativo poco trabajo respecto del capital involucrado caracteriza también este tipo de economía. En esta, el ambiente y el paisaje son afectados de manera considerable en territorios en los que se asienta la actividad de enclave que no necesita ni genera encadenamientos endógenos sobre la economía regional ni nacional. Asimismo, los "productos primarios" para la exportación carecen de valor agregado por lo que es pobre la difusión sectorial y territorial de la tecnología y la productividad. Finalmente, una economía extractiva se caracteriza por su alta dependencia de los precios internacionales de escasos productos, lo que genera una economía vulnerable e inestable.

Las economías extractivas tienden a padecer lo que los economistas llaman "enfermedad holandesa", mediante la cual se combinan dos efectos: la apreciación de la moneda (que desincentiva la exportación de otros productos) y el impulso de las importaciones. De esta manera se estimula una "desindustrialización", se encarecen los productos nacionales y se abaratan los extranjeros, conduciendo amplios territorios, sectores económicos y capas de la población, a la pobreza. Los ingresos extractivos compensan este efecto negativo mediante grandes recursos en manos del Estado que financia programas sociales y otorga subsidios para mantener empresas, empleos, capacidad de consumo, entidades territoriales y la administración pública en general.

El extractivismo no llega solo pues requiere de adaptaciones institucionales, normativas y macroeconómicas para sostenerse. Además, presiona una amplia política social asistencial y una política empresaria proteccionista, lo que tiene una fuerte incidencia sobre el sistema y la cultura política en la que se asienta el "Estado patrimonialista", extendiéndose así una actitud rentista de los diferentes grupos de presión. El Estado extractivo tiende a centralizar las decisiones sobre la explotación, comercialización y reparto de las rentas económicas. La incidencia de las autoridades locales sobre dichas decisiones es débil y la autonomía de comunidades étnicas, campesinas y gobiernos locales sobre sus territorios es cuestionada. La protección del medioambiente, santuarios naturales, bosques, ríos, páramos, mares y selvas aparece como obstáculo que se levanta contra el desarrollo por la vía extractiva.

Así, si bien se han identificado fallas institucionales y debilidades en la formulación de políticas públicas que conducen a la falta de manejo y, frecuentemente, al conflicto violento, se ha tendido a dejar de lado ambos elementos –instituciones y competencias para formular políticas– para enfocarse solamente en microrrelaciones, donde el aspecto central es usualmente la relación entre las compañías y las comunidades, dejando a las instituciones y al Estado fuera de los procesos. Al respecto, la escasez de recursos institucionales y de capacidad política no es una casualidad. La dependencia del recurso puede socavar el fortalecimiento de las instituciones fundamentales asociadas al desarrollo y a la gestión adecuada del conflicto.

En una economía extractiva los conflictos sociales se tejen alrededor de demandas de participación en las rentas captadas por el Estado centralista, la adaptación a las actividades que transforman el paisaje y condicionan los flujos del capital y el trabajo, así como a partir de resistencias más o menos radicales contra un desarrollo que despoja la autonomía étnica, comunitaria y local de la población y sus autoridades.

Esta publicación se propone profundizar en los aspectos específicos mencionados anteriormente y en las relaciones y articulaciones que los atraviesan, con el objetivo de exponer las dinámicas sistémicas de la primacía extractiva en América Latina sobre el Estado, la política y la sociedad.

Para la estructuración de esta edición especial, nos hemos inspirado en la organización temática propuesta en el coloquio "Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas en América Latina", efectuado en Lima el 10 y 11 de agosto del 2015, ya que dicho evento ha dado el marco académico para el intercambio entre los diferentes autores y ha sido el espacio conceptual de donde surgen los artículos de esta revista.

En la primera parte de este ejemplar, en la que contribuyen Eduardo Gudynas, Humberto Campodónico y Gustavo Zambrano, se pretende aportar elementos para situar históricamente el "giro" o la "acentuación" de las actividades extractivas respecto de las transformaciones generales de la política económica. Esta última, en articulación con los modelos de desarrollo y el proceso de la globalización económica.

En la segunda parte de la revista, aludiendo a casos emblemáticos, los autores Epifanio Baca, Carlos Monge, Claude Auroi y Carlos Soria contribuyen a la discusión sobre los impactos económicos, ambientales y sociales de las actividades extractivas en América Latina.

En la tercera sección se presentan diferentes análisis de las principales transformaciones institucionales y normativas en apoyo a dicho tipo de actividades. En esta se aborda en particular las tensiones existentes entre las luchas sociales por ordenamientos territoriales alternativos, así como los derechos étnicos y comunitarios. Los autores que contribuyen en esta parte del análisis son Guillaume Fontaine, Martin Scurrah, Francisco Durand y Peter Larsen.

La cuarta sección agrupa las contribuciones de Mario Antonio Godínez, Laura Rival, Alonso Hidalgo, Humberto Pacheco, Walter Limache y Edwin Armata, quienes evocan a través de casos emblemáticos del Perú, Guatemala y Bolivia las tensiones entre actividades extractivas, empresa, gobiernos locales y comunidades.

A manera de cierre, se propone un artículo conclusivo de Darío Indalecio Restrepo que nos aporta un panorama general de las discusiones, tensiones y desafíos a los que se ve enfrentada actualmente América latina.

La Sociedad Suiza de Americanistas (SSA) y el comité editorial de esta publicación, conformado por Darío Indalecio Restrepo, Liliana Soler-Gomez Lutzelschwab, Eduardo Toche y Molvina Zeballos, agradece a la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales (ASSH), al Master profesional en políticas y practicas del desarrollo del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID), al Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco), a la Universidad de Lucerna en Suiza (UNILU), al Instituto de Democracia y Derechos Humanos (Idehpucp) del Perú y al Natural Resource Governance Institute (NRGI), su valiosa contribución en la organización del coloquio que dio lugar a este número especial de *La Revista* de la SSA.

EXTRACTIVISMO, MODELO DE DESARROLLO Y SISTEMAS POLÍTICOS

EXTRACTIVISMOS EN AMÉRICA DEL SUR Y SUS EFECTOS DERRAME

EDUARDO GUDYNAS
MSc EN ECOLOGÍA SOCIAL
CENTRO LATINO AMERICANO DE ECOLOGÍA SOCIAL (CLAES), MONTEVIDEO, URUGUAY.
egudynas@ambiental.net

RESUMEN / ABSTRACT

Los extractivismos, además de presentar impactos locales, generan también "efectos derrame", los cuales no están restringidos espacialmente, sino que son más amplios, alcanzando toda la geografía nacional, modificando los sentidos de distintas políticas públicas y de conceptos clave como desarrollo, democracia o justicia. Se describen sumariamente algunos de estos "efectos derrame" y sus consecuencias en las dimensiones ambientales, sociales, territoriales y económicas, así como en las concepciones de compensación, justicia o democracia.

Extractivisms have local impacts but also generate spillovers. These are not spatially restricted, but extend to the total national geography; it affects the purposes of public policies and the understandings of key concepts such as development, democracy or justice. Major spillovers are briefly described, with examples of its environmental, social, territorial and economic dimensions, and the effects on concepts like compensation, justice or democracy.

En la actualidad enfrentamos la proliferación de los llamados "extractivismos" en América del Sur. Sus impactos locales, especialmente sociales y ambientales, son cada vez más conocidos, mientras que distintas expresiones de resistencia ciudadana se multiplican. Estas cuestiones son objeto de estudio de la academia, la prensa y de buena parte de los movimientos sociales.

Sin dejar de reconocer la importancia y gravedad de los impactos locales de los extractivismos, en el presente artículo se señala la existencia de "efectos derrame", los cuales no se restringen localmente, sino que son más amplios, afectando la estructura, dinámica e institucionalidad de las estrategias de desarrollo, de las políticas sectoriales (como la económica o comercial) e incluso de los modos de entender la Naturaleza, la justicia y la democracia[1].

EL SENTIDO DE LOS EXTRACTIVISMOS Y SUS IMPACTOS LOCALES

Como primer paso en la caracterización de los "efectos derrame", es imprescindible precisar el sentido del concepto de "extractivismos" que aquí se seguirá. Extractivismos se refiere a un conjunto particular de apropiaciones de recursos naturales caracterizados por los grandes volúmenes removidos y/o la alta intensidad, donde la mitad o más son exportados como materias primas, sin procesamiento industrial o procesamientos limitados. Por tanto, bajo esta definición, los extractivismos son plurales, incluyendo emprendimientos tales como la megaminería a cielo abierto, la minería pequeña de oro aluvial (legal o ilegal), las explotaciones de petróleo o gas natural, o los distintos monocultivos de exportación (donde el caso más destacado es la soja). Bajo esta perspectiva, los extractivismos no son una industria, ya que en ellos no hay una transformación industrial, siendo incorrectas expresiones tales como "producción minera o petrolera", ya que nada se produce, sino que todo se extrae (Gudynas, 2015: 20-21).

En la actualidad prevalecen los llamados extractivismos de tercera y cuarta generación, las que corresponden, respectivamente, a prácticas como la megaminería a cielo abierto o los monocultivos, y a la fractura hidráulica (*fracking*) para forzar la obtención de gas natural. La caracterización de los extractivismos entre una primera y una cuarta generación expresa distintos balances en los recursos apropiados y en el consumo en energía, agua y materias necesarias para esa tarea, así como en los usos tecnológicos. Cabe recalcar que a medida que se avanza de generación en generación se emplean cada vez más insumos para obtener los recursos, motivo por el cual los rendimientos son decrecientes.

Ejemplos conocidos son la megaminería a cielo abierto, la petrolización en la Amazonia y en otros ambientes tropicales, o el avance de monocultivos en los ecosistemas subtropicales y templados. En algunas regiones se han iniciado extractivismos de cuarta generación, como ocurre con el *fracking* en el sur de Argentina.

Los extractivismos son siempre locales, en tanto la remoción de los recursos naturales siempre está anclada en sitios específicos, pero a la vez están atados a la globalización, debido a que esa apropiación es el primer eslabón de una cadena de comercialización y producción globales, donde los precios y demandas están determinados globalmente, siguiendo reglas y estructuras de la gobernanza internacional.

Buena parte de los análisis sobre los extractivismos se enfocan en sus impactos locales. Entre los más conocidos están sus efectos ambientales, como la contaminación de suelos, aguas o aire, o la destrucción de áreas silvestres. A ellos se les suman sus impactos sociales, tales como el desplazamiento o drásticas alteraciones en comunidades indígenas o campesinas, o las distorsiones en las economías locales. A su vez, como buena parte de esos emprendimientos generan distintos tipos de resistencias, se desatan conflictos sociales que también son locales (ejemplos de esta problemática en las recopilaciones de Hoetmer *et al.*, 2013; Toro Pérez *et al.*, 2012).

Sin embargo, los extractivismos despliegan efectos que van mucho más allá de la escala local, los cuales se "derraman" sobre todo el país, en todo su territorio y en todos los sectores. Dichos efectos, "no solo locales", serán definidos y brevemente descritos en las siguientes secciones.

Los extractivismos son siempre locales, en tanto la remoción de los recursos naturales siempre está anclada en sitios específicos, pero a la vez están atados a la globalización.

EL CONCEPTO DE "EFECTOS DERRAME"

Los "efectos derrame" de los extractivismos se despliegan mucho más allá de la localización espacial de cada emprendimiento, no aluden a los impactos locales en un sitio, sino a afectaciones que se pueden repetir en muchas otras zonas del país. A su vez, también se "derraman" más allá de las medidas específicas propias de cada emprendimiento, afectando los entendimientos y sentidos de diversas políticas públicas, como las ambientales, sociales o económicas, así como a los sentidos por los cuales se entiende el desarrollo, la política, la justicia, la democracia y la Naturaleza.

Estos "efectos derrame" no han recibido la atención necesaria ya que esta se centra en los impactos locales, cuando al promoverse distintos emprendimientos extractivos, como puede ser un proyecto minero o petrolero, se generan consecuencias que afectan a todo el entramado de políticas públicas nacionales. Por ejemplo, cuando se aplica una flexibilización ambiental para permitir un emprendimiento extractivo en un sitio, esa rebaja también es aprovechada por otros proyectos en otros rubros y en otros sitios del país. El resultado es una reducción de la calidad ambiental en toda la nación y para todos los sectores.

Los distintos efectos de esos "derrames" están entrelazados (vinculándose unos con otros, y potenciándose), a la vez que son multidimensionales (abarcando aspectos sociales, ambientales, económicos y territoriales). Y si bien todos estos efectos están vinculados entre sí, serán descritos a continuación separadamente solo por motivos de orden.

EFECTOS DERRAME

Los principales "efectos derrame" se describiran sumariamente a continuación, ofreciendo algunos ejemplos destacados (más detalles en Gudynas, 2015).

Ambientales. Los extractivismos acarrean dos grandes tipos de "derrames" ambientales. Unos se deben al reforzamiento de una mercantilización de la Naturaleza, como un agregado de recursos a ser convertidos en mercaderías, despojándola de cualquier organicidad. Otros se refieren a distintas formas de reducción o debilitamiento de las exigencias, controles o sanciones ambientales que se buscan para permitir llevar adelante emprendimientos extractivistas. Esto genera las llamadas "flexibilizaciones" ambientales, con conocidos ejemplos como las licencias ambientales "*express*" en Colombia o el "paquetazo ambiental" en Perú. Así, y una vez que se aceptan esas flexibilizaciones para un emprendimiento extractivo, se está debilitando toda la normativa e institucionalidad ambiental del país, lo que es aprovechado por otros emprendimientos, incluso por otros que no son extractivistas. Dicho de otro modo, las flexibilizaciones ambientales no quedan contenidas como concesiones a un proyecto extractivo específico, sino que se cristalizan en nuevas condiciones normativas en general.

Los primeros casos de flexibilizaciones ambientales ocurrieron bajo el mandato de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, incluyendo presiones directas o de recambio de autoridades en el Instituto Brasilero del Medio Ambiente (IBAMA). En Colombia, el ministro de Minas y Energía, Federico Renjifo, propuso el 2013 instaurar licencias ambientales "exprés". La postura ministerial es que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) pide información "más allá de lo razonable", obliga a repetir las "líneas de base" o a "irse más allá de la consulta previa". El mensaje en este caso es bastante claro y apunta a acelerar el trámite de los permisos, a no "extenderse" en otras áreas o en no "complicar" la gestión[2]. Un proceso similar ocurre en el Perú, donde el Ministerio de Energía y Minas, a inicios de 2014, llamó a exonerar de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) a la exploración sísmica petrolera. En este caso, se insistió en que eso era necesario para "pasar de la tramitología y la permisología, a la acción", buscando "acelerar"

las inversiones, sosteniendo que era suficiente la autorregulación de las empresas[3].

> Estos "efectos derrame" no han recibido la atención necesaria ya que esta se centra en los impactos locales, cuando al promoverse distintos emprendimientos extractivos, como puede ser un proyecto minero o petrolero, se generan consecuencias que afectan a todo el entramado de políticas públicas nacionales.

En otros países la flexibilización no pasa tanto por el tiempo del trámite, sino por convertir a las evaluaciones en un mero formalismo, donde casi nunca rechazan un emprendimiento. Así es que en Chile llamó mucho la atención que en siete años (del 2005 al 2012), de los 600 proyectos examinados por el Servicio de Evaluación Ambiental, solo se rechazaron un 7% (39), donde en un 90% de los casos no se consultó a las comunidades locales del área de influencia de dichos proyectos[4].

Como puede verse en estos ejemplos, las flexibilizaciones tienen efectos que se derraman sobre todo el marco normativo y regulatorio ambiental, las cuales, una vez instaladas, permanecen.

Territoriales. El avance de los extractivismos requiere imponer nuevos tipos de territorialidades bajo la forma de concesiones mineras, bloques petroleros o permisos de expansión de la frontera agrícola sobre áreas naturales. Esas nuevas territorialidades se superponen en muchos casos sobre otras preexistentes, que pueden ser indígenas, campesinas o incluso administrativas (municipales o departamentales, o áreas protegidas).

De esta manera se generan "derrames" donde se imponen nuevas territorialidades que debilitan o anulan otras. Es así que las salvaguardas o autonomías sobre territorios indígenas, especialmente, pueden ser suspendidas o desconocidas en cualquier momento, generándose en cada país una nueva geografía manchada, con zonas donde sigue estando ausente el Estado y la cobertura de derechos, pero donde hay nuevos enclaves extractivistas, los que sí son activamente protegidos por los Gobiernos.

Cabe recalcar que estos procesos de rediseño territorial pueden cubrir superficies enormes. Por ejemplo, en el Perú, las concesiones mineras no han dejado de crecer, llegando a ocupar el 21.02% de la superficie del país en el 2013, mientras que los bloques petroleros ya cubren aproximadamente el 75% de la superficie de la región amazónica. Sumado a ello, no puede dejar de mencionarse el hecho de que este proceso golpea sobre todo a las comunidades campesinas: se estima que en el Perú el 45% de sus territorios fue concesionado a empresas mineras[5].

Sociales. Existe una flexibilización social, como ocurre con los estándares de seguridad o calidad en los sitios de trabajo, o en la calidad de vida de distintas comunidades, bajo procesos similares a las flexibilizaciones ambientales.

Es así que se observan distintos tipos de violaciones de los derechos de las personas en un amplio abanico que va desde los incumplimientos de los mandatos de participación local, o de información ciudadana, hasta el desplazamiento forzado de comunidades, la criminalización de la protesta ciudadana o la judicialización de los líderes sociales. El caso extremo está en formas de violencia como el secuestro de líderes, la muerte de manifestantes por fuerzas de seguridad pública o privada (como viene ocurriendo en el Perú) o el asesinato específico de líderes ciudadanos (en varios casos perpetrados por sicarios, como ha sido denunciado en Brasil y Colombia). Cabe recalcar que en paralelo a estas violaciones, se violan también los derechos de la Naturaleza.

Todo esto genera sustantivos "efectos derrame", ya que estas violaciones hacen que el entramado de los derechos de las personas y la Naturaleza se debilite, se toleren las violaciones e incluso se lidie con Gobiernos que son cómplices de ellas. Para dejar esto muy en claro, he propuesto utilizar el término "extrahección" para los extractivismos que se llevan adelante con violencia y violando distintos tipos de derechos. El nuevo término proviene del vocablo en latín, *extraher*, que quiere decir: "arrancar con violencia".

Cabe recalcar que estas situaciones escalan en gravedad especialmente para los pueblos indígenas. Una revisión de casos recientes realizada desde el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) mostró que en todos los países sudamericanos con pueblos originarios se encontraban casos de extrahecciones, sin excepciones.

> Esas nuevas territorialidades se superponen en muchos casos sobre otras preexistentes, que pueden ser indígenas, campesinas o incluso administrativas.

En la actualidad, las extrahecciones no son casos aislados o "accidentes" en la implantación de un proyecto, son una condición necesaria, previa y frecuente para poder implantar ese tipo de apropiación de recursos naturales. Es que los extractivismos de tercera y cuarta generación imponen efectos tan agudos que si las comunidades fuesen adecuadamente informadas, los EIA fuesen rigurosos o se contabilizaran realmente todos sus costos económicos ocultos, casi nunca serían aprobados. Por lo tanto, es necesario debilitar y recortar la cobertura de derechos para poder imponer este tipo de actividades, con lo que se origina un "derrame", ya que dicho debilitamiento se expande por todos los ámbitos.

En paralelo, muchos extractivismos se asientan sobre prácticas ilegales, como apelar a la corrupción, para obviar daños ambientales o conseguir licencias de explotación. De igual modo, también hay muchos casos de "alegalidades", concepto que se refiere a prácticas que son formalmente legales pero que se aprovechan de los vacíos o limitaciones de las normas para lograr beneficios que claramente están contra el espíritu del marco jurídico. Estas incluyen explotar las limitaciones de las normas tributarias para reducir o evitar el pago de impuestos, aprovechar vacíos en las exigencias ambientales para desatender, por ejemplo, la contaminación de suelos o esquivar con formalismos las exigencias a consultar a las comunidades locales.

Finalmente, también es necesario señalar que los extractivismos refuerzan concepciones culturales, como las que celebran la dominación de la Naturaleza, o la insistencia en mitos, tales como "somos un país minero", como si ello estuviese genéticamente determinado en toda la población.

Económicos. La dependencia en exportar materias primas provenientes de los extractivismos tiene consecuencias en toda la economía nacional. Durante las últimas décadas se ha reforzado el papel de la región como proveedora de materias primas. Este hecho queda en claro por medio de nuevos indicadores físicos que evalúan el saldo neto entre los recursos materiales exportados e importados. De esta manera se obtienen balanzas comerciales físicas que muestran que América Latina fue una exportadora neta de recursos naturales entre 1970 y 2008, generándose un déficit que no ha dejado de crecer y que se ha acentuado en los años 2000 (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2013). Sobre este punto, no se puede dejar de mencionar que las mayores pérdidas netas de recursos se deben a las exportaciones de minerales y combustibles fósiles (como hidrocarburos y carbón).

Igualmente, cabe recalcar que los cálculos antes presentados se basan en los recursos finales exportados, y que si se hiciese un examen más fino debe recordarse que para llegar a esas cifras finales se han desperdiciado o desechado muchos otros recursos materiales. Por ejemplo, por cada tonelada de plata exportada se deben extraer 7500 toneladas de rocas o que para extraer una tonelada de cobre se deben sacar 348 toneladas de materia (la llamada "mochila ecológica"). Estas enormes externalidades son invisibles para la economía convencional ya que no las contabiliza. Por lo tanto, los precios finales de los recursos naturales no reflejan el costo económico total de lo que significa su obtención, pues no toman en cuenta ni los desechos ni otros impactos ambientales, cayendo así en un intercambio ecológico desigual.

Por otro lado, buena parte de los extractivismos actuales se organizan en las llamadas "economías de enclave": implantaciones, como un pozo petrolero o el tajo abierto de una mina, que si bien dependen de la economía global, se asemejan a una "isla", con escasas relaciones y vinculaciones con el resto de la economía nacional. En ellas, buena parte de sus insumos y tecnologías son importadas, así como una proporción significativa de su personal técnico.

De igual modo, estas implantaciones no nutren las cadenas industriales nacionales pues los recursos que utilizan son exportados. Así pues, sus contribuciones a las economías locales o regionales son limitadas, quedándose el grueso de sus ganancias en sus casas matrices, la mayoría extranjeras.

> Los precios finales de los recursos naturales no reflejan el costo económico total de lo que significa su obtención, pues no toman en cuenta ni los desechos ni otros impactos ambientales

La expansión de los extractivismos y el alto precio de muchos *commodities* han hecho que las canastas exportadoras de las naciones sudamericanas se primarizaran, mientras se sobrevaloraba la moneda nacional, a la vez que se desembocaba en mayores restricciones para las industrias nacionales (muchas de ellas desplazadas por importaciones comparativamente más baratas). Los Gobiernos, a su vez, siguen apoyando económicamente a los extractivismos, otorgándoles facilidades impositivas o subsidios. Estos y otros "derrames" se evidencian en las discusiones sobre la "enfermedad holandesa", o "chola" (como ha sido descrita para Perú por Viale y Monge, 2012), o acerca de la "maldición de los recursos naturales" (como ha sido descrita para Ecuador por Acosta, 2009).

Excedentes. Se ha vuelto muy común que los promotores de los extractivismos los legitimen ante la opinión ciudadana sosteniendo que generan ingresos económicos que la nación necesita. Por ello, los usos de lo que se ha identificado como renta o excedente alimentaron un debate candente. Al respecto, es inevitable ofrecer algunas precisiones conceptuales para clarificar el uso de esos términos. Aquí se utilizará el concepto de excedente (inspirado en parte por los aportes de Baran, 1959: 73-95; discutido con más detalle en Gudynas, 2015: 210-216), entendiéndolo como una categoría "paraguas" que contiene varios componentes.

El primer componente se refiere a la apropiación del trabajo y el tiempo de las personas, y a la transformación en valoración económica de muchos diversos tipos de valor. Por lo tanto, en este componente se incluyen las ganancias, los intereses y la plusvalía.

Un segundo componente está basado en la pérdida de patrimonio natural y su conversión parcial en capital. Aquí están involucrados dos tipos de beneficios: unos asociados a los recursos naturales que son renovables (es el caso de los extractivismos agrícolas) y otros a aquellos que no son renovables (como ocurre con los minerales y los hidrocarburos). En el primer caso, lo que se entiende por recurso natural puede ser recuperado (por ejemplo por medio de un buen manejo de los suelos agrícolas), mientras que en el segundo caso hay una pérdida neta de patrimonio (como ocurre con la extracción de petróleo, ya que no es posible regenerarlo).

Y si bien el uso tradicional del concepto de renta ha estado enfocado en el primer tipo de beneficio (como renta agrícola), esta se ha extendido al segundo tipo (hablándose, por ejemplo, de renta petrolera), cuando es muy importante tener presente que son muy diferentes. Por estas razones es más apropiado utilizar el concepto de excedente para los extractivismos de recursos no renovables.

Buena parte de estos excedentes no están valorizados económicamente (tal como sucede con los impactos ambientales), habiendo incluso muchos que ni siquiera se pueden expresar adecuadamente en una escala económica (como la riqueza en biodiversidad, por ejemplo). Por esa razón, el concepto de excedente es el más adecuado pues permite incorporar tanto aspectos mensurables en dinero como aquellos que no lo son.

Los extractivismos están inmersos en todo tipo de excedentes, y de hecho muchos de los conflictos que se observan son a consecuencias de los "efectos derrame" producto de ellos. Encontramos, por ejemplo, las maniobras de empresas para reducir salarios o coberturas a los trabajadores de las mineras, el ahorro de costos de las petroleras al desatender el manejo ecológico en sus pozos de perforación o la pérdida de suelo fértil por los monocultivos de soja. A su vez, los Estados y distintos actores sociales quieren también apropiarse de parte de esos excedentes. Esto incluye desde la postura de algunos Gobiernos de tributar la extracción de algunos recursos naturales, como las demandas de organizaciones locales de recibir pagos

directos desde empresas extractivistas. De esta manera, los extractivismos producen "efectos derrame" al generar excedentes, a la vez que promueven disputas por capturarlos.

> Se ha vuelto muy común que los promotores de los extractivismos los legitimen ante la opinión ciudadana sosteniendo que generan ingresos económicos que la nación necesita.

Internacionales. Los extractivismos solo son posibles en tanto se insertan en redes globales de comercialización, las que se han formado gracias al llamado "superciclo de los *commodities*", donde casi todas las materias primas de la región alcanzaron altos precios, tal como ocurrió con el oro, el petróleo o la soja. Las inversiones también crecieron notablemente (en parte debido a la crisis económico-financiera en los países industrializados), superando los US$ 174 mil millones en el año 2012. Así tenemos que el sector de recursos naturales sigue siendo un destino privilegiado de las inversiones en varios países (actualmente el 51% de las inversiones tiene ese destino en América del Sur, excluyendo a Brasil, donde recibe el 13%).

Todo esto desembocó, como ya se indicó líneas arriba, en un aumento de las exportaciones de origen extractivista, tanto en volumen como en proporción. Las materias primas representan más del 50% de las exportaciones en todos los países latinoamericanos, excepto México. Los rubros más destacados son minerales, hidrocarburos y algunos alimentos. Cabe destacar sobre este punto que los "efectos derrame" sobre la estructura exportadora son especialmente agudos en cuatro países (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Paraguay), debido a su fuerte dependencia sobre el extractivismo, pues este representa más del 90% del total de sus exportaciones.

La necesidad de estos países de mantenerse como exportadores generó otra amplia variedad de "derrames", tales como ajustarse a la protección de los flujos de capitales y mercancías, y a la aceptación de las reglas e instituciones comerciales internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (aspectos de ese entramado económico global en De Echave, 2011). Más allá de la retórica, y de algunos cambios comerciales, como la intensificación de las relaciones con China, estos "derrames" refuerzan el papel de los países sudamericanos como proveedores de materias primas. Así pues, no existe un desafío a la globalización, sino que los extractivismos obligan a los países a subordinarse todavía más a ella, limitando sus márgenes de maniobra al diferenciarse en sus socios comerciales.

Paralelamente, esos "derrames" también impiden una verdadera integración económica y productiva dentro de América del Sur, en tanto los países compiten entre sí por sus similares exportaciones de materias primas. Es más, en algunos casos esa competencia refuerza las flexibilizaciones sociales y ambientales para atraer más inversores.

Propiedad y articulación global. Las visiones tradicionales sobre los extractivismos entendían que la propiedad era un factor determinante tanto para comprender las situaciones actuales como para promover alternativas. En sus visiones más simplificadas sostenían, ante actividades como la minería, que al estar estas en manos de transnacionales privadas, la alternativa esencial era recuperar dicha propiedad para el Estado, lo que permitiría resolver los problemas sociales, ambientales y económicos.

Sin embargo, lo que se está observando en la actualidad son "derrames" donde los extractivismos imponen un cierto modo de apropiación de los recursos que pasa por prácticas de muy alto impacto, incluso extrahecciones, bajo muy distintos regímenes de propiedad. En efecto, los problemas descritos arriba aparecen, por ejemplo, tanto en la minería bajo propiedad empresarial privada como en la estatal, sea en grandes empresas o pequeñas cooperativas, tal como se observa actualmente en Bolivia. Así tenemos que en el caso de las empresas estatales más conocidas, como las petroleras PDVSA de Venezuela o YPFB de Bolivia, estas de todos modos subcontratan o se asocian con corporaciones transnacionales, las que pueden controlar la comercialización o incluso ser en la práctica las que realmente extraen los recursos. En el sector agrícola sojero se ha expandido un modelo por el cual los dueños de la tierra realizan convenios de alquiler o riesgo compartido con una empresa que provee la tecnología, insumos y maquinaria, así como también la comercialización de la cosecha. Esto se ilustra con el grupo sojero

Los Grobo (originalmente de Argentina), que maneja enormes extensiones de soja sin ser dueño de la tierra.

> La disputa por el acceso a los recursos y a los modos en que serán usados ya no están tanto en la propiedad, desplazándose a las redes globales que los comercializan y los insertan en procesos manufactureros.

De estas y otras maneras, los extractivismos imponen una estrategia donde el control empresarial está, sobre todo, en los modos de extraer y en la articulación con la comercialización y la producción, y no necesariamente en la propiedad del recurso. Esta es una tendencia muy evidente en las grandes transnacionales, las cuales aceptan que la fase inicial sea realizada por los Estados, donde incluso algunas prefieren que suceda así, pues de esa manera se evitan los problemas que conllevan el acceso a las concesiones, el manejo de conflictos locales, etc.

Así tenemos que la disputa por el acceso a los recursos y a los modos en que serán usados ya no están tanto en la propiedad, pues las grandes corporaciones aceptan distintos niveles de nacionalismo, desplazándose a las redes globales que los comercializan y los insertan en procesos manufactureros. A ese nivel, el acceso a los recursos y su comercialización tiende a concentrarse en unas pocas grandes corporaciones, situación que se puede describir como de "oligopolios globales en recursos naturales".

En estos oligopolios un número pequeño de empresas globales controlan tanto el acceso a los recursos como la comercialización de las materias primas. Como ejemplos se pueden mencionar, en el sector minero, a corporaciones como BHP Billiton, Vale, Glencore, Xstrata, Rio Tinto, Newmont y Anglo American. Entre las petroleras se cuentan Exxon, Shell, Chevron, British Petroleum, Petrobras, Total y las chinas PetroChina y Sinopec. En el caso de los agroalimentos, ejemplos conocidos de esta concentración son ADM (Archer Daniels Midland), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus.

Compensaciones y justicia. Varios Gobiernos enfatizan una legitimación que presenta a los extractivismos como indispensables fuentes de dinero con las cuales sostener los planes de asistencia a los más pobres. Los instrumentos más defendidos son las transferencias condicionadas en dinero para los sectores más pobres, así como ciertas asistencias financieras a organizaciones ciudadanas para apaciguar sus demandas (como sucede en Bolivia con regalos o apoyos a sindicatos y cooperativas mineras). En realidad, esa vinculación está muy exagerada, ya que no siempre la recaudación desde los extractivismos es sustantiva o está orientada sustancialmente hacia el combate de la pobreza, o ni esos programas son tan costosos como se dice. Además, la pobreza se reduce sobre todo por otros factores, como el acceso al empleo o la cobertura de la seguridad social.

Estas prácticas y discursos refuerzan los argumentos que afirman que para conseguir la aprobación o tolerancia de los extractivismos se debe ofrecer algún tipo de compensación, casi siempre económica. Estas pueden ser las compensaciones más o menos focalizadas mencionadas arriba, o incluso otras más amplias, destacándose la promoción del consumismo popular como promotor de un bienestar de base material (liberalizando importaciones, promoviendo la bancarización y el crédito al consumo, tal como ocurre en Brasil). De esta manera la calidad de vida no necesariamente mejora, aunque eso queda enmascarado detrás del incremento del consumismo.

Todas estas vías refuerzan la concepción de que los impactos sociales y ambientales pueden ser compensables, y que esa compensación puede ser monetarizada. Dicho de una manera muy esquemática, se sostienen prédicas como "te contamino, pero te pago". Es así que los reclamos por restauraciones ambientales o reparaciones sociales quedan debilitados, potenciándose los instrumentos de compensación, mientras se acentúa la mercantilización de la Naturaleza y la sociedad. Este empuje hace que muchos conflictos sociales queden reducidos a disputas por los excedentes, donde distintos actores pujan por recibir la más alta compensación en dinero posible, sea directamente desde los emprendimientos privados como de aquellos intermediados por el Estado.

Bajo estos y otros procesos, estamos también frente a "efectos derrame" que encogen las concepciones

de lo que es justicia, pues en lugar de entenderla como un amplio abanico de dimensiones, arraigadas a su vez en distintos derechos (como los de educación, vivienda, salud, etc.), pasa a ser vista como una justicia que es esencialmente económica. Y no solo eso, sino que dentro de ese campo se la vuelve a reducir a los instrumentos de compensación y asistencia monetaria. Es así que la justicia parece mutarse en una gestión compasiva, muy dependiente de los asistencialismos de los bonos, al igual que de otros pagos mensuales en dinero.

> Estas prácticas y discursos refuerzan los argumentos que afirman que para conseguir la aprobación o tolerancia de los extractivismos se debe ofrecer algún tipo de compensación, casi siempre económica.

Política y democracia. Los extractivismos promueven un cierto tipo de Estado que sea funcional a ese tipo de emprendimientos. En el caso de los gobiernos progresistas el cambio es notable, ya que no es un Estado neoliberal ni tampoco uno rentista (en el sentido estricto del término). En cambio, ese Estado debe otorgar al capital ciertas concesiones para mantener operativos los extractivismos (amparar la inversión extranjera, proteger las concesiones territoriales, asegurar las exportaciones, etc.), a la vez que le plantea ciertos límites (por ejemplo la participación estatal directa o el incremento de la tributación en algunos sectores, destacándose los hidrocarburos).

Para mantener esos equilibrios entre las concesiones y los límites al capital, el Estado usa distintos tipos de compensaciones, tal como se comentó líneas arriba. Se configura así un "efecto derrame" de promover un Estado compensador, que tolera los impactos sociales y ambientales pero ofrece compensaciones a cambio.

Por otro lado, si bien todos los extractivismos sudamericanos se implantan bajo regímenes formalmente democráticos (electorales), estos promueven un estilo político volcado hacia la democracia delegativa, y dentro de ella hacia el hiperpresidencialismo. En varios casos han sido los propios Presidentes los que han defendido los extractivismos, ya sea como condición para el crecimiento económico (como ocurre con las "locomotoras mineras" de la administración Santos en Colombia) o vinculándolo a programas de asistencia social y un nuevo nacionalismo de los recursos (como es frecuente bajo los gobiernos progresistas).

Así tenemos que por medio de distintas vías se genera un "derrame" donde la pluralidad de la política se debilita, se anulan consultas o plebiscitos, y se refuerza el poder del gobierno central, especialmente el del Ejecutivo, y en particular el del Presidente. Los extractivismos gustan de negociaciones directas, reclaman convenios confidenciales de inversión (como se ha hecho en el Perú y Uruguay) y rechazan movimientos políticos que busquen alzar tributaciones o imponer controles ambientales y sociales. De esa manera, se generan "derrames" que refuerzan las tendencias hacia una democracia delegativa (en el sentido de O'Donnell, 2010).

Bajo esos "efectos derrame" se insertan los nuevos mecanismos de control de las organizaciones ciudadanas (especialmente de las indígenas, campesinas o ambientalistas), como pueden ser algunas limitaciones en informar o la prohibición de hacer "política" (situación observada en Bolivia y Ecuador).

IMPLICANCIAS DE LOS "EFECTOS DERRAME"

Además de sus impactos locales, los distintos extractivismos generan efectos que se "derraman" sobre la geografía de cada país, en las políticas públicas y en distintas concepciones básicas, como las ideas de justicia o democracia. Estos "derrames" resultan de influencias que se refuerzan entre sí, buscando reformas en las políticas públicas o en los discursos de legitimación. Así, se insiste en ideas y sensibilidades, tales como entender la Naturaleza como un conjunto de mercancías que deben ser explotadas o que cualquier efecto local podrá ser compensado, siendo estas posturas las que se superponen y potencian entre ellas.

Esta particular dinámica hace que los "efectos derrame" no siempre sean reconocidos como tales, ya

que las miradas están enfocadas en los impactos locales y en la protesta ciudadana. Sin embargo, estos "derrames" conllevan modificaciones muy profundas en las estructuras sociales y políticas de cada país, y en cómo se entiende el desarrollo. Es por ello que en varios sentidos los "derrames" son todavía más importantes que los impactos locales, ya que sus consecuencias pueden ser más severas y más difíciles de revertir.

Finalmente, cabe recalcar que los "efectos derrame" refuerzan estrategias de desarrollo de base capitalista, manteniendo a los países sudamericanos en roles subordinados dentro de la globalización como proveedores de materias primas. En el caso de los gobiernos progresistas, estos se vuelcan hacia el sueño de un capitalismo benévolo, donde los extractivismos servirían para reforzar mecanismos de compensación. Ese es un sendero que, sin embargo, refuerza la mercantilización de la vida social y de la Naturaleza.

Por estas razones, cualquier alternativa a los extractivismos, sin duda, debe revertir sus impactos locales, aunque siempre estará incompleta si no aborda simultáneamente estos "efectos derrame", proponiendo alternativas al desarrollo que estén realmente enfocadas en la calidad de vida y la protección de la Naturaleza.

NOTAS

[1] Este artículo está basado en la conferencia presentada en el Coloquio Gobernanza local, pueblos indígenas e industrias extractivas en América Latina, convocado por desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, de Perú, y el Graduate Institute of International and Development Studies, de Suiza, realizado en Lima, en agosto del 2015. Estoy agradecido a los organizadores por la invitación y a los panelistas y participantes por las discusiones sobre estos temas.

[2] Redacción Negocios y Vivir. 2013. "Desde mayo, luz verde a títulos mineros". *El Espectador*. [22 de abril del 2013]. Disponible en: goo.gl/YiyxaC

[3] Economía. 2014. "Exploración de lotes petroleros estará exonerada de estudios de impacto ambiental". *Gestión*. [6 marzo del 2014]. Disponible en: goo.gl/b5p5D7

[4] Ramos, Marcela. 2012. "Inversión minera: sistema de evaluación ambiental rechazó solo el 7% de 600 proyectos en 7 años". *Centro de Investigación Periodística (CIPER)*. [27 de marzo del 2012]. Disponible en: goo.gl/rtIVX6

[5] Ver: "El 75 del territorio amazónico en el Perú ha sido concesionado". *El Comercio*. [6 de diciembre del 2012]. Disponible en: goo.gl/IG6wxt; Silvera Quispe Juan Luis. 2013. "45% de territorios campesinos en Perú está concesionado a empresas mineras". *La República*. [18 de noviembre del 2013]. Disponible en: goo.gl/5ugTaQ; y Observatorio de conflictos mineros. 2013. *Reporte segundo semestre de 2013*. Lima: CooperAcción - Grufides - Fedepaz. 28 p.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto
2009. *La maldición de la abundancia.* Quito: CEP - SwissAid - AbyaYala. 239 p.

Baran, Paul
1959. *La economía política del crecimiento.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 381 p.

Observatorio de conflictos mineros
2013. *Reporte segundo semestre de 2013.* Lima: CooperAcción - Grufides - Fedepaz. 28 p.

De Echave, José
2011. "La minería peruana y los escenarios de transición", en: José de Echave y Alejandra Alayza (eds.), *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú.* Lima: CEPES -RedGE - CLAES. pp. 61-91.

Gudynas, Eduardo (ed.)
2011. *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú.* Lima: CEPES - RedGE -CLAES. 234 p.

Gudynas, Eduardo
2015. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza.* Cochabamba: CEDIB - CLAES. 453 p. [2da ed. Lima: RedGE - PDTG - CLAES].

Hoetmer, Raphael *et al.*
2013. *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios.* Lima: PDTG - CooperAcción - Acsur - EntrePueblos. 646 p.

O'Donnell, Guillermo
2010. "Revisando la democracia delegativa". *Casa del Tiempo* 31: 2-8.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
2013. *Tendencias del flujo de materiales y productividad de recursos en América Latina.* Panamá: PNUMA. 38 p.

Toro Pérez, Catalina *et al.*
2012. *Minería, territorio y conflicto en Colombia.* Bogotá: UNIJUS - Universidad Nacional Colombia. 510 p.

Viale, Claudia y Carlos Monge
2012. "La enfermedad chola". *Quehacer* 185: 80-85.

GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL CON IGUALDAD

HUMBERTO CAMPODÓNICO
INGENIERO INDUSTRIAL. MAGISTER EN ECONOMÍA
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO - desco
hcampodonicos@yahoo.com

RESUMEN / ABSTRACT

En el presente trabajo se analizará y discutirá la problemática del impacto de los recursos naturales en la región, con énfasis en el caso peruano. En el primer acápite se tratará el tema de los diferentes enfoques sobre los recursos naturales en las últimas décadas, mientras que en el segundo acápite se analizará el origen, los alcances y efectos del superciclo de precios altos de las materias primas. En el tercer acápite se analizará la excepcional diferencia entre los modelos de crecimiento exportador de los países asiáticos, de un lado, y de los países de América Latina, de otro. En el cuarto acápite se discutirá la situación actual y las perspectivas de la economía mundial a partir de la llamada "nueva normal" de la economía china, mientras que en el quinto acápite se discutirá acerca de las tendencias de los distintos Gobiernos de la región hacia el otorgamiento de mayores incentivos a las empresas extractivas (tributarios, menores requerimientos de inversión) y de relajamiento de la normativa ambiental y de derechos de las comunidades nativas que se habían logrado en el período anterior. El sexto acápite discutirá la persistencia de la heterogeneidad estructural en nuestras economías, la que se ha visto agravada con la aplicación del actual modelo económico. En el séptimo y último acápite se presentarán las conclusiones de este trabajo.

In this paper we analyze and discuss the issue of the impact of natural resources in the region, with emphasis on the Peruvian case. In the first section we analyze different approaches to natural resources in recent decades, while in the second section we discuss the origin, scope and effects of a super cycle of high commodity prices. The third section discusses the very important difference between export-led growth models of, on the one hand, Asian countries and, on the other hand, of other countries of Latin America. In the fourth section we analyze the current situation and prospects of the world economy, starting with the "new normal" of the Chinese economy. In the fifth paragraph we discuss the current orientation of various governments of the Region towards the provision of greater incentives to extractive companies (lower taxes and investment requirements) and the relaxation of environmental regulations and rights of indigenous communities attained in the previous period. The sixth section discusses the persistence of structural heterogeneity in our economies, which has been exacerbated by the implementation of the current economic model. In the seventh section we present shortly the conclusions of this paper.

LOS DIFERENTES ENFOQUES SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

Tradicionalmente el tema de los Recursos Naturales (RRNN) ha sido visto desde una perspectiva de soberanía. Ese fue el eje del discurso en toda América Latina, incluido el Perú, lo que se expresó en la batalla contra la International Petroleum Company (filial de la Standard Oil de Estados Unidos) y, finalmente, en su nacionalización en 1968.

Es así que la discusión de la soberanía se centró en dos cuestiones. Una, la propiedad, lo que quedó consignado en todas las Constituciones de la región, que proclaman que los RRNN *in situ* (aún no explotados) le pertenecen como derecho inalienable e imprescriptible a toda la nación. Ese derecho puede ser ejercido por una empresa pública y/o por empresas privadas o mixtas, de acuerdo a ley.

La segunda es la propiedad de los RRNN una vez extraídos. En el caso de la minería y del petróleo, en el Perú la propiedad es del concesionario o licenciatario, previo pago de una regalía, lo que no sucede en la mayoría de países de la región. Por tanto, pueden disponer de ellos de acuerdo a sus propios intereses, lo que llega al extremo de no tener ni siquiera la obligación de abastecer al mercado interno, como antes se requería.

Otro tema clave ha sido la disputa por la magnitud de la renta de los RRNN extraídos. Ese fue el eje de la discusión, por ejemplo, en Ecuador y Bolivia, durante la década pasada, lo que fue logrado con creces. En el Perú, durante la campaña electoral del 2011, el entonces candidato nacionalista Ollanta Humala planteó un impuesto a las sobreganancias provocadas por el superciclo de precios de las materias primas en los últimos 10 años. Sin embargo, una vez en el poder, el presidente Humala modificó su propuesta y solo se implantó una regalía con alcances limitados.

Cabe recalcar que la distribución y el uso de la renta de los RRNN no solo se plantean a nivel del gobierno central, sino que también debe contemplarse su asignación a los gobiernos subnacionales y municipios. En el caso del Perú, esta distribución necesita reformas inmediatas. A nivel de gobierno central estos recursos deberían usarse para cubrir las necesidades de los sectores pobres: educación, salud, todo tipo de infraestructura, aumento de la productividad y, sobre todo, inversión en la diversificación productiva. ¿Y por qué la diversificación productiva?, porque los RRNN son, por definición, no renovables, por lo que hay que poner en marcha alternativas productivas que sustituyan las rentas que provienen de ellos.

No se puede dejar de mencionar que este no es un tema solo de largo plazo. La dependencia de exportaciones y tributos de los RRNN hace que los países de la región sean vulnerables a la evolución de sus precios internacionales (la caída de estos precios es un factor clave que explica la desaceleración económica desde el 2013).

Volviendo a los aspectos fundamentales sobre los RRNN, es indudable que en los últimos años han aparecido nuevos temas sobre ellos. Uno de estos es la llamada "maldición de los RRNN", inicialmente planteada por Jeffrey Sachs y Andrew Warner (1995: 12), y más adelante por Terry Lynn Karl (1997: 17), que afirma que quienes los explotan crecen menos que los que no los tienen, todo por el simple hecho de extraerlos. Los defensores de "la maldición" afirman que estas rentas abaratan el precio del dólar (lo que vuelve a la industria local menos competitiva), provocan pereza fiscal (se relajan las políticas que permitan recaudar ingresos de otras actividades) y atraen la corrupción en todos los niveles.

Frente a las opiniones negativas sobre "la maldición", también están aquellos investigadores que han avanzado en este análisis, afirmando que no hay "maldición" *per se*. Dicen que lo mencionado líneas arriba puede existir, pero que eso se subsana con la "buena gobernanza" de los RRNN: la calidad de la gestión se vuelve determinante.

De igual modo, un nuevo tema aparecido es el enfoque del "extractivismo". Este, surgido en los últimos años, afirma que las actividades extractivas causan múltiples "derrames" negativos que afectan el ambiente, el territorio, la economía, la justicia, la democracia (se incumplen leyes y derechos), las relaciones económicas internacionales y, claro, contribuyen al calentamiento global. Sin embargo, en América Latina su importancia se ha acentuado.

Así, en América Latina habríamos pasado del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities. Los Gobiernos, sin importar su signo, desde Maduro hasta Santos, pasando por Michelle Bachelet, Dilma Roussef, Cristina Fernández, Rafael Correa, Evo Morales y, claro, Ollanta Humala, han continuado extrayendo más minerales y petróleo. Por los motivos señalados líneas arriba, los Gobiernos "extractivistas" enrumban a sus países por el camino equivocado[1].

Por tanto, se debería transitar a una sociedad "posextractivista", donde se pueda seguir explotando los RRNN siempre y cuando haya licencia fiscal (que se paguen todos los tributos), social (que haya consulta previa con todas las comunidades, o sea que la gente esté de acuerdo) y ambiental (que no perjudique el medioambiente).

> La dependencia de exportaciones y tributos de los RRNN hace que los países de la región sean vulnerables a la evolución de sus precios internacionales.

Por nuestra parte, pensamos que lo central es que las políticas de Estado nos deben orientar hacia una economía no dependiente de los RRNN y que su uso actual, y futuro, sirva para eso. El *quid* del asunto, finalmente, es una nueva relación Estado - mercado, de la mano con políticas de diversificación productiva como las del Sudeste Asiático y de China.

Asimismo, el Estado no se puede parcializar con la empresa privada para "mantener el modelo" (como quiere la derecha económica) pues debe, primero, garantizar la soberanía sobre los RRNN, y segundo, ser el árbitro sobre la base de un plan de desarrollo hacia la diversificación productiva, la equidad, el respeto al medioambiente y a los derechos de las comunidades indígenas y nativas.

Por tanto, el tema de los RRNN no se puede barrer bajo la alfombra. Sobre todo si este nunca se arregló y ahora que ha vuelto al primer plano. Toca el tema de la voluntad de las poblaciones para decidir su modo de vida. También los temas de soberanía, renta, distribución y uso, así como la propiedad de la molécula de gas y, sobre todo, el modelo de desarrollo. Es hora de enfrentar esta trama con nuevas políticas.

EL SUPERCICLO DE PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

Entre el 2003 y el 2007 América Latina tuvo el período de crecimiento económico más rápido desde que, a mediados de la década del 70, terminó el *boom* pos-Segunda Guerra Mundial. Después de un breve hiato debido a la gran crisis de la burbuja financiera del 2008-2009, la región volvió a crecer hasta el 2011-2012. Es necesario subrayar que esta expansión se basó en una combinación de condiciones externas favorables: a) al comercio mundial en auge; b) a los precios excepcionales de las materias primas y, por tanto, una mejora de los términos de intercambio de las economías de América del Sur, justamente exportadores de materias primas (esto explica en gran medida los superávits de la cuenta corriente de la balanza de pagos de la región); c) al amplio acceso al financiamiento internacional a tasas de interés históricamente bajas; y d) al alto nivel de las remesas de los migrantes en muchos países de la región.

En lo que concierne a los productos básicos, desde el 2003 hasta el 2012 el superciclo de precios se dio en los metales y minerales (cobre, zinc, plomo, plata, hierro y oro), en los productos agrícolas (soya, maíz, trigo, banana, café y arroz) y en el petróleo. Es así que el índice general de precios de las materias primas se triplicó, aunque en muchos casos –como con el cobre– se quintuplicaron.

Cabe recalcar que esta situación de mejora de los términos del intercambio ha sido excepcional, pues durante más de 150 años se manifestó una tendencia al deterioro de los términos del intercambio de la balanza comercial de los países productores de materias primas[2]. Al respecto, dice *The Economist* (2011):

> *El alza reciente ha revertido la tendencia a la baja que duró un siglo. Los precios de las materias primas industriales cayeron 80% en términos reales entre 1845 (cuando comienzan los cálculos que realiza esta revista) y el 2002, año en que se llegó al punto más bajo. Pero buena parte del terreno perdido en los últimos 150 años se recuperó en solo una década.*

Gráfico n° 1
Términos de intercambio de la balanza comercial / Países productores de materia prima

Fuente: *The Economist*, (2011).

La bonanza económica causada por este superciclo (además de los factores anotados antes) desembocó en enormes ganancias para los países productores, provocando un gran crecimiento económico: los países emergentes crecían al doble que los industrializados, aumentando así su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) mundial. Como consecuencia de ello, aumentaron el consumo y la inversión, y hubo una reducción de la pobreza.

> En América Latina habríamos pasado del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities. Los Gobiernos, sin importar su signo, han continuado extrayendo más minerales y petróleo.

Sin embargo, en muchos países de la región este aumento del crecimiento tuvo su contrapartida: creció la dependencia de la evolución del PBI y de los ingresos fiscales en los precios de las exportaciones de los productos básicos.

Al respeto, cabe recalcar que las exportaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela dependen en más de 70% de las exportaciones de productos básicos. Luego vienen, con una dependencia de entre 60 y 70%, Chile (por el cobre) y Colombia (sobre todo por el petróleo). En el caso del Perú, su dependencia varía entre 50% y 60%, sobre todo por la exportación de minerales. En el caso de Argentina, Brasil y, especialmente, México, su dependencia es menor pues sus economías son más diversificadas y cuentan con un importante aparato industrial.

En este punto valdría la pena preguntarse, ¿cuáles fueron las causas del superciclo? Este se produce, en gran medida, por el crecimiento económico de China y su proceso de industrialización, con el consiguiente enorme aumento de la demanda de materias primas (China representa, por ejemplo, el 50% del consumo mundial de aluminio, plomo, cobre, níquel, zinc, estaño y acero).

Si bien este "nuevo" actor económico revirtió la tendencia creciente al deterioro de los términos del intercambio, existen serios problemas con el "estilo de desarrollo" adoptado por China, pues lo ha convertido en uno de los países emisores de grandes cantidades de gases de efecto invernadero, contribuyendo

Cuadro n° 1
Dependencia de *commodities* y concentración de exportaciones 2010

Dependencia	
Exportaciones netas de commodities *(en % del PBI)*	
Menos de 0	El Salvador / Costa Rica
De 0 a 5%	México / Guatemala / Brasil
De 5 a 10%	Colombia / Perú / Argentina / Uruguay
De 10 a 15%	Venezuela / Paraguay
De 15 a 20%	Ecuador / Chile
Más de 20%	Bolivia

Concentración de Exportaciones	
Exportaciones brutas de commodities *(como % del total de exportaciones)*	
Menos de 30%	Mexico / El Salvador / Costa Rica
De 30 a 40%	Argentina / Paraguay
De 40 a 50%	Guatemala / Brasil / Uruguay
De 50 a 60%	Perú
De 60 a 70%	Colombia / Chile
Más de 70%	Venezuela / Ecuador / Bolivia

Fuente: Adler y Sosa (2011).

así al deterioro global del medioambiente, tema que está en plena discusión en el Convenio Marco para el Cambio Climático de Naciones Unidas.

LAS DIFERENTES ACEPCIONES DEL "CRECIMIENTO LIDERADO POR LAS EXPORTACIONES"

Los economistas neoliberales, en su crítica al modelo anterior de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), también llamado de "crecimiento hacia adentro", plantearon hacia fines de la década del 80 una gama de reformas estructurales para América Latina, conocidas también como Consenso de Washington, cuyo punto de partida fue la liberalización y desregulación de la economía, así como la retirada del Estado de la actividad económica, incluyendo la privatización de las empresas estatales.

Otro de sus ejes centrales fue que la estrechez de nuestros mercados internos debía llevarnos a privilegiar la estrategia exportadora. Para ello, afirmaron, debíamos imitar a los países del Sudeste Asiático, que habían logrado un crecimiento notable a partir de una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones. Así, muchos esfuerzos se dedicaron a hacer que la región se convierta en exportadora, minimizando el rol que el mercado interno podía cumplir en esta estrategia de desarrollo.

Sin embargo, la opción tomada en América Latina, por la influencia del neoliberalismo, dista mucho de la estrategia tomada por los países del Sudeste Asiático, primero, y por la República Popular China, después. El economista colombiano José Antonio Ocampo (2012: 3) ha planteado que esta diferencia puede apreciarse mejor cuando adicionamos el adjetivo "ortodoxo" al crecimiento exportador seguido en nuestra región.

Esta adición al concepto "crecimiento liderado por las exportaciones" busca diferenciar la estrategia seguida por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe de aquella, también liderada por las exportaciones, que implica la intervención activa del Estado, rasgo característico del Este Asiático y especialmente China en las últimas décadas. Esta política podría llamarse: "crecimiento heterodoxo liderado por las exportaciones".

Las políticas asiáticas incluyen políticas industriales (o, más ampliamente, políticas del sector productivo, ya que no se centran exclusivamente en el sector manufacturero), políticas tecnológicas activas, intervenciones comerciales estratégicas, alguna selectividad en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y el apoyo a la expansión en el extranjero de las empresas nacionales. Puede decirse que este tipo de intervenciones se centra principalmente en la mejora de la calidad de los bienes exportados, es decir, en su contenido tecnológico y en su valor agregado doméstico.

Cabe recalcar en este punto que en América Latina eso no fue lo que sucedió, pues el crecimiento ortodoxo liderado por las exportaciones implicó la especialización de la región de acuerdo a sus ventajas comparativas estáticas en sectores que ofrecían menos oportunidades para la diversificación y el mejoramiento de la calidad del producto. Esta estrategia se propuso como alternativa a la ineficiencia percibida como asociada con la "industrialización dirigida por el Estado", que según los reformadores neoliberales había estado bloqueando no solo la eficiencia estática, sino también el cambio técnico y, por tanto, el crecimiento económico.

Es por ello que la característica esencial del "crecimiento ortodoxo liderado por las exportaciones" (COLE), camino seguido por América Latina y el Caribe, es la ausencia del objetivo de diversificación productiva, pues se basa mucho más en las fuerzas del mercado para garantizar un crecimiento económico dinámico.

Finalmente, los problemas generados por este patrón de especialización llevaron a un pobre crecimiento, así como a una baja *performance* productiva. Los problemas asociados incluyen una prematura desindustrialización y el abandono de las políticas del sector productivo. Por ejemplo, como ha dicho la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la brecha tecnológica se ha ampliado, no solo en relación con las economías dinámicas de Asia, sino también con las economías que más intensivamente desarrollaron sus RRNN. Esto se refleja en una menor proporción de las industrias intensivas en ingeniería, en los magros recursos para la investigación y el desarrollo (I&D) y en una ausencia casi total de patentes, en relación con las economías antes mencionadas.

En términos de crecimiento de la productividad, el crecimiento ortodoxo liderado por las exportaciones ignoró que existe un vínculo entre el crecimiento y las estructuras de producción asociada al muy distinto contenido tecnológico de actividades económicas alternativas. También ignoró que, si bien el acceso al capital extranjero y bienes intermedios pueden mejorar la competitividad de las actividades de exportación, la fortaleza o debilidad de los encadenamientos domésticos es muy importante en términos del efecto multiplicador del COLE.

En otras palabras, el pobre contenido tecnológico y valor agregado doméstico llevó a un bajo valor agregado de la canasta exportadora de los países de la región con vínculos débiles entre el crecimiento de las exportaciones y del PIB, mostrando con ello un marcado contraste con el Este Asiático, donde las exportaciones tienen un alto contenido tecnológico y son parte de un clúster regional, de modo que incluso si los contenidos locales en una locación específica son bajos, el contenido regional es alto (ver el gráfico n° 2).

EL FIN DE LA DÉCADA EXCEPCIONAL, QUE INCLUYE ENTRADA DE CAPITALES Y SUPERCICLO DE PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

A partir del 2012-2013 ha terminado la situación excepcional de crecimiento económico mundial, disminuyendo las tasas de crecimiento año a año. Así tenemos que en el 2012, 2013 y 2014 estas fueron de 3.3% en promedio, muy distante del crecimiento de 5.3% del 2010. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el 2015 el pronóstico de crecimiento del PBI mundial es de solo 3.1%, aumentando ligeramente a

Gráfico n° 2
Exportaciones de alta tecnología (como % de las exportaciones de manufacturas)
1997 y 2007

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2010).

3.4% en el 2016. En los países avanzados se afirma que el mundo ha entrado en una "nueva normal", donde las tasas de crecimiento económico serán más bajas. Asimismo, varios economistas (Teulings y Baldwin, 2014) han escrito sobre las razones de un "estancamiento secular" (de largo plazo), sobre todo en Estados Unidos.

Esta disminución notable del crecimiento económico mundial ha influido en China, que ahora "solo" crece en 7% anual, lo que se ha caracterizado –también en ese país– como una "nueva normal". Por ello, su estilo de crecimiento, basado en el aumento exponencial de las exportaciones industriales al mundo, ya no es sostenible. China ahora prioriza el crecimiento del consumo en su mercado interno, lo que se traduce en una disminución notable de importaciones de materias primas, con el consecuente impacto negativo en los precios.

Así, a la vez que han bajado los precios de los productos básicos, también se ha reducido la entrada de capitales a la región, debido a que la Reserva Federal de Estados Unidos ha anunciado que está evaluando el momento en el cual elevará la tasa de interés, lo que se materializó en diciembre del 2015. Esto ha provocado, desde ya, una salida de capitales, no solo de la región, sino de la mayoría de los países emergentes, a la vez que se ha producido una disminución del comercio mundial que está creciendo a una tasa inferior a la del PIB mundial (por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial).

Para América Latina el fin del superciclo del precio de las materias primas y la salida de capitales hace que disminuya fuertemente el crecimiento, así como las entradas de divisas y los recursos tributarios. Esto debiera significar corregir las políticas centradas en las ventajas comparativas estáticas, las mismas que suponían que esa conjunción de factores favorables iba a durar décadas, por lo que bastaban las llamadas políticas de "piloto automático". Lamentablemente eso no es lo que está sucediendo en muchos de los países de la región.

LA "NUEVA NORMAL" GENERA IMPORTANTES PÉRDIDAS PARA LA REGIÓN

El Estudio Económico de la CEPAL 2015 (CEPAL, 2015: 24) afirma que en América Latina se ha producido una pérdida neta por variación de precios del comercio exterior cercana a los US$ 68 000 millones, lo que equivale al 1.2% del PIB regional. Para el grupo de países dependientes en alto grado de las exportaciones de hidrocarburos, las pérdidas ascenderían a más de US$ 39 000 millones, lo que representa un porcentaje muy alto del PIB de dicho grupo (3.3% del PIB).

Gráfico n° 3
Los precios de los productos básicos caen el 2011.
Alimentos, materias primas, minerales, energía.
IMF Commodity Price Indices (2005 = 100)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cuadro nº 2
América Latina y el Caribe (grupos seleccionados de paises)
Ganancias por variación en los términos de intercambio entre 2014 y 2015
(En millones de dólares y en porcentajes del PIB)

Grupos de países	Millones de dólares	Porcentaje del PIB
América Latina	-67 561	-1.2
Exportadores de hidrocarburos	-39 486	-3.3
Exportadorers de productos mineros	-2188	-0.5
Mercosur	-23 104	-0.9
Centroamérica, Haití y República Dominicana	4534	1.6

Fuente: CEPAL (2015).

Para los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyas exportaciones tienen un peso importante en los productos agroindustriales, las pérdidas ascenderían a un 0.9% del PIB, mientras que para los exportadores de productos mineros llegarían al 0.5% del PIB.

Vale la pena resaltar que esta pérdida de los países mineros del 0.5% del PBI se debe a que solo se están contabilizando los años 2014 y 2015, sin tomar en cuenta el 2012 y 2013, que son los años en que ocurre la baja más fuerte de los precios de los minerales.

Finalmente, para el grupo de países conformado por Centroamérica, Haití y República Dominicana, que no son exportadores de materias primas, las ganancias por menores precios de importación (sobre todo del petróleo) compensarían con creces las pérdidas esperadas por la caída de dichos precios, lo que redundaría en una ganancia neta equivalente a un 1.6% del PIB de la subregión.

Es evidente que estas pérdidas deberían hacer reflexionar sobre el cambio de modelo en la región. Pero eso no ha sucedido. En el caso particular del Perú, el enfoque gubernamental afirma que la caída de los precios de las materias primas es un fenómeno de corta duración, ya que un nuevo superciclo estaría a la vuelta de la esquina. Por ello, no habría que variar la política económica.

Esta es una situación altamente preocupante pues nos dice que el mantenimiento de la vigencia de este modelo está todavía muy enraizado: el Consenso de Washington aún vive y es mayoritario en las élites económicas, en el periodismo e, incluso, en corrientes de la academia. En Washington ya no hay "Consenso", pero sí en el Perú.

A pesar de los extraordinarios ingresos tributarios durante el superciclo, la CEPAL afirma que en la región se ha recaudado poco y mal, y que no se ha modificado la estructura tributaria regresiva, ya que se sigue recaudando mucho más por impuestos indirectos, que hay exenciones generalizadas y también evasión y elusión tributaria.

EL NUEVO ENTORNO ECONÓMICO PROFUNDIZA EL MODELO PRIMARIO EXPORTADOR Y RECORTA DERECHOS

En muchos gobiernos de la región, el cambio radical del entorno económico mundial está llevando a una profundización del modelo primario exportador. El "razonamiento" es el siguiente: aunque hayan caído los precios de los productos básicos, lo que debemos hacer es "compensar" esa caída con el aumento de la producción. Dicho de otra manera: como ya no aumentan los precios, hay que hacer todo lo posible para que aumenten los volúmenes de producción exportados.

Por ello, los Gobiernos están poniendo en marcha políticas orientadas a relajar las condiciones generales de los contratos mineros y petroleros para que aumente la producción. Eso permitirá "compensar" –con mayor volumen de exportación– la caída de los precios de las materias primas.

> Para América Latina el fin del superciclo del precio de las materias primas y la salida de capitales hace que disminuya fuertemente el crecimiento, así como las entradas de divisas y los recursos tributarios.

Cabe recalcar que este relajamiento de las obligaciones contractuales también tiene una amplia incidencia en las condiciones ambientales y sociales. El argumento general en este caso es que las inversiones en materias primas son necesarias para el bienestar del conjunto del país, por lo que no se pueden anteponer "intereses particulares" o de "pequeños grupos".

Dicho relajamiento se aprecia sobre todo en cuatro ámbitos:

- En la consulta previa.
- En las licencias ambientales o Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- En el acceso a las tierras de las comunidades en general para "incentivar" la inversión.
- En algunos casos, como en Bolivia, ahora se pueden realizar inversiones en Áreas Naturales Protegidas (ANP), lo que estaba estrictamente prohibido por la legislación hasta entonces vigente.

LA PERSISTENCIA DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y LAS ALTERNATIVAS

Queda claro entonces que el modelo primario exportador conlleva a la dependencia de las materias primas, con poco o ningún valor agregado, lo que ha llevado a la caída de la productividad. De igual modo, es claro que la volatilidad cíclica de precios nos hace vulnerables a condiciones externas sobre las cuales no tenemos injerencia, lo que causa recesiones después de algunos años de crecimiento. Es por ello que los avances en reducción de la pobreza y aumento en el empleo pueden revertir a los niveles pre *boom*.

Por eso, los países de la región no deben seguir aplicando políticas neoliberales como base para el crecimiento, pues mantienen el carácter dual de la economía y refuerzan la desigualdad, con sectores de altos rendimientos y utilidades, pero con muy poco empleo, mientras que la mayor parte de la población está en el agro y en el sector servicios, con baja productividad y valor agregado. Queda claro que mantener el modelo actual perpetúa esta situación.

Ese es el tema que nos plantea Jurgen Schuldt (2012: 109) en un libro de la Universidad del Pacífico[3]. En él, Schuldt grafica claramente las características de heterogeneidad estructural de la economía peruana: es la abismal diferencia de productividades entre las ramas más productivas, especialmente en los sectores minero-hidrocarburífero, las finanzas-seguros y la construcción-inmobiliarias, con respecto a las de más baja productividad, como agricultura y comercio.

Como se aprecia en el gráfico n° 4, en el eje horizontal está la Población Económicamente Activa (PEA), 15.3 millones, mientras que en el eje vertical tenemos el excedente y las remuneraciones por trabajador. En el gráfico se ve que la minería tiene un alto excedente y que en ese sector se pagan las remuneraciones más altas del país. A dicho sector le sigue el financiero, con una parte pequeña de la PEA y con un gran excedente en remuneraciones. Luego vienen construcción, industria pesada, sector público, servicios, electricidad, industria liviana, comercio y el sector agropecuario. Nótese que en estos dos últimos sectores se concentra una gran cantidad de trabajadores con poquísimo excedente y bajas remuneraciones.

Gráfico n° 4

Productividad y remuneraciones por trabajador, según segmentos productivos, 2007

(en millones de soles corrientes)

Sector	PEA0
Minería Hidrocarburos	225 255
Financiero	76 419
Construcción e inmob.	696 848
Industria Pesada	336 119
Sector Público	550 649
Servicios	2 627 077
Elect. y comunicaciones	2 079 457
Industria Liviana	1 373 099
Comercio	2 671 804
Agropecuario	4 677 444
TOTAL	**15 315 171**

Fuente: Schuldt (2012).

Gráfico n° 5
Productividad y empleo en base a las proyecciones pasiva y activa

Fuente: Schuldt (2012).

Sin duda, los segmentos más productivos poseen una muy elevada tasa de ganancia. En efecto, el valor agregado y el excedente de explotación, en términos absolutos y por trabajador, son extremamente elevados respecto a la minería mediana y pequeña, así como a la del resto de sectores, llegando incluso, en el caso de la minería, a rebasar en 56 veces los niveles alcanzados en la agricultura, a pesar de estar incluida ahí la agroindustria exportadora.

A diferencia de ellos, los segmentos menos productivos son los que más empleo generan, con productividades marginales que apenas rinden frutos para la supervivencia de sus dueños y trabajadores, formando parte de los que se llaman sectores "informales". En esas circunstancias, no están en condiciones de ahorrar (y, por tanto, de invertir) ni, mucho menos, de pagar impuestos.

Lo interesante en este trabajo de Schuldt es que realiza una proyección al futuro –los próximos 50 años– partiendo del supuesto de que las condiciones económico-políticas y sociales que se dan hoy en día permanecerán constantes[4]. La línea gris, en el gráfico n° 5, dice que si en el 2062 mantuviéramos este modelo, la situación de heterogeneidad estructural no variaría. La PEA sería mayor, claro está, cercana a los 25 millones de habitantes.

> Los países de la región no deben seguir aplicando políticas neoliberales como base para el crecimiento, pues mantienen el carácter dual de la economía y refuerzan la desigualdad.

Dice Schuldt que su propuesta consiste en transferir intersectorialmente excedentes y gastos e inversiones públicas para incrementar la productividad de los segmentos de baja intensidad de capital. Los ejes de acumulación radicarían en la producción de bienes de consumo de masas (priorizando la "seguridad alimentaria") combinada con un departamento de producción de bienes de capital, a los que se acoplaría un sector amplio de turismo. No se trata, sin embargo, de buscar un mayor crecimiento económico, sino uno que sea más equilibrado geográfica y macroeconómicamente.

Afirma que, de seguirse la ruta primario-exportadora, los complejos productivos "modernos" incrementarán notoriamente su productividad, pero apenas absorberán el trabajo excedente ahora ocupado en el microcomercio y en la agricultura andina, gran parte de la cual –en la medida en que su productividad prácticamente no se expande– habrá de ampliarse al propio comercio, a los servicios personales y a la producción que supuestamente habrá de enfrentarla al Gobierno (contrabando, plantaciones de coca, narcotráfico, minería subterránea y similares, hoy consideradas delincuenciales).

Sin embargo, Schuldt afirma que si se promueven políticas alternativas –ampliamente reseñadas en su libro– con el objetivo de la diversificación productiva, si se promueve más el agro, otras industrias y otros motores de crecimiento, podríamos cambiar la trayectoria y reducir la heterogeneidad estructural. Esa sería la línea verde a seguir que tendría menores ingresos en el sector hidrocarburos, petróleo y finanzas, pero mucho más ingresos y empleo en las actividades productivas, de servicio y agricultura. Así avanzaríamos hacia una estructura productiva más homogénea, atenuando la desigualdad.

Si vamos a plantear que más RRNN nos van a sacar de la dependencia, estaremos cayendo en una especie de contradicción, pues justamente esa es la opción que se está criticando, y la más complicada de seguir.

No cabe duda pues que prolongar el modelo de desarrollo primario exportador que tenemos en muchos países de la región significa mantener la heterogeneidad. Por tanto, se trata de cambiarlo para acceder a otras formas de desarrollo.

En este caso, si vamos a plantear que más RRNN nos van a sacar de la dependencia, estaremos cayendo en una especie de contradicción, pues justamente esa es la opción que se está criticando, y la más complicada de seguir. Me parece que debería discutirse este tema pensando en una transición al posextractivismo, donde se pueda reflexionar sobre cómo sería dicha transición a un momento o una estructura productiva diferente que no tenga esa dependencia de las materias primas.

COMENTARIOS FINALES

Casi todos los países dependientes de la exportación de materias primas están discutiendo qué hacer para evitar que la volatilidad de los precios tenga como resultado los frenazos al crecimiento económico, como los que vivimos ahora. Muchos de ellos discuten para tratar de entender por qué se hizo muy poco o casi nada durante los años del *boom* del superciclo, cuando primó la política facilista y autocomplaciente del piloto económico.

El resultado de ello es que hemos entrado a una etapa de "desindustrialización prematura", donde el peso de las actividades extractivas primarias ha aumentado en detrimento de la actividad manufacturera. Así, por ejemplo, dice el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que ahora la minería y el petróleo han subido del 5.8% al 14.3% del PBI, mientras la manufactura se ha estancado en alrededor del 15%.

Más allá de esa discusión, que debe darse, el hecho real es que crece el consenso de la necesidad de políticas de desarrollo productivo que incorporen nuevos sectores dinámicos a los ya existentes, en un entorno de aumento de la productividad y, por ende, de la competitividad. Eso no quiere decir, de un lado, que se eliminen los sectores extractivos y, de otro, que se piense que nuestros países tienen que convertirse en países industriales en toda la línea.

Si miramos al Sudeste Asiático, podemos apreciar que su crecimiento se hizo realidad gracias a políticas activas de sustitución de exportaciones impulsada por el Estado en concertación con el sector privado y que, muchas veces, tuvieron como base los "precios correctos" equivocados (Banco Mundial, 1993: 67).

Igualmente, la Organización para el Desarrollo Industrial de Naciones Unidas (ONUDI), dice que el grupo de países que lograron el crecimiento más rápido durante el período son también aquellos donde el cambio hacia la industria manufacturera fue más intenso, como las primeras economías asiáticas de

industrialización reciente, el Sudeste Asiático y China (ONUDI, 2013: 5). En el otro extremo están los grupos de países (principalmente en América Latina) que exhiben la tendencia exactamente opuesta: atravesaron un proceso de desindustrialización durante el período y lograron únicamente crecimientos muy modestos del PBI *per cápita*, donde lo preocupante, dentro de otras cosas, es que el aporte al Valor Manufacturero (VM) de los países de América Latina bajó del 35% al 17% de 1992 al 2012, lo que significa que la región se ha desindustrializado[5].

> No cabe duda que el gran obstáculo para este desarrollo alternativo es que se sigue ignorando que estamos ante un cambio no temporal sino de largo plazo.

En Colombia, el Gobierno lanzó el 2014 la Política Nacional para el Desarrollo Productivo 2014-2018 con estas metas: alcanzar exportaciones no minero energéticas por US$30 000 millones, captar US$ 6000 millones de divisas por turismo y lograr que más de 4100 empresas sean exportadoras.

En el Perú, ha comenzado recién la discusión sobre estos temas, lo que se refleja en el nombramiento de Piero Ghezzi en el Ministerio de la Producción y la aprobación del Plan Nacional de Transformación Productiva en julio pasado. A pesar de ello, cabe recalcar que aún falta discutir el tema central (el modelo), sobre todo porque en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) existe una ideologización extrema que se manifiesta en la aversión a todo lo que pueda significar la intervención del Estado en la asignación de recursos, ya que todo debe hacerlo "el mercado".

Así, por ejemplo, no hay el impulso concertado para el desarrollo de la industria petroquímica a partir del etano del gas natural (a pesar de la existencia de numerosos estudios que demuestran su capacidad exportadora a toda la región), de fomento a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), a la reducción de importaciones y a una descentralización industrial efectiva. Por eso, el Gasoducto Sur Peruano, que está en plena construcción, no tiene claro aún de dónde vendrá el gas que lo alimentará, ni si habrá o no industria petroquímica.

Lo mismo sucede con la roca fosfórica de Bayóvar, que hoy se exporta en bruto, para traerla de nuevo, importada, como fertilizante (lo que suma US$ 400 millones anuales), a lo que se añade el alto grado de concentración de ese mercado en cuatro o cinco empresas, lo que tiene incidencia en los precios de los fertilizantes.

Finalmente, no cabe duda que el gran obstáculo para este desarrollo alternativo es que se sigue ignorando que estamos ante un cambio no temporal sino de largo plazo. Sin embargo, los funcionarios del MEF siguen colgados del pasado, alabando las bondades de su "modelo", no queriendo que nada cambie porque siguen pensando que un nuevo superciclo de precios de las materias primas está a la vuelta de la esquina, lo que prolongará al Perú como "país minero" y fortalecerá la política del "piloto automático", siendo justamente eso lo que tiene que cambiar.

NOTAS

[1] Hay una versión radical que considera que, por lo indicado líneas arriba, no se deben permitir las actividades extractivas: no debe explotarse una gota más de petróleo en la Amazonía ni debe permitirse una sola mina más de tajo abierto en todo el territorio.

[2] El economista argentino Raúl Prebisch, fundador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), explicó que este deterioro tiene su origen, principalmente, en el hecho de que las ganancias de productividad en los países industrializados no se traducen en una baja de los precios de los productos industriales a los países de la periferia, al mismo tiempo que se produce una reducción en los precios de los productos básicos.

[3] Si bien el análisis que Schuldt realiza es para el caso peruano, puede aplicarse también a otros países de la región.

[4] "Postularemos que los precios de las exportaciones se mantienen elevados, que los quantum exportados se incrementan entre 2 y 5% anual, que el BCRP logra mantener la inflación dentro de la banda fija (entre 1 y 3% anual) y que compra-vende divisas a fin de mantener fijo el tipo de cambio multilateral, que el MEF cumple con los déficit fiscales autorizados en el Marco Macroeconómico Multianual, etc. En lo político, asumiremos que los gobiernos –actual y futuros– seguirán las mismas políticas del continuismo, que se logra concertar con los movimientos sociales y se asegura la "paz social" (sobre todo en torno a las explotaciones minero-hidrocarburíferas) y que el Congreso mantenga un equilibrio manejable de fuerzas a efectos de mantener la gobernabilidad, entre otros factores" (Schuldt, 2012: 73-116).

[5] "Para los países en vías de industrialización el aspecto esencial del crecimiento y el desarrollo no es empujar la frontera tecnológica, sino cambiar la estructura productiva hacia actividades de mayor productividad. Las economías pueden lograr este tipo de cambio estructural asimilando tecnologías existentes, produciendo bienes manufacturados y suministrando servicios para los mercados mundiales y acumulando rápidamente capital físico y humano" (ONUDI, 2013: 5-6).

BIBLIOGRAFÍA

Adler, Gustavo y Sebastián Sosa
2011. *Commodity Price Cycles: The Perils of Mismanaging the Boom*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional. 39 p.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2010. *Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean. A Statistical Compendium of Indicators*. Washington D.C.: BID. 112 p.

Banco Mundial (BM)
1993. *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales*. Washington D.C.: BM. 34 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2015. *Estudio Económico de América Latina 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 206 p.

Karl, Terry
1997. *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Oakland: University of California Press. 380 p.

Ocampo, José Antonio
2012. *The Development Implications of External Integration in Latin America*. Helsinki: United Nations University (WIDER). 22 p. [Working Paper n° 2012/48].

Organización para el Desarrollo Industrial de Naciones Unidas (ONUDI)
2013. *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013. La creación sostenida de empleo: el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural*. Viena: Naciones Unidas. 49 p. Disponible en: goo.gl/nB0RxN

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner
1995. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. 50 p. [NBER Working Paper n° 5398].

Teulings, Coen y Richard Baldwin
2014. *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. Londres: Centre for Economic Policy Research. 164 p. Disponible en: goo.gl/5MEVAs

The Economist
2011. "Crowded out. Chinese demand had ended a century of steadily falling raw-material costs for rich-world consumers". *The Economist*. [24 de setiembre del 2011]. Disponible en: goo.gl/AA4OZG

Schuldt, Jurgen
2012. "Futurología de la económica política peruana", en: Seminario Bruno, Sanborn Cynthia A. y Alva Nikolai (eds.), *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. pp. 73-116.

MÁS PETRÓLEO, ¿MÁS PROBLEMAS? CRECIMIENTO EXTRACTIVISTA EN EL SECTOR HIDROCARBUROS EN EL PERÚ

GUSTAVO ZAMBRANO CHÁVEZ
ABOGADO Y MAGÍSTER EN BUSINESS ETHICS
INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ IDEHPUCP
zambrano.ga@pucp.pe

RESUMEN / ABSTRACT

Durante los últimos veinte años el Perú ha experimentado una expansión de la actividad extractiva en su territorio. Ello ha generado un acelerado crecimiento de nuestras divisas. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, no todas las actividades extractivas desarrollaron su producción de manera equitativa. Por ejemplo, el Perú sigue siendo un productor minoritario de hidrocarburos sin poder aún abastecer una demanda interna que se ha ido incrementando con los años. Pero no solo estamos frente a una producción reducida que va en descenso, sino que además se han generado pasivos ambientales, graves impactos a los ecosistemas y la afectación de las condiciones de vida de pueblos indígenas amazónicos. Este es el panorama sobre el cual el presente artículo intentará reconsiderar bajo qué condiciones es rentable el crecimiento extractivista del sector Hidrocarburos en la Amazonía peruana, sostenido en cifras oficiales que justifican la necesidad de expandir la exploración y explotación de hidrocarburos, y que debería conversar con el ejercicio de derechos colectivos de pueblos indígenas para evitar la profundización de las tensiones socioambientales ya existentes.

For the last twenty years Peru has experienced an expansion of extractive activity in its territory. This has created a rapid growth in our revenue. However, despite economic growth, not all extractive activity produces in an equitable manner. For example, Peru still remains as a minor producer of hydrocarbons, unable to supply for an internal demand that has risen with the years. But we are not only facing a decline in production but also environmental liabilities, serious impacts on ecosystems and the alteration of living conditions for indigenous peoples in the Amazon rainforest. In this context, the article will discuss under which circumstances it is worthwhile to maintain the growth of the hydrocarbon sector in the Peruvian Amazonia, confronting official figures that seek to justify the need for expanding both the exploration and exploitation of hydrocarbons and that should consider the collective rights of indigenous peoples in order to avoid the deepening of already existing socioenvironmental tension.

INTRODUCCIÓN

El Perú es escenario de una creciente tensión entre la actividad extractiva, la movilización social y la sostenibilidad medioambiental. Uno podría pensar que esta tensión, en el marco de la expansión de las economías latinoamericanas, ha sido provocada por cierto antagonismo entre el aumento de la renta de un país, sostenida en la extracción de recursos naturales basada en el *boom* de los *commodities*, y las preocupaciones vinculadas a impactos ambientales severos que se generan en poblaciones locales no directamente beneficiadas de este crecimiento.

Esta coyuntura se evidencia en la existencia de discursos sobre la necesidad de extraer recursos naturales como eje central de la economía de un país, los que no han empatado con las preocupaciones de una parte de la población que se considera afectada negativamente por este modelo de desarrollo. Dichos discursos suelen estar detrás del debate público y representan la base sobre la que se empiezan a tomar decisiones de gobierno. Aunque estos no son espontáneos: se van armando con información oficial dirigida de cierta manera para justificar una forma de actuación del Estado.

Para entender dichos discursos en el Perú es primordial tener en cuenta que los recursos naturales que son extraídos del subsuelo sirven de base actual de la economía del país[1]. Por un lado tenemos los recursos mineros, conformados por los metales preciosos o de utilidad industrial. La extracción de estos recursos se ha constituido como el sostén e impulsor del buen clima económico del Perú durante los últimos años, conllevando a etiquetarnos como un "país minero" (Ministerio de Energía y Minas, 2016) o "minero-dependiente" (*mineriaonline.com.pe*, 2012). Por otro lado, tenemos los recursos hidrocarburíferos, gas y petróleo, que son utilizados primordialmente como insumo para la elaboración de combustibles.

A simple vista se puede asegurar que ambas trayectorias de producción han ido aumentando durante el *boom* extractivo de los últimos años, lo que ha servido para justificar nuestro modelo de desarrollo sostenido en la extracción de recursos naturales (Reyes, 2012). Para ambos casos, además, existen discursos que justifican la forma en cómo se llevan a cabo estas actividades, las que acusan cualquier crítica a este modelo de contrarias a las posibilidades de desarrollo del país (*Radio Programas del Perú*, 2015).

El presente documento busca ver de qué manera, en el caso de los hidrocarburos, se viene construyendo un argumento sostenido en cifras oficiales que, al ser relacionadas particularmente, justifican la necesidad de un aumento en la exploración de hidrocarburos, pudiendo acentuar la tensión social, sobre todo cuando dicha necesidad colisiona con intereses de pueblos indígenas. Nuestra intención es evidenciar cómo este tipo de justificaciones, si bien son coherentes y válidas, deben necesariamente conversar con el ejercicio de derechos colectivos de pueblos indígenas para evitar posibles situaciones de pugna de intereses.

PETRÓLEO Y GAS, MERCADO CRECIENTE

De acuerdo con la Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE) del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y a lo señalado en el Plan Energético Nacional 2014-2025 (PEN 2014-2025), entre los años 2000 y 2013 aumentó el consumo final de energía en el Perú. Esta situación, progresiva y sostenida, ha estado concentrada en el consumo de diésel (28%), electricidad (19%) y leña (10%), siendo los sectores que centralizan dicho consumo el de transporte (42%), el residencial-comercial (27%) y el industrial (19%).

Respecto al consumo específico de productos derivados de los hidrocarburos, durante el mismo periodo hubo un incremento progresivo en este mercado, con mayor énfasis a partir del año 2006 en diésel y Gas Licuado del Petróleo (GLP), mostrando una variación media anual de 3.7% (Dirección General de Eficiencia Energética, 2015: 36). Junto con el aumento en el consumo de productos derivados del petróleo, se incrementó la demanda de estos. Entre los años 2000 y 2013, de acuerdo con la DGEE, la demanda nacional de combustibles líquidos total fue de 215 Mil Barriles Diarios (MBD). De este total, el GLP tuvo el 2013 una demanda de 49 MBD, mucho mayor en comparación con los años anteriores (41 MBD en el año 2011 y 44 MBD en el año 2012). Por su parte, la demanda de diésel fue de 102 MBD en ese mismo año, lo que significa un incremento en el uso de este combustible (94 MBD en el año 2011 y 98 MBD en el año 2012). De acuerdo

con la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), este incremento se debería a que desde la última década se viene produciendo un cambio en la composición de la demanda de combustibles líquidos: el kerosene viene siendo sustituido por el GLP; el diésel y residual por Gas Natural (GN) y GLP (principalmente en el sector industrial); y las gasolinas por GLP (y en menor medida por Gas Natural Vehicular –GNV–) en el sector transporte (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2013: 38).

Todo esto nos permite afirmar que no solo existe solidez en el consumo de productos derivados de fuentes fósiles en el Perú, sino que este y su demanda va en aumento. Asimismo, no cabe duda que lo anterior se ha ido consolidando a través de una creciente participación de la producción nacional del gas natural en el mercado como fuente de energía.

Gráfico n° 1
Evolución de la demanda nacional de GLP (MBD)

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM), Portal Aduanero de SUNAT (ADUANET), Plan Energético Nacional 2014-2025 (PEN 2014-2025).

Gráfico n° 2
Evolución del consumo final de hidrocarburos por producto 2000-2013

Fuente: PEN 2014-2025 - Dirección General de Eficiencia Energética del MEM (2014).

Este crecimiento en el consumo de los hidrocarburos no solo ocurre en el Perú, pues sucede también en la región latinoamericana. En el caso del gas, el BP Statistical Review of World Energy del 2015 (ver cuadro n° 1) señala que países como Argentina (que pasan de 37.9 a 47.2 Billones de Metros Cúbicos –BMC–), Venezuela (que pasan de 28.4 a 39.8 BMC) o Brasil (que pasan de 18.8 a 39.6 BMC), han aumentado su consumo. El Perú, en comparación con estos países de la región, es el que más ha crecido (de 0.4 a 7.2 BMC) en los últimos diez años. Pero aun así, es un mercado reducido en contraste con estos otros.

En el caso del petróleo, nuestra capacidad de consumo tampoco está al nivel de otros países latinoamericanos, a pesar de haber aumentado (ver el cuadro n° 2). El BP Statistical Review of World Energy del 2015 señala que el consumo total de barriles por día en el Perú durante el año 2014 fue de 231 MBD, cifra que si bien es mayor que la que teníamos hace 10 años (152 MBD), es menor en comparación con países como Colombia (310 MBD) o Ecuador (259 MBD), que también mostraron un aumento en el consumo.

Si hay algo que destacar en este contexto es la situación de la producción de hidrocarburos, dado que existen marcadas diferencias entre el caso del gas y el del petróleo. Como ya se vio, el consumo y la demanda de gas y sus derivados ha ido en aumento progresivo desde el año 2004, acompañados de una también mayor producción nacional. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso del petróleo, donde este tipo de relación (consumo - demanda - producción) es contraria, ya que por un lado el consumo y la demanda han aumentado, pero por otro la producción nacional ha ido disminuyendo sustancialmente (ver el gráfico n° 3). El resultado de esto es que el consumo total de hidrocarburos (gas y petróleo) ha aumentado y que la producción nacional, en general, creció, pero debido al gas y no al petróleo, que ha ido en descenso.

En conclusión, nuestro consumo de petróleo ha ido en aumento, pero nuestra capacidad para producirlo no. De acuerdo con el MEM, la producción nacional de petróleo se ha reducido considerablemente desde hace más de diez años (ver el cuadro n° 3).

Cuadro n° 1
Consumo de gas
(BMC)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	37.9	40.4	41.8	43.9	44.4	43.2	43.3	44.7	47.0	47.7	47.2
Brasil	18.8	19.6	20.6	21.2	29.9	20.1	26.8	26.7	31.7	37.3	39.6
Chile	8.7	8.4	7.8	4.6	2.7	3.1	5.3	5.4	4.9	4.9	4.8
Colombia	6.4	6.7	7.0	7.4	7.6	8.7	9.1	8.8	9.8	10	10.9
Ecuador	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.7	0.6	0.6
Perú	0.9	1.5	1.8	2.7	3.4	3.5	5.4	6.1	6.8	6.6	7.2
Trinidad y Tobago	14.7	16.3	21.2	21.9	21.3	22.2	23.2	23.3	22.2	22.4	22.0
Venezuela	28.4	27.4	31.5	36.2	34.3	32.8	29.6	29.7	31.6	31.0	39.8
Otros países y Centro América	3.0	3.4	3.9	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	7.0	7.9	7.9
TOTAL	119.0	124.0	136.0	142.7	143.7	139.1	148.6	152.1	161.7	168.4	170.1

Fuente: BP Statistical Review of World Energy, junio del 2015.
Elaboración propia.

Cuadro n° 2
Consumo de petróleo
(MBD)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	425	449	471	523	535	527	589	609	630	670	662
Brasil	2050	2108	2139	2297	2452	2486	2701	2653	2860	3048	3229
Chile	244	250	278	358	372	367	329	327	359	357	355
Colombia	228	237	236	234	251	232	258	263	297	298	310
Ecuador	155	169	180	183	188	191	220	226	233	247	259
Perú	152	152	147	153	172	178	189	203	213	228	231
Trinidad y Tobago	25	26	29	34	37	35	39	34	32	34	34
Venezuela	545	606	668	640	716	727	690	832	761	825	824
Otros países y Centro América	1235	1218	1238	1250	1189	1187	1204	1221	1213	1206	1221
TOTAL	5058	5214	5384	5672	5911	5930	6220	6454	6599	6913	7125

Fuente: BP Statistical Review of World Energy, junio del 2015.
Elaboración propia.

Gráfico n° 3
Producción de hidrocarburos

Fuente: PEN 2014-2025 - Dirección General de Eficiencia Energética del MEM (2014).

Cuadro n° 3
Producción nacional de hidrocarburos
(MBD)

Tipo de hidrocarburo	Miles de barriles por día												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Petróleo crudo	92.6	87.1	80.0	75.3	77.5	77.3	76.7	68.8	72.6	68.8	66.7	62.8	69.3
Líquidos GN	4.1	4.1	14.2	35.9	38.1	36.7	45.8	74.2	84.4	83.0	86.2	106.1	103.4
TOTAL	96.7	91.2	94.2	111.2	115.6	114.0	122.5	145.2	157.0	151.8	152.9	168.9	172.7

Fuente: MEM.

En el año 2014 la producción nacional total de hidrocarburos (gas y petróleo) fue de 172.7 MBD. De ese total, de acuerdo con el MEM (ver el cuadro n° 3), la producción solo de líquidos de gas natural fue de 103.4 MBD, cuando hace diez años fue de 4.1 MBD, lo que demuestra el incremento sustancial mencionado. Esto no es lo que ha sucedido con la producción de petróleo, que en el año 2002 fue de 92.6 MBD y en el año 2014 solo de 69.3 MBD (ver el gráfico n° 4).

Es importante mencionar en este punto que la producción de petróleo en la Selva ha ido disminuyendo significativamente. De acuerdo con cifras de PERUPETRO, en el año 2003 la producción nacional de petróleo fue de 87.5 MBD, de los cuales 57.9 correspondían solo a la región amazónica. Ya en el año 2014, la producción nacional fue de 69.1 MBD, siendo los correspondientes a la Selva solo de 28.6 MBD (mostrándose un ligero aumento el año 2013, que fue de 25 MBD). Esta situación no cambiaría para el año 2015: hasta mayo de dicho año la producción diaria de petróleo representaba un total de 59.08 MBD, aportando la Selva un total de 22.89 MBD, mientras que el noroeste del país representaría el 22.39 MBD y del zócalo continental el 13.8 MBD. De esta manera, podría afirmarse que el retroceso en la producción de petróleo se debería a que se viene produciendo menos en la zona de Selva (ver el gráfico n° 5).

Gráfico n° 4
Evolución de la producción de petróleo crudo en el Perú durante los años 2000-2013
(MBD)

Fuentes: PERUPETRO - MEM.

De acuerdo con Alberto Ríos Villacorta (2013), esta disminución no sería reciente, sino que se estaría dando desde finales de la década de los ochenta. Por todo lo anterior, estamos frente a un escenario en el que, a diferencia de veinte años atrás, la producción total se ha reducido de manera crítica, consecuencia –de acuerdo con el MEM– a las demoras en la obtención de los permisos para las inversiones en pozos de exploración y explotación, así como en la obtención de la licencia social de las poblaciones aledañas a las zonas donde se realizan las actividades petroleras (Dirección General de Eficiencia Energética, 2014-2025: 52). Por ello es que el PEN 2014-2025 considera que esta situación ha llevado a importar aproximadamente 90 MBD de petróleo crudo para abastecer la carga de nuestras refinerías, acentuando la condición de un país deficitario del petróleo crudo. Es decir, nuestra producción actual no satisface nuestra demanda interna de combustibles. Por lo anterior se puede afirmar que la producción nacional de petróleo estaría estancada frente a la del gas desde hace cinco años, no superando en la actualidad los 70 MBD, lo que nos hace menos competitivos que países como Colombia y Ecuador (ver el gráfico n° 6), además de ser incapaces de satisfacer nuestra demanda interna.

Gráfico n° 5
Producción diaria de petróleo en el Perú entre el 2003 y mayo del 2015

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	may-15
Noroeste	18	17.8	19.4	20	21	25	26.7	26.1	26.9	26.1	25.1	24.96	22.39
Zócalo	11.6	10.7	10.7	12	12	13	13.9	15.7	14.6	15.1	12.8	15.662	13.8
Selva	57.9	51.3	45.3	45.5	45.5	38.4	30.5	30.9	28.1	25.5	25	28.676	22.89

Fuente: PERUPETRO.

Gráfico n° 6
Comparación de la producción de petróleo entre Perú, Colombia y Ecuador. 2007-2012

Fuente: Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH).

Uno podría preguntarse si esa disminución se debería a que no se cuentan con las suficientes reservas para producir o si las reservas actuales se vienen agotando. En el caso de los hidrocarburos, debería existir una relación directa entre lo que se tiene y lo que se produce. Por ello, la SPH se pregunta si nuestra disminución en la producción se debe a que tenemos menos reservas (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2013: 29).

Se conoce como reservas de hidrocarburos a las cantidades de petróleo o gas que se pueden extraer. Dentro de este grupo existen reservas probadas[2], probables[3] y posibles[4] (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2013: 24).

Para efectos de nuestro análisis, nos concentraremos en las reservas probadas de hidrocarburos. La Dirección General de Hidrocarburos (DGH) ha estimado que las reservas probadas de petróleo al 31 de diciembre del 2014 en el Perú (682 681 MMSTB) son menores en 58 538 MMSTB a las del 2013 (741.2 MMSTB). En el caso del gas líquido, las reservas probadas del año 2014 (14.63 TCF) son menores en 0.42 TCF cuando se las compara con las del año 2013 (15.05 TCF).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que, de acuerdo con el sector minero energético peruano, mientras las reservas probadas han ido en aumento, no ocurre lo mismo con las reservas probables.

Cuadro n° 4
Reservas de hidrocarburos al 31 de diciembre del 2014

Tipos de hidrocarburos	Reservas		
	Probadas	Probables	Posibles
Petróleo, MMSTB*	683	362	386
Líquidos del gas natural, MMSTB	727	289	249
Total hidrocarburos líquidos, MMSTB	1410	652	634
Gas natural, TCF**	14.63	6.44	4.83
Total derivados del petróleo, MMSTB	3847	1726	1439

* MMSTB: Millones de barriles de petróleo fiscalizado a condiciones estándar.
** TCF: Trillones americanos de pies cúbicos.
Fuente: Dirección General de Hidrocarburos (DGH).

Cuadro n° 5
Reservas probadas de hidrocarburos

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Petróleo MBLs	323.4	399.6	374.0	352.5	379.3	382.8	415.8	447.5	532.6	530.9	582.03	579.2	632.9	741.2	683
Líquido de GN MBLs	582.2	579.8	578.8	577.0	717.9	695.4	681.5	674.1	658.2	631.7	657.97	626.99	789.8	875.7	727
GN TCF	8.65	8.72	8.715	8.72	11.48	11.93	11.84	11.82	12.2	12.0	12.4	12.7	15.4	15	14.63

Fuente: Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH) 2014 – Dirección General de Hidrocarburos 2015.
Elaboración propia.

Así, queda claro que nuestro total de reservas de petróleo que podrían ser explotadas (la suma de las probadas y las probables), está decreciendo (ver el gráfico n° 7).

Ahora, este número de reservas son el resultado de exploraciones realizadas (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2013: 25), es decir, para poder confirmar las cantidades de petróleo a extraer hay que explorar, dado que: "(...) la actividad de exploración es la que permite confirmar la existencia de reservas; por lo que si queremos tener certeza respecto de la existencia de más reservas de las actualmente registradas, se deben realizar más exploraciones" (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, 2013: 24).

Entonces, aumentar exploraciones para buscar más reservas significa realizar más perforaciones. Por

Gráfico n° 7
Reservas probadas y probables de petróleo

Fuente: Dirección General de Eficiencia Energética del MEM (2014).

Cuadro n° 6
Pozos perforados por zona geográfica 2005-2014

Año	Nor-oeste		Zocalo			Selva			Total
	Exploratorio	Desarrollo	Exploratorio	Desarrollo	Confirmatorio	Exploratorio	Desarrollo	Corfirmatorio	
2005		59	2	3		3	7		74
2006	3	65	1	3		4	10		86
2007	2	165	2	3	1	3	9	1	186
2008	1	170	3	6	1	1	9	1	192
2009		128	3	7		3	12	6	159
2010	3	184	1	22		2	8	3	223
2011	3	197	7	19	4	5	6	1	242
2012		177	2	19		7	1	2	208
2013		55	2	20	2	5	10		94
2014	11	70		23		1	8		113
TOTAL	23	1270	23	125	8	34	80	14	1577

Fuente: PERUPETRO.

ejemplo, en el año 2014 en el Perú se perforaron 113 pozos. De ese total, 81 pozos se han perforado en la costa noroeste, 23 en el zócalo y 9 en la Selva. Sin embargo, la cantidad de pozos perforados hoy en día es mucho menor que a la de hace solo cuatro años, cuando en el 2011 se llegó a explorar 242 pozos. Así, a mayor perforación, mayor exploración, y mayor nivel de probabilidades de tener certeza de posibles reservas, tanto de gas como de petróleo. Si exploramos menos, no se sabría cuántas reservas de petróleo tendríamos, por lo que consecuentemente habría menos posibilidades de realizar la extracción del recurso.

> Nuestro consumo de petróleo ha ido en aumento, pero nuestra capacidad para producirlo no. De acuerdo con el MEM, la producción nacional de petróleo se ha reducido considerablemente desde hace más de diez años.

Luego de todo lo expuesto, podemos afirmar que:

- La producción de gas ha aumentado, pero la del petróleo no. El petróleo va en descenso y ello significa, entre otras cosas, que no podemos satisfacer nuestra demanda interna de combustibles.
- Debería existir una relación directa entre lo que tenemos (reservas) y lo que extraemos (producción), pero nuestras reservas disminuyen, lo que podría estar afectando a la producción.
- Menos reservas y menos producción significan menor capacidad de tener un sector competitivo y atractivo.
- Para que nuestras reservas aumenten es necesario explorar, hacer más perforaciones. Con ello la producción también aumentaría, con lo que se podría, progresivamente, cubrir cada vez más la demanda interna de combustibles.

Así, lo que tenemos es que en el Perú se va armando el argumento que justifica un discurso coherente y además sostenido en evidencia sobre la necesidad de generar mayor nivel de producción de hidrocarburos, en especial del petróleo. Este discurso permite explicar la realización de estas actividades como política de Estado, en especial si el objetivo es aumentar las exploraciones en la región amazónica. De esta manera, el aparato estatal se empieza a preparar en pos de concretar el objetivo detrás del discurso, que es extraer más petróleo de la Selva. En este punto, interesa relacionar este discurso con aquellos vinculados con la protección y garantía de derechos de pueblos indígenas que habitan en esta parte del país, por dos razones. La primera, si ambos temas no conversan entre sí, uno verá al otro como incompatible, e incluso peligroso, lo que podría significar un escenario de conflictividad. La segunda, pensar en la extracción sin medir el impacto en otros actores evidenciaría una mirada limitada de lo que significa socialmente esta actividad.

PUEBLOS INDÍGENAS Y EXTRACCIÓN PETROLÍFERA

En el Perú habitan 54 pueblos indígenas, de acuerdo con el Ministerio de Cultura (MINCUL) (Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, 2015), 50 de ellos en la Amazonía. Esta diversidad cultural supone que el Estado peruano debe establecer políticas que garanticen la continuidad de esa pluralidad y asegurar el ejercicio de los derechos de estos pueblos al ser parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 1995.

Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la selva del Perú no son ajenas a la realidad indígena. Tales deben efectuarse en equilibrio y concordancia con el respeto de los derechos de estos pueblos, dado que se ejecutan en zonas donde habitan. Así tenemos que este es un escenario de posibles tensiones sociales, entre la extracción de gas y petróleo y las formas de vida colectiva que no necesariamente se van a ver beneficiadas con esta actividad.

El reto estará en que la extracción de gas y petróleo no afecte las condiciones de vida de estos pueblos. Sin embargo, para ello es necesario que en los discursos institucionalizados de promoción de la inversión se tome en consideración la realidad de los pueblos indígenas. Lo contrario significaría no considerar esta realidad como un actor con el cual hay que, obligatoriamente, relacionarse.

Para evidenciar cómo se pueden afectar los derechos y condiciones de vida de los pueblos indígenas en la actividad de los hidrocarburos, nos concentraremos en dos situaciones en que las condiciones de vida de dichos pueblos se ven relacionadas con la actividad de exploración y/o explotación, y viceversa. El primero se vincula con las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI). El segundo, con la realización de procesos de consulta previa de lotes de hidrocarburos. En ambos casos lo que tenemos son escenarios donde los pueblos indígenas tienen derechos vinculados al uso de las tierras y territorios, y donde la actividad extractiva de hidrocarburos podría darse, por lo que se generarían impactos sociales y ambientales en sus condiciones de vida.

Con relación al caso de los PIACI, debe decirse que su existencia está comprobada en la Amazonía del Perú y que sus territorios se encuentran reconocidos mediante la figura de las reservas territoriales. Estas requieren de un alto y exigente nivel de gestión en campo a través de una articulación multisectorial y multinivel para garantizar sus condiciones especiales de vida.

En total existen cinco reservas para PIACI[5]:

- La Reserva Territorial Murunahua, en el departamento de Ucayali, cuya extensión es de 481 560 ha, reconocida mediante Resolución Directoral Regional n° 189-97-CTARU/DRA.
- La Reserva Territorial Mashco Piro, en el departamento de Ucayali, con una extensión de 768 848 ha, reconocida mediante Resolución Directoral Regional n° 190-97-CTARU/DRA.
- La Reserva Territorial Isconahua, en el departamento de Ucayali, con 275 665 ha, reconocida mediante Resolución Directoral Regional n° 201-98-CTARU/DGRAOAJ-T.
- La Reserva Territorial a favor de los Pueblos Indígenas en Aislamiento del Departamento de Madre de Dios (Mascho Piro, Yora y Amahuaca), con 829 941 ha, reconocida mediante Resolución Ministerial n° 427-2002-AG.
- La Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, siendo la única reserva que cuenta con una norma de creación de nivel nacional. Esta fue creada mediante Resolución Ministerial n° 0046-90-AG/DGRA/AR el 14 de febrero de 1990, para luego, en julio del 2003, mediante Decreto Supremo n° 028-2003-AG, el Ministerio de Agricultura cambiar su estatus, estableciendo su extensión en 456 672.73 ha.

Cabe resaltar que el Perú es uno de los pocos países que cuenta con una legislación especializada sobre PIACI. Haciendo eco de recomendaciones de organismos internacionales, el 24 de abril del 2006 se publicó la Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, ley n° 28736. Luego, en el año 2007 se aprobó su reglamento mediante el Decreto Supremo n° 008-2007-MIMDES.

> El reto estará en que la extracción de gas y petróleo no afecte las condiciones de vida de estos pueblos. Sin embargo, para ello es necesario que en los discursos institucionalizados de promoción de la inversión se tome en consideración la realidad de los pueblos indígenas.

Ahora, ¿cuál es la relación entre los PIACI y las actividades de hidrocarburos? Si bien no se pueden realizar actividades de extracción dentro de las reservas para PIACI, ello no descarta que las empresas de hidrocarburos tengan que tomar precauciones. Por ejemplo, el artículo 8.2 del Decreto Supremo n° 012-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos, señala que en caso existan indicios de la presencia de PIACI en el lote, el Ministerio de Cultura participará en los eventos presenciales donde la empresa estatal PERUPETRO (encargada de la promoción de la actividad) deberá informar a las poblaciones involucradas respecto al contrato suscrito y a las actividades a ser ejecutadas. Esta norma debe leerse bajo el ámbito del principio de no contacto establecido en las directrices de protección para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay, por lo que

el mandato significará aplicar estos mecanismos de participación con aquella población aledaña al lote y que habite en zonas cercanas a ámbitos geográficos donde se presume la existencia de PIACI, en pos de generar acciones de prevención frente a posibles contactos no deseados.

Por otro lado, en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en materia de hidrocarburos, estos deben incorporar un Protocolo de Contingencia Antropológica (PCA) cuando se presuma la existencia de PIACI donde se realizará el proyecto. Estos PCA deben establecer las consideraciones y procedimientos para prevenir, minimizar, mitigar y/o controlar las acciones que puedan poner en riesgo o vulnerar los derechos a la vida, integridad, salud y autodeterminación de los PIACI. Los PCA se elaboran tomando en cuenta lo establecido en los "Lineamientos para la elaboración del plan de contingencia previsto en el reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremos 015-2006-EM, en lo referido a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial - Plan de Contingencia Antropológico (PCA)", emitida mediante la Resolución Viceministerial n° 005-2014-VMI-MC.

> Si la intención es generar un aumento en la actividad de exploración y realizar más perforaciones en la región amazónica, entonces debería de haber también un aumento en las acciones de prevención para evitar contactos no deseados o enfrentamientos.

Dado que la realización de actividades relacionadas a la exploración y explotación de hidrocarburos impacta en las condiciones de vida de estos pueblos, esta actividad no puede ser ajena a esta realidad. Si bien no se realizan extracciones dentro de reservas territoriales, existen lotes de hidrocarburos en la Amazonía donde hay evidencias de su presencia. Frente a esto, se han establecido una serie de mecanismos que apuntan a evitar los contactos no deseados, principalmente. Por ello, si la intención es generar un aumento en la actividad de exploración y realizar más perforaciones en la región amazónica, entonces debería de haber también un aumento en las acciones de prevención para evitar contactos no deseados o enfrentamientos. Así, frente a la posibilidad de que se lleven a cabo actividades de extracción cerca de áreas donde estos pueblos se desplazan o realizan sus actividades culturales, el impacto que pueda ocasionarse es más factible. Sin embargo, lo que podría ocurrir es que la actividad extractiva se convierta en una constante presión en los territorios de estos pueblos.

Con relación al ejercicio de la consulta previa, mediante Resolución Ministerial n° 350-2012-MEM/DM del MEM, modificada luego por la Resolución Ministerial n° 209-2015- MEM/DM, se aprobaron los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar procesos de consulta para el sector Hidrocarburos. Esta norma señala que para el procedimiento administrativo que supone la dación de un Decreto Supremo que apruebe la suscripción del contrato de exploración y explotación de lotes de petróleo y gas, corresponde realizar un proceso de consulta antes de la emisión de dicha norma. De acuerdo con PERUPETRO, dichos contratos comprenden la realización de diversas actividades, como analizar la geología de campo, las ondas sísmicas y las perforaciones (en el caso de exploraciones), así como las perforaciones de desarrollo, la instalación de baterías y las facilidades para la producción (cuando se refiere a la explotación). Dado el tipo de actividades mencionadas en los contratos, se ha considerado que estas afectarían de manera directa los derechos colectivos de pueblos indígenas, así como sus condiciones de vida.

Cabe recalcar en este punto que en el Perú se desconoció por muchos años la obligación del Estado de consultar. El argumento esgrimido fue que para la implementación del derecho a la consulta era necesario aprobar una ley. Los hechos de Bagua en el año 2009 hicieron que se propusiera un proyecto de ley en el Congreso de la República que si bien fue aprobado por el Pleno en el año 2010, no fue promulgado. Es recién en el año 2011, a inicios de un nuevo gobierno, que se publica la ley n° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, norma que desarrolla el contenido, principio y procedimiento del derecho a la consulta.

Con posteridad, el 3 de abril del 2012, se publicó el Decreto Supremo n° 001-2012-MC, que aprueba el reglamento de la referida ley.

Ambas normas plantean las reglas de juego y cómo ejecutar los procesos de consulta previa sobre la base de cuatro temas claves: (i) es un proceso de diálogo intercultural, (ii) el sujeto beneficiario son los pueblos indígenas, (iii) busca llegar a acuerdos de cumplimiento obligatorio entre el Estado y los indígenas, y (iv) se realiza cada vez que una entidad estatal prevea una medida administrativa o legislativa que genere afectaciones a los derechos colectivos de dichos pueblos. Asimismo, a través de estas normas se asigna al Ministerio de Cultura la función de órgano especializado en materia de pueblos indígenas, encargado de articular y concertar la política estatal del derecho a la consulta previa.

> Los pueblos indígenas han sufrido por décadas los impactos de la extracción del petróleo sin controles. La consulta debe garantizar que ello no ocurra en un contexto de regeneración de la confianza.

Hasta el momento de la redacción del presente artículo, en el Perú se han realizado 12 procesos de consulta previa en el sector Hidrocarburos (PERUPETRO, 2015). Todos apuntando a recoger e incorporar la mayor cantidad de propuestas de los pueblos indígenas en el contrato de licitación. Para esto, el sector Hidrocarburos (MEM y PERUPETRO) ha complementado sus labores con un mayor presupuesto, así como con equipos capaces de actuar frente a estos escenarios de negociación. De establecerse más lotes, se realizarán más consultas, que buscarán obtener la licencia social para realizar exploraciones y, posteriormente, la extracción el recurso.

Sobre la posibilidad del establecimiento de nuevos lotes, y por ende de realizar más consultas, cabe recalcar que no será sencillo. Los pasivos ambientales de la actividad y la poca confianza de los pueblos indígenas hacia los actores estatales vinculados a la extracción de recursos naturales representan parte de ese escenario en el que las consultas deberían realizarse. Esto significa dificultades para alcanzar acuerdos, sobre todo cuando no se garantice que la actividad a realizarse no genere los impactos del pasado. Ejemplo de esto se evidencia en el discurso y las exigencias alrededor del proceso de consulta previa del denominado lote 192 en la región Loreto. Este lote no solo representa la posibilidad de aumentar las reservas del país (17% del crudo se produce ahí, extrayéndose 11 mil barriles diarios en sus 16 pozos), sino que está rodeado de pasivos ambientales de más de cuarenta años aún sin remediar. Así, el proceso de consulta para una nueva licitación de este lote se ha visto condicionado a la remediación de esos pasivos, exigencia completamente justa: no se puede garantizar la continuidad de una actividad como esta si es que no se garantiza que los pasivos se remedien.

No cabe duda que las consultas a realizarse significarán que, dependiendo de los acuerdos alcanzados, los pueblos indígenas puedan tener mayor involucramiento en la manera en cómo se llevan a cabo las actividades de extracción del petróleo. Pero, más allá de esto, nuestra preocupación está en que la consulta cumpla con su rol de garante de los derechos de los pueblos indígena. Si se empiezan a realizar consultas sin respetar los estándares nacionales e internacionales, apuntando a cumplir el procedimiento administrativo antes que la generación del diálogo, sin remediar pasivos, se tendrán procesos sin la confianza necesaria para el ingreso de las empresas con legitimidad. Los pueblos indígenas han sufrido por décadas los impactos de la extracción del petróleo sin controles. La consulta debe garantizar que ello no ocurra en un contexto de regeneración de la confianza.

CONCLUSIONES

El presente texto ha tenido como objetivo la visibilización de un escenario que podría traer consecuencias socioambientales que perjudiquen la vida de los pueblos indígenas amazónicos. Escenario en el que se está fortaleciendo un discurso oficial que promueve la intensificación de la exploración y explotación del petróleo en la Amazonía peruana.

Este discurso consiste en la necesidad de aumentar la producción de petróleo que ha venido decreciendo

en los últimos años. Si bien la producción de hidrocarburos ha ido aumentando, esta se ha sostenido principalmente por la puesta en marcha del proyecto Camisea, mientras que la producción de petróleo ha sufrido una evidente contracción. Las cifras y gráficos mostrados evidencian que mientras la producción de líquidos de gas natural creció exponencialmente durante la última década (de 4.1 MBD en el 2002 a 103.4 MBD en el 2014), la producción petrolífera ha ido decreciendo (de 92.6 MBD en 2002 a 69.3 MBD en 2014), por lo que el Perú se ha ido convirtiendo en un país menos competitivo a nivel regional y que no puede satisfacer su demanda interna sin tener que importar crudo. Esta demanda, en conjunto con el consumo de derivados de hidrocarburos, ha ido aumentando sostenidamente. Es en ese sentido que podemos denotar un desencuentro entre la relación producción - demanda - consumo del petróleo en el Perú, evidenciado con mayor claridad cuando observamos las cifras de producción de petróleo en la Amazonía peruana, siendo muy probablemente ese descenso el motivo principal del retroceso productivo de petróleo explicado ya en el texto.

> Sobre la posibilidad del establecimiento de nuevos lotes, y por ende de realizar más consultas, cabe recalcar que no será sencillo. Los pasivos ambientales de la actividad y la poca confianza de los pueblos indígenas hacia los actores estatales vinculados a la extracción de recursos naturales representan parte de ese escenario en el que las consultas deberían realizarse.

Teniendo en cuenta eso, es preciso apuntar el reto que supone compatibilizar la expansión de la presencia de la industria extractiva petrolífera en la Amazonía peruana con las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Por ello, es necesario que el discurso que promueve esta expansión tenga en cuenta los derechos de estos pueblos, reconocidos por el Estado peruano. El presente texto resalta dos situaciones consideradas clave entorno a los derechos indígenas sobre los territorios potencialmente impactados por esta actividad. En primer lugar, la importancia de tener en cuenta las condiciones de vida de los PIACI y, en segundo lugar, el respeto a los procesos de consulta previa en lotes de hidrocarburos. En ambas situaciones, el texto hace mención de marcos normativos existentes en la legislación peruana y de estándares internacionales que buscan garantizar los derechos de estos pueblos, a la par del análisis que busca compatibilizar estos instrumentos con la posible expansión de la industria petrolera en la Amazonía peruana. Es por ello que creemos de suma importancia introducir y profundizar en el debate público estas consideraciones respecto al discurso que se va formando, ya que los pueblos indígenas amazónicos han experimentado históricamente las consecuencias socioambientales de la extracción de petróleo, cosa que debería cambiar pues existe un contexto de expansión de marcos institucionales y normativos para la protección de sus derechos colectivos.

NOTAS

[1] Según el Sistema de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el sector extractivo en el Perú, al año 2013, aportaba 81 670 millones de soles al Producto Bruto Interno (PBI), lo que significaba el 17.9% del total del indicador (ver: goo.gl/kybTn8). Además, este sector aporta al 44.6% del total de las exportaciones del país, según el INEI también (ver: goo.gl/tjBCF3). Para mayor información, ver: goo.gl/BLsntf

[2] Las reservas probadas son las cantidades de petróleo o gas que, mediante un análisis de datos geológicos y de ingeniería de yacimientos explorados, se puede estimar, con un alto grado de confianza, si pueden ser recuperables comercialmente en las actuales condiciones económicas. Es la reserva que tiene mayor certeza para su extracción (Dirección General de Hidrocarburos, 2014).

[3] Las reservas probables son aquellas cantidades de recurso a una fecha dada, en áreas cercanas a yacimientos probados y determinadas por medio de estudios geológicos y de ingeniería de yacimientos (Dirección General de Hidrocarburos, 2014).

[4] Las reservas posibles son la cantidad estimada de hidrocarburos a una fecha dada que podría existir en formaciones identificadas por medio de estudios geológicos y de ingeniería, pero que aún no han sido verificadas (Dirección General de Hidrocarburos, 2014).

[5] Estas cinco reservas territoriales se encuentran en un proceso de adecuación, procedimiento establecido en la segunda disposición final de la ley n° 28736 y en la primera disposición complementaria y transitoria de su reglamento, Decreto Supremo n° 008-2007-MIMDES. Dicho procedimiento consiste en adaptar al marco legal vigente estas reservas, con el fin de que adquieran la condición de reservas indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

BP Statistical Review of World Energy
2015. *Statistical Review of World Energy*. Disponible en: goo.gl/ZmGffs

Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE)
2014. *Plan Energético Nacional 2014-2015*. Lima: Ministerio de Energía y Minas. 36 p.

Dirección General de Hidrocarburos
2014. *Libro anual de Reservas de hidrocarburos 2014 – Resumen ejecutivo*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

Dirección General de Hidrocarburos
2015. *Anuario Estadístico de Hidrocarburos 2014*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

Ministerio de Cultura (MINCUL)
2015. *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Lima: MINCUL. Disponible en: goo.gl/uNXhmr

mineriaonline.com.pe
2012. "Crecimiento económico del país depende básicamente de la minería". *mineriaonline.com.pe*. Disponible en: goo.gl/eYjZTE

Ministerio de Energía y Minas (MEM)
2016. "Perú: País Minero". Disponible en: goo.gl/FprQPD

PERUPETRO
2015. Portal institucional. Disponible en: goo.gl/brmsI2

Ríos Villacorta, Alberto
2013. "La cruda realidad del petróleo en el Perú". *esan.edu.pe.* [28 de marzo del 2013]. Disponible en: goo.gl/d3M0w6

Reyes, David
2012. "Abraham Chahuán: ´Negarse a la minería es negarle un futuro al Perú´". *gestion.pe.* [11 de abril del 2012]. Disponible en: goo.gl/CL7da

Radio Programas del Perú (RPP)
2015. "SNMPE: Sector minero energético es blanco de grupos violentistas". *rpp.pe.* [7 de abril del 2015]. Disponible en: goo.gl/45L9C5

Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH)
2013. *Libro Blanco de los Hidrocarburos*. Lima: SPH. 70 p.

LOS IMPACTOS ECONÓMICOS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA CRISIS DE LAS MATERIAS PRIMAS EN EL PERÚ

EPIFANIO BACA TUPAYACHI
MAGISTER EN ECONOMÍA
GRUPO PROPUESTA CIUDADANA
ebaca@desco.org.pe

RESUMEN / ABSTRACT

El Grupo Propuesta Ciudadana es un consorcio de organizaciones no gubernamentales que promueve el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales, así como de los gobiernos descentralizados, en la perspectiva de la democratización del Estado y la construcción de un proyecto de desarrollo territorial inclusivo. El presente artículo aborda los impactos económicos del fin del *boom* extractivo en el Perú, tomando, por un lado, algunos indicadores de nivel macro y, por otro, examinando el desempeño de las economías regionales en el contexto de desaceleración del crecimiento económico de los últimos dos años.

Grupo Propuesta Ciudadana is a consortium of non governmental organizations that promotes the protagonism of organizations and social movements, as well as decentralized governments, in the perspective of the democratization of the State and the construction of inclusive territorial development. This article addresses the economic impacts of the end of the extractive *boom* in Peru, using macro level indicators and examining the performance of regional economies in the context of the slowing economic growth of the last two years.

INTRODUCCIÓN

Los años con indicadores que lucían el desempeño boyante de la economía peruana repentinamente se van tiñendo de rojo con el surgimiento de déficits por todas partes. Realidad que le cuesta aceptar al Gobierno y a los defensores del modelo económico extractivista. En efecto, desde el año 2012 América Latina registra un proceso de desaceleración económica, con un crecimiento que fue disminuyendo de 3.1% el 2012 a 2.5% el 2013, para llegar a solo 1% el 2014. En el Perú se esperaba para el 2014 una tasa de crecimiento económico de 5%, pero apenas se alcanzó el 2.3%. Para el 2015, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ajustó a fines de agosto la tasa a la baja, pasando de 4.2% a 3% (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015). Cabe recalcar que, con ocasión de la Reunión Anual del Grupo Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), realizada en Lima, el FMI divulgó su proyección de crecimiento para el 2015 en 2.4% (*El País*, 7 de octubre del 2015)

Frente a la contundencia de estos datos, ya no queda duda de que la caída de los precios de los minerales y de los hidrocarburos representa el fin de un ciclo de auge económico y el inicio de otro que será de menor crecimiento, debido a la disminución de las inversiones y al encarecimiento del crédito, lo que traerá como consecuencia recursos fiscales más escasos. Diversos analistas coinciden en que si se continúa sin variar el modelo económico, durante los próximos años las economías registrarán tasas de crecimiento modestas (Mendoza, 2015; Seminario, 2015; Ganoza y Stiglich, 2015), lo que debería llevar a discutir alternativas para retomar el crecimiento económico. En contraste, desde los sectores económicos y políticos adeptos al actual modelo se observa una reticencia en aceptar esta realidad, insistiendo en políticas tributarias, laborales y socioambientales que favorezcan y flexibilicen aún más el camino para las inversiones extractivas.

No se debe dejar de mencionar que la desaceleración económica viene acompañada del deterioro progresivo de los indicadores macroeconómicos: el déficit creciente en la balanza comercial y en la de pagos. Ello, sumado al déficit que ya se observa en las cuentas fiscales, está ejerciendo una presión devaluatoria del nuevo sol. Por otro lado, también existe un impacto social que debe considerarse, pues la reducción del presupuesto de los Gobiernos subnacionales, combinado con un manejo más centralizado de los recursos públicos, está generando manifestaciones de descontento y protesta en las regiones más afectadas.

En el Perú se esperaba para el 2014 una tasa de crecimiento económico de 5%, pero apenas se alcanzó el 2.3%.

El presente artículo tiene por finalidad presentar información y análisis, en primer lugar, sobre los impactos económicos del llamado fin del superciclo de las materias primas en los principales indicadores de la economía nacional y, en segundo lugar, examinar la manera en la que las regiones del interior del país vienen comenzando a sentir los impactos de dicho proceso (sobre este punto, cabe recalcar que solo algunas regiones tienen una fuerte presencia de actividades extractivas en sus zonas, mientras que otras no, o es muy poca, por lo que dicho impacto será mayor en el primer grupo).

LAS SEÑALES DEL DETERIORO ECONÓMICO

La economía peruana, considerada hasta hace poco como un milagro económico, empieza a mostrar claros signos de deterioro en sus principales indicadores de desempeño. Confirmando la desaceleración económica iniciada el año 2013, el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) para el 2015 fue ajustado a 3%, entre otros factores, por la disminución de la inversión privada en -4.5% y el deterioro de los términos de intercambio para nuestra economía en -3.7%. Como consecuencia de ello, el déficit de la balanza comercial y la de pagos se ha ampliado, presionando la devaluación de nuestra moneda[1]. Es así que los ingresos fiscales del 2015 disminuyeron más de lo previsto (- 7.6% del PBI), ajustándose los del 2016 a la baja, lo que está llevando a que el presupuesto público sea financiado con un déficit fiscal superior al establecido por las reglas fiscales (-2.7% del PBI).

La importancia de las industrias extractivas en la economía nacional y regional

Veamos algunos indicadores sobre el desempeño de las industrias extractivas, y otros, que nos permitan ver sus efectos en las distintas dimensiones de la economía nacional y de las regiones del país.

Las exportaciones mineras alcanzaron en su mejor momento los US$ 27 361 millones el año 2011, representando el 59% del total exportado por el país. Para el 2014 el monto fue de US$ 19 336 millones, lo que significa una disminución del 30%, representando ahora el 50% del total exportado (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015a). (Ver el gráfico n° 1). Las exportaciones de gas natural, por su parte, también empiezan a mostrar cifras en declive por efecto de los menores precios internacionales. En ambos casos, la causa del declive es el progresivo deterioro de los términos de intercambio producto de la caída de sus precios en el mercado mundial (-5.4% el 2014 y -3.7% el 2015).

Como consecuencia de ello, se vienen produciendo crecientes déficits en la balanza comercial y en la de pagos, lo cual, asociado a la reciente devaluación de la moneda China, el Yuan, y al anunciado incremento de las tasas de referencia por la Reserva Federal de los Estados Unidos, está generando una fuerte presión devaluatoria del nuevo sol. Es así que, a pesar de las intervenciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en el mercado cambiario vendiendo dólares (US$ 11 000 millones de dólares en total), el nuevo sol se ha devaluado entre enero y agosto del 2015 en 14%, lo que trae consigo un aumento del riesgo inflacionario (Campodónico, 2015). Para el 2015 el déficit comercial será equivalente al 1.4% del PIB (US$ 2740 millones de dólares) y el de la balanza de pagos subirá hasta 4% del PBI (US$ 7787 millones). Ver el gráfico n° 2.

Las inversiones mineras, luego de experimentar un crecimiento sostenido durante 10 años, alcanzando su tope en el año 2013 con cerca de 10 mil millones de dólares, han empezado de declinar rápidamente. Según el BCRP, las inversiones mineras en el 2014 cayeron en -10.6% y en el 2015 lo harán en -13.8% (ver el gráfico n° 3). Hay sectores que señalan como principal causa de esta caída a los conflictos sociales y a la llamada "tramitología", incluyendo allí los permisos ambientales indispensables y el cumplimiento de derechos como el de la consulta previa a las comunidades indígenas y campesinas. Sin desconocer que dichos factores tengan alguna influencia, diversos análisis muestran que la principal causa de la caída de las inversiones mineras radica en la caída de los términos de intercambio, que ha reducido la rentabilidad de los proyectos, así como el incremento del costo del dinero en el mercado financiero.

Gráfico n° 1
Importancia relativa de las exportaciones mineras respecto al total exportado (millones de dólares)

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Gráfico n° 2
Perú: balanza comercial y términos de intercambio
(millones de dólares)

Fuente: BCRP.
Elaboración: GPC.

Gráfico n° 3
Inversión minera privada, 1996-2014
(millones de dólares)

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MEM).
Elaboración: GPC.

Cabe recalcar que la disminución de las inversiones en el sector minero es una tendencia mundial y que no solo ocurre en el Perú. Por ejemplo, entre el 2012 y el 2014 las inversiones en exploración minera en Canadá cayeron en 57%, en Australia 51%, en Chile 32% y en el Perú 46% (Navarro, 2015).

Si bien el aporte de la actividad extractiva al PBI ha sido creciente y significativo, ahora muestra signos de menor contribución. Estas actividades, conformadas por la minería y los hidrocarburos, alcanzaron su mayor contribución el año 2007 con el 14.5% del PBI. A partir de entonces, y más claramente desde la crisis financiera del año 2008-2009, su aporte tiende a disminuir de manera lenta, llegando al 12.5% el 2011 y al 11.7% el 2014[2] (ver el gráfico n° 4). Cabe señalar que alrededor del 75% de este aporte al producto PBI corresponde al sector minero y el 25% restante a los hidrocarburos.

En el plano fiscal, el aporte tributario de la minería y de los hidrocarburos a los ingresos fiscales (tributos

internos) ha venido disminuyendo constantemente, pasando del 29% el 2007 al 15% el 2014, lo que refleja bien el comportamiento del principal componente del aporte tributario minero: el Impuesto a la Renta (IR). Ver el gráfico n° 5. En términos absolutos, el IR de las empresas mineras –principal componente de los tributos internos del sector– pasó de S/. 8700 millones en el 2007 a S/. 2200 millones el 2014, lo que significa una drástica reducción de los recursos del canon minero que se obtienen de dicho impuesto (el canon minero equivale al 50% del IR).

Un tema de relevancia en la discusión sobre la tributación minera en el Perú tiene que ver con la diferencia que se observa entre la caída de las utilidades de las empresas comparada con la de los precios, es decir, mientras los precios de los minerales se redujeron en alrededor del 30%, el pago del IR se redujo en 75%. La pregunta que surge frente a estas cifras es: ¿es el incremento de los costos de producción otra variable que explica una caída tan fuerte de las utilidades? ¿Qué otros factores están identificados al respecto? La ausencia de información sobre los

Gráfico n° 4
PBI industrias extractivas (a precios constantes de 2007)
(millones de soles)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
Elaboración: GPC.

Gráfico n° 5
Tributos internos según actividad económica, 1998-2014 (en porcentajes)

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).
Elaboración: GPC.

costos de producción unitarios de las empresas imposibilita un debate que alcance respuestas a esta interrogante. Es en este contexto de opacidad y poca transparencia, características de este sector, que surgen dudas y sospechas razonables sobre si estas empresas, aprovechando el pánico de la crisis que enfrentan, están ejecutando prácticas de elusión tributaria conducentes al pago de menos impuestos[3].

¿Cómo ha evolucionado la renta capturada por el Estado por distintos conceptos (ingresos tributarios y no tributarios) en el contexto de caída de los precios de los minerales e hidrocarburos? Con el marco tributario establecido en los años 90 y vigente hasta el año 2011, fueron las empresas mineras las principales beneficiadas con la mayor parte de las rentas extraordinarias producidas en los años del *boom*, tal como ha sido documentado por diversos estudios (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015a; Campodónico, 2006). Así, el 2007, año en que los precios fueron buenos, el Estado capturó el 15% de la riqueza generada, mientras que las empresas mineras se quedaron con el 45% (el 40% restante son los costos totales). Cabe mencionar al respecto que los intentos por incrementar la participación del Estado en este rubro fueron neutralizados por los contratos de estabilidad jurídica que impidieron la plena aplicación de la ley de regalías mineras del 2005. De igual modo, bajo el segundo gobierno aprista, el año 2006 se logró negociar el llamado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo o Aporte Voluntario, que constituyó un fondo apenas equivalente a las regalías no pagadas por las empresas blindadas con los contratos de estabilidad (2300 millones de soles en cinco años)[4].

En lo que respecta a las medidas tributarias tomadas por el gobierno de Ollanta Humala en el 2011 –el impuesto especial a la minería y el gravamen especial a la minería–, estas llegaron a destiempo y fueron mal negociadas, por lo que su aporte a los ingresos ha sido marginal. Promulgadas luego de una negociación con las empresas, la primera medida aplica para empresas que no tenían contratos de estabilidad jurídica y la segunda para las que sí tenían, donde los ingresos obtenidos son para el gobierno nacional.

Finalmente, estas medidas tributarias dadas por el gobierno de Humala no cumplieron con el objetivo de su creación o, mejor dicho, lo hicieron solo parcialmente, principalmente porque su promulgación coincidió con el inicio de la caída de los precios y de las utilidades de las empresas, y porque en la negociación el Gobierno cometió el error de aceptar que esos pagos sean deducibles como costos a la hora de calcular la renta imponible, con lo cual disminuye el IR, teniendo ello un efecto negativo sobre el canon minero que reciben las regiones.

Así, el incremento neto de ingresos el año 2012, por las nuevas medidas tributarias, fue de S/. 1128 millones de soles, frente a los S/. 3000 ofrecidos por el Gobierno al momento de anunciar las medidas. De igual modo, el gravamen y el impuesto especial generaron S/. 1384 millones en dicho año, mientras que las regalías mineras disminuyeron en S/. 256 millones. Es así que para el año 2014 el ingreso generado por estas medidas fue de S/. 900 millones, y tal como están los precios, para el 2015 será menor.

En términos de cifras absolutas, la renta capturada por el Estado del sector minero creció de manera exponencial entre el año 2003 y 2011, con un bache el año 2009 producto de la crisis financiera internacional, teniendo como su principal componente el IR de tercera categoría. En el período más reciente del declive, dicha renta pasó de S/. 11 120 millones el 2011 a S/. 6077 el 2014 (las cifras del 2015 seguirán a la baja). Ver gráfico el gráfico n° 6.

Es importante recalcar que esta disminución de la renta minera capturada produjo un hecho inédito hasta ahora en el país. Que siendo la actividad minera económicamente mucho más importante en comparación con la de hidrocarburos, sus aportes al ingreso del Estado prácticamente se igualen. Así, el año 2013 las regalías más IR del sector hidrocarburos sumaron S/. 7543 millones, cifra muy cercana a la de los ingresos generados por la minería. Más aún, para el año 2014 los ingresos por hidrocarburos ya superan a los de la minería (S/. 7032 millones contra S/. 6077 millones, respectivamente), lo que puede cambiar producto de la fuerte disminución de la renta petrolera prevista para este año causada por la caída del precio del barril de petróleo de 96 dólares a menos de 50. En efecto, las regalías de hidrocarburos proyectadas para el 2015 son de S/. 800 millones que, comparadas con los S/. 2000 millones del año 2014, significa una disminución del 60%.

¿Cómo impacta esta situación en los ingresos de las regiones del país? Las regiones más impactadas con esta drástica reducción de los ingresos son las productoras de minerales e hidrocarburos, y al interior de ellas las municipalidades cuyos presupuestos son altamente dependientes de estos recursos. Así, para el 2015 en la región Loreto el canon petrolero se redujo en 50%, en Tumbes 46% y en Piura 36% (ver el gráfico n° 7), mientras que en Ancash el canon minero disminuyó en 42%, en La Libertad 29% y en Cajamarca 41%.

La recentralización del presupuesto público es otro de los efectos de la caída de los ingresos provenientes de las industrias extractivas. Durante los años de auge y, según la ley del canon, que establece la transferencia automática de recursos a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras, sus ingresos crecieron exponencialmente y permitieron una efectiva descentralización del gasto, especialmente de aquel destinado para las inversiones. En cambio ahora, producto de la caída de los ingresos del canon, se viene produciendo una tendencia inversa, de recentralización del presupuesto, la que es acentuada por

Gráfico n° 6
Renta minera capturada por el Estado entre el 2003 y el 2014
(millones de soles)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) - SUNAT.
Elaboración: GPC.

Gráfico n° 7
Las transferencias del canon petrolero 2010 - 2015 por departamentos
(millones de soles)

Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

la decisión política del gobierno de Humala de manejar desde el nivel central el íntegro del incremento presupuestal de los años 2014 y 2015, ascendente a S/. 12 000 millones y S/. 10 000 millones, respectivamente. Más aún, para el año 2016 se ha propuesto el proyecto de ley de presupuesto más centralista de los últimos 15 años (ver el gráfico n° 8). Así, desoyendo las demandas de las regiones impactadas para establecer mecanismos de compensación, el Gobierno ha optado por manejar los recursos mediante transferencias discrecionales a partir de un conjunto de fondos manejados desde el MEF y algunos sectores (como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local –FONIPREL–, el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales –FONIE–, el Fondo Mi Riego, el Plan de incentivos, etc.). (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014).

Finalmente, un hecho asociado a esta recentralización del presupuesto es lo que hemos denominado "la privatización del gasto público" (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014), proceso que se implementa a través de dos mecanismos que viene promoviendo el Gobierno: las Asociaciones Público Privadas (APP) y las Obras por Impuestos. A través de estos mecanismos se busca acelerar las inversiones públicas con el argumento de que las instituciones públicas de nivel nacional y descentralizado son ineficientes y que no están respondiendo a la necesidad de expandir el gasto público como estrategia de política contracíclica para enfrentar la desaceleración del crecimiento económico. Así, el 2013 se adjudicaron proyectos mediante la modalidad de APP por US$ 5000 millones, teniendo para los años 2014 y 2015 una cartera de grandes proyectos por US$ 10 000 millones. Por otro lado, los proyectos comprometidos por el mecanismo de Obras por Impuestos alcanzaron al mes de abril del 2015 un total de S/. 1550 millones de soles en 159 proyectos (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015b).

> La recentralización del presupuesto público es otro de los efectos de la caída de los ingresos provenientes de las industrias extractivas.

EL IMPACTO DEL FIN DEL SUPERCICLO EN LAS REGIONES

¿En qué medida la desaceleración del crecimiento económico que hemos descrito se viene manifestando en las regiones?, ¿cuál es el impacto de la drástica disminución de los recursos del canon en las

Grafico n° 8
Distribución del presupuesto público por niveles de gobierno (porcentajes)

Fuente: MEF.
Elaboración: GPC.

economías regionales? Estas son las interrogantes que intentaremos responder de manera exploratoria con la información disponible.

El dinamismo económico de las regiones que fue motivo de admiración y optimismo durante los años de auge empieza a dar señales de agotamiento. En un estudio reciente (Baca, 2015) resaltamos el hecho de que en el período 2011-2013 un grupo de diez regiones seleccionadas había registrado una tasa media de crecimiento anual de 5.8%. Asimismo, con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) calculamos que en el periodo 2007-2014 el PBI de las 23 regiones del país (sin incluir Lima) creció 38% en promedio, destacando el dinamismo económico de regiones como Cusco, Ica, Piura y Arequipa.

Sin embargo, desde mediados del 2014 empiezan a manifestarse señales de ralentización, e incluso de estancamiento, de las economías regionales, la que se estaría produciendo principalmente en el Norte del país y, en menor medida, en el Sur, tal como se puede observar en el gráfico n° 9. Ahí podemos observar que las regiones del Norte pasan de un crecimiento promedio de -1% en el cuarto trimestre del 2014 a -1.7% en el primer trimestre del 2015.

Para el primer trimestre del 2015 eran diez las regiones –de las 23 que tiene el país– que registraban un crecimiento negativo. En el período anterior eran seis. Esto estaría indicando que la desaceleración del crecimiento ya está presente en algunas regiones, comenzando por las cuatro antes indicadas (Loreto, Piura, Tumbes y Ucayali). ¿Son las regiones con importante presencia de actividades extractivas las que vienen registrando una mayor desaceleración de sus economías? Los datos muestran que no hay una correlación clara entre ambas variables, pues de las 10 regiones mencionadas la mitad o no tienen actividades extractivas o tienen muy poca. Ver el gráfico n° 10.

¿Cuáles son los factores que explican la desaceleración o el estancamiento de las economías regionales? Un primer factor presente en la mayoría de regiones es la disminución del gasto de inversión pública en los gobiernos descentralizados, tanto por los recortes presupuestales como por problemas en la gestión de las nuevas autoridades. Según el reporte de inflación del BCRP de mayo del 2015, el gasto de inversión de los gobiernos locales disminuyó en -43% y el de los gobiernos regionales en -35%, lo que tiene un importante impacto en el empleo y en la economía local, principalmente en aquellas regiones cuyos mercados son pequeños y dependientes del gasto público[5]. Estos datos parecen sugerir que estamos ante una tendencia decreciente de las inversiones públicas, ya que en el año 2014 las inversiones de los gobiernos regionales bajaron en -11%

Grafico n° 9
Crecimiento regional por zonas:
variación del Indicador Compuesto de Actividad Económica (ICAE) 2014
(en %)

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE).
Elaboración: GPC

respecto al 2013 y el de las municipalidades en -1%. Los reclamos de las autoridades locales y la protesta social creciente son un indicador del malestar que viene generando esta situación, tal como ocurrió recientemente en la región amazónica de Loreto, fuertemente impactada con la disminución del canon petrolero.

Un segundo factor tiene que ver con la disminución de las inversiones privadas (tanto en el sector extractivo –principalmente en exploración minera– como en otros sectores –como la construcción–), con la menor demanda por exportaciones, entre otros. A modo de ilustración, veamos la situación de algunas regiones que aporten elementos de respuesta a la pregunta planteada sobre su desaceleración económica. En la región Arequipa, con una importante producción minera, se registra un crecimiento negativo por tres trimestres consecutivos, siendo la construcción, la agricultura, la manufactura y la minería los sectores que marcan esta tendencia (Banco Central de Reserva del Perú, 2015). La región Lambayeque, que no tiene actividad extractiva, registró un crecimiento negativo durante un año, teniendo a la actividad agrícola, en particular a la producción de azúcar, como principal factor, y en menor medida el turismo, ambos afectando negativamente al empleo. En Piura, región petrolera, el empleo cae por cerca de un año asociado a la contracción de la construcción, de las inversiones públicas y a la menor producción de hidrocarburos, mientras que la producción agrícola muestra dinamismo.

Por otro lado, la región Tacna mantiene su dinamismo económico por la actividad minera y el turismo de servicios proveniente del norte de Chile. La región Junín sostiene su crecimiento económico basado en el proyecto minero Toromocho y en el sector electricidad, mientras que su actividad manufacturera se contrae por un año completo. Finalmente, la región amazónica de San Martín, donde no hay actividad minera ni petrolera, muestra cifras negativas de crecimiento asociadas a la caída de la inversión pública y a la producción de madera. Ver el gráfico n° 10.

A MODO DE CONCLUSIÓN

- Las cifras presentadas muestran claramente que la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos iniciada el año 2012 marca un punto de inflexión en la marcha de la economía peruana, cuyos principales indicadores van arrojando cifras en rojo. El crecimiento económico se ha reducido

Gráfico n° 10
Crecimiento regional: variación del ICAE 1T - 2015
(en %)

Nota: el Indicador Compuesto de Actividad Económica (ICAE) constituye un indicador de corto plazo que aproxima el comportamiento de las economías regionales.
Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE).
Elaboración: GPC

a la mitad, comparado con los años del auge de los *commodities*, producto de la disminución de las inversiones privadas, en particular las del sector extractivo. Las cuentas externas y las cuentas fiscales muestran déficits crecientes en un contexto económico internacional muy volátil.

- Lo anterior pone en evidencia la fuerte dependencia que tenía el llamado "milagro peruano" del ciclo de altos precios de las actividades extractivas, principalmente de la minería de cobre y de oro. Y que es poco probable que en el corto y mediano plazo la economía peruana retome mayores tasas de crecimiento si no se adoptan medidas para mejorar su competitividad y si no se implementan políticas promotoras de la diversificación productiva incorporando valor agregado e innovación tecnológica, tal como viene recomendando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e incluso el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

- La renta capturada por el Estado peruano de las actividades extractivas ha caído fuertemente a partir del 2012, impactando en los ingresos fiscales totales y en especial en los ingresos de las municipalidades y los gobiernos regionales. Así como las crecientes transferencias por canon contribuyeron a la descentralización del gasto de inversión en los años del *boom* minero, ahora se observa un proceso inverso de creciente recentralización del presupuesto por la reducción de los ingresos del canon y por la decisión política del Gobierno de centralizar el manejo del presupuesto público.

- Las regiones más impactadas con la reducción del canon petrolero en el 2015 fueron Loreto, cuyos ingresos se redujeron en 50%; Tumbes, con el 46%; y Piura, con el 36%. Mientras que por el lado de las regiones mineras, los ingresos del canon caen por tercer año consecutivo, siendo las más afectadas, en el último año, la región Áncash, en donde el canon minero disminuyó en 42%; La Libertad, con 29%; y Cajamarca con 41%.

- La desaceleración económica empieza a manifestarse con mayor claridad y con tendencia creciente en las regiones sin importar si estas tienen, o no, la presencia de alguna actividad extractiva, siendo la disminución del gasto público una de las causas principales que explica el menor crecimiento de las regiones. Asimismo, con diferencias entre regiones, se observan señales de declive en la construcción, en la agricultura y en la actividad manufacturera con efectos negativos sobre el empleo.

- Producto de la drástica reducción de los ingresos provenientes del canon los gobiernos descentralizados enfrentan varios desafíos, entre ellos, el de enfrentar una presión social por la ejecución de obras (y empleo) que ya no pueden atender al mismo nivel que antes, el mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos disponibles, el buscar apalancar recursos de los sectores del gobierno nacional mediante la formulación de proyectos de inversión consensuados, entre otros.

- La diversificación productiva es un desafío que compromete no solamente al gobierno nacional sino también a los gobiernos regionales y municipalidades, para lo cual se cuenta con un primer instrumento, el Plan Nacional de Diversificación Productiva, que debe ser más difundido y mejorado por el próximo Gobierno. Los gobiernos subnacionales, liderados por los gobiernos regionales, deberían hacer lo propio en cada territorio, de tal modo que una parte de los recursos provenientes de las actividades extractivas se destinen a este objetivo.

NOTAS

[1] Según el *Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2016-2018*, el déficit en cuenta corriente proyectado asciende a US$ 7787 millones de dólares, equivalente al 4% del Producto Bruto Interno (PBI).

[2] Cifra calculada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) basada a la tabla Insumo Producto, actualizada con base en el año 2007, lo que permite reflejar mejor la estructura de la economía peruana. En una versión antigua de esta tabla (de 1994), el porcentaje era menor.

[3] En ese sentido apunta la campaña que realiza la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD), basada en un reciente estudio sobre el caso de una empresa minera. Wiener Raúl y Juan Torres. 2015. *La gran minería: ¿paga los impuestos que debería pagar? El caso Yanacocha*. Lima: LATINDADD. 94 p.

[4] Estos recursos fueron gestionados por las mismas empresas mineras aportantes para financiar proyectos de inversión social, lo cual les permitió en la práctica sustituir sus gastos de responsabilidad social financiados con recursos propios.

[5] El reporte de setiembre del 2015 reitera la tendencia a la contracción de los gastos de capital, en particular en los gobiernos descentralizados.

BIBLIOGRAFÍA

Baca, Epifanio
2015. "El fin del *boom* extractivo y las economías regionales", en: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (ed.), *Perú Hoy. La divina tragedia*. Lima: desco. pp. 233-257.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
2015. *Informe de coyuntura y estadística de Arequipa. De mayo*. Lima: BCRP. 37 p.

Campodónico, Humberto
2015. "BCR: vendiendo dólares para ´salvar´ el modelo". *otramirada.pe*. [22 de setiembre del 2015].

Campodónico, Humberto
2006. *Cristal de mira 2002-2006. La economía peruana bajo la lupa*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Facultad de Ciencias Económicas. 404 p.

Instituto Peruano de Economía (IPE)
2015. *Indicador compuesto de actividad económica*. Lima: IPE.

Ganoza, Carlos y Andrea Stiglich
2015. *El Perú está calato*. Lima: Editorial Planeta. 168 p.

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2015a. *Reporte Nacional nº 19. Vigilancia de las Industrias Extractivas*. Lima: GPC. 108 p.

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2015b. *Obras por Impuestos, posibilidades y riesgos*. Lima: GPC. 24 p.

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2014. "Presupuesto público 2015 y los recursos para las regiones". *Nota de Información y Análisis nº 6*. [Octubre del 2014].

Mendoza, Waldo
2015. "Prosperidad falaz". *El Comercio*. [20 de agosto del 2015].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
2015. *Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018 Revisado*. Lima: MEF. 64 p.

Navarro, Moisés
2015. "¿Por qué caen las inversiones mineras en el mundo?". *Revista Poder*. [Setiembre del 2015].

Seminario, Bruno
2015. "Seguir con el modelo significaría ir hacia el desastre". *La República*. [2 de setiembre del 2015].

DEL SUPERCICLO A LA "CARRERA HACIA EL FONDO" EN EL PERÚ Y EN LOS PAÍSES ANDINOS

CARLOS MONGE
BACHILLER EN ANTROPOLOGÍA Y DOCTOR EN HISTORIA LATINOAMERICANA
DIRECTOR REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA - NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE
cmonge@resourcegovernance.org

RESUMEN / ABSTRACT

El ciclo de altos precios de las *commodities* significó para la región crecimiento económico con disminución de pobreza, al igual que impactos sociales e institucionales negativos en los territorios y sobre procesos previos de reforma del Estado. Hoy día los Gobiernos agravan esta situación pues compiten para atraer inversiones extractivas rebajando impuestos y regalías, recortando derechos de participación y consulta, reforzando el centralismo y debilitando estándares e instituciones ambientales.

The cycle of commodities´ high prices meant for the region economic growth with poverty reduction. But also institutional and social negative impacts on the territories and on previously existing processes of State reform. Today Governments aggravate this situation as they compete to attract extractive investments by lowering taxes and royalties, limiting rights of participation and consultation, reinforcing centralism and weakening environmental standards and institutions.

PRESENTACIÓN

El superciclo de las *commodities* ha terminado (Goldberg, 2015). Después de una década caracterizada por altos precios y una alta demanda por los minerales y los hidrocarburos en los mercados mundiales, China y el Asia han bajado sus tasas de crecimiento, cayendo la demanda y los precios (los minerales poco a poco desde el 2012 y el petróleo de manera brutal desde mediados del 2014), por lo que las economías de América Latina, que se especializaron en responder a esta demanda, están pagando ahora las consecuencias de su apuesta.

En respuesta al fin del superciclo, los Gobiernos de la región andina –que apostaron por la exportación de *commodities* como eje dinamizador de sus economías– se han embarcado ahora en una "carrera hacia el fondo" (que consiste en dar mayores incentivos a las grandes empresas mineras e hidrocarburíferas para que sigan invirtiendo pese a los precios bajos), compitiendo entre sí por atraer inversiones en hidrocarburos y minería mediante la rebaja de estándares ambientales, sociales y fiscales.

En este texto discuto dos ideas centrales relativas a los impactos del superciclo y de la "carrera hacia el fondo" en el Perú y en los países andinos: primero, que si bien el superciclo de las *commodities* trajo consigo crecimiento económico con disminución de pobreza, este crecimiento y estas mejoras sociales no son sostenibles, generándose desigualdades sectoriales y territoriales, afectándose procesos de reformas institucionales progresivas en marcha desde antes del superciclo. Segundo, que estos problemas se agravan ahora que nuestros Gobiernos apuestan por la "carrera hacia el fondo", debilitando y hasta retrocediendo en los procesos de reforma institucional, como la descentralización y el fortalecimiento de marcos institucionales ambientales para la participación y la consulta.

LOS IMPACTOS SOCIALES DEL SUPERCICLO Y DE LA "CARRERA HACIA EL FONDO"

Los años del superciclo han venido acompañados de un crecimiento alto y sostenido del Producto Bruto

Cuadro nº 1
América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento medio anual del PIB (promedio simple) por grupos de países clasificados según su especialización económica y tamaño, 1970-2012 (en porcentaje)

Grupos de países	1980-2012	1970-1979	1980-1989	1990-1996	1997-2002	2003-2008	2009-2012
Especializados en la exportación de minerales y metales	3.3	3	1.1	3.5	2.7	5.6	4.8
Especializados en la exportación de hidrocarburos	2.8	5.9	0.8	3.4	2.6	6.1	2.7
Especializados en la exportación de servicios	3.2	3	3.9	3.3	3	4.2	3.3
Economías grandes diversificadas	2.7	5.9	1.5	3.1	1.5	4.1	2.6
Especializados en la exportación de productos agrícolas y agroindustriales	2.7	5.1	1.3	3.3	2.6	4.9	3.3
América Latina y el Caribe	2.9	4.8	2.2	3.1	2.7	4.6	2.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013: 85.

Interno (PBI), mayores en los países más especializados en la exportación de *commodities* que en aquellos con economías más diversificadas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013: 85). Y con el crecimiento económico, ha venido la disminución de la pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014a: 15).

Este crecimiento económico con caída de la pobreza no resulta sostenible en el tiempo, por dos razones fundamentales. La primera, porque es dependiente de la continuidad de una alta demanda y precios de *commodities* por parte de las economías de China, el Asia y los países desarrollados en general.

La historia enseña que los mercados de *commodities* energéticos y minerales son muy volátiles, sujetos a alzas y bajas determinadas por la demanda de los grandes consumidores y la oferta de los grandes productores, estando fuera de control de los productores de segundo rango, como los de América Latina (Seminario, 2015).

Gráfico nº 1
América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2014

Fuente: CEPAL, 2014a: 15.

En este caso, los precios de los minerales comenzaron a caer desde el 2011 mientras que entre junio y diciembre del 2014 los precios internacionales de los hidrocarburos se derrumbaron (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015a: 27). Como resultado de ello, las proyecciones de crecimiento en la región se van a la baja, especialmente para los países más especializados en la exportación de *commodities* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015a: 43), siendo posible que se reviertan los avances logrados en materia de pobreza.

La segunda razón por la que el crecimiento económico con caída de la pobreza no resulta sostenible en el tiempo es porque genera grandes brechas internas de productividad y de acceso a empleos de calidad.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha documentado esta situación para Latinoamérica, donde se nota cómo la productividad por trabajador es mucho más grande en el sector Minas y canteras (que casi no genera empleos directos) y mucho más pequeño en sectores como el agropecuario, que emplean mucho mayor cantidad de personas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014b: 147).

En el caso peruano, este tema fue documentado de manera pionera por Jurgen Schuldt (2012). Un análisis similar está a la base de del Plan Nacional de Diversificación Productiva aprobado por el gobierno peruano en el 2014 (Ministerio de la Producción, 2014: 34-35).

Como se puede observar en el caso del Perú, a nivel nacional la mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA) está en actividades como la agricultura y el comercio, las cuales presentan niveles bajísimos de productividad, siendo esta mucho más alta en sectores como la minería y la manufactura. Un ejemplo extremo es el de una región más rural como Cajamarca, en donde la alta productividad está concentrada en la minería y los servicios públicos frente a una PEA de bajísima productividad en la agricultura y los servicios.

En nuestros países estas brechas de productividad se convierten en brechas de acceso a empleos de calidad. En efecto, los extensos sectores de baja productividad son economías de sobrevivencia pobladas de pequeñas unidades productivas informales que no están en condiciones de ofrecer empleos de calidad, en donde los trabajadores puedan acceder a los mismos

Gráfico n° 2
América Latina y el Caribe (15 países): valor agregado anual por ocupado, por rama de actividad, 2011 (en dólares constantes de 2005)

Fuente: CEPAL, 2014b: 147.

Gráfico n° 3
Valor agregado por trabajador y mano de obra empleada según sector, 2004 y 2012 (nacional)

Fuente: Ministerio de la Producción (PRODUCE), 2014: 34.

Gráfico n° 4
Valor agregado por trabajador y mano de obra empleada según sector, 2004 y 2012 (Cajamarca)

Fuente: PRODUCE, 2014: 35.

(b) Cajamarca

derechos básicos que gozan los sectores formales de la economía (horarios de trabajo, pago de horas extras, vacaciones, pensiones y seguridad social).

En el caso peruano, la data oficial muestra no solamente que el peso de la PEA informal sigue siendo enorme sino que se ha mantenido inalterado durante los años del superciclo (*Gestión*, 2014).

Un aspecto menos trabajado del superciclo es el de su impacto económico y social diferenciado en los territorios en donde se desarrollan las actividades extractivas.

En efecto, con base en la correlación positiva entre la data nacional sobre inversiones extractivas, crecimiento económico y caída de la pobreza, se afirma que las grandes inversiones en minería y en hidrocarburos son una vía rápida para que los territorios que contienen esos recursos naturales salgan de la pobreza y superen la desigualdad.

Sin embargo, comienza a crecer la evidencia de que esta es, en el mejor de los casos, una afirmación errónea y, en el peor de los casos, un contrabando intelectual e ideológico para justificar las inversiones extractivas que algunas poblaciones rechazan. Veamos al respecto alguna data del Perú.

En primer lugar, los territorios dedicados a la actividad extractiva no presentan necesariamente mejores indicadores de crecimiento que los territorios no extractivos. De hecho, si bien algunas regiones mineras y petroleras crecen más que el promedio, otras crecen menos, teniendo incluso, en general, que las regiones extractivas crecen menos que las regiones no extractivas.

En segundo lugar, en las regiones dedicadas a la minería y/o a los hidrocarburos se consolida una estructura productiva primaria, sin generar cadenas de valor que diversifiquen la oferta interna y que sienten las bases de un desarrollo equilibrado.

Al respecto, Mario Tello (2014) nos dice que:

> *(...) la evidencia indica que las medidas del capital natural han incidido positivamente en el crecimiento regional, el empleo de solo el sector primario, y la concentración de productos de exportación. De otro lado, la composición de las exportaciones presenta una alta concentración en pocos productos intensivos en el uso de RN, muy distantes unos de otros, altos niveles de productividad internacional relativos, y dispone de un enorme potencial de productos de exportación aún no explotados o descubiertos.* (Tello, 2014a: 2).

El mismo autor resume sus conclusiones señalando que:

> *La explotación de recursos naturales ha sido un factor determinante del crecimiento económico registrado durante los últimos quince años en el Perú. Al analizar las regiones donde se explotan estos recursos se ha encontrado crecimiento, pero no un desarrollo regional que genere empleo y diversificación productiva.* (Tello, 2014b: 42).

En cuanto al impacto social al interior de los territorios productivos, un análisis pionero de Javier Arellano (2011), con data de pobreza de nivel municipal, cuestionaba el mito del bienestar traído a territorios pobres por las actividades extractivas.

Una mirada más actualizada en el plano regional, con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llega a la misma conclusión, cuestionando el mito de minería + hidrocarburos = bienestar.

Grafico n°5
Producto Bruto Interno (PBI) por agrupación de departamentos (sin departamento de Lima)
Valores a precios constantes 2007 (variación porcentual entre el 2007 y el 2014)

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2015: 78.

Cuadro n° 2
Perú: PBI extractivo e IDH por regiones

	IDH 2003	IDH 2012	VARIACIÓN IDH
Amazonas	0.2708	0.3846	42%
Áncash	0.2825	0.4429	57%
Apurímac	0.2330	0.3444	48%
Arequipa	0.4267	0.5781	35%
Ayacucho	0.2330	0.3336	43%
Cajamarca	0.2367	0.3773	59%
Cusco	0.2771	0.4434	60%
Huancavelica	0.1725	0.2962	72%
Huánuco	0.1968	0.3746	90%
Ica	0.4108	0.5351	30%
Junín	0.3384	0.4539	34%
La Libertad	0.3333	0.4653	40%
Lambayeque	0.3797	0.4617	22%
Lima	0.5138	0.6340	23%
Loreto	0.2799	0.3977	42%
Madre de Dios	0.3332	0.5582	68%
Moquegua	0.4061	0.6215	53%
Pasco	0.2875	0.4114	43%
Piura	0.3056	0.4379	43%
Puno	0.2845	0.3942	39%
San Martín	0.2561	0.4408	72%
Tacna	0.4672	0.5553	19%
Tumbes	0.3615	0.5184	43%
Ucayali	0.2759	0.4324	57%

	PESO MINERÍA E HIDROCARBUROS EN PBI 2012
Amazonas	0.3%
Áncash	26.2%
Apurímac	0.5%
Arequipa	8.6%
Ayacucho	10.2%
Cajamarca	20.0%
Cusco	20.1%
Huancavelica	8.1%
Huánuco	3.1%
Ica	8.0%
Junín	9.9%
La Libertad	9.0%
Lambayeque	1.4%
Lima	0.7%
Loreto	3.6%
Madre de Dios	28.1%
Moquegua	19.0%
Pasco	44.2%
Piura	5.3%
Puno	5.3%
San Martín	0.0%
Tacna	12.0%
Tumbes	0.1%
Ucayali	1.7%

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2015.

Finalmente, un estudio del centro Bartolomé de las Casas del Cusco (Del Pozo, Guzmán y Paucarmayta, 2013), centrado en el impacto que la asignación local de recursos del canon minero tiene sobre el bienestar microeconómico (entendido como ingreso y consumo de los hogares), concluye que:

1) El canon minero incrementa el ingreso y el consumo de los hogares en el Perú. Sin embargo, los impactos positivos son heterogéneos.

2) Se ha encontrado evidencia de que el canon minero incrementaría la pobreza extrema. Además, basados en un análisis adicional sobre el impacto del canon minero en la distribución del ingreso familiar, se ha encontrado evidencia de que el impacto positivo del canon minero se concentra en los percentiles más altos (hogares menos pobres). Esta evidencia sugiere que el esquema actual para la redistribución del canon minero, vigente desde 2005, habría generado, o por lo menos exacerbado, la desigualdad del ingreso entre hogares en el Perú.

3) Se ha encontrado evidencia que sugiere que un mayor nivel de transferencias de canon minero incrementa el empleo público a nivel local, lo que implicaría que el mercado laboral local es un mecanismo de *pass-through* (transferencia) de los impactos del canon minero en el ingreso familiar, asumiendo que los gobiernos locales en contextos de transferencias extraordinarias de canon minero son los principales demandantes de fuerza laboral.

4) Respecto al impacto en el acceso a infraestructura social básica (servicios higiénicos y electricidad), se ha obtenido evidencia de que el canon minero incrementa el acceso a servicios higiénicos y a electricidad. Sin embargo, estos impactos positivos también son heterogéneos.

5) Se ha encontrado evidencia de que un mayor nivel de transferencias de canon minero, lo cual podría ser asociado con una mayor intensidad de las actividades mineras, implicaría un menor acceso al agua de los hogares rurales, lo que evidenciaría la relación de competencia por el uso de los recursos naturales, limitando la expansión de la infraestructura de acceso al agua.

En suma, la evidencia empírica disponible a la fecha para el Perú indica que, al observar comparativamente la evolución de la data regional sobre el peso de las industrias extractivas, el crecimiento económico, la productividad, el empleo y la caída de la pobreza, no existe una correlación positiva entre más actividad extractiva y mayor bienestar de las personas.

En la actualidad, terminado el superciclo por la caída en la demanda y los precios de nuestros *commodities*, el horizonte es de caída, freno y hasta retroceso en las tasas de pobreza: es posible que en los años que siguen las poblaciones que se quedaron fuera del crecimiento de las décadas pasadas no tengan ya ninguna posibilidad de hacerlo y que los sectores de quienes sí lograron dejar la pobreza extrema y la pobreza, y así sumarse a una nueva y precaria clase media, retrocedan a su situación previa.

En palabras de la CEPAL:

> *Desde un abordaje de la pobreza que sitúa la igualdad en el centro, debe advertirse que los avances en su reducción son frágiles y reversibles si no están acompañados por mecanismos de crecimiento económico inclusivo y sostenible, así como generación de empleo y trabajo decente, protección social y desarrollo sostenible que actúen contra la vulnerabilidad* (CEPAL, 2015:13).

LOS IMPACTOS INSTITUCIONALES

Visiones hegemónicas

Así como el superciclo alimentó un proceso de crecimiento insostenible en el tiempo y con desigualdades sociales y territoriales, las políticas de promoción de inversiones privadas y públicas en el sector extractivo han entrado en contradicción con tres procesos sustantivos de reforma del Estado que se habían iniciado antes del superciclo como tal. Nos referimos a la descentralización, los mecanismos de participación y consulta, y la construcción de institucionalidad ambiental.

Además, la actual "carrera hacia el fondo" no hace más que agravar los efectos negativos que el superciclo ya estaba teniendo sobre estos procesos de reforma institucional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina han logrado la hegemonía diversas perspectivas sobre el peso y los roles del Estado en nuestros países.

Inmediatamente después de la guerra ganó hegemonía la apuesta por la centralidad del Estado como ente regulador y como ente empresarial, equilibrando las asimetrías existentes entre nuestras economías nacionales y la economía internacional, así como entre los grupos de poder internos y las mayorías nacionales. El pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL fueron entonces preponderantes (Prebisch, 1949).

Después llegó el denominado Consenso de Washington con la primacía del mercado y de los agentes económicos privados en la toma de decisiones[1]. La aplicación de políticas públicas neoliberales en buena parte de la región fue la expresión de esta nueva hegemonía.

Pero desde fines de los años 90 se generó un nuevo consenso en torno a la importancia de las instituciones, expresado en la publicación del Banco Mundial, *Más allá del Consenso de Washington: las instituciones importan* (Burki y Perry, 1998). Como resultado de este nuevo consenso, se ponen en práctica en diversos países de la región procesos de reforma institucional para mejorar la eficiencia en las decisiones públicas, garantizar la agencia y voz de los ciudadanos, asegurar la transparencia y descentralizar la gestión púbica.

Ya durante el superciclo surgió una nueva hegemonía –certeramente bautizada como Consenso de las *Commodities* (Svampa, 2009)– que postula que la tarea fundamental del Estado es generar las condiciones adecuadas para atraer inversiones en el sector extractivo, subordinando a ese objetivo a todas las demás políticas públicas. Es solamente al interior de este consenso que existen diferencias respecto al rol del Estado y al reparto de la renta entre el Estado y los actores privados (Monge, en prensa).

Para fines de este análisis nos centraremos en la contradicción entre las políticas de promoción de las inversiones en industrias extractivas y los procesos de descentralización, participación y construcción de institucionalidad ambiental.

Superciclo y descentralización

En relación con la descentralización, los procesos de democratización de sociedades altamente autoritarias como las de América Latina y el Caribe frecuentemente fueron acompañados de procesos de descentralización como componentes de transiciones democráticas posteriores a periodos dictatoriales (Carrión, 2007).

En general, la idea era transferir capacidad de decisión a elites intermedias y locales respecto de las políticas y la gestión del presupuesto público, junto con responder más eficientemente a las demandas de inclusión y acceso a servicios públicos.

En la región andina, este ha sido el caso de Repúblicas unitarias como Bolivia, Colombia y Perú, las cuales han experimentado importantes procesos de descentralización que se iniciaron antes del superciclo, con avances y retrocesos durante el mismo, y que ahora se ven confrontados por los contenidos centralistas de la "carrera hacia el fondo".

En el caso del Perú, se trata de un proceso de democratización luego del gobierno militar de 1968-1980, que se lanzó en una primera fase frustrada entre el 1988 y 1992, y que está ahora en una segunda fase lanzada desde el año 2002, en el marco de una orientación fundamentalmente neoliberal.

Sin embargo, como ha ocurrido varias veces antes en la historia del Perú (Contreras, 2002), el superciclo ha alimentado más bien una tendencia centralista en cuanto a la gestión de las rentas generadas por las actividades extractivas y en cuanto a la toma de decisiones sobre las industrias de dicho sector.

En relación con la gestión de las rentas extractivas, primero la descentralización de las mismas, vía la Ley de Canon, fue limitada al Impuesto a la Renta (IR), cuando la Constitución Política del Perú se refiere a las rentas en general. De igual modo, y después la gestión de estas mismas rentas, se han visto crecientemente condicionada por medidas impuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En lo que se refiere a la toma de decisiones, desde la Ley de Bases de la Descentralización misma, promulgada el 2002, quedó claro que no había voluntad de transferir a los gobiernos regionales y locales

capacidad de toma de decisión en relación con la gestión del sector extractivo. Por ejemplo, el otorgamiento de concesiones, la negociación de contratos, la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), la fiscalización de los impactos ambientales, etc.

En Colombia y Bolivia ocurre básicamente lo mismo (Viale, 2015). En Bolivia se ha producido una profunda recentralización de la gestión de la renta extractiva al asignarse una parte importante de ella al financiamiento de las transferencias monetarias manejadas por el gobierno central, tales como la Renta Dignidad, el Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy de Padilla (Fundación Jubileo, 2015). En Colombia, como en el Perú, se han mantenido las decisiones clave en manos del gobierno central, generándose tensiones con los gobiernos subnacionales[2], aumentadas estas por la reforma del sistema nacional de regalías del año 2012, lo que ha significado una marcada recentralización de gestión de la renta extractiva (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2015).

Superciclo y la participación/ consulta

En 1994 el Perú ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los derechos de consulta y otros de los pueblos indígenas[3]. Pero, aparte de ratificar dicho convenio, en la práctica no se puso en marcha ningún proceso de consulta.

Recién a partir del 2009, como consecuencia de las huelgas indígenas contra las medidas promulgadas por el gobierno de Alan García –las "leyes de la Selva"[4], que derivaron en el llamado Baguazo de junio del 2009, que tuvo como saldo la muerte de 23 policías y 10 civiles (Álvarez y Silva, 2015)–, se reactivó en el país el debate sobre la necesidad de respetar el derecho de los pueblos indígenas de ser consultados sobre decisiones públicas con impacto en sus territorios y en sus vidas. Esto llevo a la aprobación por el Congreso de la República de la ley de consulta previa en el 2010, vetada por el entonces presidente Alan García, para luego, tras a una nueva aprobación congresal, ser promulgada por fin el 2011 (ley n° 29785).

Se abrió así entonces un proceso complejo y contradictorio de reglamentación y aplicación que aún está dando sus pasos iniciales. A la fecha se están llevando a cabo tres procesos nacionales de consulta (la ley forestal y de fauna, la política de salud intercultural y el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe), ocho regionales (siete sobre lotes petroleros y uno sobre hidrovías) y once locales (incluyendo lotes petroleros y áreas de conservación). Y así como en la práctica aún no se han iniciado ninguna de estas consultas, ya se anuncian dos consultas sobre proyectos mineros[5].

En otros países andinos, como Bolivia y Ecuador, la ratificación del convenio 169 de la OIT fue seguida no por leyes nacionales sino por dispositivos constitucionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas.

En el caso de Bolivia, la ratificación del convenio 169 de la OIT tuvo lugar en diciembre del año 1991, pero no fue reglamentada para su implementación hasta el año 2007. Dos años después, el 2009, la nueva Constitución boliviana le dio a la consulta el rango de derecho constitucional de los pueblos indígenas. En el Ecuador, el convenio 169 de la OIT fue ratificado en mayo de 1998, adquiriendo después, al igual que en Bolivia, rango constitucional al aprobarse la Constitución de Montecristi en el 2008.

Cabe recalcar en este punto que a pesar de que en ambos casos el convenio 169 de la OIT tiene rango constitucional, hay enormes trabas al pleno ejercicio de estos derechos constitucionales, en la medida en que para esos mismos Gobiernos que les dieron rango constitucional la extracción de hidrocarburos es la primera prioridad de las políticas públicas. Colombia constituye, en este caso, una excepción en la medida en que estos derechos se consagraron en la Constitución de 1990, ejerciéndose, por supuesto con todo tipo de limitaciones, desde esa fecha al presente (Pinto, 2014).

Superciclo e institucionalidad ambiental

El proceso de construcción de institucionalidades ambientales (a cargo del respectivo Ministerio del Ambiente, en la mayor parte de los casos) tomó fuerza en Perú, Colombia y Chile como resultado de la Cumbre Mundial Ambiental de Río de Janeiro del año 2002, donde se establecieron nuevos ministerios o consejos nacionales ya con el estatus de autoridades nacionales ambientales en los años inmediatamente posteriores a la mencionada cumbre.

En el caso del Ecuador, la creación había sido dos años antes, y en el caso de Bolivia, ocurrió recién en el 2006 con la creación del Ministerio del Agua (en respuesta a las "guerras por el agua" de los años previos), el que finalmente se convertiría en el Ministerio de Medio Ambiente y Agua el 2009[6].

Pero en todos los casos, con la excepción de Chile que ha seguido fortaleciendo su autoridad ambiental, este proceso de construcción de marcos institucionales se ha dado en permanente conflicto con la necesidad de poner las menores barreras posibles a las inversiones en el sector extractivo.

En el caso peruano, como veremos después, esta contradicción se vuelve dramática en el marco de la "carrera hacia el fondo".

Superciclo, "carrera hacía el fondo" y gobernanza en el Perú. Una síntesis

Una mirada global a la manera en cómo el superciclo entra en conflicto con estos procesos de reforma del Estado permite apreciar la existencia de una contradicción general entre el superciclo y una buena gobernanza del sector extractivo, contradicción agravada ahora por la "carrera hacia el fondo" como respuesta a la caída de la demanda y los precios por nuestras *commodities*.

Entendemos por "buena gobernanza" un sistema de toma de decisiones que sea multisectorial, multinivel y multiactor, donde se garantice que los múltiples actores públicos y sociales con mandato sobre los territorios participen en la toma de decisiones sobre los grandes proyectos extractivos (Monge, 2013).

En el caso peruano, vemos cómo han convivido de manera conflictiva la apuesta por las *commodities* junto con la necesidad de asegurar condiciones para la gran inversión en actividades extractivas, y el desarrollo de estos procesos de reforma del Estado, algunos incluso desde antes del superciclo (ver los gráficos n° 6 y n° 7).

En el gráfico n° 6 se puede observar la organización de la toma de decisiones en el sector extractivo en los años 90, después de la privatización del sector a inicios de esa década (centralizada y sectorializada) y sin ningún mecanismo de participación o de consulta.

Gráfico n° 6
La experiencia descentralista peruana (diseño de los 90)

Elaboración propia.

Gráfico n° 7
La experiencia descentralista peruana (diseño actual)

Elaboración propia.

En el grafico n° 7 se puede observar cómo se ha generado una nueva institucionalidad que incluye un Ministerio del Ambiente y un Ministerio de Cultura, antes inexistentes, así como gobiernos regionales, que recién aparecen, y gobiernos locales, que se fortalecen. A esto hay que añadir nuevos marcos institucionales para la participación y la consulta en temas relativos a las actividades extractivas.

Lo que hay que resaltar es que este proceso no ha sido ni lineal ni fácil, sino más bien plagado de marchas y contramarchas, así como de tensiones y conflictos internos, resultantes de la prioridad dada por los sucesivos Gobiernos a la promoción de inversiones extractivas.

Por ejemplo, la existencia misma de la ley de consulta previa resulta del conflicto entre las poblaciones indígenas amazónicas y el gobierno de Alan García en torno a las llamadas "leyes de la Selva". El enfrentamiento final con sus más de 30 muertos (el Baguazo) hizo evidente que estas normas debían de consultarse con las poblaciones indígenas, generándose los consensos necesarios para diseñar y después aprobar la mencionada ley. Después, la reglamentación de la ley fue lenta y muy conflictiva, generándose serias tensiones con las organizaciones nacionales indígenas, que empeoraron por las demoras en le elaboración y publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas. Y todo esto en medio de fuertes presiones desde las empresas mineras, la derecha política y la propia Presidencia de la República para bloquear las consultas en el sector minero.

De la misma manera, la creación el año 2012 del Servicio Nacional de Certificación de las Inversiones Ambientalmente Sostenibles (SENACE), ley n° 29968, como instancia del Ministerio del Ambiente para evaluar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), quitándole esta facultad al Ministerio de Energía y Minas (MEM), solo fue posible porque el conflicto en torno a Minas Conga hizo evidente que era un flagrante conflicto de interés que el mismo MEM, que promueve las inversiones, este a cargo de evaluar sus potenciales impactos ambientales. Es conocido que la creación del SENACE, y después su implementación, fue retrasada por la tenaz oposición del MEM y de las empresas privadas del sector. Lo mismo se puede decir del fortalecimiento progresivo de las capacidades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que pasó del MEM al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), y finalmente al MINAM[7].

Por el lado de la descentralización, como ya se ha dicho antes, esta se lanzó justamente al inicio del superciclo, aunque el gobierno central se reservó las decisiones relativas a los grandes proyectos y después hizo todo lo posible para controlar la gestión de las rentas entregadas a los gobiernos subnacionales en virtud de la Ley de Canon.

> Al observar comparativamente la evolución de la data regional sobre el peso de las industrias extractivas, el crecimiento económico, la productividad, el empleo y la caída de la pobreza, no existe una correlación positiva entre más actividad extractiva y mayor bienestar de las personas.

La "carrera hacia el fondo" en el Perú

Pero si durante el superciclo la apuesta por la inversión en actividades extractivas entró en contradicción con estos procesos de reforma institucional, la "carrera hacia el fondo" como respuesta de los Gobiernos a la caída de las inversiones en minería e hidrocarburos ha significado, en muchos casos, un ataque directo, frontal, contra estos procesos.

El caso del Perú es ilustrativo de esta situación. En efecto, como se puede observar en la tabla n° 1, entre junio del 2014 y mayo del 2015 se dieron cuatro paquetes de medidas destinadas a ampliar la estabilidad tributaria a proyectos extractivos, reducir la carga tributaria al sector empresarial en general, recortar las capacidades y el financiamiento de la OEFA, recortar las capacidades del MEM, acortar los plazos de aprobación de los EIA y simplificar otros procedimientos, facilitar la presencia de empresas privadas en tierras del Estado reclamadas como suyas por pueblos indígenas, etc.

Tabla n° 1
Las medidas legislativas de la "carrera hacia el fondo" en el Perú

	Proyecto de ley	Presentado	Aprobado	Ley	Principales medidas
Primer paquete	PL nº 3637/2014	6 junio del 2014	Publicada el 12 de julio del 2014	Ley n° 30230	Tributarias • Modifica el régimen de percepciones del Impuesto General a las Ventas (IGV) • Suspende discrecionalidad de la entidad recaudadora en materia elusiva • Crea nuevo contrato de estabilidad tributaria a los proyectos mineros con producción de más de 15 000 TM/día. Amplía a 15 años
					Ambientales: • Establece que la OEFA no puede cobrar multas por tres años desde la aprobación de la ley (solo se pueden aplicar sanciones de 50% de montos de multas) • Fondos cobrados por multas ambientales ya no van a financiar a la OEFA, sino al tesoro público • Creación de áreas protegidas, estándares ambientales y límites máximos permisibles ya no son aprobados por el MEM, sino por Decreto Supremo por otros sectores • Reducción de plazo para solicitar opiniones de los EIA de 60 a 45 días
					Dinamización de la economía con gasto público: • Aumento del presupuesto del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) • Creación del Fondo MIPYME para créditos a micro y pequeñas empresas
					Promoción de la inversión privada: • Cambios en el régimen de saneamiento de predios para inversión • Disposiciones para facilitar inversión privada en sector inmobiliario
Segundo paquete			11 de julio del 2014	Decreto de Urgencia n° 001-2014	Dinamización de la economía con gasto público: • Crédito suplementario para aumento del presupuesto de gobierno central, gobiernos regionales y locales • Aguinaldo extraordinario para funcionarios del sector público • Autorización temporal para usar recursos asignados a gasto de inversión para gasto de mantenimiento (para gobierno nacional y gobiernos regionales y locales) • S/. 4 millones para mantenimiento de locales escolares • Disponibilidad temporal de depósitos de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS)
Tercer paquete	PL nº 3690/2014	28 de julio del 2014	7 de noviembre del 2014 (publicada el 16 de noviembre)	Ley n° 30264	• Tributarias: • Depreciación acelerada • Cambios en IGV
			28 de julio del 2014	Decreto de Urgencia n° 002-2014	Dinamización de la economía con gasto público: • Incremento de remuneraciones (hasta S/.100) para profesores contratados por el Ministerio de Educación • Creación de bono de incentivo al desempeño escolar • Adelanto de bonificaciones a miembros de las Fuerzas Armadas y subsidios póstumos o de invalidez

Cuarto paquete			17 noviembre del 2014	Decreto de Urgencia nº 004-2014	Dinamización de la economía con gasto público: • Aguinaldo extraordinario para personal del sector público
			21 de noviembre	Decreto de Urgencia nº 005-2014	• Dinamización de la economía con gasto público: • Autoriza a gobiernos regionales y gobiernos locales a usar 40% de recursos de canon en mantenimiento de obras • Autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a adquisición de uniformes para la Policía a través de modalidad de núcleos ejecutores • Emisión interna de bonos soberanos
	PL nº 3941/2014 (5 de noviembre del 2014) y texto sustitutorio nº 4007/2014 (26 de noviembre del 2014)		18 noviembre	DS nº 314-2014 (modifica 312-2014)	Tributarias: • Da marcha atrás en su decisión de aplicar arancel cero a 1870 partidas (en DU 312-2014). Ahora se aplica a 1085 partidas • Disminuye la tasa del *drawback* (restitución del pago por aranceles) de 5% a 4% en 2015 y a 3% en 2016
			15 diciembre del 2014	Ley nº 30288	• Promoción de la inversión privada (promover el acceso de jóvenes al mercado laboral): • Beneficios tributarios a empresas que contraten jóvenes • Recorta beneficios laborales a los jóvenes (CTS, gratificaciones, etc.) • Estado asume costo de seguro social de jóvenes
			11 diciembre	Ley nº 30296 (publicada el 31 diciembre del 2014)	• Tributarias: • Bajar el Impuesto a la Renta (IR) de cuarta categoría de 10% a 8% • Bajar el IR de tercera categoría de 30% a 28% el 2015-2016, 27% el 2017-2018 y 26% el 2019 • Subir el impuesto a los dividendos de 4.1% a 6.8% el 2015-2016, 8% el 2017-2018 y 9.8% el 2019 (para empresas que no reinviertan utilidades en el Perú) • Aumento de 4 a 6 tramos de ingresos para pago de IR de quinta categoría, reducción para ingresos más bajos. Rango más alto (de 30%) se paga desde 197 600 soles anuales en vez de desde 231 800
			26 enero del 2015	Ley nº 30300	Deroga la ley nº 30288
			21 mayo del 2015	Ley nº 30327	Ambiental: • Crea la Certificación Ambiental Global (CAG) a cargo del SENACE (todos los títulos habilitantes en un mismo procedimiento administrativo) • Plazo de 150 días para CAG • Uso compartido de la línea de base ambiental • Simplificación de procedimientos para imponer servidumbres sobre terrenos eriazos de propiedad estatal para proyectos de inversión • Se establece plazo de 5 días hábiles luego de que se haya determinado el valor de la tasación como plazo para ejecutar una expropiación

Fuente: Viale y Monge, 2015: 278-280.

CONCLUSIONES

Frente al aumento de la demanda y los precios de las *commodities*, los Gobiernos de los países andinos han apostado por fomentar la mayor cantidad de inversiones posibles en hidrocarburos y minería.

Esta apuesta ha probado ser insostenible. Si bien nos trajo crecimiento con baja de pobreza y desigualdad, generó más brechas de productividad y otras distorsiones internas que la hacen inviable, a lo que se le ha sumado la caída de la demanda y de los precios, dándole su golpe de gracia. Por ello es previsible que pronto veamos retrocesos en materia de pobreza, empleo y desigualdad.

Esa común apuesta de nuestros Gobiernos (el Consenso de las *Commodities*, con sus matices privatistas y estatistas) ha entrado en conflicto con procesos de reforma institucional que venían de antes del superciclo: la descentralización, la institucionalidad ambiental y la participación y consultas indígenas.

La actual "carrera hacia el fondo" no está haciendo más que agudizar esa tensión. En lugar de buscar una rápida diversificación productiva acompañada de una reforma tributaria, el empeño de nuestros Gobiernos es de compensar con mayores volúmenes de exportaciones lo que han perdido por unidad. Como resultado, flexibilizan los estándares y procedimientos ambientales para sacar adelante las inversiones de manera más fácil y más rápida, haciendo lo mismo con los procesos de consulta, mientras la descentralización se paraliza o retrocede y se reducen los impuestos y las regalías.

En suma, la "carrera hacia el fondo" no está más que agravando los aspectos negativos del superciclo de las *commodities*, sin crear las condiciones para un cambio de fondo en la apuesta primario exportadora hasta ahora vigente. Es más urgente que nunca abrir más bien el debate sobre un nuevo enfoque que combine la diversificación productiva con el relanzamiento de procesos de reforma institucional que aseguren la mejor gobernanza de los recursos naturales en nuestra región.

NOTAS

[1] Una buena descripción del origen de este concepto, de las políticas que inspiró y de su devenir posterior pueden encontrarse en: goo.gl/Yha8D

[2] Existe un fuerte debate en curso alrededor del mandato de la Corte Constitucional sobre la necesidad de que el gobierno central coordine con los gobiernos subnacionales las decisiones relativas al sector extractivo, mandato que no se ha logrado poner en práctica.

[3] Op Cit.

[4] Suma de decretos emitidos por el Gobierno central que apuntaban a facilitar el ingreso de inversionistas privados a territorios comunales indígenas. Ver al respecto: goo.gl/rswnZc

[5] Ver el detalle en: consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/

[6] Información recogida por el equipo del Natural Resource Governance Institute (NRGI) América Latina en el marco de una investigación en curso sobre el impacto del superciclo sobre las instituciones en América Latina.

[7] Para más detalles sobre la OEFA, puede verse: www.oefa.gob.pe/que-es-el-oefa

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, María Isabel y Renzo Silva
2015. "Baguazo: radiografía de un conflicto que tras seis años aún no tiene culpables". *larepublica.pe.* [5 de junio del 2015]. Disponible en: goo.gl/KzaRY8

Arellano, Javier
2011. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en las regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 324 p.

Burki, Shajid Javed y Guillermo Perry
1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D.C.: World Bank. 168 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2013. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago de Chile: CEPAL. 222 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2014a. *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile: CEPAL. 298 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2014b. *Pactos por la Igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2015a. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL. 206 p.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2015b. *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. 182 p.

Contreras, Carlos
2002. *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 35 p. [Documento de trabajo n° 127].

Del Pozo César, Esther Guzmán y Valerio Paucarmayta
2013. *¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex-post) y esquemas alternativos (ex-ante) de re-distribución del canon minero, elementos para el debate*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas (CBC). 107 p.

Carrión, Fernando
2007. "Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después", en: Fernando Carrión (ed.), *La descentralización en Ecuador*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). pp. 31-55.

Fundación Jubileo
2015. *Gobernanza en el Sector Hidrocarburos*. La Paz: Fundación Jubileo. 19 p.

Fundación Foro Nacional por Colombia (FFNC)
2015. *El Sector Extractivo en Colombia 2014*. Bogotá: FFNC.

Gestión
2014. "INEI: El 74.3% de empleados en el Perú es informal". *gestion.pe.* [4 de junio del 2014]. Disponible en: goo.gl/rs426H

Goldberg, Shelley
2015. "The end of the commodity super cycle". *wallstreetdaily.com.* [1 de setiembre del 2015]. Disponible en: goo.gl/kPFdsz

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2015. *Vigila Perú 19*. Lima: GPC. 107 p.

Ministerio de la Producción (PRODUCE)
2014. *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: PRODUCE. 125 p.

Monge, Carlos
2013. "Las industrias extractivas y la gobernanza democrática de los territorios". *Quehacer* 190: 80-87

Monge, Carlos y Claudia Viale
2015. "Industrias Extractivas. Continuismo y carrera hacia el fondo", en: desco - Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo (ed.), Perú Hoy. *La divina tragedia*. Lima: desco. pp. 259-283.

Monge, Carlos
(en prensa). *Recursos Naturales, Neo Extractivismo y Caudillismo Progresista en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Pinto, Vladimir
2014. *El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa - Conceptos Generales, Contexto Político y Grado de Aplicación en América Latina*. Lima: Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP).

Prebisch, Raúl
1949. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL. 64 p.

Seminario, Bruno
2015. *El desarrollo económico peruano en la era moderna.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). 1300 p.

Schuldt, Jurgen
2012. "Futurologia de la economía política peruana", en: Bruno Seminario, Cynthia A. Sanborn y Nikolai Alva (eds.), *Cuando despertemos en el 2062: Visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacifico. pp. 73-116.

Tello, Mario
2014a. *Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú. Informe final*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). 68 p.

Tello, Mario
2014b. "Podemos hablar de la maldición de los recursos naturales en el Perú?". *Revista Economía y Sociedad* 84: 42-48.

Svampa, Maristella y Mirta Antonelli (eds.)
2009. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos. 320 p.

Viale, Claudia
2015. *Distribución de la Renta de la Industrias Extractivas a los Gobiernos Subnacionales en América Latina. Análisis Comparativo y Tendencias*. Lima: Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE-PUCP). 62 p.

EL AGUA EN LOS ANDES, BIEN COMÚN DE LOS PUEBLOS: MINAS Y AMENAZAS DE AYER Y HOY

CLAUDE AUROI
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS
PROFESOR HONORARIO DEL GRADUATE INSTITUTE GINEBRA, SUIZA.
claude.auroi@graduateinstitute.ch

"La seguridad hídrica que ha sido siempre una condición
para que exista una civilización y un estado,
ha comenzado a perderse en muchos países"
(Oswaldo de Rivero)

RESUMEN / ABSTRACT

Haciendo numerosas referencias académicas, Auroi narra la experiencia peruana extractivista de los últimos 50 años, el vínculo Estado - sociedad civil y recupera la historia de dos casos emblemáticos de empresas mineras, Antamina y Southern Perú, al norte y sur del país, explicando la problemática y consecuencias de una minería contaminante que afecta el uso del agua. Así mismo, narra la disconformidad de las poblaciones frente a la minería, la intervención de distintos gobiernos en los conflictos y rescata las formas organizativas de la población andina, desde épocas incaicas hasta la actualidad, las cuales asumen el elemento agua como un bien común.

With numerous academic references, Auroi narrates the Peruvian extractivist experience of the last 50 years, the State - civil society link and recovers the history of two emblematic cases from the mining companies, Antamina and Southern Peru, to the North and to the South of the country, explaining the problems and consequences of a contaminating mining industry that affects the use of water. In addition, he narrates the discomformity of populations regarding mining, the intervention of different governments in conflicts and retrieves organizational forms of the Andean population since the time of the Incas to the present, all of which assume water as an element of common good.

INTRODUCCIÓN

El enfoque del extractivismo en los Andes, así como en otras partes del mundo, abarca una serie de factores en cuanto a sus efectos económicos y sociales sobre el bienestar de la población y sobrepoblaciones en pobreza. (Bebbington, 2009; Hinojosa, 2011; De Echave y Torres, 2005; De Echave, 2009).

A pesar de ello, el tema del uso y abuso del agua es tomado en cuenta pocas veces por la minería. Un ejemplo de eso es que, si bien existen varios estudios acerca de los sistemas hidráulicos andinos de la Costa (Kosok, 1965; Murra, 1975 y 2002) y de la Sierra (Mitchell y Guillet, 1994; Gelles, 2002), la gran mayoría no toman en cuenta los efectos ambientales del uso del agua de las distintas actividades mineras y de tipo industrial.

Igualmente existen estudios antropológicos sobre comunidades y de agroecosistemas andinos (Mayer, 2004; Gonzales de Olarte, 1987), pero son limitados en tanto hacen referencia a la escasez del agua y a su uso en el trabajo agrícola, así como investigaciones que vinculen el agua y su uso siguiendo el calendario agrícola y de "faenas, de minkas o de aynis".

Paul H. Gelles (2002) realizó un estudio en una comunidad de Arequipa donde presentó una visión completa de aspectos técnicos, sociales y de rituales del manejo del agua, ofreciendo así una descripción de los sistemas hidráulicos incaicos de culturas costeñas. Otro trabajo al respecto es el realizado por Rodrigo Montoya *et al.* (1979) en Puquio, que permitió observar el sistema estatal promovido por la reforma agraria de 1968, la cual impuso prácticas agrícolas tradicionales.

Cabe recalcar que la existencia de fuentes de agua fue un bien compartido por los habitantes de caseríos y comunidades desde tiempos antiguos, lo que se reflejaba en la realización de muchos rituales al respecto. Según Guamán Poma de Ayala: "En este mes (octubre) sacrificaban a las huacas, principales ídolos y dioses, para que les enviasen agua del cielo (...)" (Poma de Ayala, 1615: 229), a lo que añade que todo el mundo debía llorar, hasta los "enfermos, cojos y ciegos", que ataban a animales en la plaza y no les daban de comer hasta que "lloren".

El agua sirve, en primer lugar, para la agricultura, para la producción de alimentos. El uso doméstico va en segundo lugar. Es importante anotar que los Andes no tienen abundante agua y que en ciertos períodos las sequías amenazan los cultivos, (Lausent-Herrera, 1986; Claverías y Manrique, 1983) al igual que las fuertes lluvias (entre enero y marzo) y los desbordes de los ríos (que destruyen los sembríos), siendo frecuentes catástrofes naturales acentuadas, como con el Fenómeno del Niño. Y si bien dichos fenómenos naturales han estado presentes desde siempre en los Andes, con mayor o menor intensidad durante las últimas décadas, fueron controlados desde tiempos ancestrales de modo colectivo por las comunidades, las cuales constituyeron eficientes sistemas de mantenimiento y cuidado colectivo de su entorno.

En tiempo de los incas se priorizaba el uso del agua para el riego de los cultivos trayéndola desde las alturas, lo que era tarea comunitaria dada la dificultad del trabajo. Para ello se construyeron andenes y obras hidráulicas gigantescas (Ravines y Solar la Cruz, 1980: 69-81)[1].

Este orden y distribución, generado por todo un sistema social, contó con personal dedicado a esta tarea:

> *(...) nombraban juez de las aguas llamado* cilquiua. *Este repartía a los señores y a los pobres; sin hacer falta repartía y así comían todos en este reino. (...) Y así los alcaldes y jueces de las acequias han de tener cuidado más con los pobres de cada pueblo que reparta igualmente porque no se le pierda sus sementeras de los pobres. Porque los ricos, y los que pueden, suelen quitarles el riego del agua.* (Poma de Ayala, 1619: 1058).

Así mismo, el Inca Garcilaso de la Vega (1609) destaca ese carácter equitativo y solidario de la repartición del agua bajo el gobierno inca:

> *En las tierras donde alcanzaba poca agua para regar, la daban por su orden y medida, como todas las mas cosas que repartían, porque entre los indios no hubiesen rencilla sobre el tomarla; y eso se hacía en los años escasos de lluvias cuando la necesidad era mayor. Medían el agua, y por experiencia sabían que espacio del tiempo era menester para regar una fanegada de tierra;*

> *y por esta cuenta daban a cada indio las horas que conforme a sus tierras había menester holgadamente. El tomar el agua era por su vez, como iban sucediendo las hazas, una en pos de otra, no era preferido el más rico, ni el más noble, ni el privado o pariente del curaca, ni el mismo curaca, ni el ministro o gobernador del rey* (Garcilaso, 1609: 54).

La visión de Garcilaso en cuanto a la equidad es seguramente más idílica que la de Guamán Poma, aunque queda claro que bajo el régimen de los incas hubo un control social de la distribución del agua. Ya en la Colonia y en la República aparecieron las desigualdades, las cuales fueron incrementándose, pues los más pudientes de las comunidades tomaban el control del manejo del agua y de su distribución. Tanto en la Colonia como en la República su lógica de distribución estuvo basada en las mitades tradicionales del mundo andino, harán y hurin (partes de arriba y de abajo de la comunidad), para organizar la tenencia y el uso del agua. Cada mitad tenía su regante, llamado por ejemplo en Cabanaconde, Arequipa, *yacu* alcaldes, alcaldes del agua (Gelles, 2002:114), dependientes de una Comisión de Regantes de la Comunidad, nombrada por la Asamblea de Comuneros con puestos honoríficos. Recién en 1968 la reforma agraria implementó un sistema más unificado a lo largo de todo de todo el Perú, con una organización uniforme.

HACIENDAS Y REFORMA AGRARIA: 1968

Con el avance de las haciendas, especialmente a fines del siglo XX, se produjo el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en lugares con distintos ecosistemas de altura (Tamayo Herrera, 1982: 20), llevando a la apropiación del recurso, privatizándose. Bajo la revolución del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), el agua se volvió (nuevamente) un elemento de bien común de las comunidades, transformando el sistema hacia la propiedad social, para lo que se crearon las cooperativas de producción o las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS), estructuras organizativas gestionadas por las comunidades pero sin acceso automático a las tierras ni al agua (Auroi, 1980), lo que generó un gran descontento. Se provocó luego una "contrarreforma agraria", desarrollada en 1980, suprimiendo cooperativas y entregando tierras a comunidades campesinas (Auroi: 1993). El manejo del agua, tarea de índole colectiva, supuso una organización para saber aprovecharla equitativamente controlando su uso.

El carácter de bien común del agua (pero que es fraccionable) es considerado, sin embargo, un factor de fragilidad social si su distribución es privatizada o si es aprovechada para usos no directamente útiles para las comunidades.

La Ley General de Aguas (Decreto Ley n° 17752) del año 1969, introdujo una nueva estructura de regulación del agua, de carácter colectivo en la limpieza y distribución de canales (Montoya, 1979: 75-87). Para Montoya: "El agua pasa a ser controlada por una Junta de Usuarios elegida, no por los comuneros, sino por los propietarios de tierras de cultivo de riego –los regantes–" (Montoya, 1979: 75).

El sistema establecido en la mencionada ley introdujo, o reforzó, elementos de desigualdad social ya existentes en las cuatro comunidades de Puquio estudiadas: con los *mistis*[2] de un lado, que contaban con la propiedad de terrenos mayores a seis hectáreas (14% del total, con 71% de los terrenos); con los dueños de propiedades medianas, propietarios de entre dos y seis ha (28% del total, con 18% de extensión); con los minifundistas, con tierras de menos de dos hectáreas (57% del total, con 10% de tierras); y con los campesinos sin tierra (Montoya, 1979: 63). El nuevo sistema de manejo del agua suponía que todos estuvieran adscritos a la faena de limpieza de acequias, aunque los *mistis* podían escapar de esta obligación pagando jornales en dinero. Además, las otras tareas a realizar, como la construcción y ensanchamiento de canales, obedeció al mismo sistema de faenas desiguales, donde finalmente eran los más pobres quienes realmente trabajaban.

El Estado, a través de dicha ley, introdujo una cuota de "derecho a control" para los regantes y bonos diarios de regadío, con lo que se dio continuidad a las formas sociales existentes, pero dentro de un nuevo sistema.

> *La Ley de Aguas en su aplicación ha hecho uso de las formas tradicionales, pre-existentes, de la organización del agua. Por esa razón, hay*

entre la institución comunal y la institución de los regantes una relación estrecha que muchas veces las confunde en la apariencia. En este sentido, (...) las nuevas autoridades repartidoras siguen siendo llamadas de varayoqs, *aunque ya no sean autoridades de la comunidad, sino de una institución subordinada al Ministerio de Agricultura.* (Montoya, 1979: 81).

MINERÍA: SIGLOS XIX-XX

El precario equilibrio entre el campesinado, los suelos y el uso del agua en los últimos tiempos se ha degradado cada vez más desde la década de los noventa del siglo XIX. La minería es en parte responsable de dicho proceso de degradación, pero no el único. Los Estados también son responsables, así como la intensificación agrícola (que utiliza el agua y el riego por aspersión), el crecimiento urbano y el agua a domicilio (lo que implica la construcción de reservorios de altura para las ciudades, con sistemas de filtración y de limpieza).

La exploración minera de gran escala e internacional ha generado una nueva etapa de despojo de las fuentes de agua. Si bien la minería en los Andes no es un fenómeno nuevo, pues existe desde la Conquista con el oro y la plata[3], es a partir del siglo XIX que se empezó a extraer otros minerales (como el zinc y el tungsteno), para lo que se construyó la línea del ferrocarril a La Oroya y al Valle del Mantaro, vía que logró vincular zonas de Sierra y Selva hacia el mercado urbano junto con otras vías.

MINERÍA DEL SIGLO XX-XI

Desde 1990 hubo una mayor escasez de agua debido al intenso auge de la demanda minera. Con la llegada de modernas técnicas de extracción mineral empeoró la presión sobre las comunidades, utilizándose el agua de las alturas, desviando el curso de los ríos o bombeando agua de las lagunas. Además, hubo una mayor contaminación con relaves y metales pesados, contaminando fauna y flora (los relaves son llevados a grandes pozos o los echan en las quebradas profundas con la ilusoria creencia de que así se van a quedar estáticos, mientras que con la lixiviación natural las moléculas de metales y productos químicos llegan a los ríos hacia abajo y hasta el mar).

CONFLICTOS: COMUNIDADES - SOCIEDAD CIVIL VS. COMPAÑÍAS MINERAS Y ESTADO

Se presentará a continuación el análisis de dos minas: la de Toquepala en Tacna (1953) y la de Cuajone en Moquegua (1970), explotadas ambas por la empresa Southern Perú Copper Corporation.

En Tacna, la Southern solicitó licencia de explotación de aguas superficiales de la laguna Suche, de la Quebrada Tacalaya y de la Quebrada Honda (Capaj, 2014: 28) para el uso poblacional del asentamiento minero (510 l/s), aunque según los comuneros la empresa destinaba 496 l/s al uso minero, lo que sería ilegal (Capaj, 2014: 30).

En ese entonces, se le concesionaron 12 pozos en la cuenca Locumba de 1130 l/s de volumen, con 790 l/s del acuífero Huaytire, para uso minero, poblacional y energético. Sin embargo, en 1994 se le rebajó el volumen autorizado a 310 l/s proveniente del acuífero Tinajones (Moquegua) y 190 l/s fueron desviados a Cuajone desde la zona de Tacna. Según la Ley General de Aguas, el trasvase de agua de una cuenca a otra es ilegal (Ley General de Aguas, artículo 7).

Esta iniciativa tomada por el administrador de la cuenca Locumba (Capaj, 2014: 31-33), redujo el volumen de agua para Tacna significativamente. El agua utilizada para la ciudad de Tacna es de 790 l/s para 300 mil habitantes, mientras que la empresa minera utiliza 510 l/s para una población minera de 1200 personas, donde se sabe la mayor parte no se usa para la población sino para el proceso de extracción minera. Es por ello que los comuneros exigen la devolución del agua de la laguna Suche y de las quebradas al uso agrícola y poblacional de la provincia de Candarave (Tacna). En 1995 fue otorgado para su explotación el acuífero de Vizcachas, con 360 l/s para el Proyecto Especial Tacna y 320 l/s para el uso de poblaciones agrícolas e industriales, esta última porción destinada en realidad a la empresa minera (Capaj, 2014: 35).

Durante los 53 años de operación la empresa minera Southern Perú Cooper Coorporation (SPCC), ha explotado de manera irracional 862 550 millones m^3 de aguas superficiales y 885 412 millones de m^3 de aguas subterráneas, lo que suman 1 747 962 millones de m^3, es decir, han explotado más de dos veces la capacidad que almacena la Laguna Aricota (826 millones) lo que representa un valor incalculable en términos económicos, sociales y ambientales.

CONSECUENCIAS.- Esos caudales de agua dulce, se convirtieron en relaves tóxicos que degradaron las tierras de las quebradas interandinas, el litoral y las tierras de cultivo de los pueblos indígenas, lo que constituye un caso típico de racismo ambiental, en donde la empresa minera se lleva lo mejor de las aguas para industrializar oro y cobre, dejando a los territorios indígenas convertidos en botaderos tóxicos y contaminado su medioambiente (Capaj, 2014: 36-37).

El precario equilibrio entre el campesinado, los suelos y el uso del agua en los últimos tiempos se ha degradado cada vez más desde la década de los noventa del siglo XIX.

POZOS DEL AYRO EN TACNA

El caso de los Pozos de Ayro en Ancomarca, Tacna, está ligado a la problemática de la mina de Toquepala (mina de cobre implantada en el sur del Perú el año 1953) y a la de la mina de oro MINSUR.

Este caso es una clara muestra de la implicación del Estado en el despojo del agua comunal, sin respeto a la Ley General de Aguas y a la Ley de Recursos Hídricos, Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, Decreto Legislativo n° 613 de septiembre de 1990.

En la región Tacna, en la década de 1950, y en favor de Toquepala, el gobierno peruano desvío el cauce del río Uchusuma, afectando directamente los humedales de la zona. En 1970, también favoreciendo a la mina, el Estado perforó cuatro pozos para extraer agua subterránea en la zona de Patajpujo, llamados los pozos de Ayros, provocando con esto la merma de los bofedales y de los pastizales existentes. Para abastecer la ciudad, se perforaron nuevos pozos sin contar con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), afectando con ello otras 10 mil hectáreas de campos.

En 1994, y en oposición a la construcción de 50 nuevos pozos, se dio un enfrentamiento entre comuneros y las fuerzas combinadas de la Policía y las Fuerzas Armadas, que concluyó con el asesinato del alcalde Juan Cruz Quispe. Pese a la tensa situación, las protestas de la población no menguaron. Incluso hubo quejas internacionales frente al Comité de Derechos Humanos (CCPR) que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de las Naciones Unidas, en diciembre del 2004, y ante el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE). La queja ante el CCPR comprendió varios aspectos, obteniendo como resultado un dictamen el 2009.

El dictamen dado reconoció que el desvío de aguas autorizado por el Estado tuvo un impacto muy negativo en el modo de vida y economía de la comunidad, así como de la autora de la queja. La CCPR: "observa que dichas afirmaciones no han sido contestadas por el Estado parte (el Perú) que se ha limitado a justificar la presunta legalidad de la construcción de los pozos del Proyecto Especial Tacna".

Después del dictamen de la CCPR el 2009, pasaron unos años sin sucesos, hasta que un consorcio de asociaciones indígenas y la Organización de Pueblos Aymaras, Quechuas y Amazónicos (OBAAQ - PERÚ), junto al Comité de Defensa de los Recursos Naturales de Ancomarca, todos bajo la denominación CAPAJ (Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos), presentaron en agosto del 2014 un informe alternativo a la 85° Sesión del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en Ginebra. Pese a la presentación de dicho informe, en la actualidad todo continúa igual en la zona afectada, es decir, la explotación minera, la contaminación de las aguas y la desaparición de los bofedales.

AL NORTE DEL PERÚ: YANACOCHA EN CAJAMARCA

El yacimiento aurífero de Yanacocha es considerado el más grande de América Latina. Ubicado entre los tres y cuatro mil metros de altura, es explotado por la minera Yanacocha, un proyecto común entre New Mont Mining Corporation (con 51.35% de participación en el capital), el grupo peruano Buenaventura (con 43.56%) y la Sociedad Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial (con 5%).

Si bien el conflicto abierto por el agua entre la compañía minera y la población es de fines de los años 1990, existían ya tensiones a partir de algunos desacuerdos referidos a la propiedad de las tierras. Entre 1992 y 1999 Yanacocha compra alrededor de 10 mil hectáreas de tierras de las comunidades locales, para lo que usaron varios tipos de procedimientos, como la expropiación y el pago de precios inequitativos, llevando a varias familias a una situación de miseria ya que dicha venta no les permitió comprar nada equivalente en tamaño y valor a lo vendido. Es así que a través de quejas judiciales se realizan gestiones en defensa de los comuneros afectados, al mismo tiempo que se presentan quejas locales a causa de la contaminación del agua y del trato despectivo de la compañía Yanacocha a las comunidades.

Pronto Yanacocha comenzaría a pagar mayores precios por las tierras que compraba, quedando pendiente el problema de la calidad de las aguas.

Al respecto, a fines de la década de 1990 se hizo una prueba científica que concluyó que la acidez de las aguas del relave dañaban todas las actividades agrícolas, piscícolas y de uso doméstico desde el año 1993. En ese momento la empresa intentaba expandirse hasta el Cerro Quillish, principal fuente de agua de las comunidades y de la ciudad de Cajamarca. Frente a ello se manifestaron las rondas campesinas[4] contra las autoridades locales. En 1999 el alcalde de Cajamarca manifiesta su preocupación ante al Ministerio de Energía y Minas (MEM), quien traslada la responsabilidad del asunto al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). El Consejo Municipal de Cajamarca y las comunidades pedían que el Cerro Quilish sea declarado zona natural protegida, mientras que la mina ya había empezado con las obras de desforestación de esa zona.

Es así que el Consejo Municipal de Cajamarca da una Ordenanza Municipal declarando el Cerro Quilish como zona protegida, por lo que la actividad minera en dicho lugar se prohíbe. La minera apela y los tribunales le dan la razón al consejo municipal. El caso pasa, finalmente, al Tribunal Constitucional (TC), el cual aprueba el pedido de la minera Yanacocha en el año 2003. Así, el 2004 el MEM autoriza las actividades mineras en el Cerro Quilish.

Frente a la decisión del TC se da una gran movilización popular que obliga a la minera Yanacocha a retirar su demanda de permiso de exploración en noviembre de ese mismo año. De esta manera el conflicto mayor termina, aunque el 2009 Yanacocha nuevamente trata de realizar "estudios hidrogeológicos" en el Cerro Quilish, contando ahora sí con autorización oficial. Y es nuevamente que la población hace valer su decisión, evitando la realización de dichos estudios.

Pasados los años, en el 2014 las comunidades indicaron que ingenieros de la minera Yanacocha se desplazan en el Cerro Quilish, argumentando que lo hacen para construir un camino. Por este motivo los comuneros de la zona se mantienen en constante alerta.

IMPORTANCIA DE LAS AGUAS DEL CERRO QUILISH

El Cerro Quilish se conforma de una loma que contiene 3.7 millones de onzas de oro[5]. Está ubicado en una zona de pantanos extremadamente sensible a todo tipo de extracción. Para la región Cajamarca el Cerro Quilish es una especie de "colchón hídrico" donde nacen las aguas del río Grande y del río Porcón, los cuales proveen de agua al 70% de los habitantes de los alrededores (ya sea para los campos, la población rural e incluso para la población de la ciudad de Cajamarca). Es por ello la gran preocupación de los habitantes de la zona frente a la explotación minera y a la posibilidad de que se contamine su agua.

Desde luego, la virulencia de la reacción popular y su movilización urbano-rural ha llamado la atención general (ver al respecto: Anliker, 2009). De hecho si

al inicio del movimiento estaban las rondas campesinas como una organización tradicional del mundo campesino en el norte peruano, más adelante aparecieron otro tipo de organizaciones de segundo nivel, como la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (FEROCAFENOP), siempre de índole rural. Y si bien existió una resistencia fundamental del movimiento a la entrada en el juego de la municipalidad de Cajamarca, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) –como Grufides y ECOVIVA– y finalmente de OXFAM América, estas organizaciones de segundo nivel logran reforzar la logística de la lucha y la capacidad de argumentación científica ante la presencia de la mina. Igualmente se cuenta también con la presencia de un líder carismático como Marco Arana Zegarra, director de la ONG Grufides, quien aportó a las luchas un elemento de respeto y autoridad.

Cabe recalcar que a esta lucha se sumaron también elementos urbanos, lo que ha sido clave, además de demostrar los límites de la lucha meramente campesina que, por falta de experiencia, recursos humanos y carencia de liderazgo, no puede avanzar más allá de la protesta espontánea o de manifestaciones, con una visible falta de presencia con mayor sustento científico. Además, como en el caso de la FEROCAFENOP, las y los líderes campesinos se dejan influenciar por las compañías mineras, quienes aceptan, en ocasiones, ciertas inversiones sociales financiadas por dichas empresas. En ese mismo sentido, algunos líderes son receptivos a la devolución de parte del canon minero de parte del Estado, pues ello permite realizar obras de saneamiento, construcción de caminos, plazas públicas, etc.

Es importante señalar que en el caso particular del Cerro Quilish, el agua es importante tanto para el sector rural como para el urbano. Incluso se puede decir que lo es también para un sector rural moderno, como el de los productores de leche y otros productos lácteos, que son básicos en la economía de Cajamarca. Desde luego, sectores importantes de la burguesía local y de las elites se insertan a la protesta mediante sus redes de influencia política, en muchos casos más impactantes que las de las rondas campesinas y de las organizaciones de base. Es así que esta lucha se ha tornado cada vez más eficaz, pues los sectores urbanos también han sentido amenazados sus intereses, constituyendo por ello el Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca.

Esta y otras organizaciones, como el Frente de Defensa Ambiental, se han visto confrontadas. La escasez de agua fue casi general, aunque fue peor en la mayoría de los barrios del entorno urbano, que abarcan casi al 70% de la población. En Cajamarca, solamente el distrito de Baños del Inca se preservó de la carencia y contaminación dado que su provisión viene de manantiales muy limpios ubicados en las alturas del Cerro Shahullo. Cabe resaltar que en este distrito, de nuevas urbanizaciones, es donde viven la mayoría de funcionarios de la Compañía Yanacocha Mining.

No olvidemos tampoco que las pruebas químicas realizadas al agua en ese momento revelaron altas tasas de trihalometano[6], así como trazas de cromo, manganeso y cianuro (*La República*, 13 de enero del 2012).

Con este panorama es posible comprender mejor por qué casi todos los sectores de la población cajamarquina se movilizan contra Yanacocha, exigiéndole un plan de abastecimiento fiable. Por estos delicados motivos, y para intentar dar solución al conflicto, en ese entonces Cajamarca fue visitada por el primer ministro, Óscar Valdés Dancuart, y por el Presidente de la República, Ollanta Humala, quienes hicieron la promesa de construir dos reservorios grandes en las alturas, ambos separados de todo el "sistema Yanacocha", y de invertir en electrificación, rehabilitación de sistemas de riego, entre otras obras.

Y si bien esas promesas apaciguaron los ánimos de la población, la empresa Yanacocha ha continuado contaminando el medioambiente tranquilamente. Recordemos las declaraciones del primer ministro Valdés en enero del 2012: "en la minería en Cajamarca están en juego proyectos por 12 mil millones de dólares; y 50 mil millones en el país" (*La República*, 13 de enero del 2012).

NUEVOS TIEMPOS, NUEVOS ACTORES

El agua puede ser benéfica para el hombre y la Naturaleza, o puede ser dañina hasta matar. El agua de los Andes fluye desde los cerros hasta el mar, permitiendo en el camino el riego para la agricultura, su uso por la ganadería y, en general, el bienestar doméstico de las familias. A cada piso ecológico,

a cada desvío del cauce de los ríos, los campos, los pueblos y los reservorios, el agua trae consigo o bien felicidad o bien problemas.

De las alturas hacia el mar

La minería es una fuente de consumo de volúmenes importantes de agua, pero también de contaminación.

Aunque los establecimientos mineros modernos disponen en general de sistemas de descontaminación como filtros, la minería sigue contaminando mucho, haciéndolo de varias maneras: por el proceso mismo de extracción, que no puede separar todos los elementos metálicos sino que requiere de plantas procesadoras para ello (lixiviación), y por los relaves, los cuales contienen una cantidad importante de metales y de sustancias químicas no propias para el consumo humano. Es por ello que el agua proveniente de las minas debe reemplazarse por aguas puras, separadas de los circuitos industriales, provenientes de fuentes distintas. Eso no quiere decir naturalmente que las minas no deberían depurar sus aguas usadas y que los Gobiernos no las obliguen a hacerlo.

La depuración parcial en tanques es lo que se trata de hacer en las ciudades como Cajamarca para el abastecimiento humano, con relativo éxito pues se comprobó que las tuberías contenían aún trazas de varios metales, además de triahlometanos.

Un ejemplo de esta compleja situación es lo que viene sucediendo en Tacna, por ejemplo, donde se hallaron restos de arsénico en el agua[7].De igual modo, el 2009: "Un estudio del Ministerio de Salud halló residuos fecales en el recurso destinado al consumo humano [en Cajamarca, Tacna, La Libertad y Tumbes], mientras que en el de uso industrial se encontraron restos de metales como plomo, arsénico, cianuro y mercurio"[8].

La solución de privatizar el agua, como se trató de hacer en Arequipa, así como en Cochabamba y El Alto en Bolivia, desencadenó conflictos violentos en los Andes, por lo que no pareció ser una solución acertada al problema del abastecimiento y la calidad del recurso.

Cabe recalcar que este tipo de protestas y exigencias sociales son de épocas más recientes. Por ejemplo, mientras en Tacna la aparición de las minas es más antigua, años 1950 - 1970, en Cajamarca han aparecido hace solo unos 30 a 40 años, siendo en esta última región donde el nivel de la organización social y de la gestión de las luchas están mucho más desarrolladas. De igual modo, existen nuevas instancias, organismos administrativos e instrumentos que antes no existían que han permitido una mayor protección y defensa frente a los diversos temas que suscitan este tipo de conflictos. Por ejemplo se cuenta ya con una nueva legislación que ha permitido presentar distintos recursos ante las autoridades judiciales y los tribunales, organismos administrativos como la Defensoría del Pueblo, o el instrumento de la consulta previa, así como el acceso a tribunales internacionales especializados, lo que sumado a la presión internacional ha obligado a las distintas empresas mineras a reflexionar sobre su actuación y a tomar en cuenta los reclamos de las poblaciones aledañas a las regiones de minas. Ahora ya no es suficiente pagar indemnizaciones, hacer inversiones sociales o económicas, pues la población reclama participación en el planeamiento de las inversiones o bien las rechaza de plano si no le conviene (como es el caso del Cerro Quilish de Cajamarca), generándose en las comunidades conciencia ecológica.

A través de los siglos la lucha para el recurso agua ha sido constante en los Andes, donde las y los actores de esas peleas han ido variando según las épocas. María Rostworowski señalaba luchas por las bocatomas de alturas entre los imperios costeños en épocas preincas que datan de hace casi dos mil años (Rostoworowski, 2002: 279). Estos conflictos se apaciguaron durante la época del Incanato, dado que el imperio supo regular equitativamente la distribución del agua, para que nuevamente en la Colonia y la República se diera la situación del despojo del recurso a las comunidades campesinas de parte de los terratenientes más poderosos y pudientes. Así es que las minas se apoderaron del agua de las alturas y de los ríos, convirtiéndolas en aguas sucias y escasas. La historia pues se repite.

NOTAS

[1] No consideramos aquí las construcciones hidráulicas imponentes de los pueblos de la costa norte (Moches y Chimú) estudiadas por Kosok (1965). Véase también Murra (1975).

[2] *Misti* es un término que hace referencia en los pueblos andinos al dueño de tierras, al adinerado, o sea, al blanco o mestizo.

[3] Durante el incanato existía la minería, sobre todo de cobre, oro y plata. El metal se sacaba sin agua del suelo y se fundía en pequeños hornos de cerámica expuestos al viento para que se atice el fuego y depure el metal (Garcilaso, 1609: 125).

[4] Las rondas campesinas de Cajamarca se crearon inicialmente para luchar contra el abigeato (robo de ganado), muy fuerte en la región. Con el tiempo las rondas han desarrollado otras actividades de autoprotección y de autojusticia.

[5] Lo que equivaldría en dinero, a octubre del año 2015, a $ 4277 billones de dólares.

[6] Los trihalometanos son substancias químicas que se generan durante el proceso de potabilización del agua por la reacción de las materias orgánicas con el cloro utilizado para la desinfección del líquido. Al respeto hay que anotar que Cajamarca utilizaba 276 veces más cloro de lo normal para purificar sus aguas, según la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (DESA) de Cajamarca.

[7] Alameda, Elena. 2013. "Arsénico en agua de Tacna - Niveles alarmantes!!!". *aguapureza.pe*. [29 de octubre del 2013]. Disponible en: goo.gl/v5xUaJ

[8] 2009. "Cajamarca, Tacna, La Libertad y Tumbes tienen el agua más contaminada del país". *Perú21*. [11 de abril del 2009]. Disponible en: goo.gl/iqjfUt

BIBLIOGRAFÍA

Anliker, Nicole
2009. *Agua sí, Oro No. Conflit autour de l'exploitation du Cerro Quillish*. Trabajo de seminario de maestría. Ginebra: The Graduate Institute.

Auroi, Claude
1980. *Contradicciones y conflictos en la reforma agraria peruana: el caso de la SAIS Rio Grande (Puno)*. Ginebra: Université de Genève Institut universitaire d'études du développement. 79 p.

Auroi, Claude
1993. "Pérou et Brésil: réformes et contre-réformes de structuredans les systèmes agraires", en: Linck, Thierry (ed.), *Agricultures et paysanneries en Amérique latine, mutations et recompositions*. París: Editions de l'ORSTOM. pp. 201-205.

Bebbington, Anthony y Denise Humphreys Bebbington
2009. "Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú". *Revista de Ciencias Sociales* 35: 117-128.

Bebbington, Anthony, Denise Humphreys Bebbington, Jeffrey Bury, Jeannet Lingan, Juan Pablo Muñoz y Martín Scurrah
2007. "Los movimientos sociales frente a la minería: disputando el desarrollo territorial andino". *paramo.org*. Disponible en: goo.gl/MB2jRa

Claverías, Ricardo y Jorge Manrique (eds.)
1983. *La sequía en Puno*. Lima: Instituto de investigaciones para el desarrollo social del Altiplano (UNTA). 229 p.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR)
2009. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. New York: Naciones Unidas. [16 de marzo al 3 de abril del 2009].

CCPR/C/95/D/1457/2006
2009. Dictamen, Comunicación nº 1457/2006. Por Ángela Poma, presunta víctima (representada por su abogado, Tomas Alarcón. Comunicación inicial: 28 de diciembre del 2004. Fecha de aprobación del dictamen: 27 de marzo del 2009. Tema: sustracción de aguas de tierras indígenas.

Comisión Jurídica de los Pueblos Originarios Andinos (Capaj)
2014. *Informe alternativo Capaj. Que presentan los pueblos y organizaciones indígenas del Perú ante el Comité para la eliminación de la discriminación racial de las Naciones Unidas*, 85e sesión del CERD (Committee for the elimination of racial discrimation) a celebrarse en Ginebra del 11 de agosto al 29 de agosto del 2014. Estado examinado: Perú. 59 párrafos. Tacna, 24 de junio del 2014.

De Echave, José
2009. *Los retos actuales del movimiento social vinculado a la lucha por los derechos de las comunidades frente a las industrias extractivas: el caso Peruano (Current Challenges Facing the Social Movement Struggling for the Rights of Communities in Relation to Extractive Industries: the Peruvian Case)*. New York: Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC) - Extractive Industries Research Group (EIRG). 21 p. [Conference Paper, 5-7 de marzo del 2009].

De Echave, José y Víctor Torres
2005. *Hasta una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción. 154 p.

De Rivero, Oswaldo
1998. *El Mito del Desarrollo, los países inviables en el Siglo XXI*. Lima: Mosca Azul, 326 p.

Garcilaso de la Vega, Inca
s.f. (1609). *Comentarios reales*. Lima: Ediciones Mercurio.

Gelles, Paul H.
2002. *Agua y poder en la sierra peruana. La historia y política cultural del riego, rito y desarrollo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 246 p.

Gonzales de Olarte, Efraín *et al.*
1987. *La lenta modernización de la economía campesina*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. 233 p.

Guamán Poma de Ayala, Felipe
1980 (1615). *Nueva Crónica y Buen Gobierno*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Siglo XXI editores.

Hinojosa, Leonith
2011. "Riqueza mineral y pobreza en los Andes". *The European Journal of Development Research* 23(3): 488-504.

Kosok, Paul
1965. *Life, Land and Water in Ancient Peru*. New York: Long Island University Press. 74 p.

Lausent-Herrera, Isabelle
1986. *Sécheresse: impacts et nouvelles orientations économiques des communautés de la haute vallée de Chancay, de 1941 à 1980, Pérou*. París: Institut de Hautes Etudes de l'Amérique latine. CREDAL, document de recherche no 17, juin 1986.

Mayer, Enrique
2004. *Casa, chacra y dinero. Economías domésticas y ecología en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 412 p.

Mitchell, William P. y David Guillet (eds.)
1994. *Irrigation at high altitudes: the Social Organization of Water Control Systems in the Andes*. Washington D.C.: Society for Latin American Anthropology y American Anthropological Association. 305 p.

Montoya, Rodrigo *et al.*
1979. *Producción parcelaria y universo ideológico. El caso de Puquio*. Lima: Mosca Azul editores. 266 p.

Murra, John
1975. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 352 p.

Murra, John
2002. *El Mundo Andino. Población. Medio ambiente y economía*. Lima: IEP. 512 p.

Ravines, Rogger y Félix Solar La Cruz
1980. "Hidráulica agrícola prehispánica". *Allpanchis* 15: 69-82.

Rostworowski, María
2002. *Historia del Tawantinsuyu*. Lima: IEP. 320 p.

Siefert, Reinhard
2005. "Yanacocha y los conflictos sociales en Cajamarca". *Quehacer* 155: 44-49.

Tamayo Herrera, José
1982. *Historia social e indigenismo en el Altiplano*. Lima: Trentaitrés. 389 p.

CONSULTA PREVIA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE SEIS LOTES DE HIDROCARBUROS EN LA AMAZONÍA PERUANA

CARLOS ANTONIO MARTÍN SORIA DALL'ORSO
Ph.D IN LATIN AMERICAN STUDIES
PROFESOR EN LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA
carlosantoniomartin@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

Este artículo presenta un resumen de los grandes temas involucrados en la gestión ambiental de los hidrocarburos en la Amazonia peruana. En particular se hablará de los debates y reflexiones alrededor de la consulta previa en la gestión ambiental de seis lotes petroleros como una manera de ilustrar la complejidad del tema, resaltando las demandas indígenas por mejores y más transparentes políticas públicas. La diversidad de situaciones en estos lotes petroleros es una muestra de los desafíos que enfrenta la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada.

This paper presents the debate in regards to the right to free, prior and informed consent in the environmental management processes of six oil blocks in the Peruvian Amazon. A summary of the major issues involved in environmental management of hydrocarbons in the Peruvian Amazon is presented; in particular the indigenous peoples demands for better and more transparent public policies. The diverse situations in these oil blocks is an example of the challenges facing the implementation of the right to free, prior and informed consent.

ANTECEDENTES

Desde el 2003, cuando el Estado peruano redujo las regalías que pagaban las compañías petroleras, se produjo un incremento de la superficie concesionada a empresas petroleras en la Amazonía peruana, las cuales pasaron de ocupar una superficie equivalente al 13% de la región, el 2004, a cubrir casi el 70% el 2010 (Soria, 2010a: 665).

Esta expansión estuvo caracterizada por una pobre gestión ambiental por parte del Estado, acompañada de insuficientes recursos para funcionar a un nivel adecuado, un sistema de control ambiental flexible (Instituto del Bien Común y World Resources Institute, 2007), una gestión social voluntaria, sin un estándar mínimo, que no exige estudios de impacto social, el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos con las comunidades y donde no se aplican sanciones por incumplimiento de los mismos.

Así, del universo de alrededor de 51 contratos vigentes al 2013, 30 contratos en exploración se encontraban suspendidos por razones de fuerza mayor, 18 en la obtención de permisos, 7 por razones sociales y 5 por otras causas. Mientras tanto, había 3 lotes en explotación con algunas actividades suspendidas por razones de fuerza mayor, 2 por razones sociales y 1 por obtención de permisos, precisamente el lote 88 (Perupetro, 2013; RPP, 2013). De esta manera, si bien se amplió la superficie formalmente concesionada por el Estado a empresas petroleras en la Amazonía peruana, estas no fueron tan exitosas en expandirse debido a problemas de gestión socioambiental, los cuales afectaron al 50% de los contratos otorgados. Al parecer hubo una excesiva facilidad en otorgar lotes petroleros a empresas que no recibieron la suficiente información socioambiental del área. En algunos casos dichas empresas eran aventuras especulativas más que compañías con sólida experiencia en el ramo, aunque incluso se tuvo el caso de Petrobras, importante empresa petrolera brasileña, que consiguió cinco lotes en el festival de concesiones del 2006-2011, los cuales luego devolvió.

Es así que los principales temas de gestión socioambiental de hidrocarburos, en un inicio, fueron:

1. La seguridad jurídica afectada por la superposición de derechos entre los contratos petroleros y los demás derechos preexistentes, desde pueblos indígenas hasta concesiones de todo tipo.
2. La gestión ambiental afectada por una pobre y remota presencia de la autoridad ambiental en campo.
3. La gestión social voluntaria sin estándar mínimo legal requerido para prevenir conflictos socioambientales.
4. La gobernanza poco democrática del Estado peruano que refleja sus impresiones en el volumen de conflictos sociales que afectan los contratos de hidrocarburos por carecer de un marco legal requerido para una gestión social temprana, entre otros factores que la afectan.

Más aún, la calidad de la gestión ambiental se vio afectada por "cierta tensión entre el texto normativo de la ley y la interpretación de los hechos en el campo por los operadores empresariales y sus supervisores, así como por la población, los políticos, las ONGs y el público en general" (Soria, 2010b: 45). Ello se reflejó luego en la participación de dichos actores en procedimientos administrativos, judiciales y políticas de participación ciudadana (Soria, 2014a).

Es importante anotar, además, que estos proyectos desafían las estructuras sociales presentes en sus áreas de influencia, demandando que sean las poblaciones de esas zonas las que cambien, afectando la calidad de vida y las posibilidades de los pobladores de participar en el desarrollo de sus comunidades y espacios geográficos. Y si bien desde el enfoque de los Derechos Humanos todos estamos protegidos por la ley, en la práctica esa protección no es igual para los quienes enfrentan directamente los impactos ambientales. Más aún, las poblaciones indígenas generalmente no reciben fondos públicos más allá de programas de asistencia, no atendiendo así al cumplimiento y respeto de derechos humanos básicos, como la salud y la educación, y menos aún el respeto de derechos más especializados, como el caso de los derechos de los pueblos indígenas o de los derechos ambientales. Esta situación es más crítica si se tiene en cuenta que en los entornos de la "frontera amazónica" el discurso político de los Derechos Humanos aún no es moneda corriente, enfrentándose a los mencionados embates con una visión decimonónica de los mismos. En estas

condiciones, los impactos de la inseguridad jurídica, la pobre gestión ambiental y la pobre gobernanza se ven potenciados, y los niveles de abuso y vulneración de derechos llegan a mostrar casos de esclavitud, explotación y prostitución, entre otros delitos como por ejemplo la minería y tala ilegal (Bedoya y Bedoya, 2005).

> Estos proyectos desafían las estructuras sociales presentes en sus áreas de influencia, demandando que sean las poblaciones de esas zonas las que cambien, afectando la calidad de vida y las posibilidades de los pobladores de participar en el desarrollo de sus comunidades y espacios geográficos.

Y si bien la Amazonia Occidental se ha mantenido relativamente poco intervenida por carreteras, todos estos nuevos lotes requieren caminos internos y externos que pueden acelerar la deforestación y el cambio de uso del suelo. Finer explica cómo los caminos y carreteras son elementos catalizadores de la deforestación, manifestando la necesidad de dar seguimiento a esta expansión de la actividad petrolera a través de evaluar las carreteras, los procesos de consulta, la aplicación de instrumentos de gestión (como la Evaluación Ambiental Estratégica) y la situación de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (Finer *et al.*, 2008: 5-7; Finer y Orta-Martínez, 2010).

Para este estudio hemos escogido seis lotes de hidrocarburos que flanquean el Corredor de Conservación Purús-Manu (CCPM). (Soria, 2014b)[1]. Estos son los lotes 57, 88, 169 y 188, en Ucayali, y los lotes 76 y 157, en Madre de Dios. Los lotes 57 y 88 forman, junto con el lote 56, el complejo de yacimientos del gas de Camisea, con un potencial estimado de 15 trillones de pies cúbicos de gas.

Los seis lotes, en distintas etapas de desarrollo, generan impactos sobre Áreas Naturales Protegidas (ANP) y reservas para indígenas en aislamiento o contacto inicial, incluso en áreas fuera del CCPM, como la Reserva Comunal Machiguenga, la Reserva Comunal Asháninca, el Parque Nacional Otishi y la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti, lotes 56, 57 y 88 (Organización de Defensa del Pueblo Kakinte, 2011: 2), y sobre el Parque Nacional Otishi y el Santuario Nacional Megantoni (SERVINDI, 2012b: 1).

IMPACTOS DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Estas actividades extractivas afectan a los pueblos indígenas y a sus organizaciones representativas, las mismas que han venido definiendo diferentes estrategias de defensa, alianza y, eventualmente, colaboración para asegurar el respeto al consentimiento previo, libre e informado.

Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial son los más vulnerables ante las actividades realizadas por madereros, ganaderos y empresas petroleras, pues afectan los bosques donde viven como consecuencia de la deforestación y la tala, las cuales ocasionan la fragmentación de los ecosistemas y la pérdida de la biodiversidad. Además, la presencia de trabajadores, máquinas y herramientas producen residuos sólidos y líquidos que son eliminados directamente en los bosques y ríos, contaminando suelos y cuerpos de agua.

Todos estos factores combinados representan una seria amenaza para la salud y el bienestar de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, pues afectan su integridad y su acceso a alimentos, exponiéndolos a enfermedades letales (Soria, 2010a: 661).

Y si bien existen avances en las políticas públicas sobre los pueblos indígenas en aislamiento y contacto, como el reconocimiento por Decreto Supremo de la existencia de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento o en situación de Contacto Inicial (PIACI) en cinco reservas, aún es necesario que el Estado peruano apruebe instrumentos básicos para la protección de estos por mandato de leyes aplicables, los cuales están ya listos para promulgarse hace casi más de una década. Estos son:

1. El Régimen Transectorial de Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial.
2. La política nacional y el Plan Nacional Sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial.
3. Metodologías e instrumentos para la gestión social de las actividades de hidrocarburos, en particular la evaluación del impacto social, cultural y espiritual sobre pueblos indígenas; particularmente una política diferenciada para pueblos indígenas en aislamiento y otra para pueblos indígenas en múltiples situaciones de contacto inicial.
4. Una renovada política de salud intercultural para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial desde el nivel nacional que articule los esfuerzos de los niveles regionales por atender estas necesidades, yendo más allá de la normativa general, recogiendo experiencias como las de la Dirección Regional de Salud (DIRESA) - Madre de Dios.
5. Procedimientos de reporte al Ministerio de Cultura sobre avistamientos, hallazgos y encuentros con pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial a todo lo largo del proceso de operación en concesiones, como los lotes 88 y 57, por ejemplo.
6. Lineamientos para los planes antropológicos en concesiones con pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, su monitoreo, reporte, verificación y retroalimentación para contribuir al bienestar de estos pueblos.
7. El régimen legal para los agentes de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial y sus reservas.
8. El régimen de acceso al uso del fideicomiso en favor de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti.

EN RELACIÓN A LA POLÍTICA AMBIENTAL NACIONAL

Una política intensa de promoción de contratos de hidrocarburos melló la legitimidad y gobernabilidad, estimulando un fuerte debate sobre la política social, en particular de la política de pueblos en aislamiento y contacto inicial, así como la política ambiental, afectando las posibilidades del desarrollo de estas áreas (Gamboa Balbin, 2013; Hill, 2013a,c; *La Republica*, 2011, 2012 y 2013a,b).

La asimetría entre los actores empresariales y los actores comunales en el debate sobre el destino de los recursos (Soria, 2010a: 664; 2010b: 45) afecta estos procesos de desarrollo de políticas públicas. Estos procesos requieren la preparación de instrumentos regulatorios para atender los desafíos de construir, a través de una gobernanza democrática, un modelo de desarrollo diverso que atienda las necesidades de todos los peruanos y la economía nacional.

Es impostergable garantizar la seguridad jurídica de todo tipo de derechos preexistentes y no solo priorizar las megainversiones sobre los derechos de poblaciones locales y concesiones de todo tipo. Es indispensable mejorar la gestión ambiental a través, por ejemplo, del proceso de fortalecimiento del Servicio Nacional para la Certificación Ambiental de las Inversiones Sostenibles (SENACE) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Es necesario superar las limitaciones de una gestión social voluntaria, regulando un estándar mínimo legal requerido para prevenir conflictos socioambientales. Es fundamental estimular la gobernanza democrática, siendo un paso en esa dirección la aprobación de la ley de consulta previa y su reglamento.

Ya Finer (2008: 6) nos advierte de los problemas que se ciernen sobre la Amazonía fruto de la deforestación y degradación del bosque. El modelo de desarrollo que ha experimentado Madre de Dios, que tiene a la región afectada por la minería ilegal, la tala ilegal y la superposición de derechos en un 50% de su territorio, no es el modelo para lograr la sostenibilidad. El propio proyecto de la ilegal trocha que se construye desde Puerto Esperanza hacia la Reserva Comunal Purús y el Parque Nacional Alto Purús, atravesando la Reserva Territorial Madre de Dios, bajo el argumento de conectar al mercado a las comunidades que ahí habitan, es solo una excusa para poder talar los bosques de caoba de la mencionada reserva.

Cabe resaltar en este punto que ese desarrollismo del saqueo en el corto plazo y la pobreza en el largo plazo es criticado en algunos espacios de políticas

públicas. El discurso del desarrollo avanza hacia la economía verde y en esa dirección van los fondos de la cooperación internacional y las nuevas oportunidades que ofrecen sus instituciones internacionales. ¿O es que acaso preferimos dejar esas áreas al desarrollo que plantea la tala ilegal, la minería ilegal y la pobre gestión socioambiental?

LA CONSULTA PREVIA EN LOS LOTES 57, 76, 88, 157, 169 Y 188

De los seis lotes identificados, vamos a revisar las demandas relativas al derecho de consulta previa en cada uno de ellos.

En el caso del lote 57, la Organización de Desarrollo del Pueblo Kakinte (ODPK) denunció la falta de consulta por parte del Estado para su concesión y rechazó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado. De igual modo, la ODPK también señaló que los miembros de las comunidades nativas asháninca colindantes con los kakinte estaban efectuando actos de hostigamiento y amenaza contra ellos, pues no estaban de acuerdo con su rechazo a la actividad petrolera, lo que fue denunciado ante la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Organización de Desarrollo de Pueblo Kakinte, 2011: 16; SERVINDI, 2011). De esta manera se hizo evidente una situación de división, como suele ocurrir, entre organizaciones que están a favor y otras en contra de las actividades extractivas.

> Es impostergable garantizar la seguridad jurídica de todo tipo de derechos preexistentes y no solo priorizar las megainversiones sobre los derechos de poblaciones locales y concesiones de todo tipo.

En el caso del lote 76, la Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) cuestionó, durante el primer semestre del 2012, el proceso de evaluación del EIA de la empresa Hunt Oil para la exploración sísmica 3D. Más aún, denunció que los talleres informativos realizados eran mostrados "como acciones del proceso de consulta previa, lo cual no permitiremos" (FENAMAD, 2012a: 1). Es así que el mencionado EIA fue retirado de la evaluación por la Hunt Oil, para luego, en el segundo semestre de 2012, presentar nuevamente un EIA del lote 76 para perforar ocho pozos y realizar la exploración sísmica 3D. La FENAMAD denunció, además, fuertes presiones del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) sobre el Ejecutor del Contrato Administrativo de la Reserva Comunal Amarakaeri por discrepancias sobre el lote 76 (SERVINDI, 2012a).

Frente al segundo EIA presentado por la compañía Hunt Oil, la FENAMAD también planteó la aplicación de la ley de la consulta para dicha evaluación, a lo que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) argumentó que la consulta estaba referida al contrato de concesión, pues de él se deriva el proceso de evaluación del EIA, y como este contrato se dio antes de la vigencia de la ley de consulta previa, entonces esta no procedía (Ministerio de Energía y Minas, 2012: 3-4). Ante ello la FENAMAD dijo que el EIA es en sí un acto administrativo que puede afectar la calidad de vida de la comunidad, por lo que esta debe ser consultada (FENAMAD, 2012b: 1-2).

En el caso del lote 88, en abril del 2011 Pluspetrol presentó un EIA para la ampliación de tres pozos, uno de exploración, uno de desarrollo y otro de reinyección de residuos, en San Martin Este (Pluspetrol, 2012), sin que se llegara a discutir el tema de la adecuación del lote a la nueva ley de consulta previa. Esta ampliación se ubica sobre áreas ocupadas por los pueblos indígenas en aislamiento de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti (RTKN), tal como lo reconoce el propio EIA de San Martin Este (Pluspetrol, 2012), por lo que se incluye en dicho estudio un plan de contingencia antropológica (Ministerio de Cultura, 2013a). Cabe recalcar que en ese momento este caso generó una protesta tanto nacional (Ministerio de Cultura, 2013b) como internacional (DAR, 2013a, b; *El Comercio*, 2012; Forests Peoples Programme 2012 a, b; Gamboa, 2013; Hill, 2013a, b, c; *La Republica* 2013a, b).

Incluso la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) planteó el 2013 una acción ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por las actividades extractivas en el lote 88,

74°15'W
73°30'W
72°45'W
72°W
71°15'W
70°30'W
69°45'W
69°W
9°45'S
10°30'S
11°15'S
12°S
12°45'S
13°30'S
BRASIL
UCAYALI
PASCO
JUNIN
CUSCO
LICA
169
188
57
REPSOL
88
PLUSPETROL
76
HUNT OIL
157
MADRE DE DIOS
LEYENDA
LOTES DE HIDROCARBUROS EN CONTRATO
LOTES DE HIDROCARBUROS EN LICITACIÓN
ÁEAS NATURALES PROTEGIDAS
COMUNIDADES NATIVAS DEMARCADAS Y TITULADAS
RESERVAS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO
RS
CIUDADES
UBICACIÓN DE LOS LOTES DE HIDROCARBUROS
57, 76, 88, 157, 169, 188
SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMUNIDADES NATIVAS DE LA AMAZONÍA PERUANA (SICNA)
PROYECCIÓN:
Geográfica
Datum WGS 84

así como una queja ante la Defensoría del Pueblo por la ampliación de actividades de exploración y explotación al interior de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros. (AIDESEP, 2012: 1; AIDESEP, 2013b: 1; *La Republica*, 2013c).

En el caso del lote 157, este fue devuelto por Discover Petroleum después del escándalo de los 'petroaudios' (*La República*, 2012a) y antes de que pudiera desarrollarse ninguna actividad, menos aún la consulta previa.

En el caso del lote 169, se logró realizar la consulta previa y firmar un acuerdo con las organizaciones de los cuatro pueblos indígenas involucrados. Y si bien este parecía ser un avance importante, pasa por alto el otorgamiento del consentimiento a los actos que realmente tendrán impacto sobre los pueblos indígenas y sus ecosistemas, esto es, la autorización de la exploración, la explotación y el cierre, lo que podría ser cuestionado legalmente en una sede judicial internacional. Mientras tanto se viene cumpliendo el estándar que la ley nacional vigente exige, dando fundamento a las críticas que se hacen sobre la legislación peruana.

En febrero del 2015, Lizardo Cauper, presidente de la entonces recién electa directiva de la Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU), expresó su desagrado con el proceso de consulta del que fue participe en el lote 169. Cauper señaló que el periodo de la actividad de sensibilización a las poblaciones indígenas sobre los posibles impactos de la actividad hidrocarburífera fue corto e inadecuado, cuestionando además el excesivo uso de un formato y lenguaje técnico difícil de traducir a la diversidad de poblaciones indígenas que viven en ese paisaje (Asháninca, Yaminahua y Amahuaca). (Inforegión, 2015).

En el caso del lote 188, el contrato de concesión otorgado a Hydrocarbon Exploration Inc. fue publicado el 28 de julio del 2011, en el último día de la administración aprista, junto a otros cuatro lotes. Tal como lo reportó el diario *La República* (2011), las resoluciones incumplieron con el propio reglamento de consulta previa aprobado por el MEM.

ANÁLISIS

Una serie de temas se agolpan en la consulta previa durante los procesos de gestión ambiental de actividades como los hidrocarburos. Entre ellos tenemos:

a) La presión y hostigamiento a las organizaciones que disienten de los proyectos extractivos o, peor aún, se oponen a ellos, como lo demuestran el caso de los kakinte en el lote 57 o el caso de la FENAMAD en el lote 76.

b) La oportunidad de la consulta previa antes del otorgamiento del contrato y a todo lo largo de la vida del proyecto, cada vez que se otorgan licencias ambientales que puedan afectar la calidad ambiental o de la salud, incluido el plan de cierre.

c) La necesidad o no de la adecuación de los lotes otorgados con anterioridad a la ley de consulta previa.

d) El sensible tema del impacto socioambiental sobre los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial del lote 88.

Sumado a estos temas, se tienen algunos otros pendientes acerca de estos procesos. Por ejemplo, AIDESEP, al igual que la FENAMAD, han cuestionado que, desde la aprobación de la ley de consulta previa, no se haya aplicado este derecho en relación al otorgamiento de la buena pro. Otro pendiente del debate entre el Estado y las organizaciones indígenas es cuál será el proceso de adecuación al derecho a la consulta de los lotes que ya tienen contrato de concesión otorgado antes de la entrada en vigencia de la ley de consulta. En estos lotes, si bien ya se celebró el contrato, no es justo que las actividades que puedan generar impactos sobre la calidad de vida de los pueblos indígenas no sean objeto de consulta. De un lado, el Estado, hasta ahora representado por Perupetro, argumenta que solo el contrato de concesión requiere de consulta, mientras que los estándares de la CIDH y las demandas de las organizaciones de los pueblos indígenas piden que esta se dé a lo largo de todo el proceso de concesión, autorización de exploración, autorización de la explotación y antes del cierre de la operación.

Y si bien existen ya concesiones otorgadas que ya tienen contrato, sus actividades nuevas tienen la

posibilidad de impactar sobre la calidad de vida de las comunidades, por lo que deberían poder ser consultadas, siendo ello aún más evidente cuando en un lote no se ha dado un proceso de consulta previa. El MEM, a través de una carta de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos enviada a la FENAMAD, argumentó sobre el lote 76 que, una vez que se otorgó el derecho a través del contrato de concesión, ya se perdió la oportunidad de la consulta y, por tanto, no es necesario adecuar estos lotes a dicho mecanismo. Al respecto, Clavero (2012b: 1) señala que, "la consulta se plantea por parte del Estado con posterioridad a la eventual aceptación del proyecto empresarial, conforme a sus pretensiones (art. 14 y 16). Todo esto contradice frontalmente el Convenio OIT 169"[2]. En mi opinión, si no se dio consulta previa, entonces esta debe ocurrir tan pronto como sea posible.

Además, de acuerdo al estándar del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las decisiones de la CIDH, es de aplicación el artículo n° 7 del convenio, el que recomienda que los Gobiernos velen por efectuar estudios de la incidencia social, espiritual, cultural y ambiente de las actividades de desarrollo sobre los pueblos en referencia.

Más aún, el artículo n° 7 está ubicado a continuación del derecho a la consulta previa, libre e informada, artículo n° 6, el cual establece que el Estado debe "consultar a los pueblos interesados, (...) cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (Organización Internacional del Trabajo, 1989: 3-4), es decir, además de consultar para el contrato, debe considerarse la consulta para la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social. Es por ello que es necesario que el Estado implemente un programa de adecuación al cumplimiento de la ley de consulta previa para los lotes que no hayan sido objeto de consulta durante el otorgamiento del contrato de concesión, de manera que los pueblos sean consultados sobre las nuevas autorizaciones derivadas de dichas operaciones.

Sobre la situación de los contratos de hidrocarburos

1. De los seis lotes otorgados en el entorno del Corredor de Conservación Purús-Manu (CCPM) tenemos:
   a. Dos lotes cancelados: uno por corrupción y el otro por conflictividad social (lotes 157 y 188).
   b. Un lote ha servido de experiencia piloto para la aplicación de la ley de consulta previa (lote 169).
   c. Un lote estuvo retrasado en su expansión de actividades por carencia de instrumentos de gestión PIACI mientras el resto de sus operaciones de producción seguían operando (lote 88).
   d. Un lote avanzando en la exploración con perforaciones (lote 76).
   e. Dos lotes en operación (lotes 57 y 88).
2. A nivel nacional hay una tasa de 35% de contratos de concesión de hidrocarburos afectados por problemas administrativos o sociales que son más bien el resultado de una licitación que, más allá de la corrupción mostrada en algunos casos, se ha hecho sin tener en cuenta superposiciones de territorios y derechos que van desde pueblos indígenas hasta concesiones de otro tipo. Esta situación genera inseguridad jurídica en los tenedores de derechos como en los concesionarios forestales, mineros y para conservación respecto de la sostenibilidad de su actividad en el largo plazo, considerando los impactos ambientales y sociales que están usualmente asociados con la extracción de hidrocarburos.
3. Los lotes 57 y 88 son de alto riesgo para los pueblos indígenas en aislamiento y la Reserva Nahua Kugapakori Nanti por la prioridad del gobierno nacional de expandir la producción de los lotes para destinarla al consumo nacional.
4. Si bien en el caso del lote 76 se da una confrontación con la FENAMAD, el proceso administrativo ha continuado y se han autorizado las actividades de exploración sísmica y la perforación de pozos exploratorios.
5. El lote 157 es una muestra de los errores de una licitación que no va por el conducto regular y que termina pagando las consecuencias con la perdida de la oportunidad de inversión y el descrédito de la política de promoción de inversiones en hidrocarburos (*La República*, 2012a).

6. El lote 169 culminó el proceso de consulta previa conducido por Perupetro y se apresta al otorgamiento del contrato de licencia de exploración y explotación.

7. El lote 188 finalmente fue devuelto al Estado mediante una resolución de contrato.

8. Un caso singular al que debo referirme es el del lote 192, donde Perupetro impulsó una consulta previa en un lote antiguo a fin de otorgar dicho lote a un nuevo concesionario. En principio la consulta previa para esta concesión se condujo exitosamente entre junio y julio del 2015 (*El Comercio*, 2015). Sin embargo, la opinión quedó dividida con dos federaciones que estaban de acuerdo con el nuevo operador privado del lote y dos federaciones que se oponían a las condiciones ofrecidas y rechazaban el acuerdo. Esta última posición tuvo el respaldo del Frente Patriótico de Loreto y otras organizaciones gremiales, quienes se expresaron duramente a través de varios días de paro regional, en agosto del 2015, a fin de lograr que el lote 192 no fuera otorgado a una empresa privada, sino que fuera operado por Perupetro. En este caso el proceso de consulta y sus resultados se vieron contaminados por el mal manejo político en una licitación tardía e ineficiente del lote 192, lo cual trajo como consecuencia la convulsión regional, a la que se le sumaron diversas demandas por atender, como la remediación de pasivos ambientales, la consulta previa, la participación en beneficios, entre otras.

En relación a la consulta previa

9. En primer lugar, la consulta es un proceso de relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas que debe darse de manera permanente durante la duración del proyecto, es decir, en todas las etapas administrativas del proyecto que puedan afectar la calidad de vida de las comunidades, tanto en el tema ambiental como en el de salud.

10. Que debe aún definirse cuál será el proceso de adecuación al derecho a la consulta de aquellos lotes que tienen contrato de concesión otorgado antes de la entrada en vigencia de la ley de consulta, pero que estén por desarrollar nuevas actividades. Si bien el contrato de concesión ya se otorgó, las actividades nuevas tienen la posibilidad de impactar sobre la calidad de vida de las comunidades, por lo que deberían ser consultadas. De ahí que los pueblos indígenas cuestionen la definición de la RM n° 350 2012 MEM-DM que establece que solo el contrato de concesión de hidrocarburos debe ser consultado.

11. De acuerdo al estándar del derecho internacional, establecido por el convenio 169 de la OIT y por la interpretación que del mismo hace la CIDH, queda claro que los EIA deben ser sujetos también a consulta a los pueblos indígenas de manera previa, libre e informada. Es decir, en el proceso de evaluación de los EIA también debe incluirse la consulta previa a los pueblos indígenas. En este caso la consulta debería ser previa a la formulación del EIA, diferente e independiente de los espacios de participación ciudadana de la evaluación de este.

12. Si no hubo consulta al otorgamiento del contrato de concesión, mayor razón para que esta ocurra pronto, antes del siguiente acto administrativo, sea esta la aprobación del EIA u otro acto administrativo. De ahí la necesidad de un programa de adecuación al cumplimiento de la ley de consulta previa para los lotes que no hayan sido objeto de consulta durante el otorgamiento del contrato de concesión, siendo por lo menos consultados sobre las nuevas autorizaciones derivadas de dichas operaciones.

13. La situación en los lotes 57 y 76, en relación a la consulta previa, es de confrontación de la ODPK y la FENAMAD, respectivamente, frente al Estado, alrededor del tema de la aplicación de la ley de consulta previa a los EIA. Cabe resaltar que, mientras esa confrontación ocurre, algunas organizaciones indígenas presentes en el lote 57 están negociando ya con la empresa petrolera sin reparos al tema de la consulta previa.

14. La situación en el lote 88, en relación a la consulta previa, es de cierta confrontación entre la AIDESEP y el Estado peruano sobre la expansión de actividades en la Reserva Territorial Nahua Kugapakori Nanti, al mismo tiempo que el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), la regional de AIDESEP en el Cusco, tiene convenios y negociación permanente con la empresa, por

lo que no respaldó las acciones de queja de AIDESEP ante la CIDH. Como consecuencia de ello, el lote avanzó en el procedimiento administrativo del EIA para la ampliación de San Martín Este.

15. El lote 169 es un caso especial, pues es uno de tres lotes asignados a Perupetro, junto con el 192 y 195. En los tres casos la entidad promotora de la consulta previa era Perupetro (*Andina*, 2013). Aquí el éxito logrado con la consulta puede ir mostrando un camino más nivelado para cautelar adecuadamente los múltiples intereses involucrados en el caso.

16. En el caso del lote 188 se ha reclamado que no hubiera consulta en su otorgamiento, la que debió hacerse de acuerdo al entonces vigente reglamento de consulta del sector Energía y Minas. En este caso no hubo una confrontación abierta con una organización indígena, resolviéndose el contrato con la empresa concesionaria, quedando el área como de libre disponibilidad para operaciones petroleras.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien parece haber un debate con posiciones encontradas sobre la implementación del derecho a la consulta previa, lo cierto es que dicha implementación será un proceso gradual de debate y, eventualmente, perfeccionamiento del instrumento a través de su aplicación. El aprendizaje se verá reflejado en normas que se aprueben al efecto, tal como ocurrió con el contenido, la oportunidad y las características de la participación ciudadana desde su introducción en el sector Energía y Minas desde 1993 hasta su situación actual, en la que la participación ciudadana ocurre, no sin problemas, cada vez de mejor manera por los procesos de interacción entre la sociedad civil y el Estado a lo largo de dos décadas (Soria, 2003, 2014b).

Aun así, y a pesar de las mejoras, los avances en consulta previa son incipientes y requieren de más tiempo para consolidarse y madurar, al igual que cualquier proceso de implementación de políticas públicas. Aquí los avances y retrocesos estarán marcados por la acción o inacción de los actores sociales a lo largo de sus casos particulares.

Sin embargo, también es claro que el mal manejo de la tensión política puede derivar en innecesarios conflictos políticos, tal como lo demuestra el caso del lote 192 y los desgastantes debates jurídicos alrededor de la consulta en varios de los lotes estudiados, como el 76 y el 88.

Finalmente, cabe recalcar que en las políticas públicas está faltando el horizonte de largo plazo que manejan los proyectos de inversión. El inversionista propone un escenario de inversión y retorno de la misma en un periodo de análisis de 40 años. Sin embargo, no existe autoridad política electa que piense las consecuencias de sus acciones en un periodo de tantos años, donde además el análisis y la proyección de las autoridades difícilmente exceden su periodo de gestión. Ello impide el diálogo para construir escenarios de gobernanza y desarrollo de largo plazo en un paisaje, favoreciendo más bien al inmediatismo en las políticas públicas y al desincentivamiento del dialogo en las políticas públicas relativas a inversiones.

AGRADECIMIENTO

Agradezco al Dr. Martin Scurrah por sus comentarios y aportes a una primera versión de este artículo.

NOTAS

[1] La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) considera a casi la misma zona como Corredor de Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial. Para más detalle vea: goo.gl/Ni7RQ1

[2] Clavero, además, cuestiona que se haya desmantelado la participación de los indígenas en las instancias estatales que atienden las políticas públicas a su favor y que la institucionalidad estatal en el tema sea meramente política, como es el caso de las responsabilidades recaídas en el Viceministerio de Interculturalidad (2012b: 1). En enero del 2012 Clavero se presentó ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República para plantear que el Congreso revise "la habilitación legal de una dependencia política como el Viceministerio de Interculturalidad para funciones que requieren participación de los pueblos indígenas y plantearse en consecuencia una Ley de Institucionalidad Indígena del Estado" que abra el espacio a la participación indígena (2012a: 14). Este es un tema pendiente de solución en la institucionalidad indígena para el desarrollo de políticas públicas en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

Andina
2013. "Consulta previa para proyecto en lote 169 de Ucayali está en la fase final". *andina.com.pe.* [31 de enero del 2016]. Disponible en: goo.gl/gQNRyl

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)
2012. *Comaru, Fenamad y Orau demandarán al Estado por ampliación de Lote 88 de Camisea*. Disponible en: goo.gl/6fKyeG

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)
2013a. *Carta a Ollanta Humala*. Disponible en: goo.gl/I0bJcq

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)
2013b. *CIDH: Peligra la vida de los "pueblos autónomos" y el Estado responde con leyes de papel*. Disponible en: goo.gl/3Wq1e6

Clavero, Bartolomé
2012a. *Informe sobre el Perú tras la Ley de Consulta.* [Presentado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República el 20 de enero del 2012].

Clavero, Bartolomé
2012b. "Perú: el Reglamento de Consulta en Trece Puntos". *clavero.derechosindigenas.org*. Disponible en: goo.gl/6Cki70

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
2013a. "Estado peruano avala vulneración de derechos de pueblos aislados y en contacto inicial". *dar.org.pe*. [11 de enero del 2013]. Disponible en: goo.gl/dHqdbK

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
2013b. "Aprobación de nuevas actividades en el lote 88 de Camisea atentaría contra el derecho a la vida y a la salud de peruanos vulnerables". *redge.org.pe* [2 de agosto del 2013]. Disponible en: goo.gl/VOTLtu

El Comercio
2012. "Exploración de gas amenaza a varios pueblos en aislamiento". Portada, 23 de setiembre del 2012.

El Comercio
2015. "Finalizó etapa informativa de la consulta previa del lote 192". *elcomercio.pe*. [1 de julio del 2015]. Disponible en: goo.gl/iBZrk2

Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)
2012a. "La empresa petrolera Hunt Oil convoca a talleres informativos durante la elaboración del EIA para la perforación de 8 pozos Exploratorios y Programa de Adquisición Sísmica en el Lote 76 desconociendo el rechazo reiterado de las comunidades nativa". Disponible en: goo.gl/OKyjP3

Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)
2012b. "Carta solicitando la suspensión de talleres informativos en el lote 76 hasta que no se dé proceso de consulta libre previa e informada". [Carta 333-2012-FENAMAD].

Finer, Matt *et al.*
2008. "Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity, and Indigenous Peoples". *journals.plos.org*. [13 de agosto del 2008]. Disponible en: goo.gl/YuRiHg

Finer, Matt y Martí Orta-Martínez
2010. *A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications, Environmental Research Letters 5.* Disponible en: goo.gl/LuZzZO

Forests Peoples Programme
2012a. *El Gobierno de Perú está a punto de ampliar un proyecto de petróleo y gas en una reserva para pueblos aislados y en un lugar declarado patrimonio mundial por la UNESCO*. Disponible en goo.gl/YDIJwd

Forests Peoples Programme
2012 b. *Carta de AIDESEP al relator James Anaya sobre la expansión de hidrocarburos en el lote 88*.

Gamboa Balbín, Cesar
2013. "¿Otra vez como sea? Camisea". *diariolaprimeraperu.com.* [23 de enero del 2013]. Disponible en: goo.gl/VvXOF8

Hill, David
2013a. "Peru Set to Ignore UN Plea to Suspend Amazon Gas Expansion". *huffingtonpost.com.* [7 de marzo del 2013]. Disponible en: goo.gl/MbMyTz

Hill, David
2013b. "Nahua Say No to Gas Consortium in Their Territory". *huffingtonpost.com.* [8 de mayo del 2013]. Disponible en: goo.gl/R84KSQ

Hill, David
2013c. "Peru spares Amazon rainforest from oil and gas push". *theguardian.com.* [14 de mayo del 2013]. Disponible en: goo.gl/MjxyxY

Inforegión
2015. "Organizaciones expresan descontento sobre consulta previa en lotes 169 y 195". *inforegion.pe.* [24 febrero del 2015]. Disponible en: goo.gl/ca6dIr

Instituto del Bien Común y World Resources Institute
2007. *Análisis de IBC-WRI sobre desafíos ambientales y sociales en el sector hidrocarburos en el Perú.* Lima: Instituto del Bien Común y World Resources Institute. 9 p.

La República
2011. "Nuevos contratos afectan a los nativos". *larepublica.pe.* [5 de agosto del 2011]. Disponible en: goo.gl/Jifypx

La República
2012a. "Juicio petrolero. Los lotes que se adjudicó Discover Petroleum el 2008 revierten al Estado". *larepublica.pe.* [1 de mayo de 2012]. Disponible en: http://goo.gl/lWaaql

La República
2013a. "Vilca renuncia a Cultura por tema del Lote 88". *larepublica.pe.* [26 de julio del 2013]. Disponible en: goo.gl/SxH4hx

La República
2013b. "Indígenas Nahua comunican al gobierno que impedirán expansión del Lote 88". *larepublica.pe.* [6 de agosto del 2013]. Disponible en: goo.gl/E7hxAk

La República
2013c. "CIDH verá caso de pueblos en aislamiento afectados por expansión del Lote 88". *larepublica.pe.* [11 de octubre del 2013]. Disponible en: goo.gl/wzN8o9

Ministerio de Cultura (MINCUL)
2013a. "Opinión Técnica del Ministerio de Cultura sobre el Estudio de Impacto Ambiental para la ampliación del programa de exploración y desarrollo en el Lote 88". *cultura.gob.pe.* [7 de agosto del 2013]. Disponible en: goo.gl/p88fCp

Ministerio de Cultura (MINCUL)
2013b. "Ministra de Cultura presentó informe de la Opinión Técnica al EIA sobre el Lote 88 en el Congreso de la República". *cultura.gob.pe* [17 de diciembre del 2013]. Disponible en:goo.gl/fQAPKF

Ministerio de Energía y Minas (MEM)
2012. Oficio 2065-2012-MEM/AAE. [21 de setiembre del 2012, en respuesta a la carta de FENAMAD 333-2012-FENAMAD]. Disponible en: goo.gl/MgBTLC

Organización de Desarrollo de Pueblo Kakinte (ODPK)
2011. *Ayuda memoria y pronunciamientos de la organización de desarrollo de pueblo kakinte - ODPK, al Estado peruano en el transcurso del año 2011 frente al proyecto de gas de repsol lote 57 superpuesto a nuestro pueblo y territorio kakinte*. Satipo: ODPK. 16 p. Disponible en: goo.gl/wjOxzB

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
1989. *Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: OIT. 12 p. Disponible en: goo.gl/DPBG2g

Perupetro
2013a. Informe de actividades, julio. www.perupetro.com.pe

Pluspetrol
2012. *Estudio de Impacto Ambiental para la implementación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88. Resumen ejecutivo*. Lima: Pluspetrol. 185 p. Disponible en: goo.gl/AYKMKV

Radio Programas del Perú (RPP)
2013. "Perupetro: 30 de 51 contratos de exploración están paralizados". *rpp.pe*. [1 de noviembre del 2013]. Disponible en: goo.gl/rR1eXj

SERVINDI
2011. "Perú: Estudiantes kakintes solicitan apoyo de emergencia para seguir estudiando". *servindi.org.* [20 de setiembre del 2011]. Disponible en: goo.gl/6ms8mh

SERVINDI
2012a. «Perú: Denuncian que Sernanp interfiere en designación de jefe de la Reserva Amarakaeri". *servindi.org.* [11 de junio del 2012]. Disponible en: goo.gl/H9Ux2a

SERVINDI
2012b. "Perú: Repsol encuentra gas en Parque Nacional Otishi y Santuario Megantoni". *servindi.org.* [6 de setiembre del 2012]. Disponible en: goo.gl/26DLBt

Soria, Carlos
2003. *The Path to Sustainable Development: Environmental law and civil society in Chile, Ecuador and Peru*. Adelaida: Flinders University of South Australia. 596 p.

Soria, Carlos
2010a. "Amazonia", en: James Birx (ed.), *21st Century Anthropology: A Reference Handbook*. Los Ángeles, Londres, Nueva Deli, Singapur y Washington D.C.: Sage Publications. pp. 658-668.

Soria, Carlos
2010b. "La explotación de hidrocarburos y minería en el contexto político y legal actual. 1990 - 2009. Dos décadas de desarrollo petrolero en la Amazonía", en: Margarita Benavides (ed.), *Atlas de la Amazonía Noreste*. Lima: Instituto del Bien Común. pp. 45-46.

Soria, Carlos
2014a. *Civil society and environmental law in Chile, Ecuador and Peru*. Sarrebruck: Scholars Press. 446 p.

Soria, Carlos
2014b. "Pensando en áreas piloto para la economía verde". *inforegion.pe.* [2 de julio del 2015]. Disponible en: goo.gl/EWLFQj. Para un mapa del área y sus múltiples usos vea: purusmanu.pe.

TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES Y NORMATIVAS DE PROTECCIÓN Y FACILITACIÓN

EL PARADIGMA PERDIDO: LA INICIATIVA YASUNÍ-ITT COMO FALLA DE POLÍTICA

GUILLAUME FONTAINE[1]
DOCTOR EN SOCIOLOGÍA Y CIENCIA POLÍTICA
FLACSO ECUADOR, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
gfontaine@flacso.edu.ec

RESUMEN / ABSTRACT

Este artículo analiza la falla de la Iniciativa Yasuní-ITT, la cual apuntó a la no explotación del crudo pesado ubicado en la Amazonía ecuatoriana. Para este análisis utilizamos instrumentos de política clasificados por recursos de información, autoridad, tesoro y organización del Estado como entidades empíricamente observables del mecanismo causal que condujo a dicho fracaso. Este caso sustenta la teoría según la cual los cambios de paradigma de la política no solo deben basarse en las ideas, sino también en el apoyo de estas por instituciones. Palabras clave: instrumento de política, seguimiento de proceso, mecanismo causal, Ecuador, Amazonía, política petrolera

This article analyzes the failure of the Yasuni-ITT Initiative, which aimed at the non-exploitation of heavy oil located in the Ecuadorian Amazon. We use policy instruments classified by state´s resources of information, authority, treasure and organization as empirically observable entities of the causal mechanism leading to this policy outcome. This case sustains the theory according to which policy paradigm shifts do not only rely on ideas but rather on the support of ideas by institutions. Key words: policy instrument, process tracing, causal mechanism, Ecuador, Amazon, oil policy

INTRODUCCIÓN

Las ideas todavía plantean serios problemas para el análisis de políticas. Aunque difícilmente se puede cuestionar su incidencia en la dirección, alcance, ritmo y resultado del cambio, es difícil demostrar que son una causa del mismo. Iniciado a principios de los años 1990, el giro cognitivo (Blyth, 1997; Campbell, 2002) apuntaba a desafiar la hegemonía de las teorías racionalistas en el campo, acuñadas desde la "revolución conductista" de los años 1960 (Bevir, 2006). En ese contexto, el estudio de las políticas macroeconómicas francesas y británicas y el cambio del "paradigma de política" keynesiano al monetarista (Hall, 1986), puso en evidencia la relación entre el cambio institucional y el aprendizaje social.

Según el institucionalismo histórico, el cambio de política resulta normalmente del aprendizaje social, salvo en circunstancias extraordinarias que provienen de las presiones sociales sobre los Gobiernos. Esta teoría fue inspirada por aquella de las revoluciones científicas y los "paradigmas científicos", definidos como una serie de resultados universalmente reconocidos por una comunidad científica que les proporciona por un tiempo de patrones de problemas y soluciones (Kuhn, 1971/1962: 14). Un "paradigma de la política" es un tipo particular de ideas que describe el problema de discontinuidad entre lo "normal" y lo "posnormal" en la formulación de políticas, por analogía con la distinción entre lo "normal" y "posnormal" en las ciencias. Provee a los actores de un informe completo sobre los problemas del mundo. Esta dimensión ontológica vuelve a los paradigmas inconmensurables, lo cual excluye cualquier continuidad o cambio gradual entre ellos (Blyth, 2013; Princen y Hart, 2014).

En este artículo se analiza el proceso que llevó al abandono de la Iniciativa Yasuní-ITT, un proyecto de no explotación de reservas petrolíferas ubicadas en la Amazonía ecuatoriana, bajo el Parque Nacional Yasuní. Esta "iniciativa" es un caso de cambio de paradigma de políticas en la medida en que fue presentado el 2007 por el Gobierno y el movimiento ambiental como un camino hacia la transición ecológica. Sin embargo, su abandono en el 2013 la volvió un caso de falla de política.

Un "paradigma de la política" es un tipo particular de ideas que describe el problema de discontinuidad entre lo "normal" y lo "posnormal" en la formulación de políticas.

Para explicar tal falla, el artículo analiza el proceso que va desde la elaboración de agenda hasta el anuncio de la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. Luego identifica el mecanismo causal que explica esta falla de política basándose en la combinación de instrumentos de política petrolera y ambiental, defendida por dos coaliciones promotoras competidoras dentro del mismo Gobierno. Concluye este artículo con una discusión de los resultados respecto a la relación causal entre la (in)consistencia de los instrumentos y las fallas de políticas.

MARCO ANALÍTICO Y MÉTODO

La distinción entre cambios de tercer (cambios de paradigma), segundo (cambios de objetivos e instrumentos) y primer orden (calibración de instrumentos) provee de un marco analítico para la organización secuencial de procesos para los resultados de políticas (Hall, 1993). Sin embargo, puede mejorarse separando los fines de los medios para cada nivel de acción o contenido de política, con el fin de aclarar los mecanismos causales que vinculan los cambios (Cashore y Howlett, 2007; Howlett y Cashore, 2009; Howlett, 2009). Estos contenidos incluyen los objetivos generales y los medios a un nivel normativo (3er orden), los objetivos de la política y los objetivos a nivel estratégico (2do orden) y los objetivos de programa y configuración de instrumentos al nivel operacional (1er orden). Estos pueden ser descritos como los aspectos cognitivos del cambio de política que determinan la manera en que el Gobierno define los problemas de política, los factores sociales y los objetivos de política. El cuadro n° 1 muestra una tipología de estos objetivos y medios para las políticas ambiental y petrolera a partir del 2007 al 2013.

Cuadro n° 1
Contenidos políticos por objetivos y medios

	Nivel normativo	Nivel estratégico	Nivel operacional
Política termina sosteniendo opción A	Decrecimiento	Conservación biológica y mitigación del calentamiento global	Compensación internacional de costo por oportunidad
Política termina sosteniendo opción B	Desarrollo económico	Búsqueda de rentas y soberanía nacional	Incremento de participaciones gubernamentales en la extracción de petróleo
Medios políticos proporcionados por la opción A	Transición ecológica a través de un cambio de balance de energía	Transición no orientada a la extracción de suministros	Fondo fiduciario Yasuni-ITT Trust Fund administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Medios políticos proporcionados por la opción B	Transición energética a través de cambio de un modelo productivo	Transición demandante de extracción	Régimen contractual de orientación nacionalista. Alianzas estratégicas con empresas petroleras estatales (NOC) extranjeras para construcción de infraestructura

Elaboración propia. Adaptado de Hall (1993) y Howlett (2009: 275).

La "iniciativa" Yasuní-ITT es un caso de cambio de paradigma de políticas en la medida en que fue presentado el 2007 por el Gobierno y el movimiento ambiental como un camino hacia la transición ecológica. Sin embargo, su abandono en el 2013 la volvió un caso de falla de política.

Utilizamos instrumentos de política como entidades empíricamente observables del diseño de políticas, de acuerdo con la tipología de los recursos del Estado (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), que definen los contenidos sustanciales y procedimentales de política (Hood, 2007; Howlett, 2011). La nodalidad se refiere a los instrumentos de información, la autoridad se refiere a los instrumentos legales y reglamentarios, el tesoro se refiere a los instrumentos financieros y la organización se refiere a los organismos estatales y no estatales que participan en la ejecución de las políticas. El cuadro n° 2 muestra la tipología de los instrumentos de la política de recursos estatales seleccionados para diseñar la Iniciativa Yasuní-ITT y la política petrolera ecuatoriana. Los datos fueron obtenidos de fuentes institucionales que aparecen en el cuadro n° 2, completado por 20 entrevistas semidirigidas a las partes interesadas de ambas coaliciones.

Cuadro n° 2
Instrumentos según los recursos del Estado

Recursos del Estado	Cambios en política petrolera abogados por la coalición prodesarrollo	Cambios en la política ambiental abogados por la coalición ambiental
Organización	Reforma del Ministerio de Energía y Minas (2007). Modernización de la compañía petrolera nacional, Petroamazonas (2005-2010). Creación del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. Creación de la coordinación entre el Ministerio Coordinador de Política Económica y las alianzas estratégicas con NOC.	Debilitamiento del Ministerio del Medio Ambiente. Protagonismo de la Secretaria Nacional para Planeamiento y Desarrollo. Rol temporal del Ministerio de Relaciones Exteriores. Creación y supresión del Ministerio de Cultura y Patrimonio.
Tesoro	Nacionalización de las ganancias extraordinarias (2005; 2007). Negociación de los contratos petroleros (2009-2011). Demandas legales por empresas multinacionales. Evaluación de la rentabilidad de los bloques 48 y 31 para el gasto público. Ley de finanzas (2008).	Financiamiento de programas internacionales (REDD y REDD+). Ventana capital del fondo fiduciario Yasuni-ITT. Ventana de interés del fondo Fiduciario Yasuni-ITT. Evaluación de rentabilidad y costo de oportunidad de los bloques 48 y 31.
Autoridad	Constitución política (art. 407). Nueva ley de hidrocarburos (2010). Nuevo estatuto para Petroamazonas y Petroecuador (2011). Declaración de interés nacional. Consulta a pueblos indigenas.	Constitución política (derechos de la Naturaleza). Decretos presidenciales. Referéndum fallido. Protección de grupos indígenas no contactados.
Nodalidad	Subevaluación de los impactos socioambientales de la extracción petrolera. Comunicación de bajo perfil. Control estatal sobre la información. Comisiones legislativas.	Infravaloración de la rentabilidad de ITT. Comunicación de alto perfil. Campaña internacional. Medios en masa. Comunidad académica y artículos científicos.

El siguiente paso consiste en la identificación del mecanismo causal que explica el resultado de políticas. Se define un mecanismo causal como "un sistema de piezas combinadas que transmite las fuerzas causales de X a Y", donde cada una de las partes es una entidad que entra en actividad para transmitir una fuerza y producir el resultado por explicar (Beach y Pedersen, 2013: 44 y 49). En primer lugar, se procede a un análisis de congruencia del proceso que va desde el establecimiento de la agenda inicial de la apertura de la explotación de los campos petroleros de ITT. A continuación, se describe el mecanismo causal que explica esta falla de política, basado en la combinación de instrumentos de las políticas ambiental y petrolera, promovidas por dos coaliciones que abogan por objetivos y medios en competencia: una ecologista y otra extractivista. La figura n° 1 describe el proceso causal que va desde el anuncio de un cambio de paradigma hacia la transición ecológica, al abandono de la Iniciativa Yasuní-ITT y la declaración de interés nacional de la explotación petrolera en esta zona.

Figura nº 1
Mecanismo causal de una falla de política pública

LA IDEA DE QUE IBA A CAMBIAR EL MUNDO

El Parque Nacional Yasuní es un área protegida de 982 000 ha ubicada en la región amazónica de Ecuador. Desde su creación, en 1979, sus límites se han modificado dos veces en función de las licitaciones petroleras y la legalización del territorio huaorani, el mayor pueblo indígena de esta zona. En 1989, este parque fue incorporado al programa Hombre y Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), convirtiéndose *de facto* en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Yasuní, que abarca unas tres millones de hectáreas. La joya del sistema nacional de áreas protegidas, junto con el archipiélago de Galápagos y el volcán Cotopaxi, es, no obstante, el hermano menor pobre de la política ambiental ecuatoriana, afectado por el avance de la explotación petrolera, la construcción de caminos y la colonización (Fontaine y Narváez, 2007).

> Esto condujo al Gobierno a abandonar la "iniciativa" en febrero del 2013, oficialmente debido a una falta de compromiso de los donantes internacionales.

Por lo tanto, se convirtió en un importante elemento para el movimiento ecologista nacional, organizado en torno a la defensa de la biodiversidad y los pueblos indígenas. Este movimiento está liderado por activistas de clase media urbana, además de los diferentes grupos de interés, tales como los campesinos blancos y mestizos afectados por la contaminación (que iniciaron un juicio a Texaco en 1994 por el cual ganaron una decisión favorable el 2012) y los pueblos indígenas que han sido movilizados durante los últimos 30 años en torno a un proyecto de Estado plurinacional y multiétnico (Fontaine, 2008). Entre los numerosos conflictos sociales y ambientales generados desde finales de los años 1980 por la industria petrolera, aquellos relacionados con el Yasuní son los más publicitados por los libros y documentales audiovisuales sobre la lucha territorial de los huaorani, la deforestación y la biodiversidad. La moratoria sobre los campos petroleros ITT no es una excepción a esa regla.

En junio del 2007, el recién electo presidente Rafael Correa, anunció a la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) la decisión del Gobierno de no explotar los campos petroleros importantes conocidos por sus siglas ITT (Ishpingo, Tiputini y Tambococha), situados debajo del Parque Nacional Yasuní (D001, 2007). En su discurso, Correa pidió a la comunidad internacional 3.5 mil millones de dólares como compensación parcial por esta moratoria y como forma de pago por dos tipos de servicios ambientales que se realizaban al no explotar esos campos: la protección de la diversidad biológica y cultural del Parque Nacional Yasuní, y la no emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) gracias al no retiro de un volumen neto de petróleo crudo del mercado. Este monto fue calculado con base en el crudo WTI, para un volumen total de 860 millones de barriles (Larrea *et al.*, 2009: 19). En febrero del 2009, el presidente Correa declaró la prórroga indefinida de esta moratoria, con el argumento de que, debido a la disminución de los precios del petróleo del periodo 2008-2009, la explotación de petróleo crudo pesado del ITT ya no era rentable.

Los aportes esperados debían llegar a los 100 millones de dólares hasta diciembre del 2011. Sin embargo, el éxito de este programa fue más simbólico que económico. A pesar de la respuesta favorable por parte de muchos sectores de la opinión pública internacional, la campaña no pudo reunir las financiaciones previstas. A finales del 2012, los depósitos totales en el fideicomiso del PNUD ascendían a 6.5 millones de dólares, teniendo como los principales contribuyentes a Italia (30.2%), España (21.5%) y el Gobierno Regional de Valonia (18.7%), donde el resto procede de 16 instituciones internacionales, principalmente públicas. Esto condujo al Gobierno a abandonar la "iniciativa" en febrero del 2013, oficialmente debido a una falta de compromiso de los donantes internacionales. En septiembre del 2013, el presidente Correa solicitó a la Asamblea Nacional declarar de interés nacional la explotación del bloque 43, que contiene parte de las reservas del ITT, y su frontera con el bloque 31, ya bajo contrato (DO03, 2013). Al Poder Legislativo le tomó menos de un mes otorgarle el permiso al Gobierno y a la empresa nacional Petroamazonas para buscar inversiones y lanzar la

mayor operación de petróleo del Ecuador desde la década de 1970 (DO04, 2013).

En realidad, dos concepciones del cambio de política inducido por la elección del presidente Correa estaban en juego. Dos coaliciones competidoras, con diferentes procesos de aprendizaje orientados a las políticas que conducen a concepciones contradictorias de desarrollo. Por un lado, la coalición ecologista abogaba por un cambio de paradigma centrado en la Naturaleza, la ecología política y la economía ecológica (Ramírez, 2012; Larrea *et al.*, 2009; Gallardo *et al.*, 2014); por otro lado, la coalición extractivista abogaba por una adaptación gradual del paradigma existente centrándose en las personas, la economía política y el productivismo. Ambos paradigmas y coaliciones tenían la atención del mandatario, quien terminó proponiendo una solución ambigua: la "opción A" (no extracción de petróleo), que sería la prioridad, y la "opción B" (extracción de petróleo), si el financiamiento internacional fuera insuficiente. Cada coalición adoptó una estrategia de comunicación específica: una campaña internacional con alto perfil por los ecologistas y el lobby nacional de bajo perfil por los extractivistas. Ambas estrategias podrían a su vez influir en la relación entre las ideas y las instituciones a través de la definición de los objetivos y medios en cada nivel del contenido de las políticas, tal como veremos en la siguiente parte.

LA COHERENCIA ENTRE FINES Y MEDIOS PARA LAS POLÍTICAS EN COMPETENCIA

A nivel normativo, las coaliciones abogaron por dos interpretaciones diferentes de los principios éticos de la "buena vida" expuestos en la Constitución del 2008 y ejecutados a través de los planes nacionales de desarrollo a partir de entonces. Ambos reconocieron los derechos de las personas a un medioambiente de libre de contaminación y equilibrado. Pero la definición de la "buena vida" de los ecologistas se relaciona con el "decrecimiento" económico y la "transición ecológica", como respuesta al efecto invernadero y los impactos negativos de la explotación de hidrocarburos en la biodiversidad y los pueblos indígenas. Por lo contrario, para los extractivistas la "buena vida" depende del desarrollo económico, donde la "transición energética" es en realidad una respuesta al problema de la insuficiencia energética que el Ecuador enfrenta debido a las decrecientes reservas probadas de petróleo y de la expansiva importación de productos refinados.

Así se tiene que la transición ecológica debe lograrse mediante un cambio del mix energético, de energías no renovables y altamente dependiente de los combustibles de carbono fósiles a fuentes de energía renovables, mientras que la transición energética, por el contrario, debe lograrse mediante un cambio del modo de desarrollo altamente dependiente de las exportaciones de materias primas a un capital intensivo basado en la economía del conocimiento. Estas interpretaciones no son ni exclusivas ni exhaustivas, sino que constituyen el núcleo del dilema de valores que enfrenta el Gobierno en relación con la extracción o la no extracción de las reservas petroleras del campo ITT.

> La coalición ecologista abogaba por un cambio de paradigma centrado en la Naturaleza, la ecología política y la economía ecológica; por otro lado, la coalición extractivista abogaba por una adaptación gradual del paradigma existente centrándose en las personas, la economía política y el productivismo.

A nivel estratégico, las coaliciones que compiten persiguen objetivos contradictorios basados en sus interpretaciones de la sostenibilidad, lo que lleva a los diferentes estilos de implementación de políticas. La coalición ambiental se dirige a políticas de conservación y mitigación del calentamiento global a través de una transición ecológica orientada a la oferta y servicios ambientales. La coalición extractivista se dirige a la búsqueda de rentas y la soberanía nacional a través de la extracción de petróleo para financiar la diversificación del balance de energía durante una transición energética orientada a la demanda. Esto significa que para unos la "iniciativa" era un problema de política ambiental, mientras que para otros era un problema de política energética.

Por lo tanto, más allá de la defensa de una opción u otra, ambos instrumentalizaron la una contra la otra. Esto condujo a un problema de coordinación intersectorial, ya que las agencias de política ambiental no asumieron la transición energética de otra manera que a través de la moratoria sobre las reservas de ITT, mientras que las agencias de política energética no asumían la responsabilidad por ello. Con todo, la alternativa entre las opciones A y B terminó en un juego de suma nula.

> A nivel normativo, las coaliciones abogaron por dos interpretaciones diferentes de los principios éticos de la "buena vida" expuestos en la Constitución del 2008 y ejecutados a través de los planes nacionales de desarrollo a partir de entonces.

Estas tensiones tuvieron una incidencia directa en el nivel operativo del contenido de las políticas, ya que ambas opciones perseguían objetivos programáticos contradictorios sobre la base de la disponibilidad de fuentes financieras, lo que las llevó a favorecer diferentes ajustes de instrumentos. La coalición ambiental buscó una compensación internacional por los costos de oportunidad a través del fideicomiso ITT Yasuní administrado por el PNUD (D002, 2010). Por el contrario, la coalición extractivista trató de asegurar la autosuficiencia mediante el incremento de las ganancias del Gobierno, con un nuevo régimen contractual nacionalista, alianzas estratégicas entre Petroamazonas y empresas públicas extranjeras, y mecanismos de distribución de la renta para financiar al gobierno central y los gastos de gobiernos locales. Al reducir la moratoria a un problema de la rentabilidad económica, en realidad el presidente Correa le dio una gran ventaja a la opción B, ya que los ingresos del petróleo son una fuente más confiable de ingresos para el Estado de las posibles contribuciones del régimen mundial de la gobernanza ambiental. Por lo tanto, el hecho de que el destino de la opción A estuviera sellado por las contribuciones de la comunidad internacional significa que el cambio del tercer orden finalmente fue obstaculizado por la definición de los medios del primer orden.

El análisis de la congruencia de las relaciones entre los niveles normativos, estratégicos y operativos de la política de contenidos proporciona una descripción general de cómo las ideas y las instituciones interactúan para producir una falla de políticas públicas. Sin embargo, un análisis más detallado de los componentes del mecanismo causal de este proceso debe contribuir a una mejor explicación de por qué estas interacciones producen este resultado, como veremos en la siguiente parte.

CÓMO LAS INSTITUCIONES FORMAN LOS CAMBIOS DE POLÍTICA

El cambio de tercer orden se resume en el principio constitucional de la "buena vida" y las metas del plan nacional con respecto a la transición de la economía a "una era pospetróleo". Al presionar al Gobierno y a la industria petrolera, el movimiento ambiental se aprovechó de la apertura de una ventana de la política después de las elecciones de Correa el 2006. Entre la coalición política que apoyó al nuevo Presidente había un consenso general en torno a la naturaleza de la problemática causada por la explotación petrolera en la Amazonía, donde la mejor solución posible era descartar estas actividades de áreas protegidas como el Parque Nacional Yasuní, teniendo la voluntad política para actuar de inmediato. Esta convergencia de múltiples corrientes estaba sostenida por el contexto internacional, debido a la alta visibilidad del parque Yasuní y porque el Premio Nobel de la Paz 2006 fue asignado al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y al ex vicepresidente estadounidense Al Gore. A nivel nacional, los ecologistas podrían asegurar su posición en el Poder Ejecutivo a través de la vicepresidencia, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Durante los debates constitucionales del 2007-2008, también jugarían un papel activo a través de la presidencia de la Asamblea y la Mesa 10, a cargo de la preparación de los artículos sobre los derechos colectivos.

Esto dio paso a una serie de cambios de segundo orden, empezando por el decreto presidencial sobre la solución doble con respecto a las reservas de petróleo de los campos de ITT. Sin embargo, este dilema se acabaría en una estrategia ambigua con respecto a los objetivos normativos, lo cual envió un mensaje contradictorio a la opinión pública. Por un lado, la Constitución valoró los derechos de la Naturaleza y aplicó el sistema de áreas protegidas al exigir una declaración de interés nacional para explotar los recursos naturales dentro de estas áreas. Por otro lado, prevaleció la soberanía nacional del país y la facultad del Estado para explotar los recursos no renovables para el beneficio de la nación. A nivel secundario, los instrumentos de autoridad como los decretos presidenciales son más débiles que las leyes, ya que no están apoyados por una mayoría legislativa explícita, basándose su legitimidad en la popularidad del mandatario. Por lo tanto, la serie de decretos adoptados para extender la moratoria produjeron más inestabilidad frente a la superioridad jerárquica de la nueva ley orgánica de los hidrocarburos y el estatuto de Petroamazonas, aprobado el 2010-2011. Del mismo modo, hay un fuerte contraste entre la incapacidad de la coalición ambiental de oponerse a la retirada de la "iniciativa" a través de un referéndum popular, el 2013, y la facilidad con la cual el Presidente ganó la votación de la declaración de interés nacional antes de iniciar la explotación de los bloques 43 y 31.

La debilidad de los instrumentos de autoridad tuvo un efecto negativo sobre los instrumentos del Tesoro, ya que los decretos presidenciales hicieron la "iniciativa" casi totalmente dependiente de financiamientos internacionales. Como ya se ha mencionado, la misma dependencia externa en contribuciones extranjeras hizo a la moratoria vulnerable en comparación con la relativa seguridad proporcionada por la renta petrolera, especialmente en un contexto de altos precios del petróleo, como era el caso hasta mediados del 2014. Además, debe considerarse que el mecanismo financiero diseñado por el fideicomiso Yasuní-ITT también compitió con otras herramientas financieras internacionales, como los programas de REDD y REDD+, a través de los cuales los inversionistas pueden intercambiar bonos en los derechos de emisión de carbono. Por otro lado, el Gobierno había mejorado significativamente su capacidad para aumentar la renta petrolera más allá del efecto-precio mecánico. Desde el 2005 el Estado ecuatoriano había comenzado a renegociar los contratos petroleros con las empresas multinacionales, primero a través de la nacionalización parcial de los beneficios extraordinarios realizados a partir de la creciente demanda entre el 2003 y el 2007 (Fontaine, 2011). Del 2009 al 2011, todos los contratos existentes fueron cancelados y se firmaron una nueva serie de contratos de servicios, de acuerdo con la nueva ley de hidrocarburos, con lo que la participación del Gobierno se incrementaría hasta el 70% de la producción. Esto significó un crecimiento rápido de la renta para el Estado, lo que volvió la contribución internacional a la moratoria sobre las reservas petroleras del campo ITT bastante irrelevante.

La debilidad de los instrumentos de autoridad tuvo un efecto negativo sobre los instrumentos del Tesoro, ya que los decretos presidenciales hicieron la "iniciativa" casi totalmente dependiente de financiamientos internacionales.

Sin embargo, la necesidad de movilizar a la comunidad internacional para alimentar el fondo Yasuní tuvo un efecto perverso sobre los instrumentos de organización, exacerbados por la ambigüedad de la solución doble adoptada por el presidente Correa. La estrategia de recaudación de fondos fue encargada a una comisión especial, entre ellos el presidente y los delegados de la Secretaría de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el Ministerio de Medio Ambiente, al lado de los activistas y expertos de la sociedad civil. Hasta mediados del 2013, estos literalmente se pasearían por el mundo en busca de socios a través de una red ecologista mundial, en conferencias internacionales, eventos académicos, etc. Sin embargo, en lugar de actuar como un órgano de coordinación intersectorial, esta comisión socavó la autoridad del Ministerio de Medio Ambiente, constitucionalmente responsable de la estrategia de las áreas protegidas, relegándolo a un papel secundario. Mientras tanto, los instrumentos de ordenación del sector petrolero se fortalecieron a través de una serie de reformas del Ministerio de Energía y Minas,

con el tiempo puesto bajo la autoridad del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, y la modernización de la empresa nacional de petróleo, Petroecuador, con el fin de actuar como socio de Petroamazonas en actividades del *downstream*. El nuevo régimen contractual también mejoraría las alianzas estratégicas con empresas nacionales y extranjeras deseosas de invertir en el *upstream* de Ecuador, particularmente de China.

> La propia propuesta técnica carecía de objetividad científica, ya que estaba dirigida a convencer a los actores políticos y económicos, y al público en general, en lugar de demostrar que la financiación de la conservación no debe ser una prioridad cuando el destino de la Humanidad está en juego.

Como consecuencia de la debilidad de los instrumentos de organización, los instrumentos de información se vieron afectados negativamente. Desde el comienzo la "iniciativa" atrajo a muchos estudiosos de la ecología, la economía y la antropología, lo que produciría un importante cuerpo de conocimiento sobre los beneficios de una moratoria petrolera en la Amazonía, en particular, y para el planeta, en general (Rival, 2010; Martin, 2011; Rodríguez-Labajos y Martínez-Alier, 2013; Martin y Scholtz, 2014; Pellegrini *et al.*, 2014; Farrell, 2014). Pese a esto, la propia propuesta técnica carecía de objetividad científica, ya que estaba dirigida a convencer a los actores políticos y económicos, y al público en general, en lugar de demostrar que la financiación de la conservación no debe ser una prioridad cuando el destino de la Humanidad está en juego. Esto agravó la confusión inicial de la información publicada por el Gobierno, en cuanto a la extensión real de la zona objeto de la moratoria, la cantidad esperada de las contribuciones, la naturaleza y objetivos del fondo fiduciario, así como la composición y el papel de su directorio. Una vez más la debilidad de estos instrumentos contrastaba con el fortalecimiento de los instrumentos de información sobre las actividades petroleras en la Amazonía. Sin perjuicio de las críticas planteadas por los impactos ambientales y sociales negativos de estas actividades desde la década de 1970, el bajo perfil de comunicación de la coalición extractivista terminó en una presentación precisa y optimista de las muchas ventajas que la explotación de los bloques 31 y 43 traería al país.

En conjunto, estos instrumentos constituyen una combinación de políticas contradictorias que afectó a la consistencia del mix de instrumentos para fomentar la movilización social, las aportaciones financieras y la rendición de cuentas horizontal a favor de la moratoria. Así, mientras que el Gobierno decidía poner fin al programa, los actores sociales se esforzaron para tomar ventaja de los artículos de la Constitución que podrían impedir la ejecución de la opción B. Entre estos, dos bloques constitucionales apelaron particularmente a la excepcional capacidad para explotar los recursos no renovables dentro de las áreas protegidas y los llamados "derechos de la naturaleza", y la protección de los pueblos indígenas, especialmente de aquellos en aislamiento voluntario. Esto obligaría al Gobierno y a la empresa nacional de petróleo a presentar garantías para ambos antes de proceder a la explotación petrolera en los bloques 31 y 43 (ex-ITT) y excluir los bloques de las áreas intangibles que albergan los clanes Tagaeri y Taromenane. Finalmente, la coalición ambiental no logró reunir el número suficiente de firmas para que el Gobierno organizara un referéndum nacional sobre la opción B, lo que habría pospuesto la conclusión a un largo proceso de cambio de política.

CONCLUSIÓN

El marco analítico de tres órdenes de cambio establece que un cambio en un área política afecta los objetivos y los medios de una manera estructural, de tal forma que otras políticas se ven orientadas por el nuevo paradigma. Es así que existe una relación causal en el cambio de políticas entre los niveles normativo, estratégico y operativo. Esta teoría fue revisada en parte a través de un análisis más preciso de las variables dependientes del cambio de política. El nuevo marco tiene en cuenta los diferentes objetivos y los medios en cada nivel de los contenidos de la política, lo que permite poner a prueba la consistencia

de los instrumentos de la política en cada nivel. Asumiendo esta propuesta argumentamos que tales problemas de consistencia pueden proporcionar una explicación suficiente de un resultado de políticas.

El cambio de tercer orden también plantea un problema de coherencia intersectorial de los fines y los medios. Por lo tanto, cuando se produce un cambio en un nivel normativo, la fricción institucional entre otros ámbitos políticos obliga al Gobierno a fomentar la coordinación intersectorial a niveles estratégico y operativo. Caso contrario es poco probable que se produzca el cambio de paradigma, por lo que las ideas que promueve no pueden prosperar. Uno no puede oponerse a objetivos políticos de una política sin oponerse a sus medios. Por lo tanto, la coordinación institucional es la clave para el cambio de tercer orden, ya que uno no puede contraponer una política con otra, sin poner en peligro la consistencia mixta de sus instrumentos.

La Iniciativa Yasuní-ITT del Ecuador fue presentada como un cambio de paradigma para un país cuya economía ha sido dependiente de la exportación petrolera desde 1970, siendo símbolo de lo que llevaría al mundo hacia la transición ecológica del siglo 21. Sin embargo, su retirada el 2013 allanó el camino a la explotación petrolera más grande jamás lanzada en el país. Oficialmente, el motivo de dicho retiro fue la falta de financiamientos internacionales, aunque en realidad este programa estaba condenado al fracaso, puesto que fue concebido como una política ambiental para revertir el desarrollo a largo plazo de la política petrolera. La aplicación de la Iniciativa Yasuní-ITT habría requerido una mayor integración a nivel de organización (por ejemplo, a través del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos) para que las políticas ambiental y petrolera no persiguieran objetivos contradictorios, utilizando medios opuestos.

La aplicación de la Iniciativa Yasuní-ITT habría requerido una mayor integración a nivel de organización (por ejemplo, a través del Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos) para que las políticas ambiental y petrolera no persiguieran objetivos contradictorios, utilizando medios opuestos.

Por el contrario, desde el principio la ambigüedad de los objetivos y los medios se cristalizó en el dilema de la "opción A" versus la "opción B", basado en la existencia de dos objetivos contradictorios: la transición ecológica para los propósitos globales o la búsqueda de rentas y el desarrollo centrado en el Estado. El seguimiento del proceso de esta falla de política muestra una baja consistencia de la mezcla de la política en general, debido a la debilidad de los instrumentos de política ambiental con recursos del Estado. Este caso sustenta la teoría según la cual el cambio de tercer orden no se basa en las ideas sino en el apoyo de estas por las instituciones. De esta manera se demuestra la incapacidad de coaliciones de defensa en competencia para provocar el cambio de tercer orden en ámbitos políticos complejos, en ausencia de apoyo institucional.

NOTAS

[1] Este artículo es un resultado parcial del proyecto de investigación "La participación como problema de gobernanza: el caso de las políticas de seguridad ciudadana y de energía en Ecuador y Colombia", llevado a cabo de marzo del 2014 a febrero del 2015. El autor agradece de manera especial a Michael Howlett, Derek Beach y a un evaluador o evaluadora anónima, por sus comentarios a una versión previa del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen
2013. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 208 p.

Bevir, Mark
2006. "Political Studies as Narrative and Science, 1880-2000". *Political Studies* 54: 583-606.

Blyth, Mark
1997. "Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy". *Comparative Politics* 29 (2): 229-250.

Blyth, Mark
2013. "Paradigms and paradox: The politics of economics ideas in two moments of crisis". *Governance* 26 (2): 197-215.

Campbell, John L.
2002. "Ideas, politics, and public policy". *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.

Cashore, Benjamin y Michael Howlett
2007. "Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science* 51 (3): 532-551.

Farrell, Katharine
2014. "Intellectual mercantilism and franchise equity: A critical study of the ecological political economy of international payments for ecosystem services". *Ecological Economic*, 102: 358-365.

Fontaine, Guillaume e Iván Narváez (coord.)
2007. *Yasuní en el siglo XXI: El Estado y la conservación de la Amazonía*. Quito: FLACSO-IFEA-Abya Yala. 341 p.

Fontaine, Guillaume
2008. "Le mouvement écologiste contre l´exploitation d´hydrocarbures en Équateur". *Problèmes d´Amérique Latine* 70: 41-60.

Fontaine, Guillaume
2010. *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO - Instituto de Estudios Peruanos - Abya Yala. 320 p.

Fontaine, Guillaume
2011. "The Effects of Governance modes on the energy matrix of Andean countries". *Energy Policy* 39 (5): 2888-2898.

Gallardo, Lucía *et al.*
2014. *Sumak Kawsay and Degrowth: Towards new struggles against extractive development*. s/f. 24 p.

Hall, Peter
1986. *Governing the economy: The politics of State intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press. 340 p.

Hall, Peter
1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.

Hood, Christopher
2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance* 20 (1): 127-144.

Howlett, Michael
2009. "Process sequencing policy dynamics: Beyond homeostasis and path dependency". *Journal of Public Policy* 29 (3): 241-262.

Howlett, Michael
2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge. 238 p.

Howlett, Michael y Benjamin Cashore
2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1): 33-46.

Kuhn, Thomas
1971/1962. *La estructura de las revoluciones científicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica. 319 p.

Larrea, Carlos *et al.*
2009. *Yasuní-ITT Initiative: A big idea from a small country*. Quito: PNUD - GIZ - MDGIF. 48 p.

Martin, Pamela
2011. "Payer pour préserver: la politique internationale de la proposition équatorienne Yasuní-ITT". *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement* 2: 141-160.

Martin, Pamela e Imme Scholz
2014. "Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: What Can We Learn from its Failure?". *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement* 5 (2).

Pellegrini, Lorenzo *et al.*
2014. "The demise of a new conservation and development policy? Exploring the tensions of the Yasuní ITT initiative". *The Extractive Industries and Society* 1 (2): 284-291.

Princen, Sebastiaan y Paul Hart
2014. "Putting policy paradigms in their place". *Journal of European Public Policy* 21 (3): 470-474.

Ramírez, René
2012. "Izquierda y 'buen capitalismo'. Un aporte crítico desde América Latina". *Nueva Sociedad* 237: 32-48.

Rival, Laura
2010. "Ecuador's Yasuní-ITT Initiative: The old and new values of petroleum". *Ecological Economics* 70 (2010): 358-365.

Rodríguez-Labajos, Beatríz y Joan Martinez-Alier
2013. "The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Recent Instances for Debate". *Conservation and Society* 11 (4): 326-342.

Documentos oficiales

D001
2007. Speech of the President of the Republic of Ecuador, Excellency Rafael Correa. New York. (High level dialogue on climate change of the 62 period of sessions of the General Assembly of the United Nations). [24 de setiembre del 2007].

D002
2010. Ecuador Yasuní ITT, Trust Fund: Terms of Reference. Washington D.C. [28 de julio del 2010].

D003
2013. Solicitud del Presidente de la República de Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, conforme con el artículo 407 de la Constitución de la República. Quito. [6 de setiembre del 2013].

D004
2013. Informe de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, respecto de la Solicitud de Declaratoria de Interés Nacional para la explotación petrolera de los Bloques 31 y 43, dentro del Parque Nacional Yasuní + Anexos. Quito. [5 de setiembre del 2013].

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, GOBERNANZA AMBIENTAL E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PERÚ[1]

MARTIN SCURRAH
PhD EN ADMINISTRACIÓN. INVESTIGADOR Y CONSULTOR INDEPENDIENTE
mascurrah@gmail.com

ANAHÍ CHAPARRO
ANTROPÓLOGA
CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA
anahichaparro@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

En base al análisis de cuatro áreas de innovación institucional en la regulación de las actividades extractivas, se argumenta que los cambios en la gobernanza ambiental en el Perú no han sido el resultado de un consenso político nacional ni de una política de Estado, sino de una combinación o sucesión de (1) presiones del sector privado y sus aliados a favor de la inversión privada y la expansión de las actividades extractivas, y (2) la resistencia del movimiento ambientalista y sus aliados ante la expansión de estas actividades y sus impactos en el medioambiente y sus modos de vida. Se analiza este fenómeno como la aplicación por el Estado de estrategias de desmantelamiento de políticas públicas.

On the basis of the analysis of four areas of environmental institutional innovation with regard to extractive activities it is argued that the advances in the environmental institutionality in Peru have not been the result of a national political consensus nor of long-standing state policy but rather due to a combination or succession of (1) pressures from the private sector and its allies in favor of private investment and the expansion of extractive activities and (2) the resistance of local communities and their allies to the expansion of extractive activities and their impacts on the environment and their way of life. This hesitant advance in environmental institutionalization is interpreted as the result of the application of public policy dismantlement strategies.

INTRODUCCIÓN

En una reciente publicación hecha por Francisco Durand (2015: 40) concluye que, a nivel regional y local:

> *(...) al mismo tiempo que se fortalecen y se sofistican los enclaves modernos, los poderes públicos y la sociedad civil de los territorios mineros no se desarrollan, no gozan de mayor autonomía ni logran asumir roles fiscalizadores o ser capaces de realizar evaluaciones independientes de impacto ambiental y de las múltiples obras sociales realizadas por las empresas.*

En este trabajo se argumenta que este limitado desarrollo institucional del Estado, frente a las empresas extractivas, también se da a nivel nacional.

Desde los comienzos de la década del noventa hasta los primeros años de la década actual se desarrollaron en el Perú dos tendencias que, entre otras, han configurado las reglas de la gobernanza ambiental en los últimos 25 años: por un lado, un proceso de crecimiento económico sin paralelo en la historia del país basado, en gran medida, en la expansión de las actividades extractivas; por otro, la preocupación por la conservación del medioambiente y la necesidad de crear una institucionalidad y mecanismos necesarios para su cuidado. Las tensiones generadas por las contradicciones entre estas dos tendencias y la incapacidad (o falta de voluntad) de los sucesivos Gobiernos de lograr un equilibrio duradero entre ellas, han generado una discusión pública sin resolución y un nivel de conflictividad social mayor que lo experimentado en los demás países de la región dependientes del extractivismo.

En este artículo se argumentará que la construcción de la actual institucionalidad ambiental en el sector extractivo no ha sido el resultado de un consenso político nacional ni de una política de Estado que trasciende las políticas de cada Gobierno. Todo lo contrario, dicha construcción parece insertarse en un "doble movimiento", en el sentido de Polanyi (1989): por un lado, el sector privado y sus aliados han logrado fortalecer un modelo político-económico orientado a minimizar el rol regulador del Estado para promover el crecimiento económico, principalmente a partir de la inversión en el sector extractivo; por otro, se han construido procesos de resistencia a nivel local y nacional ante al avance del frente extractivo y a sus impactos en el medioambiente y los modos de vida (Bebbington, 2013: 140-149). Crabtree y Crabtree-Condor (2013: 102-103) sostienen que en el Perú identidades basadas en etnia y clase son relativamente débiles y que los movimientos sociales "no tienen el poder para influir en las políticas del Estado de una manera fundamental", convirtiendo el país en "un excelente ejemplo de la 'captura del Estado' por la comunidad empresarial" (Crabtree y Crabtree-Condor, 2013: 94).

Desde los comienzos de la década del noventa hasta los primeros años de la década actual se desarrollaron en el Perú dos tendencias que, entre otras, han configurado las reglas de la gobernanza ambiental en los últimos 25 años

En este artículo se argumentará, además, que la debilidad del Estado y su sectorialización, que permite que sectores privados ejerzan su influencia a través de ministerios poderosos (como el de Energía y Minas y/o el de Economía y Finanzas), se han vuelto más evidentes a partir del retorno a la democracia a comienzos del siglo, no solamente en el Poder Ejecutivo sino también en el Congreso de la República, el Poder Judicial y en los partidos políticos. Esto ha limitado la capacidad de los sucesivos Gobiernos para lograr consensos y generar la legitimidad necesaria para que el Estado sea aceptado como un interlocutor capaz y con la voluntad de resolver los conflictos socioambientales producto de estas tensiones.

La constante tensión entre este conjunto de fuerzas ha dado como resultado un patrón de avances y retrocesos tanto en la expansión de las actividades extractivas como en el proceso de cambios de la institucionalidad ambiental. Para ilustrar estos movimientos y fundamentar el argumento se discutirán cuatro ámbitos de innovación: la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el desarrollo del enfoque de ordenamiento territorial,

los cambios en las competencias y reglamentación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y de la fiscalización ambiental. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y comentarios.

EL CÓDIGO DEL MEDIOAMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

La preocupación por la problemática ambiental cobró mayor fuerza en el Perú a partir de la década de los ochenta con la visibilización de algunos conflictos que se estaban produciendo a nivel local –como el caso de la fundición en Ilo de la empresa Southern Copper Corporation– y con la incidencia de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales que comenzaron a tener mayor presencia en el país. El posicionamiento del tema ambiental en la agenda política se plasmó en el debate sobre el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el cual fue promulgado finalmente en 1990, al empezar el gobierno de Alberto Fujimori (Soria, 2002).

Este código fue considerado por sectores de la sociedad civil y del Estado como una norma novedosa en tanto planteaba un enfoque ecosistémico para la protección de la biodiversidad, la utilización de EIA y el fortalecimiento del sistema de Áreas Naturales Protegidas (ANP). No obstante, también dejaba algunos temas pendientes, como la definición de los Límites Máximos Permisibles (LMP) y la constitución de una autoridad ambiental.

Por el lado del sector privado, este código fue rápidamente criticado. Algunas empresas, como la Southern Copper, incidieron en la Cámara de Diputados y el Senado para postergar la entrada en vigor de dicha norma debido a los nuevos requerimientos que planteaba para sus operaciones (Soria, 2003). Las limitaciones que este código imponía a la inversión extractiva se hicieron más evidentes ante el intento de la empresa Texas Crude de explotar petróleo dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. En 1991, el gobierno de Alberto Fujimori quiso licitar el lote 61, superpuesto a la reserva en un millón de hectáreas. A pesar de que el artículo 71 del código de medioambiente prohibía la explotación de recursos no renovables dentro de las áreas protegidas, el artículo 72 de esta norma indicaba que, en caso la explotación de estos recursos afectara alguna ANP o pueblo indígena, se debía pagar una compensación, lo que fue interpretado por el Gobierno como una "puerta abierta" para la explotación, originando un debate entre ambas posiciones.

Las organizaciones ambientalistas e indígenas en el Perú y los Estados Unidos organizaron una campaña para presionar al Gobierno y a la Texas Crude para que abandonara el área dentro de la reserva, a la que se sumaron algunos diputados y sectores del Estado, como el de Agricultura –que tenía bajo su jurisdicción el área protegida– y el de Justicia (Soria, 2002). La división del Gabinete evidenció la complejidad del tema ante la opinión pública, frente a lo cual, finalmente, la Texas Crude decidió abandonar las negociaciones con el Gobierno (Scurrah, 1995; Soria, 2002).

> Desde esta primera etapa se evidencia cómo la gobernanza ambiental en el país se construyó a partir de la tensión de la correlación de fuerzas existentes en este tema.

Por su parte, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington ante la crisis económica que atravesaba el país, el Gobierno optó por aprobar un paquete de políticas de ajuste y estabilización económica –entre las que se encontraba la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Ley nº 757)– que modificó y derogó casi un tercio del código del medioambiente y sectorializó la gestión ambiental (Soria, 2002), limitando la capacidad del Estado de promover una política territorial coherente y mantener un balance de poder entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Con la promulgación de la mencionada ley se determinó que iban a ser los sectores quienes se tenían que encargar de proponer los requisitos para la elaboración de los EIA y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), así como los trámites para su aprobación. Según esta ley, estos serían aprobados por el Consejo de Ministros luego de la opinión favorable del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), mencionado por primera vez en la legislación ambiental.

Desde esta primera etapa se evidencia cómo la gobernanza ambiental en el país se construyó a partir de la tensión de la correlación de fuerzas existentes en este tema. Como resultado, se institucionalizó la sectorialización en la gestión ambiental, la cual se mantiene, con algunos cambios, hasta el día de hoy.

LAS CONCESIONES MINERAS Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El sistema de otorgamiento de concesiones mineras e hidrocarburíferas se consolidó en la década del noventa mediante el fortalecimiento del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) para otorgar títulos de concesiones mineras, administrar el Catastro Minero Nacional y el Derecho de Vigencia y Penalidad, así como para realizar investigaciones geocientíficas, combinando de esta manera responsabilidades técnicas y científicas con otras administrativas y de gobernanza.

La aplicación práctica de este sistema resultó en una expansión muy rápida de concesiones, afectando amplias áreas del territorio nacional y generando temores y conflictos sobre los derechos y los recursos naturales asociados con ellos (Bebbington *et al.*, 2014).

Por otro lado, ha habido un proceso gradual de aceptación de la necesidad de que las empresas obtengan la licencia social para sus operaciones al mismo tiempo que existe una distancia entre este reconocimiento a nivel conceptual y la normatividad sobre el otorgamiento de las concesiones y el acceso a los recursos del subsuelo. Sumado a ello, además del problema de cómo las empresas ejercen el derecho de servidumbre y adquieren la tierra en propiedad, existe el problema de la inalienabilidad de la concesión si el concesionario paga sus derechos anuales. Y si bien se ha logrado la agilidad en la tramitación del otorgamiento de las concesiones, esto ha sido a costa de la coordinación con las demás instancias del Estado, los gobiernos regionales y locales, y/o los demás sectores del gobierno central, lo que ha generado tensiones dentro del mismo Estado.

Esta falta de coordinación ha estimulado la discusión sobre la necesidad de planificar el uso del territorio. Uno de los ámbitos donde se evidencia el debate entre la necesidad de descentralizar la gestión pública y la concentración de las decisiones sobre las industrias extractivas, es en el de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT), propuesta promovida por sectores de la sociedad civil y algunos gobiernos regionales.

Para algunos especialistas, la separación entre la ZEE y el OT ha significado un intento de innovación trunco, ya que estos instrumentos forman parte de un mismo proceso. De acuerdo a esta posición, no tiene mayor utilidad tener solo un diagnóstico si este no sirve para una consiguiente toma de decisiones. Por otro lado, esta división ha promovido la generación de expectativas sobre la implementación de la ZEE, ya que se piensa que esta puede ayudar a prevenir los conflictos sobre los usos del territorio al determinar cuáles son los más recomendables. Algunos gobiernos regionales, como el de Cajamarca y Cusco, que promulgaron ordenanzas regionales para ponerle límites al avance de las concesiones en base a los resultados de la ZEE, al no tener mayores competencias sobre las actividades extractivas, aprovecharon la ZEE, desde una lógica de negociación, como un mecanismo para delimitar zonas de exclusión minera.

> La separación entre la ZEE y el OT ha significado un intento de innovación trunco, ya que estos instrumentos forman parte de un mismo proceso.

Otro de los principales problemas que deben afrontar la ZEE y el OT es el de la sectorialidad en la gestión de los recursos naturales dentro del Estado. Esto hace que sea difícil para los gobiernos regionales coordinar con los distintos ministerios ya que sus políticas usualmente no están articuladas ni tienen coherencia entre sí. Esta visión sectorial ha conllevado a que algunas entidades del Estado, como el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), y organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), opinen que estos procesos no deberían depender del Ministerio del Ambiente (MINAM), que es visto como el sector "ambientalista", sino de alguna otra instancia estatal, como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) o la Presidencia

del Consejo de Ministros (PCM). No obstante, para el MINAM, encargarse de la gestión sostenible de los recursos naturales tiene un carácter transversal, por lo que le corresponde a este ser el ente rector y supervisar la aplicación de estas herramientas. Para ellos, habría una decisión política, influenciada por el sector extractivo, de no fortalecer al MINAM.

> El sistema de otorgamiento de concesiones mineras e hidrocarburíferas se consolidó en la década del noventa mediante el fortalecimiento del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).

La falta de información y la ausencia de mecanismos eficientes de comunicación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno dificultan que la entidad a cargo pueda realizar la gestión transversal que se necesita. Actualmente, los organismos sectoriales encargados de producir la información, como el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) o el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), no necesariamente cuentan con datos en la escala necesaria para la planificación regional y local. Eso hace que los procesos de ZEE estén siendo criticados por las compañías mineras y el MINEM, quienes argumentan que estos diagnósticos están siendo elaborados con información incompleta[2].

En los últimos años, algunas instituciones de la sociedad civil y gobiernos regionales, agrupados en la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, han incidido en la necesidad de contar con una ley de OT, pero, a pesar de existir varias propuestas en el Congreso, hasta ahora no se ha aprobado ninguna. Durante la campaña presidencial del 2011, el entonces candidato Ollanta Humala planteó como una promesa electoral la necesidad de contar con una política de OT. Siendo ya Presidente, delegó esa responsabilidad al Acuerdo Nacional, el cual incluyó en sus políticas de Estado la Política número 34 sobre ordenamiento y gestión territorial, sin existir aún avances concretos para su implementación.

Frente a este contexto y ante el incremento del nivel de conflictos, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) ha empezado a validar públicamente la importancia de herramientas como la ZEE y el OT, aunque al mismo tiempo se ha dado una restricción paulatina a los alcances de estas herramientas. A partir de mediados del 2013, el MINAM empezó a requerir una serie de estudios especializados y un diagnóstico integrado del territorio como documentos previos a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que, en la práctica, probablemente serán postergados hasta el próximo período gubernamental. Luego, en julio del 2014, la ley n° 30230 estableció que los POT son simples instrumentos referenciales, no de cumplimiento obligatorio, debilitando nuevamente los intentos de incluir un enfoque de planificación en la gestión pública.

LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Los EIA y los PAMA se empezaron a aplicar a mediados de la década de 1990 a partir de la publicación de las guías del sector de Energía y Minas para su elaboración, sin carácter obligatorio, y del establecimiento de los LMP.

En el 2001, durante el gobierno de transición, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), ley n° 27446, que establecía un protocolo sobre los requerimientos de los EIA. Sin embargo, este no se aplicaba adecuadamente ya que cada sector seguía sus propios procedimientos con diferentes niveles de exigencias. Con la creación del MINAM, uno de los primeros temas abordados fue la reglamentación de este sistema (D.S. n° 019-2009-MINAM), a partir de la cual se otorgó un periodo de seis meses para que cada sector se adecuase a la nueva normativa, un plazo que no fue cumplido por la mayoría de ministerios.

Estas modificaciones generaron diferentes reacciones. Para algunos representantes del sector empresarial, la normativa resultaba bastante exhaustiva y requería una metodología minuciosa, aunque se reconocía que algunas empresas iban más allá de la norma y, por propia iniciativa, eran más rigurosas en sus prácticas ambientales. Por otro lado, para algunas organizaciones de la sociedad civil, los estándares ambientales continuaban siendo bajos en tanto su establecimiento había respondido a las sugerencias

de las empresas extractivas, no a las características del medioambiente en el que se realizan las actividades.

> En los últimos años, algunas instituciones de la sociedad civil y gobiernos regionales, agrupados en la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, han incidido en la necesidad de contar con una ley de OT, pero, a pesar de existir varias propuestas en el Congreso, hasta ahora no se ha aprobado ninguna.

Dado el contexto descrito, cuando se creó el MINAM, algunos actores de la sociedad civil sentían que se había creado un ministerio sin poder real y sin capacidad de influencia. Ante las críticas realizadas al SEIA, el MINAM inició un proceso de revisión aleatoria de los EIA para identificar las fallas que se estaban cometiendo en los procedimientos. Los hallazgos confirmaron las deficiencias que se pensaba que existían en la aprobación de estos instrumentos.

Otro estudio que evidenció las deficiencias del sistema de aprobación de los EIA fue el que realizó la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ante el llamado del ministro de Energía y Minas entre los años 2010 y 2011. Ante las presiones que implicaban tanto el creciente número de conflictos como las quejas de las empresas debido a las demoras en la aprobación de los EIA, el MINEM pidió apoyo a la UNOPS para la revisión de 100 estudios ambientales a fin de agilizar el proceso y desestancar su acumulación en la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros. La UNOPS accedió a esta solicitud, pero planteó como parte de su contribución una propuesta para mejorar el sistema en su conjunto. El diagnóstico realizado identificó una serie de cuellos de botella, entre ellos: la falta de un proceso de revisión estandarizado con criterios uniformes; el alto índice de rotación asociado a la modalidad de contratación por Contratación Administrativa de Servicios (CAS) y a los bajos salarios; la falta de especialistas; la falta de un sistema de revisión serial, en tanto una sola persona tenía como responsabilidad la revisión de los estudios completos; y el exceso en la carga laboral.

Mientras la UNOPS avanzaba con la elaboración de su propuesta, el conflicto sobre el proyecto Tía María, de la empresa Southern Copper, empezó a escalar cada vez más, por lo que el MINEM le solicitó a este organismo que priorizara la revisión de este EIA, a pesar de que no se encontraba en el grupo de los 100 estudios ambientales que se habían incluido en el contrato (Salazar, 2011). El MINEM finalmente canceló el convenio con la UNOPS, luego de lo cual el informe sobre el proyecto Tía María se filtró y sirvió como fundamento para suspender la aprobación de su EIA y poner fin, temporalmente, al conflicto.

Los funcionarios de la UNOPS, por su parte, hicieron incidencia durante la campaña política para las elecciones del 2011 con los diferentes partidos para que consideraran su propuesta, pero no lograron ningún resultado. Poco después del cambio de Gobierno, a fines del 2011, estalló el conflicto por la aprobación del EIA del proyecto minero Conga y luego otro en Espinar.

Ante ello, el nuevo Gobierno creó una comisión multisectorial encargada de elaborar una propuesta a fin de mejorar las políticas ambientales y sociales bajo las cuales se desarrollarían las actividades productivas en el país. En el informe de esta comisión, una de las principales recomendaciones fue la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) como responsable del nuevo sistema de revisión y aprobación de los EIA detallados y, más adelante, de los semidetallados. Esto implicaba la transferencia de competencias del MINEM al MINAM, aunque bajo un consejo directivo integrado por representantes de los sectores de Ambiente, Economía, Agricultura, Energía y Minas, Salud y Producción.

Esta propuesta fue percibida desde la sociedad civil como un avance. No obstante, se observó que no se incluía en la revisión de los EIA la opinión de los gobiernos regionales y que se permitía que los proyectos pudieran ser excluidos de la aprobación del SENACE con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros a propuesta del sector correspondiente.

Desde el sector empresarial, particularmente desde la SNMPE, hubo mucha resistencia a que la aprobación de los EIA pasara al MINAM. Algunos de los argumentos utilizados fueron que la creación del SENACE respondía a una decisión política, no a un análisis técnico de lo que se necesitaba para la aprobación de los EIA, y que implicaba más trabas para las inversiones en el país. Los mismos diarios que transmitían la opinión de la SNMPE publicaban artículos que alertaban sobre cómo en el país se estaba retrayendo la inversión minera debido a los conflictos y a las trabas burocráticas (*El Comercio*, 13 de diciembre del 2012, y *Gestión*, 11 de diciembre del 2012); argumento que sigue apareciendo en los medios hasta hoy.

La oposición empresarial se tradujo en una implementación lentísima del SENACE debido a la resistencia de los sectores, liderados por MINEM, a transferir sus competencias. Como consecuencia de ello, a casi tres años del momento de su creación, el SENACE todavía no había empezado a evaluar ningún EIA, aunque sí se manifestó en una serie de normas que reducían los tiempos para la revisión de estos –como el Decreto Supremo n° 060-2013-PCM– y, luego, en los cuatro "paquetazos" que simplificaron los procedimientos y acortaron los plazos para aprobar los proyectos de inversión, con una incidencia especial en el proceso de aprobación de los EIA.

A casi tres años del momento de su creación, el SENACE todavía no había empezado a evaluar ningún EIA, aunque sí se manifestó en una serie de normas que reducían los tiempos para la revisión de estos.

Por otro lado, el debate en torno a la regulación ambiental del sector extractivo –que en el caso de la minería no se actualizaba desde 1993– evidenció las discrepancias entre el MINAM y el MINEM. Luego de que este último propusiera la eliminación de los EIA para las actividades de exploración, se terminó aprobando, en el 2014, dos reglamentos: uno para el sector energético y otro para el minero, que permiten que, en los casos en que se considere que los impactos serán leves, las empresas presenten una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), documento menos exigente. Y si bien el ministro del Ambiente ha negado que estas medidas vayan a relajar las exigencias ambientales para la ejecución de los proyectos de inversión, resulta difícil rebatir que esto suma dificultades al criticado sistema de aprobación de los estudios ambientales, antes de la implementación del SENACE.

LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

En lo que se refiere a las entidades encargadas de la fiscalización de los EIA, estas también han pasado por un proceso de cambios. A principios de la década de los noventa se crearon los organismos reguladores, como el Órgano Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), que tenía bajo sus competencias a los subsectores de electricidad e hidrocarburos. No obstante, la fiscalización de las actividades mineras se dejó a cargo de la Dirección General de Fiscalización Minera, lo que evidencia el trato particular que se le ha dado a dicho sector.

Fue recién a mediados de los 2000 –ante los cuestionamientos por el caso de La Oroya[3], las recomendaciones del informe del Banco Mundial para el Perú y las observaciones de la Defensoría del Pueblo– que se empezó a discutir la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental y la fiscalización de las actividades mineras. En esa época, mientras algunos proponían la creación de un Ministerio del Ambiente, el sector empresarial planteaba traspasar las competencias de fiscalización en minería al OSINERG, creándose finalmente el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) en el 2007.

La oposición empresarial se tradujo en una implementación lentísima del SENACE debido a la resistencia de los sectores, liderados por MINEM, a transferir sus competencias.

Con la creación del MINAM, se discutió y aprobó, en el 2008, el Sistema Nacional de Evaluación de Fiscalización Ambiental (SINEFA), a partir del cual se constituyó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), mediante el Decreto Ley n° 1013. La primera responsabilidad que se le dio al OEFA fue la de asumir la fiscalización del subsector minero. Esto implicó un grave problema de financiamiento pues mientras había dependido del OSINERGMIN, el OEFA había estado subsidiado por el presupuesto del subsector energético que se recaudaba mediante un porcentaje de las regalías pagadas por las empresas. No obstante, en minería no existía un mecanismo similar, por lo que el OEFA tenía que remitir una liquidación a las mismas empresas para que estas pagaran las supervisiones programadas.

Fue recién a mediados de los 2000 –ante los cuestionamientos por el caso de La Oroya, las recomendaciones del informe del Banco Mundial para el Perú y las observaciones de la Defensoría del Pueblo– que se empezó a discutir la necesidad de fortalecer la institucionalidad ambiental y la fiscalización de las actividades mineras

Posteriormente, cuando se le transfirió al OEFA las competencias sobre hidrocarburos y electricidad, se le adjudicó también mayor presupuesto. Sin embargo, tanto ex funcionarios del MINEM como del MINAM opinaban que era necesario que se le otorgaran más recursos para que esta entidad pudiera cumplir de manera autónoma con sus responsabilidades y fortalecer su presencia en las regiones, ya que las multas con las que se penalizaba a las empresas eran demasiado bajas para financiar estas actividades. A esto se suma que el OEFA estaba teniendo dificultades para hacer efectivas las sanciones en tanto las empresas tenían la posibilidad de agotar la vía administrativa y luego apelar al Poder Judicial, antes de estar en la obligación de pagarlas.

Con esta historia accidentada, a partir de finales de 2012, el OEFA empezó a construir e implementar los mecanismos de un sistema más rigoroso de fiscalización para, por un lado, asegurar que las empresas cumplieran sus obligaciones y, por otro, asegurar que las instancias del Estado, a sus tres niveles, cumplieran sus responsabilidades de fiscalización ambiental. En las palabras del propio OEFA, buscaron crear un sistema que lograría un equilibrio que permitiera:

> *(...) armonizar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa con la protección ambiental, el derecho de desarrollar actividades económicas con el derecho a vivir en un ambiente sano, la promoción de la inversión privada con la protección de los ecosistemas, y que este equilibrio, esta armonía, nos llev[ara] a todos hacia el desarrollo sostenible* (Gómez Apac et al., 2013: 15).

Sin embargo, este intento de establecer una política de Estado que mantendría un equilibrio entre las fuerzas en conflicto ha fracasado debido a la debilidad del Estado y sus divisiones internas, como veremos a continuación.

En diciembre del 2012 se aprobó el Reglamento de Procedimiento Sancionador (Resolución del Consejo Directivo n° 012-2012-OEFA/CD) con el objetivo de describir los procedimientos para calcular y aplicar las sanciones en caso de incumplimiento y, en febrero del 2013, se aprobó el Reglamento de Supervisión Directa (Resolución del Consejo Directivo n° 007-2013-OEFA/CD) que incluye la aplicación del principio de prevención de daños graves al ambiente y la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el cálculo de las sanciones. Finalmente, estas reformas se consolidaron con la aprobación de la ley n° 30011 y del Decreto Supremo n° 130-2013-PCM. Con ellos se creó un Tribunal de Fiscalización Ambiental; se especificó que, para que las medidas cautelares cuestionando las sanciones fueran admitidas por el Poder Judicial, se tiene que presentar una carta fianza a nombre del OEFA; y se determinó que el Aporte por Regulación (APR) constituiría un ingreso propio para el OEFA (Granados Mandujano y Espinoza Salvatierra, 2015).

Frente a esta consolidación inusitada del sistema de regulación y fiscalización ambiental de las actividades mineras, el sector privado inició una campaña mediática y política que dio como resultado, en julio del 2014, la promulgación de la ley n° 30230 para promover y dinamizar la inversión privada. Entre otras medidas, esta norma redujo la potestad sancionadora del OEFA al establecer un plazo de tres años durante el cual se privilegiarían las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora, dejándose el proceso sancionador como excepcional. En caso de una multa, se la rebajaría el 50%, salvo infracciones muy graves. Según Cueto (2014: 52): "Al reducir la potestad fiscalizadora del Estado y rebajar las multas, la ley en lugar de promover medidas preventivas y de inversión responsable resulta ser un incentivo perverso que no incentiva, ni tampoco premia las buenas prácticas empresariales". Según el representante de la Defensoría del Pueblo, Iván Lanegra: "Lo que se hace es dar una señal de que incumplir te cuesta menos (...). Y la segunda señal es que ya dejas la idea de que es posible hacer eso en el futuro". (Flores, 2015).

No contentas con estas medidas, una serie de empresas mineras, coordinadas por la SNMPE, iniciaron medidas cautelares en el Poder Judicial contra el APR, pero sin éxito pues el Poder Judicial emitió tres sentencias ratificando su constitucionalidad y legalidad. No habiendo encontrado apoyo, la empresa minera Corona presentó una denuncia al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) contra el APR argumentando que era una medida contra la libre competencia. En octubre del 2014, INDECOPI, en primera instancia, determinó que OSINERGMIN debía cobrar el APR –que representó el 80% del presupuesto del OEFA para el 2015– y luego transferirlo al OEFA. En respuesta, con el apoyo del ministro del Ambiente, el OEFA anunció que apelaría la decisión, iniciándose así un debate público entre el OEFA, el ministro y los voceros del sector minero sobre la deseabilidad y la legalidad del APR que, en el fondo, parecía reflejar la oposición del sector a una regulación ambiental rigurosa y al pago de sanciones disuasivas en una época de precios minerales disminuidos. En julio del 2015 un grupo de empresas logró que un juez ordenara la suspensión de 56 procedimientos de ejecución coactiva iniciados por el OEFA.

> Este intento de establecer una política de Estado que mantendría un equilibrio entre las fuerzas en conflicto ha fracasado debido a la debilidad del Estado y sus divisiones internas.

Mientras esto sucedía, hubo una contraofensiva por parte de la sociedad civil al respecto. Periodistas de investigación vinculados a la ONG Instituto de Defensa Legal revelaron que entre agosto del 2013 y setiembre del 2014 el OEFA emitió 1101 resoluciones archivando informes internos del OSINERGMIN por prescripción. Estos informes de inspección contenían evidencias de potenciales infracciones ambientales que no habían sido evaluadas por las autoridades del OSINERGMIN para sancionar a las empresas responsables (Flores y Salazar, 2015). En otro reportaje revelaron, además, que desde julio del 2014 el OEFA no había cobrado entre 7 y 10.9 millones de dólares de sanciones consentidas y ratificadas (Valle-Riestra y Castro, 2015).

De esta manera se pone en evidencia que los esfuerzos del MINAM, con el apoyo del movimiento ambientalista, para crear y fortalecer un sistema de regulación y fiscalización ambiental, han encontrado resistencia en el sector extractivo, no dispuesto a aceptar este grado de supervisión del Estado ni a pagar las sanciones correspondientes, resistencia que ha obligado al Estado a retroceder en sus medidas.

COMENTARIOS FINALES

En los cuatro casos presentados hay un patrón similar de avances en la normatividad ambiental como consecuencia de la incidencia política del movimiento ambientalista (en el caso del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales); de una alianza entre estos, algunos gobiernos regionales y defensores de los derechos humanos (en el caso del OT); de una alianza de los anteriores más el Banco Mundial (en el caso de los EIA); o entre el movimiento conservacionista y el sector ambiental dentro del Estado (como en el caso del SINEFA). Estos intentos han tenido como objetivo la defensa del medioambiente a

partir de la mejora de los estándares ambientales de las industrias extractivas frente al estímulo constante de los conflictos entre empresas y comunidades afectadas por sus actividades.

Al mismo tiempo, no cabe duda de que existe una férrea oposición a las innovaciones institucionales por parte de las empresas extractivas, lo que se ha manifestado en su influencia en los medios de comunicación para promover o amenazar el ritmo de crecimiento económico y, de forma más oculta, en el financiamiento de campañas electorales. Esta oposición ha logrado debilitar normas y políticas ambientales (como el Código del Medio Ambiente y el SINEFA), parar avances en la normatividad (como la de OT) y demorar la puesta en marcha de nuevas instituciones (como del SENACE).

Bauer y Knill (2012: 30-55) han desarrollado cuatro tipos ideales de desmantelamiento de política públicas: por defecto, por transferir o delegar, por acción simbólica y por desmantelamiento activo. Si analizamos las cuatro áreas de políticas discutidas en este trabajo llegaremos a la conclusión de que el debilitamiento del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y del OEFA, podrían caracterizarse como ejemplos del desmantelamiento activo; la creación del SENACE como una combinación de transferencia y acción simbólica; y el OT como acción simbólica. Lo que es común a estas arenas de políticas es que todas representan situaciones en las cuales los costos de las innovaciones institucionales están concentrados en pocos actores organizados y con poder político, mientras que los beneficios son difusos y los beneficiados dispersos y poco organizados. Como Wilson (1980) ha mostrado, en estas situaciones la innovación institucional es difícil y susceptible al desmantelamiento.

En esta competencia de intereses y valores, el Estado ha demostrado tener poca capacidad y autonomía en contraste con la situación del gobierno de Velasco durante un tiempo en la década del setenta (Cleaves y Scurrah, 1980). Además de las diferencias entre el Ejecutivo, un Poder Judicial poco eficaz (con altos niveles de corrupción y penetración política) y un Poder Legislativo con partidos políticos débiles (poco institucionalizados y susceptibles a los juegos de influencia y corrupción) el mismo Ejecutivo está fuertemente sectorializado –lo que ha sido promovido como parte de la política de Estado– con ministerios influenciados y penetrados por intereses privados, con un Consejo de Ministros con pocos criterios comunes y un mecanismo de coordinación muy débil. Como consecuencia, el Estado ha tenido dificultades para definir consensos y las políticas frecuentemente han reflejado la correlación de fuerzas en el Consejo de Ministros al momento de su aprobación.

A partir del 2012, en respuesta al conflicto sobre el proyecto Conga, hubo un esfuerzo liderado por el MINAM para desarrollar una serie de normas e instituciones relativamente coherentes como reflexión de una política del mismo Estado para manejar las tensiones entre el ambiente y la inversión que duró poco, comenzando desde el 2013 un debilitamiento del liderazgo del MINAM y una vuelta al patrón anterior de avances y retrocesos.

NOTAS

[1] Ponencia a presentarse en el Panel sobre "Transformaciones Institucionales y Normativas (de Protección y Facilitación)" dentro del Coloquio Internacional "Gobernanza Local, Pueblos Indígenas e Industrias Extractivas en América Latina: Transformaciones y Continuidades", a realizarse en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, el 10 y 11 de agosto del 2015. Cabe recalcar que este es un subproducto del proyecto "Industrias Extractivas, conflictos sociales e innovaciones institucionales en la región Andino-Amazónica" dirigido por Anthony Bebbington y financiado por la Fundación Ford. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos de Anthony Bebbington y Maria-Therese Gustafssons.

[2] La falta de información es un problema que atraviesa los distintos sectores del Estado. La inexistencia de una base de datos georreferenciada de los territorios indígenas en el país también dificulta su incorporación en los procesos de OT y promueve la conflictividad social, como en el caso de San Martín, región pionera en la implementación de dicho instrumento. Este es un tema todavía poco abordado en este debate.

[3] Se prorrogó la fecha de terminación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del complejo metalúrgico de La Oroya en cuatro oportunidades, sin lograr que la empresa cumpliera con sus obligaciones; esto a pesar de que La Oroya había sido clasificada por el Instituto Blacksmith como uno de los diez lugares más contaminados del planeta.

BIBLIOGRAFÍA

Bauer, Michael W. y Christopher Knill
2012. "Understanding policy dismantling: An analytical framework", en: Michael W. Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen y Adrienne Héritier (eds.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects.* Oxford: Oxford University Press. pp. 30-56.

Bebbington, Anthony
2013. *Industrias Extractivas: Conflicto Social y Dinámicas Institucionales en la Región Andina.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). 440 p.

Bebbington, Anthony, John Rogan y Nicholas Cuba
2014. *Geografías de Conflicto: Superposiciones de Mapas de Uso de la Tierra para Industrias Extractivas y Agricultura en Ghana y en el Perú.* Boston: Oxfam. 39 p.

Cleaves, Peter S. y Martin J. Scurrah
1980. *Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Peru.* Ithaca: Cornell University Press. 329 p.

Crabtree, John e Isabel Crabtree Condor
2013. "La política de las industrias extractivas en los Andes Centrales", en Anthony Bebbington (ed.), *Industrias Extractivas: Conflicto Social y Dinámicas Institucionales en la Región Andina.* Lima: IEP - CEPES - GPC. 440 p.

Cueto, Vanessa
2014. "El 'paquete ambiental': La Ley No. 30230 y las incoherencias de una política para fomentar las inversiones". *Agenda Ambiental* 3 (8): 49-62.

Durand, Francisco
2015. *Poder Político y Gobierno Minero.* Lima: CooperAcción. 51 p. [Cuadernos de CooperAcción n° 1].

Flores, Gabriela
2015. "Iván Lanegra: la ley 30230 funciona como una amnistía". *convoca.pe.* [6 de agosto del 2015]. Disponible en: goo.gl/XmhzVk

Flores, Gabriela y Milagros Salazar
2015. "Las huellas del petróleo que intentaron esconder". *convoca.pe*. [23 de julio del 2015]. Disponible en: goo.gl/pMes88

Gómez Apac, Hugo *et al.*
2013. *El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental.* Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). 373 p.

Granados Mandujano, Milagros y Jerry Espinoza Salvatierra
2015. *El Aporte por Regulación que Percibe el OEFA como Garantía para una Protección Ambiental Eficaz: Reconocimiento Normativo de su Condición de Acreedor Tributario.* Lima: OEFA. 268p.

Polanyi, Karl
1989. *La Gran Transformación*. Madrid: La Piqueta. 315 p.

Salazar, Milagros
2011. "El silencioso escándalo de la UNOPS, el Ministro y Tía María". *IDL-Reporteros*. [30 de marzo del 2011]. Disponible en: goo.gl/x4xE5Y

Scurrah, Martin
1995. *Lessons from environmental struggles in the Andes.* Washington D.C. [Ponencia presentada en el Congreso LASA, setiembre 28-30].

Soria, Carlos
2002. "Lecciones de política ambiental en Ecuador y Perú en los 1990s. Petroleras, áreas naturales protegidas y pueblos indígenas en la Amazonía". *Revista del Taller de Derecho*, 1 (1): 1.

Soria, Carlos
2003. *Avances en el derecho ambiental en el Perú. Su impacto sobre la biodiversidad*. Pará. [Ponencia presentada en el Seminario de Apertura del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Federal de Pará "Derechos Fundamentales y Relaciones Sociales en el Mundo Contemporáneo"].

Valle-Riestra, Esteban y Aramís Castro
2015. "Los s/. 30 millones que no cobró el gobierno en multas mineras". *convoca.pe* [2 de agosto del 2015]. Disponible en: goo.gl/QbKJ1Z

Wilson, James Q.
1980. *The Politics of Regulation.* Nueva York: Basic Books. 468 p.

PODER POLÍTICO Y GOBIERNO MINERO

FRANCISCO DURAND

Ph.D EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, CON CONCENTRACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA. MAGISTER EN SOCIOLOGÍA.
PROFESOR DE CIENCIA POLÍTICA, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.
fdurand@pucp.edu.pe

RESUMEN / ABSTRACT

El desarrollo espectacular de la minería ha expandido el poder y los roles de los enclaves económica y políticamente, pero también social y policialmente. ¿Cómo explicar este fortalecimiento extraeconómico? Este trabajo se basa en una teoría crítica del poder corporativo y del modelo económico neoliberal. Argumenta que si bien las asimetrías que generan su presencia y los nuevos roles que asumen los enclaves son producto del nuevo modelo económico y la política de Estado de promover grandes inversiones extractivas, también ocurren por el interés o necesidad del enclave de "manejar el entorno" local, hasta llegar a formar un "Gobierno minero", y para mantener su rentabilidad. Los enclaves mineros intervienen "positivamente" con un manejo de los recursos (variadas políticas sociales, infraestructura) para "ganar apoyo" y "negativamente" para frenar a sus opositores directa o indirectamente (vía empresas de seguridad o con apoyo acordado con la Policía). El "Gobierno minero" debilita a la sociedad civil local, impide que el Estado asuma sus obligaciones y contribuye a generar tensiones y episodios ocasionales de violencia.

The spectacular development of mining has expanded the power and role of enclaves both economically and politically but also socially and in matters of security. How to explain this strengthening of extra economic factors? This article is based on a critical theory of corporate power and the neoliberal model. It argues that the asymmetries created by its existence and the new roles that enclaves assume are all product of the new economic model and the State policy aimed at promoting large-scale mining. But this also happens because of the corporate interest or need to "handle their environment" at the local level, up to the point where a "mining government" is formed in order to maintain their profitability. Mining enclaves participate "positively" when managing resources (several social policies, infrastructure, etc.) to "gain support", and "negatively" to block opposition to mining directly or indirectly (through private security companies or contracts with the police). The "mining government" weakens local civil society, prevents the State to assume its obligations and contributes to generating tension and occasional episodes of violence.

INTRODUCCIÓN

La gran minería crece y se desarrolla aunque enfrenta serios problemas. Durante los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011), los conflictos socioambientales originaron la suspensión de 34 proyectos de inversión. Entre diciembre del 2011 y julio del 2012, al inicio del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), se suspendieron 16 proyectos mineros más y se paralizaron inversiones valoradas en US$22 000 millones. Entre los años 2006 y 2011, los conflictos socioambientales causaron 219 muertes y 2781 heridos. Dada la alta conflictividad, el Gobierno osciló entre reprimir los conflictos u organizar mesas de diálogo. Al comienzo del gobierno de Humala, las protestas contra el proyecto minero Conga dejaron 5 muertos y 150 heridos. Al 2014, luego de otro estallido violento en la mina Tintaya, amainó la protesta y el Gobierno acepto dialogar con 92 comunidades buscando acuerdos. El 2015 estalló otro gran conflicto en Tía María que obligó a la suspensión del proyecto.

Estos hechos indican que las industrias extractivas generan dinámicas de poder donde, al incrementarse las inversiones, aumentan los conflictos y se desarrolla tarde y mal la institucionalidad y los mecanismos de participación social. Este trabajo analiza esta contradictoria dinámica desde la óptica de la Ciencia Política, evaluando distintas vertientes. La primera vertiente estudia la gobernabilidad de las corporaciones y su proyección hacia la sociedad vía la "responsabilidad social corporativa", ideas y prácticas conducentes a generar "sostenibilidad". Esta vertiente constructivista tiene una visión positiva de lo privado y considera que puede ocurrir un manejo altruista. Las corporaciones son "buenas ciudadanas" que adoptan "las mejores prácticas" y buscan establecer relaciones armónicas "horizontales" dentro de la empresa y "colaborativas" con las comunidades. Una segunda vertiente enfatiza el rol de los espacios de diálogo y el desarrollo de reglas en las relaciones corporación-comunidad-Estado; busca explicar "cómo aprenden los Gobiernos mineros" por medio de acuerdos. Una tercera vertiente analiza el poder corporativo como dominio o influencia asimétrica sobre las instituciones y los individuos. Este poder económico, que busca la autorregulación, le permite proyectarse al Estado y a la sociedad civil con fuerza inusitada, debilitando la fiscalización estatal y el desarrollo de la sociedad civil.

Este trabajo adopta esta última perspectiva, recogiendo críticamente temas como el de la proyección de la corporación como "ciudadanos", *corporate citizenship*, y cuando asumen "roles gubernamentales" como proveedores de bienes públicos. Estos roles ampliados se desarrollan bajo el argumento de que el Estado "falla" como contraparte de la ciudadanía y que la corporación es por definición eficiente y honesta. Aquí se entienden estos roles ampliados como expresión del poder económico y político de los enclaves, argumentando que son concedidos por un Estado procorporativo y proextractivo, donde ambos impiden un aprendizaje más rápido y una mayor participación autónoma de las poblaciones. Asimismo, se argumenta que las prácticas corporativas desarrollan una lógica clientelista de manejo o control comunitario, combinando obras con vigilancia.

Desde nuestra perspectiva, el poder de las mineras modernas se explica mejor recurriendo al concepto de enclave: una gran empresa extractivo-exportadora, generalmente privada-extranjera, que domina un extenso territorio con apoyo del Estado. En el caso peruano, los enclaves operan en entornos pobres de cultura indígena y mestiza que hace particularmente urgente a las corporaciones obtener la "licencia social" para operar. Al generarse tensiones y estallar en algunos casos los conflictos, el enclave moderno puede cumplir roles sociales ampliados y roles de seguridad que lo fortalecen y que en realidad debía cumplir el Estado.

Las industrias extractivas generan dinámicas de poder donde, al incrementarse las inversiones, aumentan los conflictos y se desarrolla tarde y mal la institucionalidad y los mecanismos de participación social.

Este trabajo argumenta que las corporaciones extractivas en el Perú generan dinámicas políticas diferenciadas a nivel nacional y subnacional. En tanto se sostenga el modelo económico de libre mercado, los enclaves extractivos gozarán de trato

preferencial del Estado. Al mismo tiempo, ejercerán altos niveles de influencia política sobre los tres poderes del Estado. Sin embargo, en el plano local se observa una tendencia más inestable y una mayor dificultad corporativa de manejo del contexto. En el plano nacional la relación básicamente se establece entre el enclave y el Estado, estando ausentes las agrupaciones sociales locales en la negociación de las inversiones. En el plano subnacional, la relación ocurre entre el enclave y la comunidad, estando el Estado prácticamente ausente, pero actuando de una manera que refuerza el poder del primero. Gracias a este apoyo, el enclave se convierte en "Gobierno", asumiendo roles sociales y prácticas clientelistas que lo asemejan a un ogro filantrópico y roles de inteligencia o policiales como si fuera un leviatán privado.

Durante los gobiernos de García y Humala, el fenómeno de "Gobierno minero" se amplió. Durante ese periodo los enclaves extractivos se han multiplicado y gozado de altos niveles de influencia en las políticas públicas. La economía nacional fue estimulada por un auge internacional de materias primas (2002-2013) que generó un desarrollo espectacular de la minería, alentada por el Estado, lo que tuvo un fuerte y amplio efecto social y ambiental.

Esta dinámica de inversiones extractivas masivas en países como el Perú, con presencia predominante del capital extranjero, e intensos y variados tipos de tensión y conflicto enclave-comunidad, comienza a partir de la inauguración del modelo económico que conecta el país al mercado mundial, condicionado también por la manera en cómo se adopta el modelo, los efectos de la bonanza exportadora 2002-2012 y las propias visiones corporativas globales[1].

Business power

Para esta discusión cobra relevancia la teoría de Doris Fuchs (2007), quien considera que las corporaciones ejercen un poder tridimensional: económico, político y discursivo. Bajo esta perspectiva, las corporaciones son vistas como centros de poder e influencia locales, nacionales y globales. Según Fuchs, para entender a las corporaciones es necesario ir más allá de los indicadores de poder económico (tamaño y porcentaje de dominio de mercado) y analizar su rol en el proceso político. Fuchs afirma que este poder económico privado tiende a desarrollarse al punto que la corporación es considerada uno de los principales actores globales. Los estudios de Tasha Fairfield (2014) sobre América Latina enfatizan la distinción entre el poder estructural y el poder instrumental de las corporaciones, añadiendo que también es importante considerar el poder mediático, indicando que cuando se combinan estos tres adquieren mayor influencia.

En este trabajo, los enclaves se entienden como una proyección de este poder global a nivel nacional y regional/local, pero considerando que la corporación minera comienza a desarrollar un poder social y de seguridad. Este trabajo demuestra empíricamente cómo y por qué desarrollan estas funciones, al punto que se constituyen en "Gobierno minero" a nivel local.

Este fortalecimiento corporativo multidimensional es más pronunciado en Estados que adoptan versiones extremas del modelo económico de libre mercado. Por lo tanto, el poder de las mineras está relacionado a su desarrollo como actores globales y a la acción deliberada del Estado de países extractivistas de menor desarrollo. El modelo económico actual se introdujo en el Perú en 1990 y no ha sufrido variaciones. Dada esta continuidad, el Estado es un *host state* benevolente y permisivo, que expande los roles y poderes de las corporaciones, dándoles un trato privilegiado al considerarse prioridad nacional las grandes inversiones extractivas.

> El poder de las mineras modernas se explica mejor recurriendo al concepto de enclave: una gran empresa extractivo-exportadora, generalmente privada-extranjera, que domina un extenso territorio con apoyo del Estado.

Varios autores plantean que existe una relación entre el modelo económico, el poder de los enclaves y la manera en cómo se relacionan con la sociedad civil. Canel, Idemudia y North (2010), en su estudio sobre las industrias extractivas

globales, opinan que el modelo genera una dinámica de "capitalismo irrestricto" que tiende a fortalecer a las corporaciones y a debilitar al Estado y la sociedad civil. De ese modo se repite la "maldición de los recursos naturales" de crecimiento sin desarrollo, donde los países mineros aprenden poco porque les falta voluntad y porque desean, ante todo, mantener un *status quo* favorable a las grandes inversiones. Los autores proponen entonces "repensar las industrias extractivas" y ajustar o cambiar el modelo económico neoliberal. Esta problemática se ha estudiado en México a raíz de las maquiladoras de la frontera, vista por algunos autores como una nueva forma de enclave que genera asimetrías, tensiones y conflictos (Gallagher y Zarsky, 2007).

> Durante los gobiernos de García y Humala, el fenómeno de "Gobierno minero" se amplió. Durante ese periodo los enclaves extractivos se han multiplicado y gozado de altos niveles de influencia en las políticas públicas.

Otros autores desarrollan una tesis más polémica del *business power* al referirse a la "captura del Estado" por parte de las corporaciones privadas para explicar en qué condiciones el poder político gira en torno a los grandes intereses económicos. Hellman, Jones y Kauffman (2000), en su estudio de países que salieron del comunismo, plantean que las "mafias" llegan a tener la posibilidad de "comprar leyes". Omelyanchuk discrepa y sostiene que existe un fenómeno más complejo de poder corporativo que no se limita a la corrupción en tanto lo importante es que pueden "dictar leyes" (Oppenheimer, 2005). Para Omelyanchuk (2001), la captura del Estado por el poder corporativo ocurre en contextos de alta concentración del poder económico y político y débil sociedad civil, que hace que el Estado sea fácilmente penetrable por los grandes intereses económicos, sean mafiosos o respetables.

El poder del enclave se expresa en el plano nacional y regional/local sobre la base de representar un poder económico, político, discursivo y mediático global pero, como propone este trabajo, este poder puede crecer y asumir nuevas dimensiones sociales y de control con las industrias extractivas del Tercer Mundo. El enclave se inserta en un espacio generalmente alejado y se conecta con los mercados vía carreteras, ferrovías, ductos y puertos. Como opera principal, pero no únicamente, en un *hinterland* pobre, con presencia de pueblos indígenas y mestizos, y por ser disruptivo socioambientalmente, altera fuertemente la vida de estos pueblos y comunidades. El enclave es una "isla de modernidad" insertada en un mar de pobreza tradicional, conectada al mercado mundial más que al mercado interno, ente "extranjero" poderoso percibido por la población como alguien que "se lleva la riqueza que es de todos", sin que ni el Estado ni la corporación contribuyan de modo importante al desarrollo institucional local. El enclave moderno puede variar según sea privado o público, nacional o extranjero, aunque tiende a operar administrativa y discursivamente de manera homogénea al organizarse como corporaciones globales. De allí que tanto los enclaves mineros extranjeros como los nacionales recurran a un mismo discurso de entidad "moderna", "civilizadora" y "buena ciudadana". El enclave del siglo XXI es más intrusivo social y ambientalmente que los del siglo XIX y XX, pero es también más sutil política e ideológicamente. Se caracteriza por ser intensivo en capital, pagar mejores salarios a menos trabajadores, extraer el mineral en tajo abierto al operar en yacimientos de baja ley, removiendo grandes cantidades de tierra, roca y mineral, afectando un territorio más amplio, y separando el mineral *in situ* con químicos almacenados en la zona de operaciones.

Como dice un estudio de De Echave *et al.* sobre el caso peruano, país minero por excelencia:

> *Para las comunidades, la presencia de las mineras significa la intrusión de un actor externo que trae como consecuencia una variedad de alteraciones, que incluye en extremo la pérdida de recursos y la reubicación de la población. En este caso, la defensa del territorio expresa también la preocupación por mantener el control de la vida local (...) en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de la comunidad por mantener su integridad y una cierta estructuración de su orden*

> *interno, los derechos de una compañía que hace inversiones y los del Estado y todos los ciudadanos por beneficiarse de recursos naturales* (De Echave et al., 2009: 196).

Los principales ejes de conflicto de la minería formal, como lo sugieren los autores, ocurren en las comunidades y pueblos aledaños más que con los trabajadores, convertidos en una aristocracia obrera. Debido a estas tensiones, el enclave moderno desarrolla formas avanzadas de relación comunitaria y usa diversas técnicas comunicacionales (eslóganes, logos, publicidad, *sponsorhip,* videos corporativos, publirreportajes, portales de Internet, folletos, etc.). En el plano discursivo, tanto los antiguos como los nuevos enclaves proyectan una visión de progreso, modernidad, armonía y eficiencia, afirmando no ser arbitrarios ni abusivos y contribuir al "desarrollo sostenible" (Salas, 2002).

Los enclaves siempre se presentan como centros que irradian civilización, como símbolos de modernidad. Al respecto, Roger Merino sostiene que la política económica de libre mercado justifica la desposesión y el desconocimiento de los derechos comunales con una idea de progreso originada en la colonización europea. Merino considera que los nuevos enclaves han cambiado poco:

> *Los pueblos llamados no-occidentales, conceptualizados como indígenas, campesinos o indios, son ejemplos de vidas de las cuales que se puede disponer. La expansión del colonialismo implicaba la necesidad de negar dos fundamentos legales y político-económicos de los pueblos indígenas: su carácter de naciones soberanas y su organización comunal. Esta negación fue justificada el argumento de Locke que los pueblos indígenas tenían una organización legal y económica primitiva, de modo tal que las tierras indígenas no eran tierras comunales legalmente sino simplemente* terra nulius*, una tierra vacía que podía ser apropiada, y en este proceso se podían disponer de los Indios, no eran indispensables.* (Merino, 2012). [Traducción Francisco Durand].

César Humberto Cabrera, gerente corporativo de Minera Yanacocha en el Perú, encargado del manejo del contexto político de Cajamarca, esgrime un argumento que confirma los argumentos de Merino:

> *Quienes se oponen a la actividad minera, que trae modernidad, crea mercados y facilita la integración a la economía nacional y mundial, se han propuesto detener el paso del tiempo y están obstaculizando el avance de la Historia* (Cabrera, 2007: 19).

En suma, el enclave opera sobre la base de un creciente poder multidimensional. Es una organización imponente, eficiente, profesional y persuasiva, pero que interfiere en la vida local al irrumpir y realizar todo tipo de obras para asegurar la rentabilidad de la inversión mientras duren los recursos que intentan extraer a nivel local y vender en el mercado mundial operando bajo el supuesto de ser una fuerza civilizadora.

> La captura del Estado por el poder corporativo ocurre en contextos de alta concentración del poder económico y político y débil sociedad civil, que hace que el Estado sea fácilmente penetrable por los grandes intereses económicos, sean mafiosos o respetables.

Dependiendo de diversos factores, como la orientación del Estado y las condiciones, capacidades, percepciones y problemas de las comunidades y pueblos impactados por el enclave, este poder puede, o no, ser contrapesado por el Estado, los poderes locales y la sociedad civil local. Es tan fuerte su impacto que en ocasiones los pueblos rechazan las inversiones. Una vez instalado, tiende a operar movilizando toda su gama de recursos, y si hay conflicto, responde inmediatamente con más recursos. Entonces, la discusión enclave-comunidad-Estado no es tanto una cuestión de aprendizaje, sino de quién define las grandes reglas del juego a partir de cuotas de poder, factor que condiciona el aprendizaje, limitándolo. Lo importante, por lo tanto, no es "aprender" de los conflictos y negociaciones sino cambiar la correlación de poder.

MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El país adoptó en 1990 una versión extremadamente liberal o permisiva de libre comercio, desregulación y promoción a la inversión privada (Gonzales de Olarte, 1991). Las reformas se aplicaron sin mayor deliberación democrática, y a partir del cierre del Congreso de la República de 1992, emanaron en condiciones crecientemente autoritarias (Durand, 2011). Los Gobiernos democráticos del 2000 en adelante continuaron el modelo y mantuvieron la tendencia a legislar por decreto, fomentando las inversiones. En lugar de moderarse con la democracia, el modelo se "profundizó" en cada Gobierno, firmándose 13 Tratados de Libre Comercio (TLC).

Estas asimetrías generan un doble ritmo de políticas públicas: se aprueban primero y avanzan más rápido aquellas que favorecen a las grandes inversiones privadas y más tarde y lento las que resguardan los derechos de los pueblos y sindicatos, y las que introducen regulaciones ambientales. A pesar del renacimiento de la democracia el 2000 y la descentralización política, el Estado central ha venido conteniendo o solo desarrollando a medias, a veces retrocediendo, las políticas públicas sociales, medioambientales y del derecho a la protesta. Al mismo tiempo, las corporaciones han tenido alta capacidad para moldear la política económica en función a sus intereses a corto y largo plazo.

En materia tributaria, esta arritmia se nota en el caso del impuesto a la sobreganancia minera, postergado por el gobierno de Toledo (2001-2005), rechazado por García (2006-2011), sustituido por una contribución voluntaria de un grupo de grandes mineras, hasta que fueron introducidos finalmente por Humala (2011-2016) como un gravamen especial minero negociado con los inversionistas. Respecto a las normas de consulta previa, el Gobierno aprobó pero no aplicó los acuerdos internacionales acordados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –Convenio 169–. Solo después de graves conflictos, el gobierno de Humala emitió una ley, pero limitando el reconocimiento de pueblos indígenas y sin que se aprobara el reglamento, por lo que la ley no se puede poner en práctica.

En el caso ambiental se logró un mínimo regulatorio que luego se desarrolló con más fuerza a raíz de las exigencias de los Estados Unidos para aprobar el TLC del 2006, creándose el Ministerio del Ambiente el 2008. Sin embargo, sus capacidades fueron limitadas el 2014 por la ley n° 30230 que buscaba "destrabar" las inversiones y acelerar las decisiones del Estado, evitando atrasos y exigiendo informes en plazos cortos, políticas que afectaban el derecho a la consulta y la capacidad fiscalizadora del Estado. En materia de garantías a la inversión, se han generado numerosos "escudos legales" a favor de la gran empresa bajo la forma de contratos de estabilidad jurídica y los TLC, que limitan la soberanía del Estado y lo someten a arbitrajes.

> El enclave es una "isla de modernidad" insertada en un mar de pobreza tradicional, conectada al mercado mundial más que al mercado interno, ente "extranjero" poderoso percibido por la población como alguien que "se lleva la riqueza que es de todos", sin que ni el Estado ni la corporación contribuyan de modo importante al desarrollo institucional local.

En esas condiciones, el poder minero formal corporativo, mayormente extranjero, ha crecido desmesuradamente, pero también la resistencia a él. Durante la década fujimorista (1990-2000), las acciones violentas de Sendero Luminoso y la represión estatal impidieron la protesta, particularmente en la minería. Una vez que se reinstauró la democracia estallaron los conflictos sociales. El "arequipazo" del 2002, el "baguazo" del 2006, el "aimarazo" del 2011, el "congazo" del 2011-2012, las protestas mineras de Tintaya el 2012 y Tía María el 2015 fueron los principales conflictos del periodo de bonanza, todos protestas contra el poder de las corporaciones y su alianza con el Estado. Sin embargo, si bien el cambio de régimen político no ha alterado la política económica, ha permitido algunos avances como

la descentralización, una cierta fiscalización y la creación de mesas de diálogo para apaciguar los conflictos.

PERÚ MINERO

El Producto Bruto Interno (PBI) del Perú aumentó entre 1990 y 2012 de S/.82 mil millones a S/.238 mil millones de soles, siendo este crecimiento impulsado principalmente por dos grandes olas de inversión privada, tanto nacional como extranjera. La primera ola empezó en 1994 y duró hasta la crisis de 1998, centrada en las privatizaciones de Tintaya, Marcona y Cerro de Pasco, y el inicio de nuevos proyectos mineros como Yanacocha. La segunda ola empezó el 2002 y ha continuado hasta el 2013, destacando nuevos proyectos mineros como Cerro Verde, Antamina y Antapaccay, así como las ampliaciones de minas existentes como Toquepala y otras por desarrollarse. Entre los años 2004 y 2013, años principales de la gran bonanza, la inversión privada paso de US$1015 millones a US$8532 millones (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, 2014). De un total de 50 proyectos mineros del periodo 2013-2020, 10 son de empresas peruanas y 40 extranjeras, cuyos montos de inversión son, además, considerablemente mayores (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, 2014: 22-23). Cabe recalcar en este punto que la preeminencia de las multinacionales refuerza el imaginario popular que dice que "los extranjeros se llevan nuestra riqueza".

Hacia el 2000, el índice del volumen de exportaciones mineras era de 100, subiendo a 187 el 2012. Sin embargo, el índice de precios, factor que impulsa las inversiones mineras, subió de 100 a 435. Como reflejo de esta extraordinaria dinámica, el 2008 la inversión extranjera directa, ligeramente por debajo de los US$2000 millones, saltó en solo cuatro años a más de US$12 000 millones (*Otra Mirada*, 2013). La importancia económica de la gran minería también se manifiesta en que las exportaciones tradicionales representaban el 2012 el 75.7% del total, correspondiendo a la minería el 56.8% (Jiménez, 2013). Sin embargo, no hay que olvidar que en el periodo 2003-2010 los pasivos ambientales pasaron de 611 a 5551, casi 10 veces más.

La minería da empleo directo (minas y contratistas) a solo 196 260 trabajadores, cuya situación contractual es muy diversa (De Echave, 2014). Al 2013, las minas empleaban 65 748 trabajadores y las empresas contratistas 130 512, división que dificulta la acción colectiva sindical. A pesar de los cambios normativos a favor de la gerencia, el sector no deja de tener problemas laborales. El 2012 la minería representaba el 55% del total de horas/hombre pérdidas. El 40.2% opera en zonas definidas como pobres, 36.4% en zonas muy pobres y 11.8% en zonas de extrema pobreza (*Bajo la lupa*, 2007: 19).

Los principales mecanismos utilizados por el Estado para "incentivar las grandes inversiones" han sido los contratos de estabilidad jurídica, los convenios internacionales, particularmente los TLC ya mencionados, y las concesiones extractivas. Y si bien se han establecido protocolos, estudios ambientales y procesos de consulta, el Estado los ha limitado y les concede menor importancia, muchas veces mejorándolos *ex post* cuando aparecen las protestas o por presiones externas proambientales y prolaborales.

> En materia tributaria, esta arritmia se nota en el caso del impuesto a la sobreganancia minera, postergado por el gobierno de Toledo (2001-2005), rechazado por García (2006-2011), sustituido por una contribución voluntaria de un grupo de grandes mineras, hasta que fueron introducidos finalmente por Humala (2011-2016) como un gravamen especial minero negociado con los inversionistas.

Los discursos oficiales de los Presidentes revelan las prioridades gubernamentales. La teoría del perro del hortelano de Alan García es probablemente el caso más extremo. Sostiene que los pueblos indígenas

son flojos, tienen ideas equivocadas y al bloquear las inversiones se oponen al progreso, con lo cual "no comen ni dejan comer" (García, 2007). El presidente Humala, que prometió escuchar las protestas populares, dio muestras de compartir esta filosofía extractivista. Su discurso en la Convención Minera PERUMIN - 2013 habló de una "nueva minería", repitiendo, con pequeñas variaciones, los mensajes procorporación con baja regulación de siempre. Para Humala, las grandes inversiones mineras son motivo de admiración, alegando al final de su discurso en PERUMIN que "quienes estén interesados en hacer negocios (...) se sientan seguros y como en casa" y que "la ejecución de los proyectos no puede estar atracada en permisos y expedientes".

Gobierno minero

Los enclaves penetran las regiones mineras como gran empresa moderna responsable, transparente, honesta y eficiente. Una mirada realista indica que actúan desarrollando sistemas de control social y hasta político, implementando incluso prácticas policiales, sobre todo cuando temen o enfrentan la protesta. En otras palabras, actúan como Gobierno, y como tal sufren un fuerte rechazo o desarrollan una lógica clientelista.

Los enclaves se relacionan con un conjunto de grupos sociales, tanto internos (trabajadores) como externos (proveedores, clientes, pueblos y comunidades aledañas a los enclaves). Estos distintos *stakeholders* son "afectados" cuando ceden o pierden territorio, o sufren problemas varios, e "impactados" al generar empleo, rentas, compras e infraestructura. Quienes son mayormente "afectados" e "impactados" son las comunidades indígenas/mestizas aledañas al gran campamento minero. No ocurre lo mismo al interior del enclave, donde existen menos problemas sociales por el origen y tipo de contratación de mano de obra, las normas laborales y los mayores salarios[2].

La noción de "Gobierno minero" que aquí se propone hace referencia a todo el espectro de casos de intervención social y policial, sin limitarse a los conflictivos. El enclave puede ser tanto "buen gobierno" como "mal gobierno", pero siempre es un ente poderoso e intrusivo, que maneja situaciones que van desde la aceptación hasta el rechazo. Esta variación depende de la efectividad del manejo del entorno en "fidelizar" a la población local, sea en antiguas o nuevas inversiones, o ganándose a un sector para oponerse a otro.

Para entender esta noción se parte del hecho de que la gran empresa y el Estado colaboran para expandir sus roles extraeconómicos y profundizar su manejo del entorno con el fin de asegurar su rentabilidad a largo plazo. Esta es la manera en cómo el enclave termina *de facto* organizando el territorio, invirtiendo y ejecutando obras públicas, generando un dominio, control o influencia social y territorial, lo que se asemeja al rol de un Gobierno. Para asegurar la inversión, el enclave debe conseguir a nivel local/regional la "licencia social" para operar, lo que se sustenta en el manejo y utilización de sus vastos recursos y en sus conexiones a nivel nacional y global. Este Gobierno minero actúa y se proyecta como el principal y más rico actor, el más influyente, ergo, el más poderoso.

El enclave articula todos los planos espaciales al mismo tiempo: global, nacional, regional y local. Esta es una de sus dimensiones de poder que nace de la enorme concentración de recursos materiales e institucionales en una sola entidad: la corporación moderna o *business power*. Esta múltiple articulación espacial revela una asimetría estructural a largo plazo. Debido a su abundancia de recursos y capacidades de acción social, la corporación moderna se relaciona con pueblos y comunidades impactadas y afectadas que tienen pocos recursos, diferentes mentalidades y grandes necesidades, y cuya acción política es más difícil y generalmente limitada a lo local/regional[3].

Para entender esta noción se parte del hecho de que la gran empresa y el Estado colaboran para expandir sus roles extraeconómicos y profundizar su manejo del entorno con el fin de asegurar su rentabilidad a largo plazo.

Apenas se entera la comunidad de la aprobación de un megaproyecto minero, la situación es de partida

tensa porque el enclave se inserta en zonas agrícolas y de pobreza, con presencia masiva de pueblos indígenas y mestizos que tienen una mezcla de temores y expectativas, no siendo infrecuente la división de la comunidad en campos opuestos. El enclave tiende a actuar extraeconómicamente con el apoyo y la venia inicial de los Gobiernos de países desarrollados y los organismos financieros internacionales y, dependiendo de los casos, puede también ser apoyado u opuesto por instituciones regionales y/o municipales. Por actuar como Gobierno minero, busca nuevas funciones y destina fuertes recursos para revertir esta posible oposición o cuestionamiento. Cuando un conflicto se torna violento, piden al Estado "garantías a la inversión", reclamando la vigencia de un Estado de derecho, exigiendo acciones de "orden". Agotada la capacidad del leviatán privado, entra entonces en acción el leviatán público, reprimiendo o, dependiendo de las circunstancias, aceptando formas de negociación. Como esa licencia social se puede perder a nivel del gobierno local o regional, uno de los objetivos del Gobierno minero es influir en las elecciones para cambiar al alcalde o presidente regional que obstaculiza sus planes, o apoyar a uno que le sea favorable, lo que polariza a la población, con lo cual interviene en la política local, provocando polarizaciones.

Desde la otra orilla, los pueblos y comunidades, particularmente los pobres organizados, son más propensos a oponerse al Gobierno minero, protestando en algunos casos violentamente contra nuevas inversiones o minas ya establecidas (Caballero, 2012). Cuando los movimientos sociales logran ampliar su radio de acción y articularse a nivel nacional y global, obteniendo apoyo más allá de sus pueblos, potencian sus capacidades. El conflicto en las industrias extractivas atrae la atención de actores internacionales debido a la preocupación ambiental y a la situación de los pueblos indígenas. Cuando articulan diferentes planos espaciales y arman redes, se fortalecen frente al enclave, equilibrando al menos temporalmente la relación de poder. Uno de sus principales soportes son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) globales, que operan con redes amplias a todo nivel, al punto que logran apoyo y refuerzan la posición negociadora de los pueblos movilizados (Durand y Campodónico, 2010).

OGRO FILANTRÓPICO

A medida que se extienden los enclaves, y se genera un debate nacional sobre su contribución económica en condiciones de bonanza y su grado de responsabilidad en los conflictos, han aumentado los recursos destinados a obras sociales y se ha expandido su rol social, al punto que ha surgido un ogro filantrópico[6].

Los enclaves en el Perú realizan obras por tres vías: programas de responsabilidad social y ambiental vía la empresa o fundaciones, o en asociación con ONG y organismos públicos, y obras encargadas por acuerdos con comunidades, previa negociación de distribución de recursos a nivel local; obras voluntarias como contribución extraordinaria acordada con el Estado para evitar un impuesto a las sobreganancias mineras; y obras realizadas sobre la base de recursos correspondientes al Impuesto a la Renta (IR) y al sistema de Asociaciones Público Privadas (APP). Estas tres vías forman parte de diversas agendas empresariales: manejar el entorno, evitar o limitar un impuesto extraordinario y hacer uso de recursos públicos que conllevan beneficio privado.

En el primer caso, la minería formal ha venido incrementando su inversión social considerablemente. El 2007 invirtió S/.199 millones, cifra que aumentó a S/.476 millones el 2012. El principal rubro de inversiones sociales el 2012 fue en "empleo local" (27%), seguido de "economía local" (26%), "infraestructura" (15%), "educación" (15%), "gestión ambiental" (6%) y "desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales" (6%). Los tres últimos rubros de inversión social son "salud" (2%), "promoción de la cultura" (2%) y nutrición (1%). Cabe recalcar en este punto que no se puede estimar el impacto de estos programas en la medida en que no existen evaluaciones independientes. Sin embargo, es interesante notar el amplio campo de acción social corporativa que incluye oferta de empleos, infraestructura, necesidades básicas, cultura, medioambiente y desarrollo institucional local. Las prioridades de gasto muestran una gran preocupación por dar empleo y modernizar la economía local para "transformar" a los locales en "emprendedores". La inversión propiamente institucional es pequeña.

En el segundo caso, el aporte se explica por acuerdos con el Estado. El 2006, el gremio empresarial minero propuso al gobierno de García un gasto voluntario en obras denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Mineras como Cerro Verde, Barrick, Southern, Shougan, Yanacocha, Antamina y Tintaya contribuyeron con US$1370 millones entre los años 2006 y 2009[6].

El detalle y las limitaciones de la iniciativa han sido explicados por Humberto Campodónico (2009):

> *El óbolo equivale al 3% de las utilidades de las empresas de la gran minería y montos algo más reducidos para la mediana minería (...). Los rubros donde el óbolo ha avanzado más, tanto a nivel del fondo local como del regional, son educación e infraestructura con S/.406 millones de inversión ejecutada, lo que representa el 30% del total del monto depositado. El resto se destinó a salud, nutrición, desarrollo y fortalecimiento de capacidades y actividades productivas.*

Este orden de prioridades en los dos casos indica la intención de "fidelizar" a las poblaciones antes que promover su desarrollo institucional. Este comportamiento sugiere que los enclaves responden no solo a lo urgente, sino que al mismo tiempo desean "mantener las cosas controladas", en tanto la autonomía y mayor calidad institucional local pueden ser contrarias a sus intereses. En este punto es importante resaltar que, a pesar del supuesto de que la gran empresa es eficiente, las obras ejecutadas habían utilizado recién el 34% del fondo del PMSP para el 2009, indicando que tardaron en hacerlo (Campodónico, 2009). Una evaluación posterior estimó que se realizaron el 70% de las inversiones sociales prometidas pero que solo se hizo Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en dos casos.

Los enclaves responden no solo a lo urgente, sino que al mismo tiempo desean "mantener las cosas controladas", en tanto la autonomía y mayor calidad institucional local pueden ser contrarias a sus intereses.

El mayor gasto social corporativo no ha afectado mayormente los niveles de rentabilidad. Las utilidades netas de los cinco enclaves mineros más grandes en el país (Cerro Verde, Barrick, Southern, Yanacocha y Antamina) entre el 2005 y el 2010 pasaron de US$2731 millones el 2005 a US$4335 millones el 2006, US$4574 millones el 2007, US$4132 millones el 2008, US$3777 millones el 2009 y US$4508 millones del 2010, logrando un monto total de US$24 057 millones en seis años (Grupo Propuesta Ciudadana, 2012: 16-17).

El tercer caso se basa en una mayor ampliación de los roles extraeconómicos de los enclaves debido a la ley de Obras por Impuestos que autoriza a todo tipo de empresas a destinar recursos del IR a obras realizadas por ellas en salud, educación, agua, saneamiento, infraestructura de diverso tipo, limpieza, riego, energía, comunicaciones, turismo y esparcimiento[6]. El 2014 el Gobierno aprobó la ley de Asociaciones Público Privadas (APP) y el total de la inversión del sistema de Obras por Impuestos, entre el 2009 y el 2012, alcanzó la suma de S/. 8119 millones[7]. En el caso de las mineras, la contribución total de Southern Peru entre el 2011 y el 2013 fue de s/. 342 millones, seguida de Volcan (s/.77 millones), Barrick (s/.32 millones), Antamina (s/.19 millones), Goldfields (s/.19 millones), Poderosa (s/.13 millones), Milpo (s/.10 millones) y Tintaya (s/. 3 millones)[8].

De esta manera, el "óbolo minero", la ley de Obras por Impuestos, los impuestos especiales y la ley de APP (aprobadas recién el 2014), revelan la capacidad política de los enclaves para "dictar" políticas públicas en condiciones de "captura del Estado". Las normas permiten un mecanismo más acentuado de intervención privada en asuntos sociales de los más diversos y en la realización de obras de infraestructura de diverso tipo.

LEVIATÁN PRIVADO

La presidencia de García y de Humala fueron remecidas por olas de conflictos socioambientales. En ese contexto se aprobó en julio del 2009 la Ley de Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial que generaba una íntima relación entre las minas y la Policía Nacional. Así, el 2013, las minas Tintaya, Antamina, Gold Fields La Cima, Santa

Lucía, Sullier Shahuindo, Cosmolache, Sulliden Gold y Yanacocha, y otras cinco minas más, firmaron estos convenios. A ello se suma un caso especial, el de Minera Afrodita, que firmó un convenio con el Ejército. La Policía contratada por las minas puede actuar para "prevenir, detectar y neutralizar riesgos" que pueden provenir de "delincuentes terroristas comunes" como de "grupos organizados" de la sociedad civil. El hecho de que la Policía carezca de recursos e instalaciones y necesite ingresos extra en los territorios mineros hace que el enclave les ofrezca instalaciones y apoyo, lo que los pone *de facto* del lado de la empresa y en relación de subordinación y clientelismo.

Además de estos convenios, las empresas tienen sus propios aparatos de seguridad, contratando en ocasiones compañías especializadas para ello. Así se tiene que, tanto en uno como en otro caso, los enclaves terminan contratando personal retirado de las Fuerzas Armadas. Los casos más conocidos en el Perú son los de las empresas Forza, Orus y Business Track. En el caso de Yanacocha, proyecto Cerro Combayo, en agosto del 2006 más de 100 personas ingresaron al campamento enfrentándose a la Policía y a Forza, muriendo un poblador. Según la versión del negociador estatal Víctor Caballero, la muerte se produjo por acción de Forza (Caballero, 2012: 14). En el caso Majaz, campesinos opuestos a la mina fueron secuestrados por una empresa de seguridad privada. El caso Business Track se conoció por un escándalo suscitado el 2009 donde se descubrió que esta empresa realizaba espionaje telefónico a empresas petroleras, teniendo como clientes a compañías de petróleo, mineras, gasíferas y firmas de seguridad privada como Forza y Orus.

REFLEXIONES FINALES

El fortalecimiento del poder de los enclaves mineros, las asimetrías que generan y los roles extraeconómicos que asumen son un producto del modelo económico que adopta el país y la política de Estado que pone a la corporación privada moderna como centro gravitacional. Todo ello explica un doble ritmo de políticas públicas: el desarrollo temprano y la profundización de medidas que favorecen a las grandes inversiones y al aumento de sus roles extraeconómicos; y la aparición tardía y el poco desarrollo de las normas de regulación laboral, ambiental y de consulta con los pueblos afectados por los megaproyectos extractivos.

> El Estado peruano y los gobiernos subnacionales no solo estarían cediendo funciones a los enclaves y protegiéndolos, sino que, al mismo tiempo, estarían evadiendo sus responsabilidades.

La tendencia de los enclaves mineros modernos a expandir sus roles extraeconómicos no se explica por altruismo sino por la necesidad de manejar las tensiones y conflictos, y asegurar sus niveles de rentabilidad. Dado que el Gobierno minero no tiene contrapesos por parte del Estado (que, más bien, lo promociona y fortalece económica y policialmente), sigue ampliando su poder social, enfrentándose en algunas ocasiones a situaciones donde en el plano local/regional pierde o peligra su manejo del entorno. En esta lógica de poder fuertemente asimétrica, el enclave interviene "positivamente" con un manejo clientelista de los recursos para intentar "ganar apoyo" y "negativamente" al investigar e intentar frenar a sus opositores, sea directamente o vía terceros (empresas de seguridad, de inteligencia), llegando incluso a firmar contratos con la Policía y el Ejército. En lugar de buscar la tolerancia, la transparencia y la negociación en diálogos y acuerdos comunitarios regulares, antes que los conflictos ocurran, los enclaves parecen apostar por una sociedad local débil y sin capacidad de oposición, viendo a veces a las organizaciones sociales que los confrontan como amenaza. Esta práctica acentúa la polarización, lo que lleva a una pérdida de legitimidad de ambos.

Si protestan o se movilizan, el enclave y/o la Policía los vigilan para prevenir su acción, y si se movilizan, al punto de llegar a enfrentamientos, se desatan acciones policiales y represivas por parte de la mina y el Estado. En ocasiones, el conflicto da lugar a propuestas de diálogo y formas de concertación. Sin embargo, estas iniciativas son siempre *ex post* al estar determinadas por lógicas y cuotas de poder económico donde el enclave "dicta" o determina en gran parte el ritmo y la orientación de las políticas públicas.

Ocurren también ocasiones cuando las propuestas de concertación se dan "demasiado tarde", cuando la situación política es tensa y está polarizada, siendo las reacciones más reactivas que proactivas. Cabe recalcar en este punto que las causas de la baja institucionalidad de los municipios y las poblaciones locales son múltiples y no empiezan ni se limitan al efecto de los enclaves modernos. Lo que se refuerza es la situación de "Estado ausente", que no muestra voluntad de "hacer más" en los territorios alejados y que prefiere ceder funciones al enclave, aceptando acríticamente el planteamiento de que las corporaciones son por definición eficientes y honestas.

Finalmente, es indudable que el grado de influencia y acceso al Estado alcanzado por los enclaves en condiciones de globalización económica y modelo permisivo de libre mercado ha reforzado una asimetría de poder a todo nivel, generando nuevas formas de "poder político" de las corporaciones. El Estado peruano y los gobiernos subnacionales no solo estarían cediendo funciones a los enclaves y protegiéndolos, sino que, al mismo tiempo, estarían evadiendo sus responsabilidades, limitando o no contribuyendo a generar un ambiente positivo de desarrollo regional y local para convertir a su sociedad civil en administradoras y ordenadoras autónomas de sus territorios.

RECONOCIMIENTO

El autor agradece los comentarios de Eduardo Toche, Max Cameron y José De Echave.

NOTAS

[1] La pregunta clave a partir del momento que se adopta el libre mercado no es tanto si hay crecimiento y empleo, redistribución de recursos, responsabilidad social y ambiental, y gobernabilidad, sino los roles que asume y los métodos que utiliza el enclave, y si ocurre efectivamente una mejora de la institucionalidad del Estado y de la sociedad civil.

[2] Un caso conflictivo es la minera china Shougan, que paga bajos salarios y desarrolla una política antisindical. El 2013 ocurrieron huelgas en minas de menor importancia en Gold Fields La Cima (Cajamarca) y Santa Luisa.

[3] Entonces la globalización puede ser entendida a partir de la relación global-local. Algunos autores hablan de "glocalización". Ver al respecto: Robertson Roland. 1990. *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage Publication. 211 p.

[4] El término, acuñado por Octavio Paz, hace referencia a gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano.

[5] Al momento de terminar este artículo este mecanismo ha dejado de operar.

[6] Según la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX), gremio de exportadores, Obras por Impuestos "abarata costos" y permite que "se hagan en menor tiempo" (*Correo*, 2014: 10).

[7] Ver el portal: www.obrasporimpuestos.pe (acceso, octubre del 2014).

[8] www.proinversion.gob (acceso, octubre del 2014).

BIBLIOGRAFÍA

Bajo la lupa
2007. "La minería". *Bajo la lupa* 1: 19.

Caballero, Víctor
2012. *La negociación de conflictos sociales 2006-2010: tres modelos para armar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Departamento de Ciencias Sociales. 65 p. [Cuaderno de trabajo n° 17]. Disponible en: goo.gl/DSnA63

Cabrera, César Humberto
2007. "La minería después de Majaz". *Economía y Sociedad* 65: 18-23.

Campodónico, Humberto
2009. "Solo se invirtió el 34% del Óbolo Minero". *La República*. [7 de marzo del 2014]. Disponible en: goo.gl/1ivGAT

Canel, Eduardo, Uwafiokun Idemudia y Lissa L. North
2010. "Rethinking Extractive Industries: Regulation, Disposession and Emerging Claims". *Canadian Journal of Development Studies* 30 (1-2): 5-26.

De Echave, José
2014. "El trabajo minero en el Perú". *cooperaccion.org.pe* [28 de abril del 2014]. Disponible en: goo.gl/NGhLiX

De Echave, José *et al.*
2009. *Minería y conflicto social*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) - Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC). 428 p.

Durand, Francisco
2011. *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Pedagógico San Marcos. 237 p.

Durand, Francisco y Humberto Campodónico
2010. *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica*. Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**) - OXFAM - Centro de Derechos y Desarrollo (CEDAL). 182 p.

Fairfield, Tasha
2014. *Public Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Policies*. Cambridge: Cambridge University Press. 364 p.

Fuchs, Doris
2007. *Business Power in Global Governance*. New York: Lynne Rienner. 233 p.

Gallagher, Kevin P. y Lyuba Zarsky
2007. *The Enclave Economy*. Cambridge: MIT Press. 224 p.

García, Alan
2007. "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*. [28 de octubre del 2007].

Gonzales de Olarte, Efraín
1991. *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo*. Lima: IEP. 132 p.

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2012. *Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte Nacional n° 15*. Lima: GPC. 23 p.

Hellman, Joel S., Geraint Jones y Daniel Kauffman
2000. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Washington D.C: The World Bank Institute. 5 p. [Policy Research Working Paper 2444].

Jiménez, Félix
2013. *El actual estilo de crecimiento económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Departamento de Economía. [Material docente no publicado].

Merino, Roger
2012. "The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes". *criticallegalthinking.com*. [9 de octubre del 2012]. Disponible en: goo.gl/m054ZG

Oppenheimer, Andrés.
2005. *Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. México D.F.: Plaza y Janés. 318 p.

Omelyanchuk, Oleksiy
2001. *Explaining State Capture and the Capture State Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. Budapest: Central European University. 12 p.

Otra Mirada
2013. *Las cifras del modelo.* Lima: Otra Mirada. 16 p.

Salas, Guillermo
2002. *Dinámica social y minería.* Lima: IEP. 409 p. [quien cita a Jameson Frederic. 2002. *Singular Modernity: Essay on the Ontology of the* Present. Londres y New York: Verso. 250 p.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)
2014. *Reporte estadístico minero.* Lima: SNMPE. 34 p.

PETRÓLEO, TERRITORIALIDAD Y LA GOBERNANZA POSFRONTERIZA EN LA AMAZONÍA PERUANA

PETER BILLE LARSEN
PhD EN ESTUDIOS DE ANTROPOLOGÍA
UNIVERSIDAD DEL LUCERNA, V2
billelarsen@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

¿Cómo y en qué condiciones las industrias extractivas transforman las dinámicas territoriales, las dinámicas sociales y la gobernanza? Este artículo argumenta que el debate a menudo se polariza entre las narrativas enfrentadas de la crítica social que caracteriza el poder corporativo, el conflicto y la imposición, versus las perspectivas "desde adentro" que hacen hincapié en la responsabilidad social y la sostenibilidad. El artículo describe la exploración y explotación del petróleo en la Amazonía peruana. Sugiere cómo es que los actores corporativos se embarcan en lo que llamamos "gobernanza posfronteriza" mediante una serie de salvaguardas sociales y ambientales.

How and under which conditions do extractive industries transform questions of territorial dynamics, social relations and governance? This article argues that the debate is often polarized between the competing narratives of social critique depicting corporate power, conflict and imposition vs. insider perspectives stressing corporate social responsibility and sustainability. The article depicts the exploration for and extraction of oil after neoliberal reforms in the Peruvian Amazon. It suggests how corporate actors today engage in what we call "post-frontier extraction" through active use of social and environmental safeguard measures.

INTRODUCCIÓN

La espectacular proliferación de concesiones de petróleo y minerales ha transformado las dinámicas geopolíticas, territoriales y de gobernanza en lugares como la Amazonía. ¿Cómo y bajo qué condiciones las industrias extractivas transforman las dinámicas territoriales y de gobernanza? ¿Tiene sentido hablar de distintas territorialidades del petróleo? Si es así, ¿cómo se están abordando las cuestiones de equidad social y de riesgo ambiental? ¿Son los desarrollos contemporáneos simplemente el último capítulo de la conquista (Galeano, 1973), otro signo de la "economía colonial" del Perú (Mariátegui, 1971/1928) o está algo nuevo en juego? El debate en torno a proyectos de petróleo y gas a menudo se polariza. Por un lado, una imagen común describe un panorama sombrío de geografías desiguales con los Estados ausentes que permiten la imposición de las empresas, acompañado de la marginación social y la destrucción del medioambiente. Por otro lado, una parte de la literatura disponible (a menudo escrita por el Estado y la industria) hace hincapié en el valor de las asociaciones público-privadas, la participación comunitaria y la responsabilidad ambiental. Este artículo aborda este campo de tensión a través de material etnográfico. Sugiero, además, que tanto la crítica neocolonial y el discurso empresarial de la regulación éticamente responsable resulta en un lenguaje totalizador y mal equipado para capturar las zonas grises de las dinámicas contemporáneas. Muchas experiencias extractivas son, en efecto, encontradas en la "escala móvil entre modelos buenos y desastrosos" (McNeish y Logan, 2012: 23), lo que provocó una necesidad de atención analítica para captar tanto las ambigüedades como las políticas de mediación. Aquí propongo que la etnografía nos acerca a algunas de estas realidades, que pueden encontrarse a menudo en una encrucijada con las ideas de sentido común sobre los conflictos entre los grandes y pequeños, los poderosos y los débiles, la protección y la extracción.

Después de una discusión sobre territorialidad, este artículo describe la exploración y extracción de petróleo después de las reformas neoliberales, discutiendo estas dinámicas desde la cambiante relación sociedad civil-Estado, en la que la legitimidad está en cuestión. Luego se presentará la historia de una compañía de petróleo y sus subcontratistas en la zona de la selva central, quienes se comprometieron y trataron de instrumentalizar medidas sociales y ambientales. En esta parte describiré cómo las empresas han participado de forma proactiva con las medidas de salvaguardia. Este artículo sugiere cómo las prácticas territoriales implican cambios sutiles de gobernanza de lo público a lo privado, de la ciudadanía a la contractualidad, así como de la regulación ambiental a la ambientalidad, en un intento de construir legitimidad en torno a la condición neoliberal.

Tanto la crítica neocolonial y el discurso empresarial de la regulación éticamente responsable resulta en un lenguaje totalizador y mal equipado para capturar las zonas grises de las dinámicas contemporáneas.

TERRITORIALIDAD PETROLERA, NEOLIBERALISMO Y LEGALIDAD

Los auges de recursos han sido durante toda la historia de las fuerzas reterritorializantes más dramáticas en la Amazonía, acompañados de nuevas formas de gobernanza, dinámicas sociales y la transformación del medioambiente. La "concesión", como una forma espacial distinta y configuración es un punto de partida obvio para una discusión sobre la territorialidad del petróleo. Etimológicamente vinculado a "permitir y conceder", su naturaleza jurídica y contractual tiene implicancias territoriales inmediatas. El rápido aumento de las concesiones de petróleo en la Amazonía peruana entre el 2004 y el 2007, del 14% al 70% de cobertura, ofrecen un terreno altamente conflictivo, pero también fértil para evaluar empíricamente cuestiones de la territorialidad del petróleo. Para junio del 2015 había 66 contratos petroleros en el Perú, de los cuales 42 se encontraban en fase de exploración y 24 bajo extracción (PERUPETRO, 2015). Un factor explicativo detrás de los conflictos es, obviamente, la superposición significativa entre

concesiones petroleras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. Los pueblos indígenas de la Amazonía constituyen alrededor del 10% de la población total que habita en las mismas áreas, donde la exploración de petróleo y gas se ha disparado en la última década. Aun así, las territorialidades de los recursos implican mucho más que la mera división del mundo en las soberanías de los distintos recursos y sus efectos. Es notable, por ejemplo, que aproximadamente un tercio de los contratos petroleros en suspensión se explican por "aspectos sociales" (PERUPETRO, 2015). Por tanto, es importante desempaquetar las dinámicas territoriales relacionadas. Si bien los conceptos de territorio y territorialidad aparecen con frecuencia, la literatura revela usos muy diversos (véase, por ejemplo, Bebbington *et al.*, 2010; Chirif y Hierro, 2007; Escobar, 2008; Sassen, 2006).

A efectos de este artículo, me parece útil subrayar la territorialidad como un concepto fundamentalmente relacional y procesual. Las territorialidades del petróleo, por ejemplo, abarcan un conjunto de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas mucho más complejas y mucho más allá de la condición jurídica de una concesión petrolera. En conjunto, tenemos que pensar en la territorialidad del petróleo como un proceso más que como una relación sustantiva dada. Mientras que algunas definiciones de territorialidad pueden hacer hincapié en la territorialidad como un espacio de reclamo: "el proceso mediante el cual los individuos o grupos reclaman (...) territorio" (Storey, 2015), este artículo sugiere desglosar los múltiples procesos territoriales involucrados. Escobar, por ejemplo, habla de "procesos de territorialización (...) que bien estabilizan o desestabilizan la identidad de un conjunto" (2008: 372). Estoy particularmente interesado en cómo descifrar conceptualmente el cómo las prácticas competentes y conceptos de territorialidad juega en los campos petroleros. Las compañías petroleras eran, por ejemplo, muy conscientes de los procesos relacionados a la territorialización que emergen potencialmente de las autoridades locales, las organizaciones indígenas y los movimientos sociales. Basándome en argumentos teóricos realizados en otros lugares (Larsen, 2015), sostendré que ha ocurrido un cambio importante hacia un enfoque pro-activo "posfrontera" que implica que el Estado y las empresas participan en la formulación, práctica y captura de las territorialidades locales, verdes y socialmente sensibles. Existe una amplia percepción de que el área de la industria extractiva opera en "zonas de gobernanza débil" (Coumans, 2010), las cuales se caracterizan por tener "brechas de gobernanza" y, en general, una percepción de "Estado ausente", ya sea en términos de cobertura legislativa, su aplicación, la protección de los Derechos Humanos o la prestación de servicios básicos. Esto a menudo se interpreta como la creación de lagunas para nuevas formas de dominación y violencia. Aun así, el objetivo aquí no es el retratar la dominación del poder corporativo *per se*, ni reclamar la "ausencia de Estado".

Las territorialidades del petróleo, por ejemplo, abarcan un conjunto de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas mucho más complejas y mucho más allá de la condición jurídica de una concesión petrolera.

Cabe recalcar en este punto que las dinámicas de poder posfrontera son de una naturaleza diferente. En primer lugar, las concesiones dependen de la presencia del Estado, ofreciendo los derechos legalmente sancionables de exploración y extracción. En segundo lugar, las concesiones se basan en tecnologías de gobernanza distintivas, como disposiciones reglamentarias específicas. En otras palabras, una concesión no significa la ausencia del Estado en los territorios del petróleo, lo que es problemático por los nuevos esquemas de gobernanza que conllevan. En el Perú, las formas neoliberales de práctica y mediación territorial se formaron en los años 90, dejando el control al sector y a la autorregulación corporativa. En 1997, las inversiones extranjeras habían ascendido a $ 4.3 mil millones de ser $ 20 millones, en tan solo 7 años, al igual que las áreas en concesión pasaron de ser 1 millón a 23 millones de hectáreas, en el mismo periodo de tiempo (PERUPETRO, 2014: 34). Ello ha tenido importantes efectos sociales y reavivado largos debates acerca de la legitimidad de las operaciones de la industria extractiva.

ILEGITIMIDAD ESTRUCTURAL

La extracción de petróleo tiene una larga historia de representación y de hechos controversiales (Du y Vieira Jr., 2012). Conceptos como petrocapitalismo, petroviolencia o maldición de los recursos evocan las desigualdades sociales, la degradación ambiental y las asimetrías de poder involucradas. Mientras que el discurso internacional asegura cada vez más al sector privado un lugar legítimo en la mesa que alcanza el "desarrollo sostenible", la presencia de las industrias extractivas sigue siendo muy disputada en específicos sitios de extracción. Si bien el marco legal normalizó grandes partes de la Amazonía peruana como "territorio del petróleo", la impugnación bajo la superficie era omnipresente.

> En el Perú, las formas neoliberales de práctica y mediación territorial se formaron en los años 90, dejando el control al sector y a la autorregulación corporativa.

A partir de casos de alto perfil, como la plataforma de petróleo confiscada que condujo a los conflictos de Bagua en el 2009, hasta la resistencia pasiva, los movimientos sociales tienen la capacidad de hacer "ilegítima (y, por lo tanto, desnaturalizando) la exclusión de prácticas indígenas de las instituciones del Estado-nación". (De la Cadena, 2010: 336). Ya sea en los tribunales, salas de reunión de la comunidad o foros internacionales de Derechos Humanos, las preocupaciones de legitimidad están en el corazón de la contestación social en la Amazonía peruana. Está en juego no solo la ilegitimidad de las empresas sino también la legitimidad percibida de las territorialidades contiguas.

Para junio del 2015, de los 209 conflictos sociales registrados en el Perú por la Defensoría del Pueblo, el 86% fueron etiquetados como conflictos socioambientales, de los cuales 66% estaban relacionados a la minería y otro 15% se refieren a operaciones de petróleo y gas (Defensoría del Pueblo, 2015). En efecto, los llamados conflictos socioambientales no son estados de excepción, sino más bien manifestaciones de las desigualdades estructurales que reflejan el mundo que subyace a contradicciones sistémicas entre las dependencias de recursos que se profundizan, flujos de capital y los tímidos avances que se realizan en los ámbitos de las políticas nacionales y globales. Los conflictos, entre otras cosas, conciernen preguntas de consulta, la mitigación de los impactos negativos y medidas de compensación.

Si bien hay intentos constantes para mantener una autoridad basada en el dominio legal, la centralidad de los conflictos socioambientales confirma la naturaleza controversial de las territorialidades del petróleo. La agenda extractiva neoliberal puede permitir la entrada fácil y la estabilidad jurídica de las empresas y concesiones, sin embargo, al mismo tiempo ha profundizado, y en algunos casos activado, tanto una crisis de legitimidad de la industria extractiva como una profunda crisis de legitimidad del Estado. En pocas palabras, el proceso en el que los Gobiernos pierden el control y las empresas ganan autoridad no está exento de los efectos de legitimidad como los límites borrosos entre lo privado y lo público, lo técnico y lo político (Campbell *et al.*, 2011: 93). La centralidad del poder corporativo en conducir operaciones seguras a la par de un alto nivel de corrupción[1] en el manejo de los contratos de exploración de petróleo, han reforzado una desconfianza, siempre al acecho, del aparato estatal. En juego está una espada de doble filo del extractivismo en el corazón de muchas economías estatales, sin dejar de ser al mismo tiempo uno de los temas más espinosos de política pública que provoca renuncias ministeriales, cambios de Gabinete y descontentos locales. Así como el aumento de la responsabilidad social de las empresas a nivel mundial puede ser visto como la legitimización de las empresas transnacionales que operan en un vacío normativo global (Meyer *et al.*, 2015), los desafíos están en paralelo, incluso exacerbados, en el plano nacional. La naturaleza de las industrias extractivas, que implican altos niveles de inversión extranjera, simbólicamente supone tensiones entre el dominio nacional y uno extranjero. Este efecto se agrava con el fracaso del Estado en demostrar su presencia, el cómo hace frente a la gravedad de los problemas heredados del medioambiente y los niveles de pobreza en los sitios de extracción. La separación de los derechos de propiedad del subsuelo y de los derechos de superficie, junto con la fragmentación de los derechos de los habitantes de esas zonas, resaltan aún más los desafíos estructurales que intervienen. Los

pueblos indígenas en aislamiento voluntario, la exploración en áreas protegidas y la masiva concesión sin consulta ni consentimiento, reforzada por una serie de decretos, reforzaron un déficit de legitimidad que activó masivas movilizaciones indígenas y de la sociedad civil a partir del 2007 en adelante. Las empresas están, en suma, atrapadas en los juegos de doble legitimidad. Por un lado, se trata de un juego de legitimidad externa de responder a los criterios de inversión de las instituciones financieras que operan bajo una obligación "ética" para mostrar el rendimiento en relación a las nuevas normas nacionales e internacionales, el convencer a los inversores de que la consulta de vanguardia se ha emprendido o el crear asociaciones con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y comunidades indígenas intentando construir una legitimidad externa. La otra cara del juego de legitimidad se refiere a la capacidad de asegurar lo que se etiqueta como "licencias sociales" por parte de las autoridades locales, las comunidades indígenas y sus organizaciones. Por tanto, no es sorprendente que hayan surgido un número de teorías, prácticas y campos de expertos en torno a cuestiones de legitimidad cada vez más consolidados como preocupación central de los territorios del petróleo en consolidación. Las empresas están en extrema necesidad de legitimización para acceder a los recursos naturales y gestionar sus operaciones sin problemas, más allá de la concesión contractual inicial. Este fenómeno pudo ser observado etnográficamente en el campo en la zona de la selva central. Entre el 2007 y el 2009, junto con las visitas de seguimiento en los años siguientes, emprendí el trabajo de campo en la zona. Esto incluyó la investigación sobre la llegada del petróleo al valle del Palcazú, en la provincia de Oxapampa, lugar en donde se ubica el bloque 107 (parte de una concesión mucho más grande que cubre áreas también en Ucayali y Huánuco). Ahí, la petrolera canadiense Petrolifera había ganado la concesión el 2005, formando parte de otros 30 contratos firmados por PERUPETRO entre el 2005 y el 2007. En este caso, en contraste con la política del gobierno de puertas abiertas, la legitimidad social no fue un hecho. Una federación indígena había negado a la petrolera canadiense el acceso a las tierras de sus comunidades miembros, mientras que otros iniciaron relaciones de trabajo con la empresa. Un tema de controversia involucraba la exploración sísmica en zonas que se superponían con una reserva propuesta para los pueblos indígenas de Cacataibo, que se encuentran en aislamiento voluntario (Center for International Environmental Law e Instituto del Bien Común, 2007)[2].

> En juego está una espada de doble filo del extractivismo en el corazón de muchas economías estatales, sin dejar de ser al mismo tiempo uno de los temas más espinosos de política pública que provoca renuncias ministeriales, cambios de Gabinete y descontentos locales.

TERRITORIALIDAD POSFRONTERA Y LA INCORPORACIÓN EN EL BLOQUE 107

"Hacía calor, un montón de hormigas durante la noche. Solo he podido quince días", un hombre yánesha me explicó una vez. Había sido contratado junto con algunos otros para trabajar como porteador para la poderosa Cerro de Pasco Corporation a finales de 1950 en el valle de Palcazú (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, 1970; Proyecto de Asistencia para la Reglamentación del Sector Energético del Perú y Vino, 2000). Su descripción ilustra una realidad muy diferente de los tipos de prácticas que caracterizan el campo petrolero de hoy. La participación comunitaria se limita a la contratación de trabajadores manuales. La territorialidad del petróleo fue incuestionable dada la concepción predominante de la Amazonía como una *terra nullius* vacía, lista para transformarse en un espacio de recursos productivos. Si bien la operación de la Cerro de Pasco Corporation finalmente se abortó, marcó la entrada del petróleo en la zona. El 2010, Juan, jefe de la comunidad yánesha, que en un inicio se opuso a la presencia de la empresa petrolera canadiense, ahora desempeñó un papel clave en la negociación de los acuerdos de compensación con la empresa. La topografía institucional de las comunidades nativas sugirió un contrato social diferente. Petrolifera igualmente marcó una política

que incluía un componente ambiental y un plan de relaciones comunitarias. Lo que había sido problemático y reclamado por las organizaciones indígenas en la década de 1990, se había incorporado 10 años después. Yo llamo a esta incorporación de salvaguardas sociales y ambientales: "extracción posfrontera", ya no basada simplemente en concesiones legalmente sancionables, sino mediante el dominio de los dispositivos sociales y ambientales.

Esto desafía el argumento común de que la territorialidad extractiva queda ciega ante el contexto. También desafía a la llamada sociedad civil por añadir una dimensión territorial a la ecuación extractiva. En muchos aspectos, la concesión petrolera estaba siendo territorializada y sensible a las condiciones locales. La cuestión era cómo la incorporación de las dimensiones sociales y ambientales se llevaron a cabo. Mientras que las salvaguardias estaban presentes en la explotación petrolera, el sector público, como órgano regulador y representante del bien público, parecía reducirse en gran medida a un papel facilitador (Larsen, 2011). Por otra parte, la realidad en el campo pronto reveló conexiones e intermediaciones particulares de liderazgo y organizaciones indígenas. Un breve vistazo a las prácticas ambientales en la concesión petrolera es ahora justificado.

TEMPORALIDAD Y AMBIENTALIDAD

Las evaluaciones de impacto ambiental y planes de mitigación elaborados por equipos de consultores, junto con los planes de vigilancia de la comunidad, sugirieron hacer un nuevo orden territorial. Considerando que las organizaciones indígenas en la década de 1990 habían llevado a cabo protestas y luchado por el acceso a los estudios de impacto ambiental, tales estudios fueron una década después estandarizados y disponibles para el público. Sin embargo, en lugar que los estudios condicionen la práctica extractiva basada en las condiciones ecológicas y sociales, terminó siendo al revés. Los estudios se utilizaron como herramientas para normalizar y legitimar la exploración dentro de áreas protegidas, así como la vigilancia facilitó convencer a la comunidad hacia los planes de exploración en curso. La comunidad, las ONG y las autoridades de gestión lucharon para tener una voz en una forma de extractivismo ambientalista ampliamente condicionado por el ritmo corporativo y el de acción.

En contraste con las temporalidades cíclicas de la agricultura, esta temporalidad extractiva tuvo un ritmo optimista y *staccato*, transmitiendo urgencia y fases lineales con plazos ajustados. Esto también implicó un cambio del tiempo burocratizado de procesos públicos de lento movimiento hacia un tiempo contractual neoliberal. El cambio de la regulación pública al control y servicios privados también supuso un cambio de un tiempo-espacio burocratizado hacia un acelerado tiempo-espacio privado (Sassen, 2006). No solo el contrato de petróleo dio forma a un momento jurídico contractual distinto, las evaluaciones de impacto ambiental tenían implicancias temporales dramáticas en términos de ciclos ecológicos, tiempos para comentarios del público y las rápidas visitas de seguimiento. La presión de tiempo se convirtió así en un constante factor estratégico permanente de lo local a nivel nacional. Como Ernst & Young notaría para el sector: "Para mantenerse a la vanguardia, las empresas tienen que ser proactivas en sus relaciones con las comunidades y los gobiernos. La velocidad es importante ya que evita un posible problema de convertirse en político" (Ernst & Young, 2012: 26). Tanto si se utiliza para argumentar en contra de problemas de regulación o ejercer presión sobre las autoridades locales, la captura de las relaciones temporales fue esencial para este tipo de antipolítica.

Una captura similar era discutible en el trabajo, en el contexto de la planificación ambiental y territorial. El valle del Palcazú era una de las primeras regiones de la Amazonía peruana en iniciar la planificación territorial, culminando en la creación de áreas protegidas y la clasificación de tierras en la década de 1980. Tales prioridades de clasificación y zonificación eran a menudo omitidas o trabajadas para dar cabida a las prioridades de inversión. Las ambigüedades de la legislación peruana sobre las áreas protegidas, por ejemplo, otorgaban un margen de maniobra para la exploración petrolera dentro o justo al lado de las áreas protegidas. Esto creó las condiciones específicas y un campo de gobernabilidad permeable para la extracción posfrontera, sin límites fijos insuperables. Los acuerdos ambientales no solo estaban haciéndolos bien, sino que así se convirtieron en potenciales vehículos para nuevas formas de poder y control

a través de formas redefinidas de territorialización (Vandergeest y Peluso, 1995). Los enfoques de evaluaciones de impacto, las medidas flexibles de mitigación y el monitoreo corporativamente controlado dejaron poco espacio para una voz independiente.

Si bien el programa de monitoreo al parecer dio una voz a las comunidades indígenas y espacio para plantear inquietudes, sus resultados pronto revelaron contradicciones. Los conflictos territoriales de gran escala fueron reemplazados por cuestiones menores de supervisión y microcálculos de montos de indemnización. Algunos miembros del personal de vigilancia indígena, empleados con contratos a corto plazo, evitaron escribir quejas por miedo a perder sus puestos de trabajo. Dado que los líderes indígenas con más experiencia trataban de prolongar la vida útil de los arreglos de supervisión, el financiamiento fue atado a las tareas de exploración y temporalidades específicas. ¿Podrían estas medidas silenciosas y de rutina, desde una perspectiva crítica, ser vistas como la creación de sujetos ambientales (Agrawal, 2005), pegándose a las líneas predefinidas de monitoreo? El monitoreo estuvo limitado en gran medida a lo acordado sobre principios y líneas predeterminadas de acción. Desde esta perspectiva, responder a la legislación ambiental y laboral, o a la divulgación de información, no eran asuntos de mero cumplimiento o de sostenibilidad socioambiental *per se*. Llegaron a ser asuntos potencialmente instrumentalizables en la producción de legitimidad y para mantener el control. Ya sea en relación con los debates específicos en torno a los contenidos de las evaluaciones de impacto y medidas de mitigación o los debates de alto nivel, o la decisión política entre los requisitos de evaluación frente a las declaraciones ambientales menos exigentes (*Gestión*, 2014), o incluso el reajuste de áreas protegidas, las ambientalidades del petróleo son puntos nodales cruciales.

AUTONOMÍAS FRACTURADAS, LA CIUDADANÍA Y LA SUSTITUCIÓN DEL ESTADO

La incorporación corporativa de medidas de salvaguardia no era solo una cuestión ambiental, sino implicaba, sugiero, la ocupación de terrenos estatales centrales estratégicos. Si la territorialidad del Estado y la soberanía fundamentalmente se basan en la capacidad de proteger los intereses ciudadanos, esto se desestabilizó en el orden neoliberal. En primer lugar, el manejo de proyectos petroleros a menudo apunta a la incapacidad de los Estados para hacer cumplir el Estado de derecho. En segundo lugar, las territorialidades neoliberales implican la contratación externa de recursos y control de límites, ejemplificado por la flexibilidad de exploración alrededor de las áreas protegidas y tierras indígenas sin su consentimiento.

Así pues, es indudable que no solamente fue frágil la habilidad del Estado para excluir toda acción social y ambientalmente inapropiada, así como el mantener los bienes públicos al largo plazo, si no que fue obstaculizada desde dentro.

Como consecuencia, el contrato social entre ciudadanos amazónicos y el Estado, basado en los derechos sociales, fue de múltiples formas anulado por las desigualdades estructurales. Lo que quedó fue una forma de ciudadanía corporativa privilegiada. Esto creó, además de una crisis estructural de cuestiones sobre confianza en las instituciones del Estado, también un vacío contractual.

Sin sorpresas, las empresas se apresuraron en reemplazar el contrato social moribundo con un acuerdo establecido a través de negociaciones bilaterales sin la engorrosa interferencia del Estado. Asegurar una entrada en el arbitrario espacio neoliberal era la clave y una estrategia de legitimación poderosa porque, en última instancia, no solo legitima la presencia corporativa, sino que potencialmente sobrepasa a otras alternativas.

La obtención de legitimidad "reemplazando al Estado" se ha convertido en una estrategia común. La compañía petrolera ofrecía documentos de identidad e instaló servicios allí donde las agencias estatales permanecían inmóviles y las promesas electorales olvidadas.

Así, mientras que la autonomía y el autogobierno son fundamentales para el discurso indígena, los tipos de "tomas de decisión" presentes en el caso aparecen como una versión neoliberal diluida. Donde el Convenio 169 de la Organización Internacional

del Trabajo (OIT) instala un nuevo contrato social, la práctica de la gobernanza de petróleo en Palcazú revelaba una cadena de microconvenios.

Uno por uno los acuerdos fueron negociados con las organizaciones, comunidades e individuos respectivos. Hubo colaboración, cofinanciación y también espacios íntimos, como el financiamiento a las conferencias anuales de la organización indígena. En total, se firmaron unos 25 acuerdos comunitarios durante la primera fase de exploración. La negociación de medidas de compensación acaparó mucha atención de la organización, generando divisiones y competencias entre el liderazgo indígena. El personal de vigilancia de la comunidad, a su vez, estaba ocupado verificando estas microquejas. Los acuerdos se basaban en lo que se pensaba "razonable". Los beneficios negociados reflejaban microcálculos sesgados que se basaban en (parte de) la tierra que recubre los recursos afectados.

Los acuerdos implicaban mostrar buenas relaciones a públicos locales, financieros y de las ONG, empatando la compensación y la demanda de mano de obra como una licencia social tácita para las actividades de la empresa. Los puestos de trabajo iban más allá de una labor operacional requerida, componiendo una oportunidad estratégica clave para construir legitimidad. La contratación de comuneros se convirtió en parte de la acción recíproca. Orientar la provisión de empleo a las comunidades donde se llevaba a cabo la exploración, excluyendo a otros, era parte del trato. En la práctica, el manejo de contratos y trabajadores dio lugar a una territorialidad "manejable".

De esta manera, visiones territoriales alternativas se vieron fracturadas. Si bien hubo intentos de llamar a acuerdos más amplios con la federación en su conjunto, fueron socavados en gran parte por acuerdos individuales. Tales actividades pueden considerarse de menor importancia en el panorama más amplio, sin embargo, eran de importancia social, en términos de la negociación de una licencia social informal.

Al final de la primera fase sísmica, el oficial de relaciones comunitarias de la compañía petrolera canadiense, en un congreso indígena, resume los resultados: "Hemos cumplido con nuestros acuerdos de compensación (...) 220.000 soles se han distribuido directamente a las comunidades". La empresa había, agregó, trabajado con 500 personas y pagado algo de 1 500 000 de soles en salarios. Así, entre el 2009 y el 2010 la compañía continuó la exploración principalmente en tierras privadas, muchas bordeando comunidades indígenas y áreas protegidas. En el 2011, el bloque 107 pasó a manos de Gran Tierra Energy, persiguiendo la exploración de perforación en la zona.

> Sin sorpresas, las empresas se apresuraron en reemplazar el contrato social moribundo con un acuerdo establecido a través de negociaciones bilaterales sin la engorrosa interferencia del Estado.

LA FORMALIZACIÓN DE LA ARBITRARIEDAD NEOLIBERAL Y LICENCIAS SOCIALES

Cuando las actividades de responsabilidad social corporativa a menudo se consideran por debajo de las de sus promesas de desarrollo (Frynas, 2005), necesitan ser reconocidas como una estrategia central en la construcción de legitimidad (Du y Vieira Jr., 2012). En efecto, un creciente conjunto de literatura enfatiza en la construcción de "legitimidad local" (Gifford y Kestler, 2008), pero también, de manera más amplia, argumenta acerca de la planificación y construcción multinacional de capacidades alrededor del concepto de "arraigo social" (London y Hart, 2004). Si bien este tipo de actividades se evalúan con frecuencia en términos de su impacto en el desarrollo real, se pueden entender, tal vez de manera más fructífera, en el contexto de legitimación para mantener una licencia social. Como Ernst & Young, en un contexto global de inversiones, lo expresaría: "La clasificación consistente de mantener una licencia social para operar dentro de los seis principales riesgos en los últimos cinco años demuestra que es un elemento importante de hacer negocios en lugar de ser un ejercicio de cumplimiento" (Ernst & Young, 2012: 8).

Como una forma de regulación social de la economía (Tsutui y Liam, 2015), he tratado de demostrar

cómo esto conlleva a prácticas diferenciadas de ordenamiento territorial y normalización de relaciones neoliberales. Los acuerdos negociados con pueblos indígenas se han convertido en parte de las herramientas de gestión utilizadas por las industrias extractivas y los Gobiernos en estas condiciones (O'Faircheallaigh, 2004). La construcción de acuerdos y los arreglos implícitos de licencia no se limitan a sitios y comunidades individuales, han involucrado igualmente a confederaciones nacionales y ONG ambientales. El proceso local de toma de acuerdos se promueve como una alternativa a los déficits públicos y a la intermediación (Harvey, 2004).

El proceso de "licencia social" no ha sido, hasta hace poco, legalmente prescrito y sancionado más allá de los requisitos mínimos de salvaguardia. Los resultados son a menudo criticados por su arbitrariedad, aunque los casos exitosos emergentes también se reportan (Chaparro y Scurrah, 2012). Donde la legitimidad legal-racional, en el sentido weberiano, trata de excluir la acción arbitraria, el *modus operandi* de esta nueva forma de construcción de legitimidad la consolida gracias las territorialidades petroleras neoliberales. Esto mantiene la permeabilidad de la gobernanza necesaria para seguir con las operaciones, adelantándose territorialidades petroleras contenciosas en lugar de ofrecer un contrato social reconfigurado con los pueblos indígenas y las comunidades locales. Como una consultora australiana señaló:

> *Las empresas con una licencia social para operar pueden predecir y medir las preocupaciones de la comunidad sobre sus proyectos, lo que les permite controlar el debate en torno a temas polémicos y aseguran que conduce a resultados de las políticas más previsibles y razonables*[3].

La capacidad para predecir y controlar son apreciados valores bajo la flexibilización neoliberal. El reto no se trata de la aplicación de los principios de sostenibilidad *per se*, sino un escenario minimalista de la resolución de problemas (sociales) y de funcionalidad de los negocios fuera de los parámetros del Estado. Formalizar esta arbitrariedad a través de acuerdos legitima fundamentalmente las prácticas neoliberales, desplazando la política hacia los terrenos manejables del apoyo para el desarrollo.

> Es probable que las territorialidades petroleras neoliberales persistan e incluso reciban mayor apoyo en los próximos años.

La construcción de acuerdos en el bloque 107 ilustra la naturaleza arbitraria que está en juego. Aunque nominalmente apoyadas por el Estado, las negociaciones se llevaron a cabo de forma bilateral entre empresa y comunidades individuales, dejando un terreno dominado por la acción empresarial. Mientras que la Defensoría del Pueblo en algunos casos ha asumido el papel de mediador, la gran mayoría de acuerdos en concesiones se establecen a través de empresas contratistas. Los parámetros para la construcción de acuerdos son de naturaleza flexible con una serie de importantes efectos sociales. Por un lado, cuestiones sobre el proceso de toma de decisiones en el ámbito de explotación de recursos naturales han virado de una esfera pública (basada en temas como ciudadanía, vulnerabilidad y derechos) a una esfera privatizada (basada en la mutualidad, contratos y el clientelismo). Los acuerdos corporativos con instituciones y ONG de áreas protegidas implican la entrega específica de servicios en vez de derechos. Asimismo, (algunos) ciudadanos indígenas se convirtieron en trabajadores petroleros privilegiados. De esta manera, las preguntas pasaron de decisiones subyacentes al desarrollo, a acuerdos y obligaciones contractuales. Esto incluyó la tendencia de las industrias extractivas para responder y llegar a acuerdos con los manifestantes, sin necesariamente llegar a los más afectados (Castro, 2009). Tales ataques preventivos reflejan un gabinete estratégico de las preocupaciones de legitimidad perseguidos activamente para predecir y controlar los territorios del petróleo.

OBSERVACIONES FINALES

El éxito de taquilla de la película Avatar en el 2009 ilustró la esquizofrenia global de una economía mundial que consume muchos recursos y los riesgos morales involucrados. Los proyectos diabólicos de extracción de unobtanium impuestos a los armoniosos Na'vi de Pandora encapsulan la percepción de

ilegitimidad. Desde entonces, la narrativa ha sido reciclada desde la Amazonía al sur de Asia para disputar el nexo gobierno-extractivos. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los encuentros extractivos rara vez son tan blanco y negro. Las industrias extractivas ya no operan en el vacío, sino simplemente reemplazando el *terra nullius* con una nueva territorialidad petrolera. Medidas de salvaguardia social y ambiental son una práctica habitual hoy en día, presente tanto en los marcos regulatorios como en el repertorio de la práctica empresarial, más allá de los requisitos legales. En un contexto global de autorregulación neoliberal y los patrones de extracción que se profundizan, las empresas necesitan necesariamente reparar las brechas de legitimidad siguientes. Los territorios petroleros no son simplemente impuestos, sino que buscan territorializarse de múltiples maneras a través de un comportamiento de tipo estatal, ciudadanía y ambientalidad manejable.

El caso de Palcazú ilustra este cambio de enfoque: de una lucha "reactiva" apagando incendios hacia la "proactiva" de producción de legitimidad. Esto no solo implicó el cumplimiento de los requisitos mínimos y los acuerdos de compensación, sino que se llevó a cabo a través de la contratación de ex líderes indígenas como oficiales de relaciones comunitarias con la comunidad, construyendo apoyo y contando con un sistema de control basado en la sociedad entre los impactos ambientales y sociales, dádivas y mecanismos de apoyo flexibles. Este caso ilustra claramente el cambio desde relaciones con la comunidad y la legitimidad como resultados residuales o accidentales, hasta las relaciones orquestadas para gestionar, negociar o diseñar relaciones de cooperación, de interacción y no de riesgo.

Si bien las medidas posfronterizas ofrecen una oportunidad y plataforma para la negociación, rara vez logran, *per se*, empoderar a autoridades locales y representantes indígenas de modo que participen en las dinámicas territoriales en igualdad de condiciones. Tampoco se sabe que estas medidas conduzcan a la justicia social. Las nuevas medidas de salvaguardia del bloque 107 no cambiaron el hecho de que la compañía y sus subcontratistas estaban en el asiento del conductor cuando se trataba de los resultados que realmente importan.

En una era donde la producción de legitimidad es proactiva y se da través de medidas territoriales que, a la vez, son reclamadas y promovidas por movimientos sociales, los retos no se expresan únicamente en la ausencia de decisiones. Por el contrario, los retos se expresan igualmente sobre la práctica –arraigada, controlada y altamente asimétrica– de las medidas de salvaguardia social y ambiental en el terreno. Mientras que lo acostumbrado al reportar sobre conflictos sociales en las industrias extractivas es llamar a más consulta, medidas ambientales y construcción de acuerdos, este artículo apunta hacia las ambigüedades implícitas en estos procesos. Lo que desde la mirada de la sociedad civil conlleva a cuestiones acerca de ciudadanía y derechos, desde una perspectiva de negocios consiste en la incorporación e instrumentalización de medidas sociales como herramientas productoras de legitimidad. La práctica empresarial, en este sentido, no se trata de una política renovadora *per se*. La cuestión de fondo no es simplemente la pertinencia y la eficacia de estas nuevas medidas técnico-legales, sino qué espacio queda –contenido, incorporado o ampliado– para las visiones y prácticas territoriales alternativas.

Una imagen común durante el trabajo de campo involucraba a líderes indígenas caminando de una oficina a otra llevando la documentación y comunicaciones escritas a las autoridades, ONG y sector privado. La sociedad civil hoy en día lucha por encontrar el diablo en los detalles de las propuestas de normatividad, estudios ambientales sesgados y acuerdos locales. Esto plantea una cuestión sobre las capacidades subyacentes para responder con eficacia y hacer uso de estos espacios. Las respuestas de la sociedad civil a megaproyectos, como los campos de gas de Camisea, por ejemplo, eran muy dependiente de expertos externos, el cabildeo y efectos búmeran internacionales, en lugar de simplemente confiar únicamente en las garantías sancionadas legalmente (Ross, 2008). Este apoyo externo no siempre está disponible y puede que no necesariamente coincida con las necesidades y realidades organizativas de organizaciones indígenas fragmentadas y ONG locales que ya participan en intercambios materiales y sociales con el sector empresarial. ¿Pueden las medidas de salvaguarda ser fortalecidas y mejoradas para hacer frente a las necesidades en el terreno? La reciente y controvertida historia de la introducción de la consulta previa en Perú, y en otras partes, como requisito reglamentario, da testimonio de la complejidad de esta cuestión. Además, no es un

hecho que las medidas existentes persistirán. No han disminuido las presiones constantes por bajar los estándares en términos de requisitos ambientales y sociales en el sector petrolero. La reciente caída de la demanda mundial de energía y minerales han acentuado las llamadas desde el sector empresarial para reducir los cuellos de botella administrativos y la percibida "permisologia", que supuestamente previenen las operaciones de negocios de andar sin problemas. En este sentido, es probable que las territorialidades petroleras neoliberales persistan e incluso reciban mayor apoyo en los próximos años. Ya sea que esto provoque una carrera hacia el fondo, queda por ver si, como resultado, los conflictos se irán intensificado.

NOTAS

[1] Lo que distingue a la corrupción cotidiana del escándalo es la escala. Ari Adut (2008) ha argumentado que las malas acciones se convierten en escándalos a través de la publicitación de la transgresión moral.

[2] En diciembre de 2007, una coalición de ONG había solicitado medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

[3] Disponible en: goo.gl/Ds6mJN

BIBLIOGRAFÍA

Adut, Ari
2008. *On Scandal: Moral disturbances in society, politics and art*. Cambridge: Cambridge University Press. 374 p.

Agrawal, Arun
2005. *Environrmentality: technologies of government and the making of subjects*. Durham y Londres: Duke University Press. 394 p.

Bebbington, Anthony
2008. "Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes", en: R. Raman (ed.), *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. Londres: Palgrave MacMillan. pp. 97-115.

Bebbington, Anthony *et al.*
2010. "Federating and defending: water, territory and extraction in the Andes", en: Rutgerd Boelens, David Getches y Armando Guevara Gil (eds.), *Out of the mainstream: The Politics of Water Rights and Identity in the Andes*. Londres: Earthscan. pp.307-328

Campbell, Bonnie *et al.*
2011. "Regulatory frameworks, issues of legitimacy, responsibility, and accountability: reflections drawn from the Percan initiative", en: Julia Sagebien y Nicole Lindsay (eds.), *Governance Ecosystems: CSR in the Latin American Mining Sector*. Londres: Palgrave. pp. 84-101.

Castro, Camilo León
2009. *Obstáculos para el Desarrollo Sostenible en Zonas Mineras*. http://construyendodialogo.com

Chaparro, Anahí y Martín Scurrah
2012. "Estrategias indígenas, gobernanza territorial e industrias extractivas en la Amazonía peruana: El Acta de Dorissa en el río Corrientes y la propuesta de Zonificación Ecológica y Económica en Datem del Marañón", en: Marco Zeissler Polatsik (ed.), *Desarrollo territorial y extractivismo: Luchas y alternativas en la Región Andina*. Cuzco: GRET - CBC *et al.* pp. 11-27

Chirif, Alberto y Pedro García Hierro
2007. *Marcando territorio: progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA. 344 p.

Center for International Environmental Law (CIEL) e Instituto del Bien Común (IBC)
2007. "Cacataibo indigenous peoples in voluntary isolation threatened by voluntary isolation". *ciel.org*. [Setiembre del 2007]. Disponible en: goo.gl/Ynm1i6

Coumans, Catherine
2010. "Alternative Accountability Mechanisms and Mining: The Problems of Effective Impunity, Human Rights, and Agency". *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d´études du développement* 30 (1-2): 27-48.

De la Cadena, Marisol
2010. "indigenous cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections beyond ´Politics´". *Cultural Anthropology* 25 (2): 334-370.

Defensoría del Pueblo
2015. *Reporte de conflictos sociales y la gobernabilidad nº 137*. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. 122 p.

Descola, Philippe
1996. "Constructing natures: symbolic ecology and social practice", en: Philippe Descola y Gisli Pálsson (eds.), *Nature and society: anthropological perspectives*. Londres: Routledge. pp. 82-102.

Du, Shuili y Edward Vieira Jr.
2012. "Striving for Legitimacy Through Corporate Social Responsibility: Insights from Oil Companies". *Journal of Business Ethics* 110 (4): 413-427.

Durand, Francisco
2010. "Corporate rents and the capture of the Peruvian state", en: José Marques y Peter Utting (eds.), *Business, politics and the public policy: implications for inclusive development*. Londres: UNRISD - Palgrave MacMillan. pp. 184-207.

Gestión
2014. "MEM insiste: Exploración sísmica de hidrocarburos no debe tener EIA". *gestion.pe*. [19 de setiembre del 2014]. Disponible en: goo.gl/0CeQ2g

Ernst & Young
2012. *Business risks facing mining and metals 2012-2013*. Londres: Ernst & Young's Global Mining & Metals Center. 48 p. Disponible en: goo.gl/eIpfq8

Escobar, Arturo
2008. T*erritories of difference: place, movements, life, redes*. Durham y Londres: Duke University Press. 456 p.

Frynas, J.G.
2005. "The false developmental promise of Corporate Social Responsibility: evidence from multinational oil companies". *International Affairs* 81 (3): 581-598.

Galeano, Eduardo
1973. *Open veins of Latin America: five centuries of the pillage of a continent*. New York: Monthly Review Press. pp. 309.

Gifford, Blair y Andrew Kestler
2008. "Toward a theory of local legitimacy by MNEs in developing nations: Newmont mining and health sustainable development in Peru". *Journal of International Management* 14: 340-352.

Harvey, Bruce
2004. "Rio Tinto's agreement making in Australia", en: Marcia Langton *et al.* (eds.), *Honour among nations: treaties and agreements with indigenous peoples*. Melbourne: University of Melbourne Press. pp. 237-247

Larsen, Peter Bille
2011. "Municipal environmental governance in the Peruvian Amazon: a case study in local matters of (in)significance". *Management of Environmental Quality* 22 (3): 374-85.

Larsen, Peter Bille
2015. *Post-frontier Resource Governance: Indigenous Rights, Extraction and Conservation in the Peruvian Amazon*. Londres: Palgrave MacMillan. 185 p.

London, T. y S.L. Hart
2004. "Reinventing strategies for emerging markets: beyond the transnational model". J*ournal of International Business Studies* 35: 350-370.

Mariátegui, José Carlos
1971/1928. T*he problems of the Indian. Seven interpretative essays on Peruvian reality*. Austin: University of Texas Press. 338 p.

McNeish, John Andrew y Owen Logan
2012. *Flammable societies: studies on the socio-economics of oil and gas*. Londres: Pluto Press. 384 p.

Meyer, John M. *et al.*
2015. "Legitimating the transnational corporation in a stateless world society", en: Kiyoteru Tsutui y Alwyn Lim (eds.), *Corporate social responsibility in a globalizing world*. Cambridge: Cambridge University Press. pp- 27-72.

O'Faircheallaigh, Ciaran
2004. "Evaluating agreements between indigenous peoples and resource developers", en: Marcia Langton *et al.* (eds.), *Honour among nations: treaties and agreements with indigenous peoples*. Melbourne: Melbourne University Press. pp. 303-328.

Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)
1970. *Inventario, evaluación e integración de los recursos naturales de la zona Villa Rica - Puerto Pachitea (Ríos Pichis y Palcazú)*. Lima: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales - Instituto Nacional de Planificación. 128 p.

Proyecto de Asistencia para la Reglamentación del Sector Energético del Perú (PARSEP) y Gary Wine (eds.)
2000. *The Huallaga Basin and Adjacent Area The Hydrocarbon Potential of NE Peru Huallaga, Santiago and Marañón Basins Study*. Lima: Proyecto de Asistencia para la Reglamentación del Sector Energético del Perú. 67 p.

PERUPETRO
2014. *Peru's oil & gas investment guide 2014 / 2015*. Lima: PERUPETRO. 15 p.

PERUPETRO
2015. *Informe de actividades. Junio 2015*. Lima: PERUPETRO. 5 p. Disponible en: goo.gl/a50V6n

Ross, Catherine
2008. "El caso de Camisea: logros y limitaciones de una coalición naciente", en: Martin Scurrah (ed.), *Defendiendo derechos y promoviendo cambios*. Lima: Oxfam International - IBC - IEP. pp.199-268.

Sassen, Saskia
2006. *Territory, authority and rights: from medieval to global assemblages*. Princeton y Oxford: Princeton University Press. 512 p.

Storey, David
2015. *Territory and territoriality*. Disponible en: goo.gl/9CZqhm

Tsutui, Kiyoteru y Alwyn Lim (eds.)
2015. *Corporate social responsibility in a globalizing world*. Cambridge: Cambridge University Press. 512 p.

Vandergeest, Peter y Nancy Lee Peluso
1995. "Territorialization and state power in Thailand", *Theory and society* 4 (3): 385-426.

RESISTENCIAS, TRANSACCIONES Y COMPROMISOS. ESTUDIO DE CASOS

EXTRACTIVISMO EN GUATEMALA: RESISTENCIAS Y ALTERNATIVAS

MARIO ANTONIO GODÍNEZ LÓPEZ
INGENIERO AGRÓNOMO, ESPECIALISTA EN DESARROLLO RURAL
DECANO DE LA FACULTAD DE AGRONOMÍA DE LA USAC.
tzikin.mario@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

El presente ensayo hace un breve repaso por los orígenes del extractivismo en Guatemala y analiza los cambios en este modelo a través del tiempo, con el objetivo de interpretar sus expresiones actuales, en el marco de una nueva modalidad de acumulación de capital. Posteriormente, se realiza una descripción de las modalidades de la resistencia social que ha enfrentado al mencionado modelo, así como las formas que adquiere la criminalización como respuesta estatal-empresarial. Finalmente, se describen algunas alternativas significativas que intentan construir sustentabilidad en la sociedad guatemalteca.

This essay reviews the origins of extractivism in Guatemala and analyses the changes in this model throughout time, aiming to interpret their contemporary expressions framed against a new modality of capital accumulation. Then, it provides a description of both the different kinds of social resistance that such a model has faced and the forms that criminalization takes as a state-business response. Finally, some significant alternatives for sustainability of the Guatemaltecan society are described.

ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y ACTUALIDADES DEL EXTRACTIVISMO EN GUATEMALA

En términos de apropiación de territorios, en forma muy similar a otras economías y sociedades latinoamericanas, Guatemala ha transitado por las siguientes fases:

a) La colonial de invasión, que introdujo la plantación, la encomienda y la hacienda como unidades económicas, siendo el añil, la cochinilla, la caña de azúcar, las ovejas y otros productos la base para esta dinámica global de transacciones, amparando su fuente de riqueza en la mano de obra esclava.

b) La de introducción del café como producto clave para la ocupación de nuevos territorios y la implementación de una nueva fase de inserción de Guatemala en el modelo capitalista mundial, destruyendo los territorios comunales e institucionalizando el trabajo forzado.

c) La del algodón, caña de azúcar y banano, mercancías clave durante los años 1900 a 1980, para lo cual se habilitaron nuevas zonas productivas y nuevos vínculos comerciales globales.

d) La del *boom* de los productos no tradicionales de exportación para nuevos nichos emergentes de mercado global, que va desde 1985 hasta la actualidad.

e) La de apropiación vertical de nuevos territorios para la minería, los megaproyectos hidroeléctricos y otras actividades extractivas, a partir de 1996 hasta la actualidad.

Estas fases han sido vividas en Guatemala teniendo de por medio una sangrienta colonización que duró cerca de 100 años, un arreglo independentista criollo que no significó beneficio alguno para las clases más desfavorecidas, dictaduras liberales que consolidaron un modelo de desarrollo capitalista agrario y oligárquico, ocho dictaduras militares ultraconservadoras, un genocidio juzgado y retrotraído con argucias legales varias veces y la implementación reciente de un modelo neoliberal que está viviendo sus mayores expresiones hoy en día (Bastos *et al.*, 2015: 271-272).

Así, los productos se han diversificado, los actores sociales inmersos en esta dinámica también, pero el territorio sigue siendo el mismo, solo que más deteriorado ambientalmente, con sociedades diezmadas por la conflictividad heredada y una coyuntura compleja actual posneoliberal que aún no termina de configurarse.

Hoy, en plenos tiempos llamados de posmodernidad, Guatemala sigue en una completa ebullición social, con dos o más ethos mantenidos en pugna (Fals Borda, 2008: 274).

Rastreando la lógica de esa dinámica de nuevas apropiaciones de territorio y de acumulación del capital, se perfilan como expresiones de esta fase, según Carmen Reina (2008: 3):

a. Megaproyectos (carreteras, franja transversal del norte, puertos, aeropuertos, infraestructura de almacenaje y transporte).

b. Expansión de exploraciones y explotaciones mineras y petroleras.

c. Turismo a gran escala, explotación del patrimonio cultural y arqueológico, concesión para manejo privado de áreas ecológicas y áreas protegidas.

d. Monocultivos a gran escala (caña de azúcar, palma africana, piñón y maíz, para producción de agroindustria o agrocombustibles).

e. Apropiación de tierras campesinas, de las fuentes de agua, expoliación de la fuerza de trabajo campesina y liberalización del salario en zonas rurales deprimidas.

Todas estas dinámicas configuran la actual Guatemala, caracterizada por basar su economía durante muchos años en los cultivos de exportación y las divisas que estos generaban. Para los años 80, y más recientemente para esta década, esto ya no es más así, pues la economía guatemalteca tiene como principal fuente de divisas hoy en día las remesas que envían los guatemaltecos residentes y trabajadores migrantes indocumentados en el extranjero, principalmente de Estados Unidos.

Cabe recalcar que entre el 2005 y el 2010 los migrantes guatemaltecos pasaron de inyectar a la economía de su país de US$2992.8 millones a US$4126.8 millones (Banco de Guatemala: 2011). De igual modo, el crédito al sector privado creció en el mismo período de tiempo de Q48 277.3 millones a Q93 249.8 millones, aunque dicho crecimiento no se expresó en el aumento de rubros específicos, como la pequeña agricultura, sino que fue destinado en su mayoría a créditos al consumo, al comercio, a la industria y a la construcción (mencionado así por su nivel de importancia).

> La economía guatemalteca tiene como principal fuente de divisas hoy en día las remesas que envían los guatemaltecos residentes y trabajadores migrantes indocumentados en el extranjero, principalmente de Estados Unidos.

Es en este contexto que se da un gran debate en el país, principalmente entre sectores sindicales y empresariales, debido a la intencionalidad de los últimos por establecer una ley de inversión y empleo que permita aprobar salarios diferenciados, lo que en la práctica significaría su reducción. Y si bien los salarios no disminuyeron, sino que aumentaron, dicho aumento no fue suficiente. Así, el salario mínimo evolucionó de Q38.6 a Q56.00 diarios, en el área agrícola, y en actividades no agrícolas de Q39.70 a Q56.00, en el mismo periodo de tiempo (2005-2010). De igual modo, la actividad maquilera ubicó sus salarios de Q47.8 diarios, el 2008, a Q51.80, el 2010.

A pesar de los cambios mencionados, tal como ya se dijo, la brecha entre el salario mínimo y los costos necesarios para cubrir la canasta básica vital y la canasta básica alimentaria se ensancha, haciendo que los ingresos salariales sean deficitarios con relación a estas (para el 2012 la Canasta Básica Alimentaria –CBA– se ubicó en Q2494.00 mensuales, mientras que la Canasta Básica Vital –CBV– en Q4551.46). Esta brecha entre salario y costos reales para sobrevivir ha provocado que la población tenga que optar por múltiples medidas de sobrevivencia, entre ellas la adquisición de productos básicos a menores precios en el mercado informal, el endeudamiento familiar, la venta de sus terrenos de siembra, entre otras acciones. El panorama de la desigualdad lo complementa el hecho de que el país tiene una carga tributaria que pasó del 11.2%, el 2005, a 10.5%, el 2010, por lo que el Estado no cuenta con los recursos suficientes para brindar los servicios básicos que necesita la población.

Cabe recalcar sobre este último punto que los actuales descontentos sociales y lo que se ha llamado la "primavera guatemalteca" se debieron precisamente a que la Comisión Internacional para el Combate a la impunidad en Guatemala (CICIG), instalada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el combate a grupos que al amparo estatal realizan acciones criminales, descubrió una red de defraudación aduanera y contrabando que movía alrededor de Q4000 millones al año, ingresos que dejaron de entrar al Estado y que fueron a alimentar cuentas privadas de funcionarios estatales. Es así que, desde abril del 2015 a la fecha, cada semana dicha comisión ha destapado escándalo tras escándalo relacionados con funcionarios, empresarios, políticos y narcotraficantes.

Guatemala, además de lo mencionado, tiene una cobertura de seguro social deficitaria, pues solo logra absorber a menos del 30% de los trabajadores, reportando el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) un total de 1 002 356 trabajadores afiliados, para el 2005, y una cifra de 1 107 192, para 2010. Dato alarmante si se tiene en cuenta que solo en el sector agrícola existen más de tres millones de trabajadores.

Mediante las reformas implementadas a lo largo de la última veintena de años se han modificado las funciones de la banca central, haciendo que esta deje de ser quien abastece de fondos frescos tanto al Estado como al sector privado. Este negocio (la venta de dinero desde el sector privado al Estado) representa hoy en día un incremento, desde el 2005 al 2010, de Q16 425.7 a Q36 769.3 millones, bajo la variable de la deuda pública.

Por otro lado, el crecimiento de la actividad financiera no productiva, especulativa y de crédito al consumo ha significado que la región occidental y central

de Guatemala cuenten, al día de hoy, con la mayoría de agencias bancarias, pasando de 2367 agencias, el 2005, a 2979, el 2010.

¿Qué significa todo esto?, que a pesar de que el emprendimiento extractivista es, en mucho, lo que configura el paisaje y la dinámica de poder real en Guatemala, son otras actividades económicas las que han permitido a los habitantes, principalmente a los más pobres, sobrevivir bajo estas condiciones hasta hoy.

> Guatemala, además de lo mencionado, tiene una cobertura de seguro social deficitaria, pues solo logra absorber a menos del 30% de los trabajadores.

Es así que Guatemala ha vivido jornadas históricas, las cuales han desencadenado, a veces, cambios estructurales que han significado mejoras, así como momentos de mucha regresión, como cuando se dio la revolución de octubre de 1944 y la contrarrevolución de octubre de 1954. Los actores comunes de esos momentos, antes y ahora, fueron la embajada norteamericana, la oligarquía (sus abuelos en aquel entonces) y las conocidas clases medias. Cabe recalcar que en estos remezones sociales, el grupo que jugó su papel como un actor marginal y/o indiferente, poco visibilizado en estos contextos, fue el de los pueblos indígenas y las comunidades rurales. Es durante el periodo comprendido como el de "conflicto armado interno" en el que recién emergen como actores importantes los pueblos indígenas, las comunidades rurales campesinas y las mujeres, todo esto sin ignorar su histórica resistencia a lo largo de la Conquista, la Colonia y en épocas actuales. Y si bien el repunte de la época neoliberal, para el caso de Guatemala, ha dejado la economía del país en crisis, el neoliberalismo ha sido ideológicamente triunfante. Grandes masas empobrecidas han pensado y adoptado desde siempre, y de múltiples maneras, el discurso neoliberal del rebalse, aunque actualmente este es un sueño del que ha sido muy duro despertar, al descubrir que tal rebalse, producto del crecimiento económico, nunca llegó y que la crisis de hoy es peor que la de ayer.

Sin embargo, y a pesar de la precaria situación, el modelo neoliberal ha dejado muchos sectores productivos exitosos, como por ejemplo los grandes productores, normalmente organizados para lograr sus intereses. Un estudio realizado por la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Secretaría de Asuntos Agrarios documenta más de 256 instrumentos legales generados desde 1985 a 2010, entre decretos gubernativos, acuerdos presidenciales, decretos legislativos y acuerdos ministeriales, que autorizan exenciones fiscales para la importación de maquinaria, acuerdos que condonan la deuda en impuestos sobre la renta a grandes empresas, que van desde ingenios azucareros, exportadoras de vegetales, camaroneras, etc. (Godínez, Mazariegos y Juarez, 2013), con lo que se demuestra que todos los sectores productivos hoy exitosos en Guatemala lo han sido, en buena parte, porque han contado con el apoyo irrestricto del Estado, por lo menos en sus fases iniciales, a través de múltiples mecanismos que les permitieron posteriormente ser altamente competitivos.

Aun así, y a pesar de las facilidades que ha tenido el gran empresariado guatemalteco, este ha mantenido su tradicional discurso descalificador hacia el papel del Estado, acusándolo de ineficiente, corrupto, lento y de poco promotor del desarrollo. Las dictaduras militares dieron a los grandes capitales tradicionales diversas prebendas para que funcionaran y tuvieran ganancias a cambio, fundamentalmente, de apoyo económico, moral y político para las acciones de contrainsurgencia militar en las zonas de conflicto (siendo este, por ejemplo, el origen de los pactos de impunidad). Así, a mediados de los años 70, la alianza entre militares y empresarios se consolidó cuando los primeros tomaron la decisión de ya no ser solo "cuidadores" de las grandes propiedades y negocios, sino ser "socios" en todo el proceso de saqueo del país (Jonas, 2000: 64).

Para ello se tomaron medidas concretas, como asignar a coroneles y generales del Ejército, en los años 80, terrenos de 10 a 20 caballerías en la Franja Transversal del Norte (hoy los enclaves mineros, petroleros, cañeros y de palma africana más importantes), desplazando mediante la política de tierra arrasada a miles de familias indígenas para ocupar luego sus tierras bajo distintas modalidades de usurpación

amparada en mecanismos fraudulentos (Paz, 2014: 25-31). Estas acciones fueron conformando un actor económico diferente en el ámbito del poder guatemalteco, sumando a la oligarquía terrateniente un nuevo grupo hegemónico: los militares en el poder que se enriquecieron a costa del erario nacional durante las dictaduras.

De esta manera, los militares amparados en los negocios con el Estado se volvieron millonarios, ampliando su patrimonio durante el conflicto armado, conformándose así un bloque oligárquico militar junto con otros que incursionaron en el negocio vinculado a las remesas y a la migración a los Estados Unidos, llamado ahora el "capital emergente". Bloque que hoy en día es más pujante que el propio capital oligárquico porque se ha apoderado de sectores novedosos de la economía.

Así, esta alianza oligárquico militar, utilizada en un inicio como logística de guerra, fue evolucionando con el tiempo para convertirse en una mafia de permanente presencia en las aduanas del país, conformada por empleados públicos (regularmente de alto nivel), militares de alto rango (principalmente los vinculados al conflicto armado interno) y empresarios (que se beneficiaron fuertemente con la evasión fiscal derivada de la corruptela en aduanas).

En 1996 el gobierno guatemalteco intentó desarticular una de estas bandas de contrabando aduanero, aunque esta se recicló y mantuvo durante muchos años más. Es recién el 2015, y gracias a los hallazgos de la CICIG, que se encontró que estas redes de defraudación y contrabando se mantuvieron vigentes aún en tiempos de paz, simplemente diversificando sus negocios.

LA RESISTENCIA COMUNITARIA, CIUDADANA, INDÍGENA, CAMPESINA Y POPULAR EN GUATEMALA (SUJETOS SOCIALES CON ALTOS DINAMISMOS)

Para fines de la misma resistencia social en Guatemala, analistas relacionados con el tema la definen como un conjunto de prácticas y procesos políticos, planificados o no, que han generado sujetos sociales, comprendidos estos como los movimientos campesinos, indígenas, de mujeres, trabajadores y trabajadoras, entre otros, que se oponen a las formas, prácticas, proyectos y efectos del modelo de acumulación capitalista, hoy neoliberal, que es impulsado por la burguesía, las oligarquías y las elites económicas y políticas guatemaltecas, en alianza con las transnacionales, e impuesto a sus territorios, comunidades y al país en su conjunto.

Esta resistencia oscila desde formas espontáneas de rechazo, manifestación y movilización, hasta procesos más estratégicos y conscientes que vislumbran una emancipación de la subordinación del poder dominante, en pos del avance y construcción de otro proceso de desarrollo social más humano, con justicia social y armonía con el ambiente, frente a una nueva reconstrucción monopólica, reconcentradora, hegemónica y totalitarista del capital, con tendencia insolidaria y mercantilista que trata de apoderarse de la institucionalidad, de la vida, de los recursos y de la cultura de nuestros pueblos (Reina, 2008: 6).

Según Reina (2008: 7), la resistencia social en Guatemala tiene las siguientes características:

a) Las metas sociales comunes, la utopía que da un Norte a la acción.

b) El papel de la solidaridad ante la globalización corporativa que pacifica la resistencia privatizando las metas sociales y fragmentando la solidaridad.

c) La indignación ante un hecho injusto, siendo esta la primera etapa de la resistencia.

d) La crítica, donde se juzgan las características generales de los sucesos y de los intereses vinculados con los mismos.

e) La interacción entre quienes resisten, la cual debe consolidarse en una perspectiva de una meta social, de un tipo o modelo de desarrollo, o de sociedad, que se anhela colectivamente.

f) La idea de un proyecto común que fortalece la solidaridad y estimula el paso a la acción política.

Para casos de conflictividad ambiental, se considera la siguiente tipología de la resistencia, basada en el nivel de profundidad del cambio requerido:

a) Comunidades y habitantes que luchan porque consideran afectados sus intereses económicos y productivos inmediatos (luchas inmediatistas).

b) Comunidades y habitantes con suficiente nivel económico que sienten que un daño ambiental les afectará también a ellos.

c) Comunidades y habitantes que pretenden la reforma del Estado.

d) Comunidades y habitantes que pretenden la refundación del Estado y la transformación radical del sistema económico social.

e) Las visiones del ecologismo profundo.

De esta manera surge, desde hace aproximadamente 20 años hasta la actualidad, un sujeto social complejo y multidimensional denominado "comunidad", como un actor social preponderante en estas nuevas dinámicas sociales.

Es decir, con un acumulado de cinco siglos de resistencia, sobreviviendo a múltiples dictaduras, un genocidio, un conflicto armado interno y una implementación radical del modelo neoliberal, emergen estos actores sociales que pretenden construir alternativas al extractivismo (Bastos, 2015: 271).

Y si bien podemos afirmar que en América Latina las formas prácticas que ha adquirido la resistencia social son múltiples, para el caso de Guatemala hemos identificado, por lo menos, las siguientes:

a) La resistencia espontánea.

b) Formas locales organizadas, utilizando la institucionalidad local.

c) El fomento de prácticas comunitarias alternativas, rescate de reglamentos ancestrales, autoridad comunitaria, procesos productivos y mercados locales.

d) Instancias municipales. Las consultas comunitarias de vecinos, basadas en un código municipal y de buena fe.

e) Asociaciones territoriales, mesas departamentales y frentes de resistencia.

f) Intercambios de experiencias, frentes nacionales y frentes regionales.

g) Articulaciones de luchas latinoamericanas y de resistencias mundiales de los pueblos.

h) Acompañamiento jurídico legal a las luchas de resistencia (Reina, 2008: 8).

i) Trabajo de cabildeo e incidencia internacional.

j) El novedoso apoyo a la resistencia y a las alertas ciudadanas mediante el uso de las redes sociales.

Ante estas respuestas comunitarias y sociales, el Estado y las transnacionales han organizado también un entramado complejo de contrarrespuestas, de las cuales una está basada en la arquitectura legal diseñada para funcionalizar el gran capital, la denominada "criminalización".

La criminalización es el proceso mediante el cual la lucha social, la protesta ciudadana, frente a fundamentadas violaciones a derechos humanos, es deslegitimada por diversos medios (de comunicación, legales, rumores, ataques personales, entre otros) para que su objetivo de denuncia y de aplicación de normativa de justicia ambiental y social sea desvirtuado y el sistema judicial actúe en favor del violador de la norma.

En ese mismo sentido, en Guatemala se han instalado una serie de medidas que contribuyen a la criminalización. Entre ellas las siguientes:

a) Exacerbación de la aplicación de criminalización del derecho de petición.

En 1997, durante el gobierno de Álvaro Arzú, y del entonces Partido de Avanzada Nacional (PAN), se realizó una modificación al código penal guatemalteco que tiende a calificar las acciones de petición que realizan las organizaciones campesinas y sindicales para demandar mejoras salariales o restitución de tierras bajo el delito de usurpación agravada. Dicha modificación incluyó el aumento de la pena del delito para garantizar que no existieran medidas sustitutivas para los imputados, así como la necesidad de la pronta actuación del juez al no poder aplicarse procedimientos de negociación ante los hechos.

Esta modificación del código penal criminalizó también la actuación que pudieran realizar los abogados y organizaciones que apoyan a campesinos en situación de demanda de tierra a través

de tomas, práctica común que, a pesar de ser un delito, lograba desarrollar mecanismos de negociación y extinguir la responsabilidad penal de las organizaciones campesinas a través de procedimientos reparadores (Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos Guatemala –UDEFEGUA–, 2008: 22).

b) Criminalización del derecho de manifestación.

c) Criminalización del derecho a defender derechos.

d) El delito de terrorismo y de acciones contra la seguridad de la nación.

e) Los patrones de la criminalización.

De esta forma estos patrones han ido criminalizando no solo la protesta social sino también el liderazgo y la mediación.

Además, es importante notar que estas fases de criminalización tienen una expresión geográfica similar a la que plantea la resistencia, pues se expresan mecanismos de criminalización a nivel local-comunitario, a nivel municipal, a nivel regional, a nivel departamental, a nivel nacional y a nivel internacional.

En este aspecto, se han producido informes de analistas orgánicos de los sectores promotores del extractivismo, haciendo supuestos mapeos de actores de la oposición a los emprendimientos relacionados, calificando a la resistencia de tal manera que se pueda encasillar en un discurso ideológico que compite en desventaja con el discurso hegemónico en la sociedad.

Estas campañas a nivel nacional e internacional han logrado desviar la atención de la problemática central, intentando configurar en el imaginario mediático y de la cooperación internacional que la resistencia comunitaria en lugar de obedecer a indignaciones legítimas, obedece a discursos introducidos por la cooperación internacional, la intervención extranjera y/o por ambientalistas urbanos capa media que manipulan la voluntad popular.

LAS ALIANZAS ENTRE EMPRESAS TRASNACIONALES, GOBIERNOS LOCALES, ACTORES CRIMINALES Y EL CAPITAL LOCAL PARA LA IMPOSICIÓN DEL EXTRACTIVISMO

La utilización del andamiaje legal para la instalación de los emprendimientos extractivos

Los promotores del discurso neoliberal repiten hasta el cansancio las inutilidades del Estado, renegando permanentemente de su existencia. Aun así, la base del modelo actual tiene como soporte ideológico todo el marco legal que ha servido de discurso oficial para la implementación del modelo neoliberal en latinoamérica. En Guatemala, la afirmación acerca de que la mano invisible del mercado regula la existencia misma de la sociedad se ha llevado a extremos prácticos, no siendo este un discurso nuevo, pues toda la fase de dictaduras militares de la década de los 80 tuvo como trasfondo las alianzas entre el capital oligárquico, los capitales y cacicazgos locales, los dictadores militares y las transnacionales de la actividad extractiva para sentar las bases de su modelo, hoy en pleno apogeo.

Entonces, y a pesar de las quejas de los promotores del discurso neoliberal, ha sido una constante el apoyo irrestricto del Estado tanto en la implementación de emprendimientos extractivistas como de otros grandes negocios.

Algunos ejemplos de ello los podemos citar en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 1
Normativas estatales que favorecen emprendimientos extractivistas y otros grandes negocios

Contenido del acuerdo o decreto	Fecha de aprobación
Otórguese a la empresa "Cervecería centroamericana. Sociedad anónima", extensión de beneficios en un 100% sobre la importación de materias primas, maquinaria y equipo que utilice en su proceso productivo, hasta el 31 de diciembre de 1984.	Ministro de Economía. Acuerdo n° 79-85. 2 de abril de 1985
Otórguese clasificación de "empresa industrial de exportación total" a la empresa "Salinas Nu Atzan", para que oriente su actividad al procesamiento y empaque de camarón para su exportación a países fuera del área centroamericana: a) la importación exonerada de derechos arancelarios e impuestos de consumo sobre la importación de combustibles y lubricantes estrictamente necesarios para el proceso de producción, excepto gasolina; b) exoneración total del impuesto sobre la renta por un periodo de diez (10) años, contados a partir del primer ejercicio contable.	Ministro de Economía. Acuerdo n° 853-84. 18 de diciembre de 1984
Otórguese calificación de "empresa industrial de exportación total" a la empresa "La Meseta S. A.", dedicada al procesamiento de verduras y legumbres, tales como: apio, lechuga y coliflor, mediante procesos de corte, pelado, preenfriado, higienizado y empaque para su exportación a países fuera del área centroamericana. Art. 2º. La empresa gozará de los siguientes beneficios: a) importación bajo el régimen de suspensión temporal hasta por un año; c) exoneración total de derechos arancelarios, impuesto de estabilización económica, tasas, arbitrios y demás cargos aplicables sobre la importación de maquinaria, equipo y accesorios; d) importación exonerada de derechos arancelarios e impuestos de consumo sobre la importación de combustibles y lubricantes estrictamente necesarios para el proceso de producción, excepto gasolina; y e) exoneración total del impuesto sobre la renta por un periodo de diez (10) años.	Ministro de Economía. Acuerdo n° 858-84. 27 de diciembre de 1984
Otórguese a la empresa "Agricultura marítima. Sociedad Anónima", la clasificación de "industria existente dentro del grupo A", dedicada al cultivo, crianza, propagación, engorde, empaque y comercialización de camarón de agua salada. Art. 3º. La empresa gozara de un 100% de derechos de aduana y demás gravámenes conexos sobre la importación de maquinaria y equipo por un periodo de seis (6) años. Art. 4º. Se le concede la exoneración de un cuarenta por ciento (40%) del impuesto de estabilización económica, sobre los mismos rubros de maquinaria y equipo.	Ministro de Economía. Acuerdo n° 55-85. 26 de febrero de 1985
Modifíquese en el sentido que se indica en el art. 3º. del Acuerdo Ministerial n° 132-83 A, del 7 de abril de 1983, solicitado por la empresa "Ingenio madre tierra". Art. 1º. Se le otorga los beneficios contenidos en el artículo 20 del convenio, consistente en tres (3) años de exoneración del 100% de derechos arancelarios sobre la importación de maquinaria y equipo. Art. 2º. Podrá importar exenta de un cuarenta por ciento (40%) del impuesto aludido.	Ministro de Economía. Acuerdo n° 843-84 4 de diciembre de 1984

Elaboración propia en base a consultas hemerográficas al *Diario de Centroamérica* (varias fechas).

Ejemplos como los vistos en el cuadro n° 1 son bastante comunes en el país. Un estudio realizado en el año 2012 documentó que por lo menos 256 iniciativas de ley, reglamentos, decretos gubernativos, decretos ministeriales y hasta ordenanzas municipales se hicieron para favorecer una multiplicidad de actividades ligadas a emprendimientos extractivos, como mineras, petroleras, monocultivos, actividad ganadera y maquila de textiles, entre otras.

Cabe mencionar sobre el tema legislativo que la estructura legal nacional conformada necesitaba para su implementación de un respaldo y un contexto legal internacional para así poder estar acorde con la normativa que se instalaba en el resto de países de la región. Es por ello que Guatemala se inscribió en la ola de países que aprobó Tratados de Libre Comercio (TLC), tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, y que implementaron planes regionales, como el Plan Puebla Panamá, hoy Plan Mesoamérica, donde se aprobó una arquitectura financiera que es permisiva y que fomenta la fusión y la transnacionalización bancaria, con la que se ha intentado, además, destruir los pocos logros en legislación laboral con los que el país cuenta.

Los campos de la vida afectados por el extractivismo

A continuación haremos un breve repaso por los campos de la vida que el extractivismo ha afectado en Guatemala.

Cuadro n° 2
Campos de la vida afectados por el extractivismo en Guatemala

Emprendimiento	Actor nacional promotor	Actor comunitario afectado	Campo de la vida afectado	Geografía
Minería	Gobierno central. Municipalidades. Accionistas nacionales.	Pueblos indígenas. Comunidades campesinas. Pequeños productores agrícolas. Aldeas y cantones.	Bosques. Agua. Tierra agrícola. Aire.	Zonas montañosas del país. Cadena volcánica. Arenas del Pacífico.
Hidrocarburos	Gobierno central. Municipalidades. Militares. Accionistas nacionales.	Pueblos indígenas. Comunidades campesinas.	Bosques. Agua.	Franja transversal del norte, Petén.
Maquila de textiles	Gobierno central. Accionistas nacionales de capital emergente.	Habitantes de zonas urbano marginales de Guatemala.	Seres humanos.	Región central de Guatemala y costa sur.
Hidroeléctricas	Gobierno central. Accionistas nacionales de capital oligárquico y emergente.	Pueblos indígenas. Comunidades campesinas. Grupos de pequeños productores. Defensores de Derechos Humanos. Periodistas independientes.	Bosques. Agua. Tierra agrícola.	Franja transversal del norte. Macizo montañoso.
Megaproyectos carreteros	Gobierno central. Militares. Capital oligárquico y emergente.	Comunidades de paso del proyecto.	Bosques. Agua. Aire.	Costa sur. Oriente del país.

Emprendimiento	Actor nacional promotor	Actor comunitario afectado	Campo de la vida afectado	Geografía
Puertos	Capital emergente.	Comunidades de paso del proyecto.	Bosques. Agua.	Escuintla. Retalhuleu. Izabal.
Palma africana	Gobierno central. Capital oligárquico y emergente. Narcotráfico.	Comunidades campesinas. Pescadores artesanales. Productores locales. Pueblos indígenas.	Bosques. Agua. Semillas.	Franja transversal del norte. Petén. Verapaces. Región Polochic.
Caña de azúcar	Gobierno central. Capital oligárquico.	Pueblos indígenas. Campesinos. Pescadores artesanales.	Bosques. Agua. Semillas.	Costa sur. Franja transversal del norte.
Jatropa	Capital emergente. Gobierno central	No determinados.	No determinados.	Oriente del país.
Maíz	Capital oligárquico. Gobierno central.	Comunidades campesinas.	Bosques. Agua.	Costa sur del país. Petén.
Hule	Capital oligárquico.	Comunidades campesinas.	Bosques. Agua.	Izabal. Costa sur del país.
Cultivos no tradicionales	Cooperativas. Capital oligárquico.	Pueblos indígenas. Comunidades campesinas.	Biodiversidad del suelo.	Altiplano central de Guatemala.
Semillas	Capital emergente. Gobierno central.	Productores orgánicos. Productores campesinos.	Biodiversidad nativa y local.	Todo el país.
Bonos de carbono	Gobierno. Empresas de capital emergente.	Pequeños poseedores de bosques. Comunidades en áreas protegidas.	Bosques.	Áreas protegidas.
Arrendamiento de tierras	Capital oligárquico.	Comunidades campesinas.	Bosques. Agua. Biodiversidad nativa y local.	Todo el país.
Agua envasada	Capital oligárquico.	No determinados.	Bosques. Agua. Biodiversidad nativa y local.	No determinado.
Interconexión eléctrica	Capital emergente. Gobierno central.	Pueblos indígenas.	Bosques. Agua. Suelos	Todo el país.

Elaboración propia basada en el monitoreo de iniciativas extractivistas.

Resistencias y construcción de alternativas al extractivismo

Los espacios de construcción de alternativas para la sociedad guatemalteca no se hicieron esperar ante tanta movilización social en el área rural. A la par de la resistencia férrea a la imposición del modelo extractivista, los pueblos de Guatemala han venido consolidando practicas territoriales alternativas que les han permitido no solo mejores niveles de organización, sino plantear diferentes iniciativas económicas, sociales, organizativas y reglamentarias, mediante las cuales las mismas comunidades se han recreado y potenciado.

El significado de la consulta comunitaria como mecanismo de autodeterminación

La consulta comunitaria, entre otros aspectos, ha significado para muchas comunidades indígenas marginadas el único momento de expresión ciudadana de la posguerra, el fomento de la democracia participativa y el surgimiento de nuevos liderazgos intergeneracionales ante el reconocimiento de las comunidades de su arraigo en los territorios que les pertenecen y que les han sido despojados.

Además del mencionado proceso de consultas, otras expresiones de alternativa al modelo extractivista impuesto son:

a. La producción agroecológica. Este proceso, aunque es una práctica ancestral en las comunidades rurales guatemaltecas, ha tenido un repunte desde las luchas contra el modelo extractivista, presentándose como respuesta al modelo de expolio a la Naturaleza. Así, desde 1998 a la fecha se han establecido cinco redes nacionales de productores orgánicos y agroecológicos que aglutinan a por lo menos unos 50 000 productores en las diferentes regiones del país.

   Esta dinámica explica cómo, pese a los alarmantes indicadores económicos presentados, la población sobrevive al abandono estatal y a la tendencia extractivista en los territorios.

b. Las luchas y movilización ciudadana contra las leyes nocivas para la sociedad. Caso "Ley Monsanto". La sociedad guatemalteca ha logrado, en el marco de esta transición democrática tutelada, importantes triunfos gracias a su movilización ciudadana. Un caso concreto lo constituyó la lucha contra la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, decreto 19-2014, conocida también como "Ley Monsanto".

   Esta iniciativa de ley pretendía penalizar el intercambio, el transporte, la siembra y manejo de semillas que estuvieran sujetas de patente. La aprobación de la mencionada ley provocó descontento en amplios sectores de la sociedad pues se dio completamente a espaldas de la población, aprovechando el Congreso de la República la coyuntura del campeonato mundial de fútbol, gran distractor respecto a fenómenos de impacto social nacional.

   El segundo gran detonante de descontento, en este caso, fue que los congresistas aprovecharon el mencionado decreto para introducir un artículo mediante el cual aprobaban un incremento del presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, por cerca de Q400 millones, los cuales, sospechaba la opinión pública, servirían para financiar la campaña presidencial del entonces ministro de Comunicaciones.

   El descontento fue tal que luego de un mes y medio de movilización ciudadana (alertas en redes sociales, movilización en la calle, presión social a los diputados, debates públicos y múltiples y creativas formas de protesta social), basados en el fundamento de la defensa de la biodiversidad nativa y contra la criminalización de las actividades productivas y de la agricultura campesina, la ley fue derogada por el mismo Congreso que la aprobó.

c. El fomento de mercados campesinos. Según datos de organismos internacionales, más del 50% de la alimentación a la que tienen acceso los guatemaltecos proviene de la agricultura campesina del país, siendo justamente ese el sector más abandonado por las políticas públicas nacionales. A pesar de ello, los mercados campesinos han sido un factor de sobrevivencia para amplios sectores de la población.

EPÍLOGO

La corta reflexión final que queda luego de todo este análisis es que, a pesar de la agresividad con que es impulsado el modelo extractivista en nuestros territorios, se ha venido configurando todo un entramado de acciones alternativas que permiten pensar en una etapa posextractivista, dando lugar a la construcción de nuevas etapas para la sociedad basadas en otros términos, diferentes a los principios bajo los que se maneja el gran capital, como la solidaridad, la justicia y, sobre todo, el respeto a los pueblos originarios.

BIBLIOGRAFÍA

Bastos Santiago, Manuela Camus y Julián López
2015. *Dinosaurio reloaded. Violencias actuales en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Guatemala - Fundación Constelación. 434 p.

Fals Borda, Orlando
2008. *La subversión en Colombia. El cambio social en la historia*. Bogotá: Ediciones Edward. 298 p. [4ª edición actualizada].

Banco de Guatemala
2011. *Guatemala en Cifras*. Ciudad de Guatemala: Banco de Guatemala. 66 p. Disponible en: goo.gl/Ye6s7C

Jonas, Susanne
2000. *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Ciudad de Guatemala: FLACSO. 510 p.

Paz Cárcamo, Guillermo
2014. *Guatemala: Reforma Agraria*. Ciudad de Guatemala: Editorial Universitaria. 305 p.

Godínez, M., Mazariegos, C. y Juarez, O.
2013. "El papel del Estado en el fomento y desarrollo de los sectores productivos de Guatemala". *Revista Tikalia* 31 (2): 46-63.

Reina, Carmen
2008. "Retos de la participación ciudadana en la construcción democrática". *El Observador: Análisis Alternativo sobre política y economía* 3 (14): 3-21.

Unidad de Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEGUA)
2008. "La tendencia creciente de la criminalización del movimiento social guatemalteco". *El Observador: Análisis Alternativo sobre política y economía*. 3 (14): 3-21.

QUEGOKI CÖNWI - RESILIENCIA HUAORANI Y EL FUTURO DE LA BIÓSFERA YASUNI

LAURA RIVAL

Ph.D SOCIAL ANTHROPOLOGY
ASSOCIATE PROFESSOR OF THE UNIVERSITY OF OXFORD (OXFORD DEPARTMENT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND SCHOOL OF ANTHROPOLOGY AND MUSEUM ETHNOGRAPHY), UNIVERSITY LECTURER IN THE ANTHROPOLOGY OF NATURE, SOCIETY AND DEVELOPMENT. UNIVERSIDAD DE OXFORD
laura.rival@anthro.ox.ac.uk

RESUMEN / ABSTRACT

Este artículo examina el impacto del desarrollo basado en el petróleo en las comunidades huaorani, en un momento en que Ecuador prepara el terreno para su transición energética y mientras lucha por crear un modelo económico basado en los valores de conservación de la Naturaleza. Las complejidades de reconciliar los derechos sociales y la diversidad cultural son examinados desde la perspectiva de los huaorani.

This paper examines the continued impact of oil-based development on Huaorani communities, at a time when Ecuador is preparing the ground for its energetic transition, while struggling to construct an economic model based on the values of nature conservation. The complexities of reconciling social rights and cultural diversity are examined from the Huaorani perspective.

INTRODUCCIÓN

Ecuador está en una encrucijada: ¿qué medidas deben ser tomadas para sacar al país firmemente en un camino de desarrollo pospetróleo?, ¿en qué políticas concretas se traducirá el compromiso político oficial del Gobierno para cambiar el modelo de desarrollo del país frente al cambio climático?, ¿qué lugar le dan las políticas destinadas a reducir la pobreza, la protección de la selva tropical del Amazonas y el desarrollo sostenible del país a la diversidad cultural?, ¿cómo las diversas culturas indígenas del país ayudarán a resolver la contradicción permanente entre el desarrollo económico y la conservación de la biodiversidad?

La fuerte dependencia del Ecuador en los ingresos del petróleo ha creado un régimen desigual de desarrollo, con altos niveles de deforestación, endeudamiento, desempleo, pobreza y desigualdad. Sin embargo, Ecuador dio un gran paso adelante con la Iniciativa Yasuní-ITT, una política con el potencial de mover al país más allá de su actual dependencia económica del petróleo y generar así nuevos ingresos para la protección de su riqueza ecológica. En paralelo a la Iniciativa Yasuní-ITT, el Plan Nacional de Desarrollo también ha ayudado a mover el país hacia un nuevo régimen de creación de riqueza. Dicho plan promueve: (a) una mayor inversión en investigación científica y tecnológica; (b) un aumento de la eficiencia y ahorro nacional de energía; (c) una política probosque más integrada (con prevención a la deforestación); (d) la protección de los ecosistemas originales restantes; (e) la mejora de la regeneración natural de bosques de pequeños propietarios y las comunidades indígenas; y (f) la promoción del desarrollo social y ambiental en la región amazónica (Larrea, 2011).

En línea con estas medidas, la sociedad civil de Ecuador ha respondido con determinación a la puesta en marcha de la undécima ronda de licitación petrolera en octubre del 2013. Las movilizaciones en defensa del Yasuní-ITT han sido sin precedentes. Una petición nacional contra el decreto ejecutivo del presidente Rafael Correa (firmado el 15 de agosto del 2013) para abrir los campos ITT a la extracción de petróleo fue firmada por cientos de miles de ecuatorianos.

De esta manera, dos estrategias en competencia se abren paso en materia de gobernanza energética y el futuro de los servicios ecosistémicos en territorios indígenas y áreas protegidas: ampliar el desarrollo del petróleo más (como hasta ahora) o moverse más rápidamente hacia un camino de desarrollo pospetróleo (vinculándolo a una agenda de crecimiento sostenible a paso lento pero constante).

El debate sobre el futuro del petróleo en la Amazonía ecuatoriana indica claramente que la política pública ambiental se está moviendo de la reforma sectorial a la reforma política. Como resultado, el debate político en torno a la gobernanza ambiental se centra cada vez más en los derechos humanos para un medioambiente seguro y en los derechos culturales para la integridad de los territorios y sus formas de vida.

Por consiguiente, la participación política directa de las comunidades indígenas afectadas por la actividad petrolera se ha convertido en un asunto de prioridad urgente. La legitimidad y el éxito de estas políticas potencialmente transformadoras dependen, en gran medida, de que sean comprendidas y aceptadas por las poblaciones indígenas y pobres rurales que viven en la región amazónica, especialmente los huaorani, que ocupan un vasto territorio étnico que linda con el Parque Nacional Yasuní.

El petróleo ha sido explorado, extraído y transportado en territorio huaorani durante casi cuarenta años. Por lo tanto, no es sorprendente que las consecuencias negativas sufridas por el pueblo huaorani sean similares a las experimentadas por otras comunidades indígenas que viven al norte del río Napo, las cuales han venido sufriendo durante años el empeoramiento de sus condiciones de vida y salud, así como altas tasas de deforestación. Sin duda, lo que ha venido sucediendo en estos territorios demuestra que la presencia de la economía del petróleo es abrumadora.

Las compañías petroleras se han convertido en una parte intrínseca de la vida cotidiana de la mayoría de las comunidades dependientes de los bosques, incluidas aquellas cuyo medio de vida se basa en el ecoturismo. La conservación es un proceso sociopolítico que requiere una comprensión sofisticada de la estructura de los procesos de uso de recursos dentro y entre las comunidades, incluyendo la dinámica

organizacional y sus formas gubernamentales (Lu y Wirth, 2011; Cepek, 2011). Un número de investigadores han llegado así a la conclusión de que la protección efectiva del Parque Nacional Yasuní depende del desarrollo de formas endógenas de cuidado del medioambiente, de acuerdo con las maneras indígenas de conocer el mundo, sus valores y prácticas culturales, así como del entendimiento de las comprensiones únicas acerca de la calidad de vida y su mejoramiento (por ejemplo, Narváez, 2007: 14).

Ecuador dio un gran paso adelante con la Iniciativa Yasuní-ITT, una política con el potencial de mover al país más allá de su actual dependencia económica del petróleo y generar así nuevos ingresos para la protección de su riqueza ecológica.

Este artículo se basa en un trabajo de campo realizado durante la primavera y el verano del 2013. Iniciaré con un resumen del impacto que el desarrollo de la frontera petrolera al sur del Napo ha tenido sobre la trayectoria social de los huaorani. Mostraré que la "política movediza" (Stocks *et al.*, 2012) huaorani ya no parece paradójica o incluso misteriosa cuando los entendimientos locales sobre el desarrollo y los puntos de vista sobre la buena vida son tomados en consideración. Luego discutiré los hechos violentos ocurridos en la "zona intangible" el 2013 (Rival, 2015) a manera de ilustrar algunos de los impactos negativos que la industria del petróleo ha tenido en las comunidades. Finalmente, presentaré algunas conclusiones sobre el rol del Estado en la implementación del desarrollo sostenible en áreas de alta diversidad biológica y cultural.

EL IMPACTO CONTINUO DEL DESARROLLO BASADO EN EL PETRÓLEO PARA LA VIDA HUAORANI

Hay entre 2800 y 3500 huaorani que viven al sur del río Napo. Esta vasta región boscosa, que la gente identifica como "territorio" (*monito omë*), incluye la totalidad del Yasuní, sin límites fijos reconocidos por los huaorani entre su territorio étnico y el parque nacional. Como es el caso en muchas comunidades indígenas en América Latina, hoy en día la fertilidad es alta (en algunas comunidades más de la mitad de la población es menor de 16 años). La población se divide actualmente en 39 comunidades, de las cuales 18 pertenecen a la provincia de Orellana, 14 a la provincia de Pastaza y 7 a la provincia de Napo (Tededanipa, 2009: 30). En este punto, vale la pena mencionar que nuevas comunidades son continua y conscientemente creadas con el objetivo de ocupar tierras que aparentan estar bajo presión de la colonización.

Ecuador dio un gran paso adelante con la Iniciativa Yasuní-ITT, una política con el potencial de mover al país más allá de su actual dependencia económica del petróleo y generar así nuevos ingresos para la protección de su riqueza ecológica.

El petróleo se comenzó a extraer comercialmente del Yasuní en 1994. Sin embargo, los efectos colaterales del desarrollo petrolero le han dado forma a la sociedad huaorani mucho antes de que el petróleo pesado se bombeara de sus tierras para alimentar a la economía mundial de combustibles fósiles, sufriendo al menos 70 años de impacto. Ya sea paternalista o coercitiva, los programas sociales diseñados por las compañías petroleras han dado lugar a oleadas de desplazamientos de la población y varios ejercicios de redibujado de fronteras (Rival, 2000 y 2011).

Tanto los efectos negativos de las políticas de uso de suelo de Ecuador como la incoherencia de la titulación tierras en zonas de la región amazónica destinadas a la explotación petrolera, han sido ampliamente comentados (Cepek, 2012; Kimerling, 2012 y 2013). La incoherente gestión del suelo ha sido, además, una fuente y resultado de conflictos socioecológicos en los últimos veinte años. Y si bien los huaorani han participado activamente en estos conflictos, su participación política idiosincrásica no siempre se ha entendido plenamente (Ziegler-Otero, 2004).

Política, social, cultural y económicamente marginalizados, los huaorani están expuestos a puntos de vista altamente estereotipados, e incluso racistas, de su cultura. Muchos ecuatorianos los ven

como profundamente aculturados (o desculturados), explotados y cada vez más dependientes de las compañías petroleras. Sumado a ello se tiene que los hombres huaorani son retratados, no con poca frecuencia, como mendigos, perezosos, ladrones, poco confiables o alcohólicos. En contraste con esa lamentable mirada, hay una opinión que prevalece entre los visitantes occidentales y conservacionistas que los representa como "buenos salvajes" que viven una vida natural, llena de sabiduría ecológica, de los cuales la población urbana y moderna tiene mucho que aprender.

> El petróleo ha sido explorado, extraído y transportado en territorio huaorani durante casi cuarenta años. Por lo tanto, no es sorprendente que las consecuencias negativas sufridas por el pueblo huaorani sean similares a las experimentadas por otras comunidades indígenas que viven en al norte del río Napo.

Esta imagen romántica y esencialista es utilizada regularmente por la industria del turismo y los defensores oficiales de la Iniciativa Yasuní-ITT. El pabellón oficial de Ecuador en Río+20 fue un buen ejemplo de este tipo de prácticas esencialistas: en el centro se presentaba a un hombre huaorani desnudo (de pie durante todo el día) apuntando su cerbatana hacía una gran pantalla que, al mismo tiempo, mostraba una escena que representaba a cazadores huaorani caminando a través de la selva tropical. Es así que los huaorani están sometidos continuamente a los discursos paternalistas y de visiones extranjeras sobre cómo podrían hacer un mejor uso de sus recursos.

A la vista de estas relaciones de poder desiguales, hombres, mujeres y niños huaorani viven una realidad ambigua y contradictoria. Su resistencia cultural parece muy contradictoria para aquellos que toman una posición de guerra sin concesiones contra la marginación, como por ejemplo el modelo de estrategia política indígena adoptada por el pueblo de sarayaku (Gualinga, 2005). Las organizaciones étnicas huaorani no funcionan sin el apoyo financiero de las compañías petroleras (Ziegler-Otero, 2004). Las formas concretas adoptadas por la frontera petrolera en la Amazonía ecuatoriana han hecho que las compañías ahí establecidas no solo representen la principal fuente de empleo (tanto de dinero en efectivo como a través de salarios), sino también la institución primaria para la entrega de desarrollo social y comunitario.

Por ejemplo, varias de las comunidades huaorani que visité el 2013 han tenido que dar su consentimiento a la intensificación de la explotación de petróleo (a través de una nueva investigación sísmica o la perforación de nuevos pozos), junto con un esquema de pago por servicios ambientales (a través del programa nacional llamado SocioBosque). En otras comunidades, la promesa de nuevas carreteras y escuelas equipadas con salas de ordenadores y conexión a Internet viró la opinión local antipetrolera a sentimientos propetróleo. Los veinte años de "acuerdo de amistad" con Maxus es el más conocido e influyente de estos programas (Rival, 2000), el cual viene siendo implementado por REPSOL, al menos hasta que la nueva ley de hidrocarburos entre en vigor y el Gobierno asuma la plena responsabilidad de la programación del desarrollo social. Los hombres y las mujeres que entrevisté me dijeron que la nueva situación les recuerda lo ocurrido en los primeros años de este tratado, cuando nuevas reglas tenían que ser aprendidas rápidamente (Rival, 2000; Gondecki, 2015).

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar el papel que las instituciones provinciales están jugando en la nueva organización descentralizada del Estado ecuatoriano, directamente relacionada con la renta petrolera. El presupuesto de las nuevas instancias de gobierno locales y regionales depende cada vez más del 12% por concepto de "renta petrolera" gestionado por el Instituto para el Ecodesarrollo Amazónico Regional (ECORAE). En este contexto, la reorganización de la renta petrolera y el mayor control ejercido por el Estado sobre las empresas petroleras privadas han aumentado la incertidumbre, pues nadie tiene una comprensión completa de las nuevas normas que regulan el nivel de financiación o el alcance de la prestación de servicios básicos. Solo los líderes que buscan activamente entender estas nuevas reglas

tienen la oportunidad de fortalecer su liderazgo en la comunidad.

Sumando a dicha incertidumbre, y como era de esperarse, el peligro de que las decisiones sobre el desarrollo, especialmente las que implican infraestructura, se tomen sobre la base de clientelismo político, y no sobre la base de una evaluación justa de las necesidades locales, ha aumentado con la presencia del Estado y el control más fuerte que ejerce sobre las compañías petroleras.

Los líderes comunales, por su parte, han desarrollado rápidamente una aguda conciencia del nuevo campo de juego. Han buscado nuevas formas de movilización de recursos puesto que ya no es posible negociar directamente con las compañías petroleras. Algunas comunidades se han visto en la necesidad de negociar directamente con las autoridades locales, sea en la parroquia o en el nivel de cantón. Otras, mientras tanto, han tenido que negociar con las nuevas instituciones nacionales o con organizaciones que operan en el ámbito provincial. Es así que las nuevas formas en que los intereses petroleros están siendo negociados en relación con los beneficios sociales y económicos crean un ambiente confuso, tanto para los líderes comunales como para los habitantes, generándose nuevas tensiones intra e inter étnicas producto de la falta de claridad sobre la distribución de beneficios y los acuerdos destinados a conciliar la conservación de los bosques con la extracción de petróleo.

Enfrentados a una nueva generación de políticas perniciosas (y de intereses económicos y políticos cada vez más contradictorios), los huaorani se han convertido en expertos de la subversión práctica en lugar de ser los campeones de una oposición política manifiesta. En lugar de abrazar el mercado gobernado por los imperativos de la energía de carbono y el derecho corporativo (como era de esperar por las empresas petroleras que operan en su territorio), han subvertido implacablemente la lógica cultural de los extranjeros corporativos, tratándolos como fuentes de riqueza infinitamente renovable.

Los huaorani han sido testigos de la transformación de su bosque en un mosaico de campos petroleros, atiborrado de miles de kilómetros de líneas sísmicas, decenas de pozos perforados y numerosos campamentos establecidos. Ellos, sin embargo, se aseguran que gran parte del flujo de mercancía extranjera en la zona llegue a sus hogares. Desde la perspectiva huaorani el flujo de objetos materiales generado por la economía petrolera ha sido canalizado y apropiado a partir de puro ingenio. Los objetos adquiridos fuera de las transacciones de mercado se distribuyen, comparten y utilizan de acuerdo a los mismos principios igualitarios de otros recursos forestales. De esta manera, el bosque se ha mantenido abundante.

Las nuevas formas en que los intereses petroleros están siendo negociados en relación con los beneficios sociales y económicos crean un ambiente confuso, tanto para los líderes comunales como para los habitantes, generándose nuevas tensiones intra e inter étnicas producto de la falta de claridad sobre la distribución de beneficios y los acuerdos destinados a conciliar la conservación de los bosques con la extracción de petróleo.

Se podría decir, incluso, que la abundancia está todavía directamente atada a las actividades pasadas de gente hace tiempo muerta (Rival, en prensa). Al tratar a las compañías petroleras como agencias donantes impersonales, se les confiere las mismas facultades que a antepasados muertos. En otras palabras, los huaorani han puesto de cabeza a la religión del mercado.

La abundancia de presas y plantas, accesibles únicamente a partir de actividades especializadas de caza y recolección, representa el sustento de largo plazo de la economía huaorani. Lo que continúa siendo valioso es el desenvolvimiento de relaciones entre personas –al mismo tiempo interdependientes y autónomas– que comparten la sacralidad del bosque (*monito öme*).

Cambios recientes legales y constitucionales, así como un nuevo estilo de gobierno, han afectado también las formas en cómo los huaorani usan sus organizaciones étnicas para estructurar demandas y mejorar sus condiciones de vida. Políticamente, las personas siguen valorando el formato de la asamblea general, donde todos se reúnen para discutir temas importantes de interés común a fondo. Sin embargo, existe una desconfianza generalizada frente a representantes escogidos para hablar en nombre de la "nacionalidad huaorani". Los líderes usan una retórica desconectada (inflada, agresiva y amenazante) a la vez que firman acuerdos y propuestas promovidas por organizaciones estatales y no estatales. La gente siente que los nuevos marcos legales hacen imposible seguir este doble juego.

> Enfrentados a una nueva generación de políticas perniciosas (y de intereses económicos y políticos cada vez más contradictorios), los huaorani se han convertido en expertos de la subversión práctica en lugar de ser los campeones de una oposición política manifiesta.

Los líderes han pedido que se conceda a los huaorani un estatus especial de "pueblo recién contactado". Es decir, un pueblo con poco entendimiento de las leyes estatales y las obligaciones ciudadanas (Rival, 2015). En recientes reuniones con representantes del Gobierno, los líderes han afirmado su deseo de controlar sus propios asuntos. Por ejemplo, el presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE)[1] declaró en una reunión con representantes de la Secretaría de los Pueblos:

> *Queremos controlar nuestro futuro y gestionar nuestro propio desarrollo directamente; queremos que el empleo remunerado para hacerlo. Estamos defendiendo nuestro territorio, y la demarcación de nuestras tierras contra las invasiones. Estamos en peligro, y vamos a luchar duro hasta el final para defender a nuestras familias y nuestra tierra. Hay demasiado diálogo y la acción no es suficiente. Exigimos un presupuesto para llevar a cabo acciones urgentes necesarias.*

GRUPOS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO Y SUS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES HUAORANI

Para muchos líderes políticos huaorani, el enfrentamiento violento ocurrido en marzo del 2013 entre las comunidades que viven en la Vía Maxus (y la Vía Auca) y grupos en aislamiento voluntario, es uno de los temas importantes en los que se requiere una acción urgente del Estado.

Hombres de yadentado y dicado respondieron a fines de marzo del 2013 contra los taromenani (huaorani "no contactados") que asesinaron a dos de sus ancianos (Ompure y Bogueney) a inicios del mismo mes. Los ataques de venganza desencadenaron malestar en la población y debate público acerca de (1) la naturaleza de la relación entre los grupos "civilizados" y "no contactados"; (2) el tipo de protección que el Estado debe y puede ofrecer a ambas partes, así como a todos aquellos que viven en la región en general; (3) sobre la compensación que deberían recibir las víctimas y el tipo de castigo más apropiado para aquellos que cometieron actos de homicidio; y (4) sobre qué se puede hacer para prevenir la reaparición de este tipo de eventos en el futuro (Rival, 2015).

Frente a estos hechos, la población dijo que se sintió como viviendo en un estado de emergencia a partir del asesinato de Ompure y Bogueney. Les preocupa que el Gobierno no esté haciendo lo necesario para protegerlos o proteger el aislamiento voluntario. Cuatro grupos distintos viven "sin contacto" y cada uno está compuesto por una combinación de gente tagaeri y taromenane (Stacey, 2012). A pesar de que los huaorani "civilizados" cultivan la memoria de sus lazos de parentesco con los tagaeri, afirman que no tienen parentesco directo con los clanes taromenane, quienes habrían migrado en tiempos recientes a la frontera Este con el Perú.

Desde los enfrentamientos del 2003 (Cabodevilla, 2004; Cabodevilla y Berraondo, 2005) es conocido

que partes del bosque en donde los grupos en aislamiento voluntario viven son perturbados de forma regular por numerosos intrusos y aventureros. Muchas de esas intrusiones están vinculadas a las actividades de extracción (tala ilegal, caza y pesca, y posiblemente el cultivo de marihuana y la producción de drogas ilegales y el comercio) o a la simple motivación del deseo de inspeccionar la zona con el fin de descubrir el emplazamiento exacto de los tagaeri y los taromenane. Por esta razón, el 25 de marzo del 2013 las organizaciones huaroani llamaron a una reunión de emergencia, durante la cual se aprobó y se presentó a los funcionarios públicos una resolución (la Declaración Miwaguno, publicada el 27 de marzo del 2013), donde las principales demandas fueron: (1) que el territorio huaorani y el Parque Nacional Yasuní estén consolidados en un solo territorio; (2) que el Estado deje de dar tierra a los colonos no huaorani; y (3) que el pueblo huaorani tenga la autoridad y responsabilidad de la ejecución de medidas de precaución a lo largo de la Reserva de la Biosfera Yasuní.

No cabe duda pues que los eventos de fines de marzo del 2013 tuvieron repercusiones entre los huaorani, afectando muchos aspectos de su vida diaria. El problema referente a qué marco legal utilizar en este caso para ejecutar justicia (el nacional o el propio de la comunidad) todavía despierta intensas discusiones entre juristas expertos y activistas de los derechos indígenas en diálogo con líderes y representantes huaorani.

Sobre cómo evitar futuros ataques, es un asunto mucho más complejo debido a que implica tratar problemas más amplios que la gobernanza ambiental. Desde la perspectiva huaorani, esto tiene que ver principalmente con la presión ejercida por la colonización presente a lo largo de la Vía Auca. En este sentido, la gente demanda al Gobierno resolver los conflictos por terrenos. Sin embargo, existe un problema más profundo que el ordenamiento territorial que ha emergido a partir de la ola de ataques: la desconexión entre las leyes y reglas basadas en mapas de zonificación[2], donde la realidad vivida no es solo resultado de superposiciones contradictorias entre zonas demarcadas para el desarrollo extractivo y zonas de conservación. También son un resultado del "paisajismo" humano, donde los bloques petroleros se dibujan en función a nuevos imperativos económicos, donde los grupos en aislamiento voluntario no saben que su territorio ha sido mapeado o qué territorio se les ha sido asignado, donde actores ilegales continúan violando las barreras legales entre áreas de conservación y de desarrollo en zonas no controladas o supervisadas legalmente, donde el concepto de "no contactado" es extremamente relativo y diversamente interpretado, etc.

Por otro lado, sobre el caso de la Reserva de la Biosfera Yasuní, vale decir que su integridad y la conservación de su diversidad biocultural dependen en gran medida de una clara voluntad de conservar el bosque y preservar sus muchas formas diferentes de la vida. Para que esta voluntad se convierta en realidad se necesita de la capacidad política para traducir ambas en una forma de control efectivo por parte del Gobierno.

Es innegable que las medidas de precaución frente a la tala ilegal impuestas el 2006 y el 2010 tuvieron impactos positivos. Desafortunadamente estas medidas fueron suspendidas o erosionadas años después, empezando los problemas a emerger tan pronto se desvaneció la presencia del Estado. Dado el nivel de la invasión y la impunidad, uno tiene derecho a preguntarse si mejores herramientas cartográficas realmente ayudarán a la toma de decisiones (Pappalardo *et al.*, 2013) o si simplemente van a añadir otra capa de complejidad a un tema que requiere –antes de todo– una voluntad política fuerte y decidida para evitar el ulterior avance de la frontera extractiva en la Amazonía ecuatoriana (Rival, 2011, 2013).

DESARROLLO SOSTENIBLE Y ENCUADRES CULTURALES

El respeto a la diversidad cultural es de vital importancia para el éxito de las políticas de sostenibilidad como también lo es la amplia participación social (Munda, 2008: 14-16). Las posibles alternativas de desarrollo a menudo incluyen aspectos económicos, sociales, ambientales, culturales, institucionales y políticos que requieren de un enfoque integral, holístico o multidimensional para evaluar y tomar las decisiones correspondientes de la manera más informada posible (Larrea, 2011). En ese sentido, necesitamos entender mejor qué visión del desarrollo social y económico ha sido la predominante en el pueblo huaorani desde sus primeros encuentros con

la frontera extractiva. También necesitamos saber si las políticas de desarrollo basadas en conservación han alterado o renovado su(s) visión(es) de la sostenibilidad como un valor.

> Existe un problema más profundo que el ordenamiento territorial que ha emergido a partir de la ola de ataques: la desconexión entre las leyes y reglas basadas en mapas de zonificación, donde la realidad vivida no es solo resultado de superposiciones contradictorias entre zonas demarcadas para el desarrollo extractivo y zonas de conservación.

En este punto del texto, para un mejor análisis, vale la pena intentar precisar qué es "desarrollo". Concepto que emergió en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, sumamente difícil de definir. La mayoría de la gente encuentra complicado dar sentido a las controversias que envuelven al término o navega entre definiciones en conflicto que expertos y académicos lanzan. En lenguaje huaorani, el concepto de desarrollo está íntimamente ligado a lo que llaman "civilización", otro concepto relacionado a su entendimiento sobre los cambios culturales ocurridos durante el proceso de evangelización y la llamada "pacificación".

Como ocurre con todas las definiciones abstractas que necesitan comentarse o traducirse, los individuos alfabetizados pueden encontrar formas de expresar en su propio lenguaje términos traducidos de la lengua española como "civilización", "desarrollo" o "cultura". Los conceptos abstractos existen en español, no en su idioma, pero ellos hacen todo un trabajo de reflexión para entenderlos. Sin embargo, esto no significa que aquellos términos estén culturalmente incorporados. No es poco común escuchar en conversaciones la frase "somos civilizados ahora", pero casi nunca se escucha el equivalente huaorani a esta expresión, *betente quehuemonipa*, que significa literalmente "vivimos todos unidos como un grupo". En lo que respecta al sustantivo abstracto "civilización", nunca lo escuché mencionar de forma espontánea en huaorani. De hecho, no existe consenso sobre cómo traducir una noción tan abstracta. La civilización como una forma de desarrollo social (alfabetización, aprendizaje del leguaje dominante, uso de ropa, el consumo de ciertas comidas, etc.) es visto desde el punto de vista huaorani como la consecuencia lógica de "vivir juntos". Es decir, vivir bajo una nueva forma de sociedad étnicamente no exclusiva. Así, las expresiones castellanas como "buen vivir", "bienestar" o "desarrollo sustentable" no son entendidas a cabalidad (o simplemente no son entendidas), incluso por líderes políticos.

Para la mayoría de huaorani solo existe un tipo de desarrollo, o forma de volverse civilizados; eso implica vivir bien dentro de un nuevo tipo de organización social. Esta idea no afecta las metas o valores culturales, mismos que se mantienen: vivir bien (*huaponi quehuemonipa*) o vivir una vida buena, feliz, donde la escasez y la enfermedad no tengan lugar. Al ser cuestionado sobre la traducción literal de la expresión "buen vivir", un informante utilizaría un sinónimo del *huaponi quehuemonipa*, como por ejemplo *waa quehuinqui* (literalmente "vivimos bien"), una diferente forma gramatical de articular el mismo contenido semántico.

En consecuencia, ningún huaorani con quien hablé fue capaz de concebir críticamente alternativas de desarrollo, es decir, opciones construidas de acuerdo a diferentes valores y prioridades (como una mayor eficiencia o una mayor paridad), ni tampoco entender el término "desarrollo sostenible", concepto profundamente abstracto, lo que reveló que el concepto de desarrollo podría estar basado en valores antagonistas mediante los cuales podría considerarse a un tipo de desarrollo como insostenible.

Así, como nadie con quien me comuniqué entendía la palabra española "sustentable" o "sostenible", intenté explicar estas palabras en términos de desarrollo social, esto es, en forma de políticas que promuevan mejores escuelas, centros de salud, etc., garantizando al mismo tiempo que las actividades económicas no destruyan al medioambiente. Al escuchar mi explicación varios jóvenes decidieron traducir la noción de sustentabilidad como *quegoki* (ir trabajando) o, incluso, *quegoki cönwi* (ir trabajando hasta el fin).

El énfasis de las traducciones estaba en la continuación de acciones en lugar de una ruptura, cambio o transformación. Lo interesante es que *quegoki* es un concepto íntimamente relacionado a la noción de la "lucha hasta siempre". En este sentido, el "desarrollo sostenible" es entendido de acuerdo a nociones políticas tradicionales: los líderes "hacen" el desarrollo y por esto su responsabilidad es trabajar duro y bien.

Los líderes, por definición, tratan de hacer lo mejor. El liderazgo es conceptualizado en términos del trabajo continuo. En la representación política huaorani del desarrollo sostenible, "estar haciendo un buen trabajo", es un concepto asimilado a una lucha, "la lucha". La lucha es esencial para la continuidad de un buen trabajo, pero también, y más importante, para la vida misma. *Quegoki cönwi* también sugiere que los líderes deben "reclamar" implacablemente. Deben pedir cosas de forma continua a la gente mala y avariciosa, pues esta gente nunca les daría nada de no ser por la insistencia. En otras palabras, mientras uno es más civilizado, más tiene que "luchar" y "reclamar" de agentes que controlan los flujos de bienes y servicios materiales.

Uno de los jóvenes a quien entrevisté añadió: "Desarrollo sustentable debería ser algo como: *waa quegoki* (ir haciendo bien)". Esto es interesante dado que la traducción de paz es *waa quequi* (hacer bien) o *waa quehuimi* (vivimos bien). Así, uno podría deducir que paz, civilización y desarrollo son nociones relacionadas para los huaorani, y que todas tienen que ver con vivir felices, sin conflictos o problemas.

Entonces, para ser "civilizado" se necesita alcanzar la armonía en grupos grandes, grupos que se constituyen no solo de familiares, sino también de amigos, conocidos y, en general, personas que no están directamente relacionados a través de residencia o nacimiento.

Debo subrayar, además, que no existe, según los huaorani, ninguna contradicción entre vivir pacíficamente y vivir en lucha, pues los dos conceptos van juntos, simultáneamente, todo el tiempo. Los líderes construyen la paz dentro de sus comunidades haciéndose responsables de la utilización de los recursos, lo que implica necesariamente estar luchando con las fuerzas que controlan la riqueza.

La relación entre "cultura" y "desarrollo" es incluso más tenue en los huaorani puesto que ellos no han objetivado sus prácticas, valores y creencias en un concepto abstracto. Así tenemos que las alternativas de desarrollo discutidas en el contexto latinoamericano (Hall, 1997; Escobar, 2008), que dependen de complejas y elaboradas "nociones de desarrollo", merecen ser enriquecidas por las nociones indígenas de buena vida y su entendimiento de cambio y mejora, así como de conservación de la Naturaleza.

> En lenguaje huaorani, el concepto de desarrollo está íntimamente ligado a lo que llaman "civilización", otro concepto relacionado a su entendimiento sobre los cambios culturales ocurridos durante el proceso de evangelización y la llamada "pacificación".

De igual modo, estas concepciones "civilizadas" necesitan también ser confrontadas con las construcciones indígenas de flujos monetarios y de intercambio de mercado, donde cada persona huaorani sabe y acepta que es imposible vivir en la ciudad sin dinero. Sabemos por estudios de otros grupos indígenas que el dinero se relaciona con los flujos de recursos que deben ser controlados y dominados. El dinero se entiende según el idioma de la caza y pesca, el truco es interceptar, canalizar y desviar los flujos de riqueza controlados por extranjeros. El dinero es este recurso asombroso que debe ser capturado de los blancos y mestizos (aquellos que son *cohuori*, extranjeros, es decir, no huaorani). Por tanto, estamos muy lejos de una forma de pensar sobre el dinero que se construye como un medio cuya función primera es el intercambio de bienes y servicios. El dinero está pensado simplemente como lo que se requiere para comprar las cosas que uno necesita. De la misma manera que uno necesita ser un buen cazador para sobrevivir en el bosque (ser astuto además de tener las habilidades corporales adecuadas), uno tiene que ser un receptor de buen dinero para sobrevivir en la ciudad.

Así tenemos que hay tres formas básicas de controlar los flujos de efectivo y los recursos materiales a

través de dinero: (1) "pedir centavo" (pedir sumas menores); (2) "hacer plata" (hacer buen dinero a partir de un trabajo regular; y (3) "manejar proyectos" (ser parte de un proyecto económico exclusivo para un segmento de la sociedad).

"Pedir centavo" es a menudo interpretado por los que no son huaorani como una forma de "mendigar". Sin embargo, con tantas familias viviendo en poblados semipermanentes, el pedir centavo tiende a ser una expresión de la complejidad y la fluidez de dinero –una suerte de "compartir exigido" (Rival, 2002)– ligada a la ignorancia rural. Los habitantes de la ciudad tienden a conocer mejor y, como resultado, prefieren un trabajo asalariado, aunque ellos no se verían haciendo trabajos mal pagados, explotados en, por ejemplo, restaurantes, industria de la construcción o el trabajo doméstico. Ningún huaorani se quiere ver ocupando la parte inferior de la escala social. Los jóvenes aspiran a convertirse en maestros como el primer paso en la escala de trabajo. Aquellos que conocen la ciudad y la forma urbana de vida ya no quieren ser vistos dependiendo del pedir centavo. Lo que quieren es mostrar su poder sobre el dinero y su dominio de la economía de proyecto.

> No existe, según los huaorani, ninguna contradicción entre vivir pacíficamente y vivir en lucha, pues los dos conceptos van juntos, simultáneamente, todo el tiempo. Los líderes construyen la paz dentro de sus comunidades haciéndose responsables de la utilización de los recursos, lo que implica necesariamente estar luchando con las fuerzas que controlan la riqueza.

Un buen líder es alguien que canaliza fondos y ejecuta proyectos. Tal vez, por lo tanto, el dinero crea dos esferas diferentes de cambio: una para los huaorani ordinarios, aquellos que todavía principalmente están relacionados con la vida del bosque, y otro de los líderes que viven en la ciudad y ejecutan proyectos. En cualquier caso, sin embargo, el dinero no tiene el poder para afectar, cambiar o transformar las relaciones de por sí.

El dinero es aquello que los extranjeros utilizan para tener acceso a mercancías que las personas preferirían acceder directamente a través del intercambio de trueque o de regalo. El dinero no cambia el hecho de que la riqueza sigue siendo riqueza en personas y no acumulación de riqueza material. Para los huaorani la principal preocupación es la salud como una forma de riqueza individual y colectiva, por lo que gran parte de su dinero es utilizado para pagar atenciones hospitalarias o costos relacionados con facturas u otros gastos en salud.

Esta discusión apresurada debe dejar claro que muchas nociones populares, estereotipadas, son demasiado simplistas para capturar a los huaorani y sus lazos apasionados y dinámicos con los cambios que están teniendo lugar en sus tierras y en sus vidas.

ALTERNATIVAS BASADAS EN LA CONSERVACIÓN

Dado que los programas de conservación involucran nuevas nociones de control territorial, es esencial tener un buen entendimiento de las nociones y valores indígenas. Los huaorani son muy claros en esto: se sienten dueños de sus tierras y quieren controlar las decisiones que se hagan acerca de su territorio, ya sea que vengan de políticas de conservación o extracción.

La lucha (*quegoki cönwi*) está ligada a este deseo de afirmar control. Son conscientes de que el Gobierno posee y controla el subsuelo, y que no pueden hacer mucho sobre este aspecto; gran parte de su lucha, por lo tanto, tiene que ver con que el Gobierno les reconozca como legítimos y soberanos dueños de sus tierras. Incluso algunos huaorani expresan su preocupación de que las políticas de conservación puedan limitar su libertad igual o peor que las políticas petroleras. Ellos temen perder la propiedad, ya sea a través de la conservación o del desarrollo económico, por lo que, desde su perspectiva, la lucha que debe librarse es la misma en cualquier caso.

La sostenibilidad como un valor y visión de desarrollo social y económico por y para la población huaorani ha tomado una nueva dimensión en los últimos años con la consolidación de proyectos que promuevan el ecoturismo comunitario, la artesanía, la agrosilvicultura y la educación directamente relacionada con la investigación científica[3].

CONCLUSIONES

He tratado de mostrar con este texto que la gente huaorani está aplicando creativamente su inteligencia indígena a los problemas ambientales y sociales apremiantes que enfrentan hoy en día, mientras que la frontera petrolera y agrícola se intensifica a su alrededor. Al acoplarse al programa de la economía verde desde sus propias perspectivas ontológicas y políticas, los huaorani aspiran a defender su libertad de movimiento, de ser y de experimentar en un mundo altamente dinámico estructurado por las limitaciones y posibilidades cambiantes. También he tratado de mostrar que, a pesar de algunas dificultades obvias con la delimitación de fronteras, un nuevo manejo de los ecosistemas de estilo huaorani está surgiendo lentamente, en línea con los nuevos entendimientos culturales del desarrollo, la conservación, el bienestar y la sostenibilidad.

Con lo visto tendremos un entendimiento mucho mejor de cómo el pueblo huaorani ha adaptado su gestión de recursos y sistemas productivos a las condiciones cambiantes, siendo necesario que sepamos aún más acerca de sus percepciones de los cambios ecológicos y sociales que han venido ocurrido durante los últimos veinte años.

Es por esto que Flora Lu y sus colaboradores han empezado a documentar las prácticas conservacionistas y entendimientos nativos, incluyendo la aparición de esfuerzos de conservación iniciados por individuos huaorani (Lu y Wirth, 2011). Lu argumenta, convincentemente, que la conservación no es un estado del ser, sino una respuesta a la percepción de las personas sobre el estado de su medioambiente y sus recursos, y la voluntad de modificar sus comportamientos para adaptarse a las nuevas realidades. Por tanto, la conservación se desarrolla como resultado de experiencias y el aprendizaje que conducen al desarrollo de las instituciones y arreglos.

> Muchas nociones populares, estereotipadas, son demasiado simplistas para capturar a los huaorani y sus lazos apasionados y dinámicos con los cambios que están teniendo lugar en sus tierras y en sus vidas.

En ese sentido, mi argumento ha sido que, con el fin de apoyar este tipo de acontecimientos positivos, será necesario implementar programas regionales bien diseñados que integren las políticas sociales y ambientales de una manera coherente y sostenida. Como ya he dicho en otro lugar (Rival y Muradian, 2012), esto exige un papel reforzado para el Estado dentro de un sistema de gobernanza policéntrico y coherente, siendo esta la condición *sine qua non* para el diseño de una integración de política social y ambiental exitosa.

Sin embargo, el cambio de las relaciones entre el Estado, las empresas petroleras y las organizaciones huaorani, incluyendo cambios en los mecanismos de financiación, han afectado negativamente el trabajo y la legitimidad de los líderes políticos, quienes han experimentado cada vez menos autonomía para decidir cómo utilizar fondos del Gobierno y los servicios sociales. Las tensiones y los conflictos causados por la explotación del petróleo son bien conocidos, los cuales se puede esperar continúen, si no es que aumenten, en los próximos años, siendo los conflictos que surgen de los nuevos programas de conservación dirigidos por el Estado, tales como SocioBosque, mucho más difíciles de evaluar.

NOTAS

[1] El término "huaorani" también se pronuncia "waorani", y a veces "waodani".

[2] Bloques de extracción petrolera, reservas naturales, territorios étnicos, zonas intangibles, etc.

[3] A propósito de los proyectos, escribí un reporte -próximo a publicarse- en el verano del 2013 para la Alianza Pacha Mama (www.pachamama.org), quienes parcialmente financiaron mi viaje de investigación en el 2013 y con quienes estoy en deuda, no solo por su apoyo financiero sino por el soporte imaginativo e inspirador que la Alianza Pacha Mama ha dado a los huaorani y otras poblaciones indígenas a través de los años. El reporte incluye una discusión detallada del proyecto de manualidades con mujeres de AMWAE, el programa científico de conservación con la Asociación del Río Quehueire y el registro en SocioBosque de los quilhuaro y damointaro.

BIBLIOGRAFÍA

Cabodevilla, Miguel Ángel
2004. *El exterminio de los pueblos ocultos*. Quito: CICAME. 211 p.

Cabodevilla, M. A. y M. Berraondo (eds.)
2005. *Pueblos no contactados ante el reto de los derechos humanos. Un camino de esperanza para los Tagaeri y Taromenani*. Quito: CICAME y CEDES. 194 p.

Cepek, Michael
2011. "Foucault in the forest: questioning environmentality in Amazonia". *American Ethnologist* 38(3): 501-515.

Cepek, Michael
2012. "The Loss of Oil: Constituting Disaster in Amazonian Ecuador". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 17 (3): 393-412.

Escobar, Arturo
2008. *Territories of difference. Place, movements, life, redes*. Durham: Duke University Press. 456 p.

Gondecki, Philip
2015. *"Wir verteidigen unseren Wald". Vom lokalen Widerstand zum globalen Medienaktivismus der Waorani im Konflikt zwischen Erdölförderung und Umweltschutz im Yasuni im ecuadorianischen Amazonastiefland*. Bonn: University of Bonn. 869 p.

Gualinga, José
2005. "Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku Tayja Saruta". *Ecología política: cuadernos de debate internacional* 29: 168-174.

Hall, Anthony L.
1997. *Sustaining Amazonia: Grassroots action for productive conservation*. Manchester: Manchester University Press. 269 p.

Kimerling, Judith
2012. "Huaorani land rights in Ecuador: Oil, contact and conservation". *Environmental Justice* 5 (5): 236-251.

Kimerling, Judith
2013. "Oil, contact, and conservation in the Amazon: indigenous Huaorani, Chevron and Yasuni". *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 24 (1): 43-115.

Larrea, Carlos
2011. "La iniciativa Y-ITT: una opción factible hacia la equidad y sustentabilidad", en: M. C. Vallejo, C. Larrea, R. Burbano y F. Falcón (eds.), *La iniciativa Yasuní-ITT desde una perspectiva multicriterial*. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). pp. 12-34.

Lu, Flora y Ciara Wirth
2011. "Conservation perceptions, common property and cultural polarization among the Waorani of Ecuador's Amazon". *Human Organization* 70 (3): 233-243.

Munda, Giuseppe
2008. *Social multi-criteria evaluation for a sustainable economy*. Berlín: Springer. 210 p.

Narváez, Iván
2007. "La política ambiental del Estado: ¿Hacia el colapso del modelo de conservación?", en: G. Fontaine e Iván Narváez (eds.), *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonia*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). pp. 33-73.

Pappalardo, Salvatore *et al.*
2103. "Uncontacted Waorani in the Yasuní Biosphere Reserve: Geographical validation of the Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT)". *PLoS ONE* 8 (6): e66293.

Rival, Laura
2000. "Marginality with a difference: how the Huaorani remain autonomous, preserve their sharing relations and naturalize outside economic powers", en: Peter Schweitzer, Megan Biesele y Robert K. Hitchcock (eds.), *Hunters and gatherers in the modern world: conflict, resistance and self-determination*. New York: Berghahn Books. pp. 244-260.

Rival, Laura
2002. *Trekking through history. The Huaorani of Amazonian Ecuador*. New York: Columbia University Press. 256 p.

Rival, Laura
2011. "Planning development futures in the Ecuadorian Amazon: the expanding oil frontier and the Yasuní-ITT Initiative", en: A. Bebbington (ed.), *Social conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*. New York: Routledge. pp. 155-173.

Rival, Laura
2013. "From Carbon Projects to Better Land-Use Planning: Three Latin American Initiatives". *Ecology and Society* 18 (3): 17-21.

Rival, Laura
2015. "Huaorani peace. Cultural continuity and negotiated alterity in the Ecuadorian Amazon". *Common Knowledge* 21 (2): 270-304.

Rival, Laura
[En prensa]. *Huaorani transformations in 21st century Ecuador*. Tucson: University of Arizona Press. 344 p.

Rival, Laura y Roldan Muradian (eds.)
2012. *Governing the provision of ecosystem services*. Dordrecht: Springer. 484 p.

Stacey, Lucy
2012. *Amicus Curiae sobre el caso de medidas cautelares para los pueblos indígenas Tagaeri y Taromenane en situación de aislamiento*. Ecuador. [Presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)].

Stocks, Anthony *et al.*
2012. "Deforestation and Waorani Lands in Ecuador: Mapping and Demarcation Amidst Shaky Politics", en: Paulo Moutinho (ed.), *Deforestation Around the World*. Shangai: Intech. pp. 187-202.

Tededanipa
2009. *Las voces de las mujeres*. Quito: Corp. Humanas, AMWAE – Ministerio de Cultura de Ecuador.

Ziegler-Otero, L.
2004. *Resistance in an Amazonian community. Huaorani organizing against the global economy*. Oxford: Berghahn. 188 p.

MINERÍA Y ESCASEZ DE AGUA: EL INÉDITO ACUERDO POR EL AGUA ENTRE LA MINERA CERRO VERDE Y LA REGIÓN AREQUIPA

ALONSO HIDALGO AMAT Y LEÓN
BACHILLER DE ANTROPOLOGÍA
ASISTENTE DE PROGRAMA, NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE
ahidalgo@resourcegovernance.org

RESUMEN / ABSTRACT

El presente artículo analiza las condiciones sociales, económicas y políticas que envuelven el convenio suscrito entre autoridades de Arequipa y la minera Cerro Verde para la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en el río Chili y sus objetivos para la región y la explotación minera. Este estudio de caso busca relevar el papel del nivel subnacional y ciudadano en la cadena de toma de decisiones que compone la gobernanza del sector extractivo.

This article analyzes the social, economic and political conditions that surround an agreement between local authorities from Arequipa and the mining company Cerro Verde to build a waste water treatment plant in the river Chili, and its objectives to the region and the mining operations. The case study aims to reveal the role of the subnational and citizenship levels in the decision-making chain that composes the governance of the extractive sector.

LA SILENCIOSA COMPETENCIA POR EL AGUA

El Perú atraviesa por un momento de altos índices de conflictividad social ligados al desarrollo de proyectos mineros[1]. Dichos niveles coinciden con el vertiginoso ritmo de crecimiento de ese sector durante la última década[2], catapultado por un "superciclo" de precios de las materias primas.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que la minería es una actividad dependiente del agua, en consecuencia, necesita de mecanismos altamente eficientes para obtener este recurso[3] (Bocchio, 2008) que, como veremos, en la mayoría de las veces es escaso y compite con las necesidades de la población y otras actividades como la agricultura.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), los conflictos por el agua son el resultado de distintas demandas y aspiraciones sobre el uso de una provisión limitada del recurso incapaz de satisfacer de forma simultánea las pretensiones de todos los usuarios (Liber y Justo, 2015: 9).

Sin embargo, sobre esta escasez la CEPAL añade: "En la mayor parte de países de la región la controversia no es la escasez física o real de recursos hídricos, sino una escasez construida, relativa, derivada de un amplio abanico de factores (...)". (Liber y Justo, 2015: 10).

En el Perú, esta escasez construida, o relativa, de agua está asociada a la distribución del recurso.

Si bien el consumo de agua de la minería (1.19%, según la Autoridad Nacional del Agua –ANA–) es marginal comparado al de otras actividades, las estimaciones se hacen en función a la disponibilidad total de recursos a nivel diferenciado de cuencas.

El Perú posee un total de 106 cuencas hidrográficas que se extienden por una superficie de 1 285 000 km^2. Estas cuencas se reparten en tres grandes regiones hidrográficas: el 97.7% del agua disponible se encuentra en la vertiente del río Amazonas, el 1.8% en la vertiente del océano Pacífico y el 0.5% en la vertiente del lago Titicaca.

El problema reside en que aproximadamente el 70% de la población se concentra en las 53 cuencas pertenecientes a la vertiente del océano Pacífico. En este sentido, no es sorpresivo que el 47% de las concesiones se superpongan a cuencas pertenecientes a dicha vertiente, lo que significa que casi la mitad de la gran minería peruana comparte con más de 18 millones de personas el limitadísimo 1.8% del agua del país (ver el gráfico n° 2).

Gráfico n° 1
Conflictos socioambientales por actividad
(septiembre del 2015)

Fuente: Defensoría del Pueblo.
Elaboración propia.

Gráfico n° 2
Ocupación de concesiones mineras por vertiente hidrográfica, 2012

Fuente: CooperAcción.
Elaboración propia.

Esto quiere decir que hoy la minería se desarrolla en muchas zonas que ya sufren de cierto grado de estrés hídrico y, en algunos casos, de un cuadro de escasez relativa de agua. En el contexto de este panorama, cuatro de las cuencas más importantes del país (Marañón, Apurímac, Camaná e Inambari) cuentan con concesiones mineras superpuestas (Bebbington, 2013: 43). En este sentido, la conflictividad estaría relacionada con la competencia por el agua entre los principales usuarios (Bocchio, 2008).

Es por ello que durante los últimos años, al haber aumentado la demanda de agua de la minería, se incrementaron los riesgos de conflictividad.

UNA EXPERIENCIA HÍDRICA QUE MARCA UN HITO

Sin embargo, existe un caso que destaca como una experiencia de éxito dentro de este contexto de conflictividad (*Gestión*, 2012): el convenio entre la minera Cerro Verde (minera de cobre y molibdeno de propiedad de la canadiense Freeport McMoran) y las autoridades de la región de Arequipa para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) "La Enlozada", en el río Chili.

Por medio de este convenio, suscrito en el 2012, la minera se comprometió a construir y operar una planta de tratamiento de aguas residuales en el río Chili, principal fuente de agua de la ciudad de Arequipa, a cambio de captar para sus operaciones un metro cúbico por segundo (1m^3/s) del agua de dicha cuenca.

Luego de la firma del convenio, el proyecto sufrió algunos contratiempos debido a un desacuerdo entre los alcaldes sobre el pago del agua que Cerro Verde llevará a su planta. Sin embargo, el convenio y sus logros han sido destacados desde la sociedad civil y las autoridades de gobierno como un caso exitoso de relación entre las autoridades subnacionales y una industria extractiva. Y, en efecto, un análisis rápido del acuerdo nos pone frente a una solución pragmática ante la escasez relativa del agua.

No obstante esta solución, es indudable que las industrias extractivas son un hecho social, siendo por ello inevitable que tengan consecuencias político-económicas y ambientales sobre los territorios donde se realizan (Bebbington, 2013: 33).

En este sentido, nos preguntamos: ¿representa realmente un caso de éxito el modelo aplicado en Arequipa?, ¿qué tipo de relación entre empresa, Estado y población local se construye con este tipo acuerdo?, ¿se trata de lazos duraderos o de arreglos basados en particularidades de la planta de tratamiento "La Enlozada"?, ¿qué cambios en los niveles territorial, político o económico traerá consigo la extracción de los recursos realizada con la construcción de estas obras?

Casi la mitad de la gran minería peruana comparte con más de 18 millones de personas el limitadísimo 1.8% del agua del país.

UNA MIRADA TERRITORIAL SOBRE LA GOBERNANZA

Es inevitable que distintas lecturas sobre el territorio y su desarrollo generen posiciones divergentes respecto al aprovechamiento de los recursos naturales[4]. Estas posiciones representan la trayectoria y vivencia de los actores en el territorio.

En este sentido, el tamaño e importancia del sector extractivo influyen sobre la cantidad de conflictos, debates y negociaciones que se dan en torno a las decisiones que se toman sobre el mismo (Bebbington, 2013). Al mismo tiempo, cuanto mayor tamaño tiene la frontera extractiva, mayor es la cantidad de actores en los territorios afectados.

En este punto es importante distinguir las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza, pues son dos factores que nos ayudarán a comprender lo complejo de la situación.

i. Por gobernabilidad entendemos a la capacidad de gestión del sector. Es decir, la capacidad de procesar las divergencias. Una crisis de gobernabilidad se produce cuando los conflictos no pueden ser procesados por el marco institucional vigente.

ii. Gobernanza es el sistema de arreglos institucionales existentes para la toma de decisiones sobre temas públicos. La gobernanza incluye actores públicos y privados.

En ese sentido, un sector extractivo pequeño, mediante un arreglo sectorial de gobernanza, puede procesar mejor las divergencias respecto al uso de los recursos naturales. Y esto porque el número mínimo de actores, trayectorias e instituciones que intervienen en la cadena de toma de decisiones explica una envergadura institucional menor.

Muy por el contrario, para un sector extractivo de mayor envergadura, de escenario complejo, el modelo sectorial de gobernanza acarrea serias limitaciones, siendo dos las fundamentales (Liber y Justo, 2015: 32):

i) La falta de neutralidad de las autoridades sectoriales que se encargan del proceso de toma de decisiones.

ii) Una distribución de funciones de gestión que no se ajusta a las características físicas del territorio o del recurso.

Este escenario representa una debilidad en la gobernabilidad que la CEPAL denomina "fragmentación del poder decisorio", debido a que puede llevar a una superposición de funciones o, en caso contrario, a vacíos de gestión (Liber y Justo, 2015: 32).

Lo opuesto a una gobernanza sectorial es una gobernanza territorial, que incluye una visión policéntrica de los sistemas de toma de decisiones. El tránsito de un arreglo de gobernanza sectorial a uno territorial implica que el sistema sea capaz de incorporar la participación de actores no públicos en la cadena de toma de decisiones del sector extractivo.

El Perú apenas ha empezado a dar los primeros pasos hacia una gobernanza territorial con la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos (ANA, 2009), la creación de un Sistema Multisectorial de Gestión Ambiental y la promulgación de una ley de consulta previa.

Sin embargo, la territorialización de la gobernanza del sector extractivo en el Perú es un proceso en plena transición. Las leyes que existen son jóvenes y los marcos institucionales no han sido del todo establecidos. Entre tanto, la premura por viabilizar inversiones mineras ha llevado a que las soluciones a cada conflictividad provengan de negociaciones que obedecen a las características particulares de cada caso, en lugar de una aplicación del nuevo marco regulatorio.

El acuerdo entre la minera Cerro Verde y la región de Arequipa aparece en medio de una oleada de proyectos de inversión que tenían –y tienen– el propósito de llenar vacíos de gestión mediante salidas no institucionalizadas. Hasta el momento, la literatura sobre

este tipo de obras de infraestructura financiadas por la minería focaliza su atención en la falta de transparencia de los fondos que se usan para la construcción de las obras[5].

El caso de la planta de tratamiento "La Enlozada" nos permite ir más allá y explorar de qué modo las características del acuerdo se ajustan a las principales características del territorio y a la gestión del agua como un bien escaso. Este aspecto nos permitirá discernir si el acuerdo corresponde a un modelo de éxito que sea aplicable en otros contextos o si obedece a particularidades del territorio en el que se desenvuelve.

LA ESCASEZ RELATIVA DE AGUA EN AREQUIPA

Arequipa es una región que sufre de estrés hídrico. De acuerdo a datos del World Resources Institute, el estrés hídrico superficial alcanza niveles altos y extremadamente altos en provincias como Arequipa y Camaná. Además, la severidad de las sequías también es extremadamente alta en toda la región.

El río Chili, que atraviesa el área metropolitana de Arequipa, se forma de la confluencia del río Sumbay con el río Blanco. Al mismo tiempo, el Chili confluye con el río Yura para transformarse en el río Vitor. Y todos estos ríos forman parte de las 11 subcuencas del Quilca-Chili.

El Chili provee de agua para usos primarios, poblacionales y productivos (Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili, 2012: 157). Además, al cruzar por el centro de la ciudad, cubre también la demanda de agua para una creciente urbe que alcanza los 869 351 habitantes, consumo urbano que representa 3m^3/s del caudal del río. Por su parte, hasta el año 2012, la minera Cerro Verde contaba con una licencia que le cedía el uso de un metro cúbico de agua por segundo (1m^3/s)[6].

En medio de este panorama, el acuerdo Cerro Verde-Arequipa se inscribe en un contexto de tensión sobre las competencias en el manejo de cuenca entre los niveles subnacional y central.

El actual enfoque del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos es multisectorial[7]. Esto implica que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) –como ente rector– incorpore a distintos sectores en la elaboración de políticas, planes de acción y normas legales. Entre estos actores se encuentran representantes de gobiernos subnacionales, usuarios actuales y consuetudinarios del agua. Sin embargo, la legislación apenas tiene cinco años de ser aprobada.

Antes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, el sector hídrico venía de una etapa en donde se asignaban importantes competencias sectoriales al Ministerio de Agricultura. Pero, al promulgarse la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), las competencias se transfieren a estos gobiernos, entre las que se incluyen:

a) Autoridad sobre el Ordenamiento Territorial (OT) y la conservación ambiental de su jurisdicción.

b) Máxima autoridad sobre la gestión de cuencas, a través de la creación de las Administraciones Técnicas de Distrito de Riego (ATDR).

En Arequipa, el gobierno regional concentró por casi 10 años las competencias de gestión de la cuenca del río Chili en su propia ATDR. Esta dependencia es la predecesora de la Autoridad Administrativa del Agua (órgano descentralizado de la ANA).

El énfasis en el riego durante ese periodo respondía a un paradigma económico sobre el manejo de recursos hídricos que asumió el sector hasta el 2009. Un paradigma que se basa en un régimen dominalista[8] de propiedad del agua que la divide según su uso en (Liber y Justo, 2015: 22):

a) Público o de uso específico para el bienestar general. Esta es cedida a través de concesiones, licencias o permisos con un fin orientado hacia el aprovechamiento económico del recurso, como son los casos del riego o la minería.

b) Privado. Que no se considera para el bienestar general de la población.

Es importante aclarar esto debido a que el acuerdo para la construcción de la planta de tratamiento "La Enlozada" a cambio de agua se define a través de dos momentos o períodos claves: antes y después de la instalación de un sistema multisectorial de gestión de recursos hídricos.

El primer periodo –que va desde el 2004 hasta el 2007–, obedece a la expansión de la planta concentradora de Cerro Verde (con EIA aprobado en el 2004). El segundo periodo comprende desde el 2011 hasta la suscripción del convenio el 2012, iniciándose con el anuncio de una segunda expansión de Cerro Verde (Cerro Verde II) en su unidad de producción.

Como observamos en la tabla n° 1, cada proyecto implicó un incremento significativo de la producción minera y, al mismo tiempo, divergencias con otros actores respecto a aspectos específicos del proceso. Del mismo modo, ambas implicancias encontraron una resolución a partir de la suscripción de convenios que comprometían, por parte de la minera, a la construcción de infraestructura hídrica.

Sin duda la infraestructura comprometida alivia alguna de las facetas del cuadro de escasez hídrica que enfrenta la provincia, como el acceso al agua y la calidad del servicio. Sin embargo, la transición de un modelo sectorial de gestión de recursos hídricos hacia otro multisectorial es un proceso que, al concretarse los acuerdos, todavía sigue en marcha.

En este sentido, los acuerdos parecen sustentarse más en características particulares del sector minero e hídrico de Arequipa que en el marco del arreglo institucional que rige en ambos sectores. Aclararemos a continuación esta idea.

LOS ACUERDOS: EL PROYECTO SULFUROS PRIMARIOS Y EL CONVENIO POR EL DESARROLLO DE AREQUIPA

Originalmente, el primer conflicto entre Cerro Verde y demás usuarios del agua fue de corte fiscal.

En el año 1999, Cerro Verde suscribió un contrato de estabilización tributaria con el Estado peruano. El primer contrato tuvo una vigencia de 15 años (1999-2014) y contenía una cláusula que permitía a la minera reinvertir sus utilidades en obras que expandan su capacidad productiva.

Gracias a este contrato Cerro Verde financia el proyecto Sulfuros Primarios, expansión que constaba de la construcción de una planta concentradora de sulfuros primarios y otra de relaves. El EIA de esta expansión fue aprobado en el 2004, iniciándose las las obras al año siguiente.

El 2006 era un año de elecciones de autoridades subnacionales. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) reportó a los alcaldes de la provincia de Arequipa un recorte de hasta 75 millones de dólares en transferencias por concepto de canon minero.

Cuadro n° 1
Expansiones de Cerro Verde

Proyecto Sulfuros Primarios	Cerro Verde II
Año de aprobación del EIA:	Año de aprobación del EIA:
2004	2011
Incremento de producción:	Incremento de producción:
70 mil Toneladas Métricas por Día (TMD)	250 mil TMD
Divergencias:	Divergencias:
Reinversión de utilidades (2006)	Incremento de demanda de agua (2011)
Convenio:	Convenio:
Convenio por el Desarrollo de Arequipa	Convenio Marco SEDAPAR-Cerro Verde. Construcción PTAR "La Enlozada"
Infraestructura comprometida:	Infraestructura comprometida:
Planta de potabilización	Planta de tratamiento de aguas residuales (a cambio de agua para la minera)

El canon minero representa el 50% del impuesto a la renta que las mineras pagan sobre la base de sus utilidades. Este monto se transfiere a los gobiernos locales de acuerdo al grado de influencia de la mina[9] en su territorio. El esquema privilegia especialmente a los distritos de la provincia en donde se explota el recurso; en nuestro caso, las municipalidades de la provincia de Arequipa.

Los recortes motivaron reclamos de los alcaldes distritales de Arequipa que, al agotar la vía institucional para hacer escuchar su voz, se sumaron a diversas organizaciones de base urbana en la conformación de un Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa. En un primer momento, este movimiento fue liderado por el alcalde provincial, Yamel Romero.

Este frente de defensa también estuvo compuesto por organizaciones de base, entre las cuales destacan FREDICON (que agrupa a las dirigencias del cono norte de la ciudad) y JAPASEP (dirigencia barrial ubicada en Uchumayo, distrito donde se encuentra la planta de Cerro Verde).

Las dirigencias sumaron un pliego de reclamos por los recortes del canon y obras postergadas que, al no ser atendidas por las autoridades, podrían ser asumidas por la mina a modo de reparación.

Uno de estos reclamos fue la construcción de una planta de potabilización para el cono norte de la ciudad, área de expansión urbana que no contaba con servicios de agua y desagüe. Esta obra, que en los años 90 fue demandada por la extinta AUPA (mítica organización de base que agrupaba a todas las dirigencias barriales de la ciudad de Arequipa), encontró continuidad gracias al alineamiento de agendas entre organizaciones herederas de AUPA, como FREDICON, al igual que con los alcaldes y dirigentes de Uchumayo, quienes también perseguían obras de carácter hídrico afines, como la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales para el río Chili.

Es así que el Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa consigue tomar las instalaciones de Cerro Verde en el 2006, provocando una crisis que motivó la instalación de una mesa de trabajo por el Ejecutivo. En dicha mesa participan: el frente de defensa (representado por el alcalde provincial), el gobierno regional, los colegios profesionales, la Cámara de Comercio de Arequipa y las organizaciones de base de la provincia.

El resultado de ello fue la suscripción del Convenio por el Desarrollo de Arequipa. Entre los distintos compromisos asumidos por la minera, el convenio acordaba la construcción de dos obras de infraestructura hídrica:

- La Planta de Potabilización de Agua "La Tomilla II", financiada y ejecutada en su totalidad por Cerro Verde.
- La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales "La Enlozada", cofinanciada entre Cerro Verde y las municipalidades distritales.

En específico para "La Enlozada", la minera Cerro Verde acordó realizar los estudios de preinversión correspondientes y crear un fideicomiso para el financiamiento conjunto de la obra con los gobiernos locales de la provincia, principales beneficiarios de la planta.

Cabe recalcar que la construcción de infraestructura hídrica no era novedad para Cerro Verde. En el 2003 la minera cofinanció dos represas en la cuenca del Chili, motivo de un convenio de suministro de energía con la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa (EGASA). Sin embargo, existen diferencias claves de este acuerdo frente al convenio del 2006.

En primer lugar, al contribuir al represamiento de la cuenca se parte del supuesto de que se está generando un excedente de agua. Es así que Cerro Verde pudo concretar un acuerdo por medio del cual ambas empresas se beneficiaban del nuevo excedente, a cambio de una tarifa fija de suministro de energía para la minera.

En segundo lugar, fue un convenio bilateral entre dos empresas. Para ese entonces, Cerro Verde no tenía un área de relaciones comunitarias y el acuerdo estuvo basado en una lógica de mutuo costo-beneficio: optimizar costos en energía para la minera y solucionar el problema de suministro de agua para la empresa de electricidad.

El conflicto del 2006 obligó a Cerro Verde a sentarse a discutir problemas pertinentes para la comunidad con el fin de legitimar su contrato de estabilidad tributaria. Entre ellos estaban la calidad del servicio de

agua (planta de potabilización) y la contaminación de las fuentes de agua (planta de tratamiento), factores que contribuían a la escasez relativa del recurso.

> El Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa consigue tomar las instalaciones de Cerro Verde en el 2006, provocando una crisis que motivó la instalación de una mesa de trabajo por el Ejecutivo.

También hay que tomar en cuenta que el nivel de articulación entre organizaciones sociales de Arequipa obedece a un legado institucional entre dirigencias que proviene del llamado "arequipazo", protesta masiva que en el 2002 movilizó a distintas organizaciones de base para impedir la privatización de EGASA (*La República*, 2012). Un hecho clave en esta movilización fue la participación de Juan Manuel Guillén.

Guillén fue alcalde provincial de Arequipa en el periodo 1998-2001 y posteriormente presidente regional entre el 2007 y 2014. En su tiempo en la alcaldía criticó las políticas de privatización del gobierno central. Con su salida del puesto, en el año 2002, dirigió las movilizaciones que, además de lograr paralizar la privatización de la empresa, derribaron al Gabinete de turno. Entre el 2002 y 2006 Guillén no abandona la vida política, guardando lazos fuertes con las dirigencias con las que llevó adelante el "arequipazo". En el 2006, Guillén es elegido presidente regional e inmediatamente puesto a la cabeza del Frente de Defensa por los Intereses de Arequipa. En consecuencia, pasa a depender de Guillén el cumplimiento de los acuerdos trazados en el Convenio por el Desarrollo de Arequipa.

Cerro Verde II

Luego de ser elegido, Guillén emprende una reforma estructural del gobierno regional reemplazando el modelo de direcciones regionales por otro de gerencias regionales. Este cambio permitió un mayor control sobre las competencias sectoriales del gobierno regional.

Bajo la nueva estructura se crea la Autoridad Regional de Medio Ambiente (ARMA). Este órgano centraliza las competencias sectoriales respecto a la preservación del medioambiente en la región, incluyendo las competencias asociadas a la gestión de recursos hídricos y a la aprobación de EIA para la pequeña y mediana minería.

A nivel del gobierno central, la gestión de recursos hídricos también tuvo cambios con la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en el 2009. En el ámbito del río Chili, la Autoridad Administrativa del Agua (AAA), órgano descentralizado del ANA, reemplaza a la antigua Administración Técnica de Distrito de Riego (ATDR).

Una de las primeras medidas de la AAA fue dar continuidad al Comité Multisectorial de Cuenca del Chili, un espacio en el que las juntas de usuarios del sistema regulado, la gerencia regional de agricultura, el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa (SEDAPAR), EGASA y Cerro Verde discutían la distribución del agua de las represas y el mantenimiento de la cuenca regulada[10].

En este contexto, Cerro Verde presenta su segunda expansión: la ampliación de su unidad de producción, lo que le permitiría triplicar su producción de mineral. En ese sentido, el único limitante es el agua, ya que Cerro Verde necesita de 1m^3/s de agua para viabilizar su expansión.

En estas circunstancias, el rol de Cerro Verde en el desarrollo de Arequipa se había incrementado significativamente. El superciclo de precios de los minerales coincidió con el incremento de producción que trajo consigo la primera expansión. Por otro lado, Cerro Verde se convirtió en uno de los principales aportantes al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP)[11].

El PMSP nació pocos meses después del primer conflicto entre Cerro Verde y Arequipa, en el 2007. A medida que los minerales incrementaban su valor las mineras empezaban a experimentar sobreganancias. A este fenómeno se sumó que, al igual que Cerro Verde, otras mineras también habían suscrito contratos de estabilidad tributaria, lo cual despertó la animosidad por parte de pobladores que no se consideraban beneficiados por la actividad.

El PMSP, que solo duró tres años, consistió en un óvolo voluntario de las mineras por un periodo de cinco años. Los fondos eran administrados por las mismas empresas, quienes a la vez creaban Comisiones Técnicas de Coordinación (CTC) para orientar el gasto. El monto total depositado por las empresas al final del programa fue de 2 285 206 403 de nuevos soles (Baca *et al.*, 2012: 10).

Cerro Verde se convirtió en el tercer mayor aportante al programa, administrando más de 420 mil millones de soles que financiaron un total de 88 proyectos para la región (2012). El CTC de Cerro Verde se llamó Asociación Civil Cerro Verde, compuesto por el arzobispado (en representación de la sociedad civil), el gobierno provincial de Arequipa y el gobierno regional.

A la buena situación económica de Cerro Verde se sumó su sólida relación con el gobierno regional a raíz de la ejecución de proyectos con el PMSP. Asimismo, nunca la discrecionalidad de un presidente regional había sido mayor, gracias a las transformaciones estructurales que llevó a cabo Juan Manuel Guillén.

La fortaleza de la relación entre el gobierno regional y Cerro Verde contrasta con las debilidades exhibidas durante este periodo por los alcaldes distritales de Arequipa, debido a que el fideicomiso creado para financiar la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en el Chili no tuvo mayores aportes, fracasando en su propósito de alcanzar su cometido.

Sin más posibilidades de represamiento en la cuenca, la minera Cerro Verde sabía que exigir 1m^3 adicional de agua de la cuenca del Chili sería difícil. A diferencia de su anterior acuerdo con EGASA, no había posibilidades de crear el excedente necesario para negociar su uso.

Ante esta realidad, la minera se percata del potencial que tenía la construcción de una planta de tratamiento para el Chili: los vertimientos de agua contaminada a este río sobrepasaban por poco el 1m^3/s. En consecuencia, financiar dicha construcción les permitiría alcanzar dos metas: solucionar el problema de contaminación y obtener el volumen necesario de agua para viabilizar sus operaciones.

A la buena situación económica de Cerro Verde se sumó su sólida relación con el gobierno regional a raíz de la ejecución de proyectos con el PMSP.

Así, la propuesta fue presentada en el marco del Comité Multisectorial de la Cuenca y luego mejorada en una mesa técnica, organizada por la ARMA, a fin de remitir su opinión sobre el EIA al Ministerio de Energía y Minas. Finalmente, en agosto del 2012, Cerro Verde y la empresa pública de agua SEDAPAR suscribieron el convenio.

CONCLUSIONES

Se calcula que la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) empezará a operar en marzo del 2016. En septiembre del 2015 Cerro Verde inició las pruebas en la planta, las que durarán seis meses. Por otro lado, los alcaldes accionistas de la empresa pública SEDAPAR aún no se ponen de acuerdo sobre si Cerro Verde debería pagar por una tarifa adicional por el agua extraída de la cuenca. El acuerdo que permitió la construcción de la planta, sin embargo, nos deja elementos que valen la pena analizar a fin de responder a interrogantes sobre cómo se articula la gobernanza del sector extractivo en Arequipa.

La importancia de espacios multisectoriales únicos para el caso de Arequipa, como el ARMA y el Comité Multisectorial de Cuenca, demuestran que el acuerdo con la minera Cerro Verde implica una salida no institucionalizada dentro de los marcos del sector hídrico o minero nacional. Al mismo tiempo, pone sobre el tapete la necesidad de seguir caminando hacia una gestión multisectorial de los recursos.

Un aspecto importante de este convenio es el ingreso de organizaciones de base, conformadas por usuarios no directos de la cuenca, durante el conflicto del 2006. Sin formar parte de la cadena sectorial de toma de decisiones, estas organizaciones tuvieron un rol protagónico en las decisiones del convenio que impactaron sobre el futuro de la minería en la región.

Queda claro entonces que sin la decisiva participación de actores no estatales habría sido difícil canalizar la intervención de la minería en favor de las necesidades de la población frente al sector hídrico.

Sin embargo, esta intervención no se ha producido en el marco de un espacio multisectorial institucionalizado más amplio. Incluso con la posterior aprobación de una política multisectorial de manejo de recursos hídricos, las autoridades de Arequipa tienen que recurrir a espacios creados en el ámbito local, como el ARMA, para procesar distintas posiciones frente al aprovechamiento de recursos naturales en su territorio.

Asimismo, es importante el rol de liderazgo ejercido por el ex presidente regional Juan Manuel Guillén. El legado institucional de haber formado parte del "arequipazo", combinado a su buena relación con la minera gracias a la ejecución de proyectos derivados del PMSP, lo ubica en una posición única y atípica para un gobernante.

Por otro lado, existen otros dos factores que valen la pena analizar con mayor profundidad y que bien podrían complementar los hallazgos.

El primer factor, analizado por Barrantes, Cuenca y Morel (2012), concierne al crecimiento experimentado por la región de Arequipa en los últimos años producto del superciclo de precios de los minerales desde mediados de la década pasada hasta el 2012.

De acuerdo al citado análisis, existió un proceso de modernización pública orientada a aprovechar las "olas de crecimiento" provenientes del sector extractivo. Otros factores como políticas educativas aplicadas oportunamente, relativa diversificación productiva y una buena redistribución de las asignaciones *per cápita* en la región[12] también influenciaron en la capacidad de la región para aprovechar el ciclo de buenos precios de materias primas.

Por otro lado, un análisis del desempeño del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) demuestra que el gasto público proveniente de dicho fondo se avocó principalmente a la construcción de infraestructura urbana en la zona metropolitana de Arequipa. Este aspecto complementa el gasto ya alto en ampliación de infraestructura de saneamiento urbano que ocurrió a mediados de la década pasada (Barrantes, Cuenca y Morel, 2012: 111).

Este aspecto nos lleva al segundo factor, que es el rol determinante que cumple la consolidación de ciudades como proveedoras de bienes y servicios para la minería. En este sentido, el paradigma económico de manejo de recursos hídricos no encontraría resistencia o colisionaría con otras lecturas sobre el aprovechamiento de los recursos.

Si bien estos aspectos han permitido que la narrativa del territorio que propone la minería esté en línea con la experiencia territorial de los actores sociales y la visión del territorio ejecutada por gestión del gobierno regional, es difícil que un modelo similar pueda ser aplicable a otros contextos, incluso dentro de la misma región.

En este sentido, el caso ayuda a vislumbrar cuán importante es que la construcción de espacios de diálogo obedezca a una lógica territorial, y menos sectorial, de la gobernanza del sector extractivo en el territorio.

NOTAS

[1] A septiembre 2015, el 67% de los conflictos (143) en el país eran de carácter socioambiental. En el mismo periodo, el 64% de estos conflictos (93) estaban asociados a la minería (ver el gráfico n° 1).

[2] Entre el 2004 y el 2014 las concesiones mineras en el territorio se incrementaron en un 800%, ascendiendo a 59 900 concesiones (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014: 18)

[3] La eficiencia hídrica del sector podría llegar al 70% en el proceso completo, llegado incluso al 100% en la fase de lixiviación.

[4] La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, en un esfuerzo de establecer tipologías para los conflictos por el agua, denomina a estas posiciones como "paradigmas", dividiéndolas en tres: paradigma económico, basado en el papel productivo del agua; paradigma ambiental, basado en las relaciones agua-comunidad; y paradigma social, basado en la satisfacción de necesidades básicas para el ser humano (Liber y Justo, 2015: 22).

[5] Desde el 2010 hasta el 2012, el Grupo Propuesta Ciudadana –consorcio de ONG de Perú– ha publicado cinco informes de transparencia sobre el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). A manera de balance sobre la tendencia, la Nota de Análisis n°5 (Glave y Ávila, 2014) hace énfasis en el aún bajo nivel de transparencia fiscal en este tipo de inversiones y el peligro de que no respondan a una lógica de satisfacción de necesidades en sus comunidades beneficiarias.

[6] Tiene otra licencia para el uso de aguas subterráneas que proviene de los tajos Cerro Verde y Santa Rosa por 0.18m^3/s.

[7] El ente rector de la gestión del agua es la Autoridad Nacional del Agua (ANA). En un segundo nivel se encuentran las Autoridades Administrativas de Agua (AAA), que funcionan como órganos descentralizados de la ANA en cada región. En el tercer nivel de gestión se hallan los consejos de cuenca, también dependientes de la ANA y las AAA. Los consejos de cuenca se encargan de la planificación, coordinación y aprovechamiento de recursos hídricos en el ámbito de la cuenca. El nivel más pequeño de gestión corresponde a las organizaciones de usuarios.

[8] Bajo el régimen dominalista el titular de los recursos naturales (agua o subsuelo) es el Estado.

[9] Del canon corresponde: 10% a los gobiernos locales donde se explota el recurso, 25% a las municipalidades de la provincia donde se explota el recurso, 40% a los gobiernos locales del departamento donde se explota el recurso y 25% al gobierno regional donde se encuentra la mina.

[10] A pesar de reunir a autoridades y distintos usuarios de agua, el Comité Multisectorial de Cuenca del Chili no forma parte del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. El objetivo final es que este espacio evolucione a convertirse en un Consejo de Cuenca, que forma parte integrada del sistema nacional, con responsabilidades mayores, como la preservación y conservación del recurso.

[11] DS n° 071-2006/EM y DS nº 033-2007/EM.

[12] La capital Arequipa fue la provincia que recibió menores asignaciones *per cápita* de la región.

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Nacional del Agua (ANA)
2009. *Ley de Recursos Hídricos. Ley n° 29338*. Lima: ANA. 70 p. Disponible en: goo.gl/NeayO1

Avila, Gustavo y Marisa Glave
2014. *¿Responsabilidad Social o Fondos Públicos? Del aporte voluntario a obras por impuestos, o un camino hacia la privatización de lo público.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). 5 p. [Nota de Información y Análisis n° 5]. Disponible en: goo.gl/1Jeslw

Baca, Epifanio *et al.*
2012. *El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Evaluación de transparencia.* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). 25 p. [Reporte de Vigilancia n° 5]. Disponible en: goo.gl/f8uDKc

Barrantes Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel
2012. *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 211 p.

Bebbington, Anthony
2013. "Industrias extractivas, conflictos socioambientales y transformaciones político-económicas en la América andina", en: Anthony Bebbington (ed.), *Industrias extractivas, conflictos socioambientales y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) - Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). pp. 25-51.

Bocchio, G.
2008. "Agua y Minería: Manejo de conflictos", en: A. Guevara (ed.), *Derechos y Conflictos de Agua en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). pp. 115-139.

Liber, Martín y Juan Bautista Justo
2015. *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 64 p.

Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili (CRHC)
*Diagnóstico Participativo de la Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili***.** Arequipa: CRHC. Disponible en: goo.gl/9ZB8L7

Gestión
2012. "Cerro Verde ha entendido que no puede quitarnos agua". *Gestión*. [14 de marzo del 2012]. Disponible en: goo.gl/aVJVnb

Salas, María Eugenia
2012. "´Arequipazo´, la semilla de la protesta social en democracia". *La República*. [10 de junio del 2012]. Disponible en: goo.gl/Zl6wWN

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2012. *Vigilancia de las Industrias Extractivas. Reporte Regional N° 15*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana y Revenue Watch Institute. 55 p. Disponible en:goo.gl/mrQU6S

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
2014. *Concesiones mineras en el Perú: Análisis y propuestas de política*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). 91 p. Disponible en: goo.gl/cLfL7Z

ESPINAR: LA MINERÍA Y SUS RECURRENTES CONFLICTOS SOCIALES ¿QUÉ HA SIDO DE LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO PROMOVIDOS POR EL GOBIERNO?

HUMBERTO PACHECO
ECONOMISTA Y MAGISTER EN GERENCIA PÚBLICA
pachecozamata@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

El presente trabajo recopila sucesos históricos trascendentales durante más de tres décadas de convivencia con la minería en la provincia de Espinar y los sucesivos cambios de propiedad del proyecto minero Tintaya y Antapacay, que han generado tensas relaciones entre la empresa minera y la población espinarense. La inadecuada y poca efectividad en la implementación de los acuerdos y compromisos asumidos en las mesas de diálogo han desencadenado recurrentes conflictos sociales. El poblador espinarense, principalmente de las comunidades campesinas del entorno minero, sienten que la presencia de la gran minería no les ha traído mayores beneficios; por el contrario, viene dejando pasivos ambientales con consecuencias fatales en la calidad de vida de quienes lo habitan en el ámbito de la actividad minera.

This article gathers events of historical significance in more than thirty decades of mining in the province of Espinar and documents the changes in the property of Tintaya and Antapacay mining project that are at the source of the tense relatiopnships between the mining company and the people of Espinar. The lack of efficiency and inappropriateness in implementing the commitments agreed on several negotiating tables have triggered recurring social conflicts. The inhabitants of Espinar, mainly in the peasant communities, feel that the presence of large scale mining has not brought them benefit; on the contrary, it causes environmental hazards with deadly consequences for the quality of life of those settled in areas near ongoing mining activity.

INTRODUCCIÓN

Habiendo nacido, crecido, estudiado y trabajado por más de 40 años en la provincia de Espinar, territorio de la nación k´ana, enclavada en las provincias altas de la región Cusco, he sido testigo de 33 años de convivencia conflictiva entre la minería y las comunidades que ahí habitan. Así, una y otra vez he visto instalarse y diluirse mesas de diálogo que han buscado solucionar tales conflictos.

Esta historia se inició en 1982, cuando la compañía minera Tintaya estaba en manos del Estado. En esa época, los problemas ambientales y sociales que tuvo fueron grandes. Y si bien en 1994 Tintaya fue privatizada, pasando a pertenecer a una empresa transnacional, poco fue lo que cambió en sus formas de explotación minera, por lo que los conflictos sociales y ambientales también se mantuvieron. En los años recientes, son estos últimos los que han copado la atención de los pobladores e incluso de la opinión pública nacional.

Como dije, he visto sucederse espacios de diálogo, mesas de concertación, comisiones multisectoriales, etc., las cuales casi siempre han terminado en compromisos no cumplidos. Tras cada frustración, han recrudecido los conflictos sociales y se ha hecho mayor la desconfianza frente a la empresa y el Estado. Propongo, a continuación, algunos aportes para el análisis de este fenómeno recurrente.

CONOCIENDO ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE ESPINAR

La provincia de Espinar se creó el 17 de noviembre de 1917. Es una de las 13 provincias de la región Cusco, siendo Yauri su capital. Cuenta con una extensión de más de cinco mil kilómetros cuadrados y, según cifras del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), alrededor del 45% de su territorio se encuentra concesionado para actividades mineras (Oxfam y CooperAcción, 2014: 3). Espinar cuenta con dos cuencas hidrográficas principales: el Alto Apurímac y el Salado. Entre ambas cuencas se encuentra el asiento minero Tintaya y Antapacay. La provincia de Espinar y sus distritos se ubican a una gran altitud, por lo que se caracterizan por sus bajas temperaturas, principalmente en el invierno, donde se puede registrar temperaturas por debajo de -10° Celsius.

Históricamente la economía de la provincia se ha basado en la actividad pecuaria, en el ámbito rural, y en el comercio y los servicios, en el ámbito urbano. Los pobladores de Espinar cuentan con un acceso mínimo a los servicios de agua, alcantarillado y electricidad. Asimismo, más del 40% de su población sufre de algún nivel de desnutrición y el 15% del total de sus habitantes son analfabetos (Oxfam y CooperAcción, 2014: 3).

La principal empresa minera en la provincia, Glencore Xstrata Tintaya, opera en el 18% del territorio provincial. Tras la culminación de la explotación del yacimiento Tintaya, la empresa actualmente opera la unidad minera de Antapacay, teniendo previsto iniciar nuevos proyectos de extracción, así como nuevas plantas de tratamiento. Por el volumen de sus actividades y utilidades, así como por el impacto de las mismas, la empresa ha sido vista, desde el inicio de sus actividades, como un agente económico de primera importancia, al cual los pobladores exigen compartir los beneficios económicos, contribuir al desarrollo económico-social y respetar el medioambiente (Oxfam y CooperAcción, 2014: 3). Tales demandas son el resultado de una fuerte conciencia local-regional que se enraíza en un largo proceso histórico.

CULTURAL K'ANA, SENTIMIENTO DE IDENTIDAD

En Espinar se percibe una fuerza sinérgica que se identifica como "sentimiento k'ana". Algunos movimientos políticos lo han usado para generar identidad social y política, y así tener seguidores. Más que nostalgia, este sentimiento recoge una historia milenaria que los diferencia de otras poblaciones. El carácter aguerrido e indómito del poblador k'ana ha sido y es reconocido en el transcurso de la historia, así lo señalan diversos historiadores.

Se dice que los primeros k'aneños arribaron a estas tierras hacia los 5000 a. C., en el Precerámico. Fueron conocidos como los wayraruna, habitando por los parajes de Ch'isiqata, Trapichepampa, Huthu, Suero

y Cama, Hancoqawa, Oqoruro y Waywawasi, cerca de Yauri. Eran nómades, vivían en cavernas y abrigos, desconocían la cerámica y su agricultura era incipiente. Más tarde domesticarían los camélidos sudamericanos, constituyéndose en ayllus, pequeños poblados de pastores, durante el periodo Qoa Mallmora. Luego vendría el periodo Hatun Simphalikuna, donde fortalecen su condición de sedentarios y domestican la papa. En esa época forman la confederación k'ana en territorios de Cusco (provincias de Espinar, Chumbivilcas, Acomayo, Quispicanchis, Canas y Canchis), Puno y Arequipa, compuesta por cuatro federaciones importantes: los Ayavires, los Hantun K'ana, los Canchis y los Caviñas[1], con una jefatura central en Hathun K'ana (hoy Pichigua) y centros poblados en Checa, Quehue, Langui, Layo, Yanaoca, etc. Luego de los cambios en territorio y organización mencionados, pasaron a ser el señorío más extenso, fuerte, organizado y más unitario de la zona. En tiempo de los incas se llamarían k'ana wamani o k'ana kiti (provincia K'ana). Cieza de León, en su *Crónica del Perú*, se refiere a los k'anas como una "nación de gente", cuyos "pueblos", debe entenderse como federación de ayllus, fueron: Hatuncana (o Pichigua), Chicuana, Horuro, Cacha y "otros que no cuento" (Cieza de León, 1553: 246).

> En Espinar se percibe una fuerza sinérgica que se identifica como "sentimiento k'ana". Más que nostalgia, este sentimiento recoge una historia milenaria que los diferencia de otras poblaciones.

En la Colonia, el territorio que ocupaban los k'aneños pasó a ser denominado Corregimiento de Canas-Canchis, con su capital Tinta, ciudad donde se levantó el Movimiento de Túpac Amaru II en 1780[2]. A raíz de este movimiento, se suprimieron los corregimientos y se instauraron intendencias y partidos, base de la actual división geopolítica en departamentos y provincias del Perú. En 1787 se instaló la Audiencia del Cusco, donde se ventilarían los casos de abusos en contra de los indígenas.

Importantes historiadores coinciden que Canas (de la que Espinar fue parte en la época colonial) fue una zona de particular dinamismo cultural y económico, cuya actividad principal fue el pastoreo de ganado, lugar donde acudían arrieros y comerciantes de paso que se abastecían de mulas. Las bestias, que eran traídas desde Argentina, pasaban por los parajes pastoriles de Canas para su engorde y posterior distribución en la famosa "tablada de Coporaque" (Carrió de la Vandera, 1985; Mörner, 1978). Según Gootenberg (1995: 46):

> *Un estudio particularmente rico de Espinar (Canas), una zona de pastoreo abrumadoramente indígena, revela cómo fue que los nativos "reconquistaron" las punas, explotando inteligentemente los mercados de lana en su "política autonomista". Esta área fue una de dramático crecimiento demográfico indígena de larga duración, y un imán para las fugas de las haciendas cercanas.*

Fruto de la simbiosis de las culturas indígena y española, en esta región se celebran batallas rituales, expresiones de fe y desafíos en la puna. Estas batallas son complejas, pues se tratan de ceremonias propiciatorias mágico-religiosas que cumplen los k'ana runas (hombres de Canas) desde tiempos antiguos; competencias ancestrales agrario-religiosas efectuadas cinco veces al año, en tiempo de maduración de los productos agrícolas (Cama Ttito, 2003). Estermann (2006) remarca como un rasgo distintivo de estas peleas rituales el que se produzcan entre miembros de diferentes ayllus.

Durante la República, en la primera mitad del siglo XX, Espinar fue una de las provincias alto andinas impactadas por el auge de la lana y testigo de frecuentes conflictos violentos entre terratenientes y campesinos en torno a las tierras de pastoreo. Durante los primeros años de la década de 1920 hubo diversos levantamientos en Canas y Espinar, entre ellos la del líder campesino Domingo Huarca Cruz, los cuales han determinantes en la gestación de los movimientos campesinos, que a su vez fueron base de los movimientos de izquierda. Estos procesos dieron pie al reclamo de la tierra y a la migración de los antiguos terratenientes hacia las ciudades, robusteciendo el proceso de lucha social basado en las comunidades campesinas (Muñoz, 2009: 27). En la segunda mitad del siglo XX fue creciendo un fuerte sentimiento de identidad cultural basado en una

evolución exitosa hacia la propiedad comunal con organizaciones populares vigorosas (Muñoz, 2009: 28).

ESPINAR A FINALES DEL SIGLO XX

Según el Censo Agropecuario de 1994, la provincia de Espinar contaba con 8601 productores agropecuarios individuales y 8687 unidades agropecuarias. El sector generaba 73 174 puestos de trabajo, donde el 5.75% (4207 personas) percibían una remuneración por dicho trabajo, mientras el resto, 94.25%, correspondía al trabajo familiar o comunal no remunerado.

La producción agrícola de la provincia de Espinar era básicamente ganadera. De un total de 403 322.16 hectáreas, 347 545.07 (86.17%) son pastos naturales, mientras que 45 636.62 (11.32%) corresponden a bosques, montes y otras clases de tierras. A la agricultura solo se dedicaban 10 140.47 hectáreas (2.51%), de las cuales solo 792.97 (0.2%) se hallaban bajo riego.

Según el mencionado censo, Espinar contaba con 52 341 cabezas de ganado vacuno en 6563 unidades agropecuarias, siendo la mayoría (56.83%) orientadas al autoconsumo, donde solo 77 (1.17%) unidades destinaban parte de su producción lechera a la venta (68 unidades realizaban venta directa al público, 6 vendían a porongueros y únicamente 3 enviaban su producción lechera hacia plantas industriales). Por otro lado, 5474 unidades agropecuarias contaban con ganado auquénido: 2326 criaban alpacas, con 62 104 cabezas (4552 suri y 57 552 huacaya); 4168 unidades criaban llamas, con 48 759 cabezas (18 707 lanudas y 30 499 peladas); y solo en 16 unidades mantenían población de guanacos, con 94 animales en total. Finalmente, de las 8687 unidades agropecuarias existentes en 1994, solamente 1366 (15.72%) declaraban que la actividad agropecuaria les producía suficientes ingresos para atender los gastos del hogar y/o la empresa.

Según el mapa de pobreza elaborado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES 1996), solo el distrito de Espinar se encontraba en el estrato de "distrito pobre", cinco distritos se ubicaban en el nivel de "muy pobre" y los distritos de Alto Pichigua y Suykutambo en el nivel de "pobre extremo".

Según el Ministerio de Salud (MINSA), en el año 2000 la tasa de mortalidad infantil se situó en alrededor de 51.7 por mil. La desnutrición crónica, según Caritas, en 1999 afectaba al 8.2% de niños menores de 10 años (Caritas, 1999). Asimismo, en 1993 solo el 32.7% de las viviendas disponía de servicio de agua mediante una red pública a domicilio (INEI: 1993) y, según el Proyecto de Saneamiento Básico de la Sierra Sur (SANBASUR), en 1999 el 9.9% de las casas tenían desagüe, además de que solo el 24.8% de las viviendas se encontraban electrificadas.

MINERÍA Y COMUNIDADES, BREVE HISTORIA DE UN DESENCUENTRO

En 1917, la empresa Andes Exploration of Mine realizó las primeras perforaciones en Tintaya, confirmando la existencia de cobre y oro. En 1971, los derechos de explotación de esta mina pasaron a manos de la Empresa Estatal Minero Perú, en el marco de la política de nacionalizaciones del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). De igual modo, como en muchas partes del Perú, este Gobierno desarrolló también en Espinar el proceso de reforma agraria, con lo que se contribuyó al fortalecimiento de las comunidades campesinas. En 1980 se crea la Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya S.A. (EMATINSA), mismo año en que las comunidades campesinas se unieron en la Federación Unificada de Campesinos de la provincia de Espinar (FUCAE). (Oxfam y CooperAcción, 2014: 4).

Un hito en el conflicto entre minería y comunidades en Espinar fue la expropiación de 2368 hectáreas de la comunidad de Antaycama, que afectó al sector de Tintaya Marquiri, en junio de 1981. La población de la zona quedó insatisfecha de dicha expropiación básicamente por tres motivos: por la baja valoración de la tierra, por el sentimiento de vulnerabilidad tras perderla (pérdida no solo productiva sino cultural) y por la desinformación del impacto ambiental que la mina implicaría. A esto se suma las dificultades de adaptación de los comuneros que pasaron a vivir en centros poblados urbanos. En 1985, la Empresa Minera Especial Tintaya S.A. (Tintaya S.A.), ex-EMATINSA, inició sus operaciones. Esta empresa pasó, por un corto período de tiempo, a ser gestionada por el

Gobierno Regional del Cusco. A comienzos de 1990, siendo alcalde de Espinar Mario Rubén Ccorahua Salcedo, de tendencia ideológica de izquierda, se produjo la toma de la mina (21 de mayo) con captura de rehenes, lo que concluyó con varios compromisos, dentro de los cuales el más importante fue el de electrificar la ciudad de Yauri, proceso que se dio en los años siguientes (Oxfam y CooperAcción, 2014: 4).

En 1994, el Estado dispuso la privatización de las empresas públicas, adjudicando la buena pro de la minera Tintaya al consorcio norteamericano Magma Cooper Company / Global Magma Ltd., por un monto de 218 millones de dólares. La nueva empresa se denominó Magma Tintaya S.A. Finalmente, en enero de 1996, Magma Tintaya S.A. se fusionó con BHP (Broken Hill Propietary), empresa australiana, dando origen a la BHP Tintaya S.A. (Oxfam y CooperAcción, 2014: 4).

Con el inicio del nuevo siglo se inicia un ciclo de luchas y negociaciones entre las comunidades de Espinar y la BHP Tintaya S.A., las cuales llegaron a ocupar las primeras planas de los medios de comunicación en el país. En 1999, Oscar Mollohuanca fue electo alcalde de Espinar como representante del Movimiento de Integración K´ana (MINKA), integrado por líderes de clase media urbana y rural, apelando al arraigo del sentimiento histórico de identidad original de los k´anas. Este movimiento lideraría con éxito las protestas de los años siguientes basado en dos factores: el apelar a la identidad y su composición de líderes locales jóvenes. Cabe recalcar sobre esto último que dicho movimiento no se basaba en un agente externo, sino que provenía de la organización endógena de la gente.

En enero del 2001 se constituye un comité de lucha en Espinar. Sus demandas centrales fueron: "(1) Un aporte directo de 2 millones de dólares para el desarrollo de la provincia. (2) Resolver los problemas con las comunidades bajo un marco de desarrollo sustentable. (3) Establecer sistemas de cooperación técnica, económica y social para Espinar". El accionar de dicho comité estuvo acompañado de una intensa campaña en torno al rol del BHP, en su sede, Australia. Esto propició el inicio del diálogo y en marzo del mismo año se acordó la primera versión del convenio marco celebrado entre la comunidad espinarense y BHP Billiton Tintaya. En diciembre del 2001 llegó a la provincia, desde Australia, la mediadora oficial en temas de minería. Esta visita dinamizó las negociaciones, participando en ellas las organizaciones sociales, la Municipalidad Provincial de Espinar y Organismos No Gubernamentales (ONG), como OXFAM y CooperAcción. En los meses siguientes al proceso fue contradictorio. En febrero del 2002 se suspendieron las negociaciones dado el requerimiento de la población de reubicar la planta de relaves ya que representaba un serio riesgo de contaminación del rio Cañipia (Oxfam y CooperAcción, 2014: 4).

> Durante la República, en la primera mitad del siglo XX, Espinar fue una de las provincias alto andinas impactadas por el auge de la lana y testigo de frecuentes conflictos violentos entre terratenientes y campesinos en torno a las tierras de pastoreo.

Durante el 2001 la Municipalidad Provincial de Espinar amenazó con un paro de toda la provincia si BHP Billiton Tintaya no atendía sus demandas. El 21 de mayo del 2003, en un contexto de crisis política nacional, se llevó a cabo una movilización en Espinar que ingresó a la mina en forma masiva concluyendo la protesta con la firma de un acta donde la empresa minera se comprometía a firmar el convenio marco. De hecho, el 31 de mayo del 2003 se constituyó el Comité de Concertación por el Desarrollo de Espinar.

Cuatro meses después, en septiembre, se firmó el convenio marco con las autoridades instaladas en enero de dicho año. Sobre el proceso que llevó a este acuerdo y su contenido se volverá más adelante. Al año siguiente, en diciembre del 2004, se firmó el acuerdo de consolidación de los avances de la Mesa de Diálogo de Tintaya entre BHP Billiton y cinco comunidades. Este acuerdo fue avalado por la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), OXFAM América y CooperAcción. Este acuerdo significó una tregua hasta mayo del 2005, mes en el que se realizó una

nueva movilización a BHP Billiton Tintaya, requiriendo la realización de un nuevo convenio marco. Para ver este nuevo impase el Gobierno formó un "Comité de Crisis", integrado por OXFAM, el viceministro de Energía y Minas, entre otros, que no llegó a acuerdos (Oxfam y CooperAcción, 2014: 5).

> Las tensiones y negociaciones se van a mantener entre la minera y las organizaciones sociales en los meses posteiores, produciéndose una coyuntura de conflictos mayores tras las elecciones municipales y regionales del 2010.

En junio del 2006, la empresa Xstrata (una de las más grandes empresas mineras del mundo) compra BHP Billiton Tintaya, creándose la nueva empresa Xstrata Tintaya. En ese momento las organizaciones sociales de la provincia continuaban demandando un nuevo convenio marco, a lo que se sumó el rechazo al informe de evaluación ambiental de la empresa Walsh, durante el 2007. Así, las tensiones y negociaciones se van a mantener en los meses posteriores, produciéndose una coyuntura de conflictos mayores tras las elecciones municipales y regionales del 2010. Como resultado de las mismas, en enero del 2011, el señor Oscar Mollohuanca asume nuevamente la alcaldía provincial (había sido alcalde entre 1999 al 2002). Ese mismo año, en septiembre, la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani presenta los resultados del monitoreo ambiental participativo realizado con las organizaciones de Espinar y la municipalidad provincial. En dicho monitoreo se muestra una gran preocupación por las elevadas concentraciones de metales pesados tanto en el agua como en el suelo. Dos meses después, la municipalidad provincial hace entrega oficial de una propuesta de convenio marco a la empresa Xstrata Tintaya y la envía al Congreso (Oxfam y CooperAcción, 2014: 5).

En el mes de enero del 2012 se realiza un paro de transportistas que demanda el cumplimiento del convenio marco vigente en relación al tema del uso del transporte local para diversos servicios a la empresa. En medio de la tensión que generan esa y otras demandas incumplidas, el 2 de febrero se produce un acercamiento entre la empresa Xstrata Tintaya, dirigentes comuneros, el alcalde provincial y el presidente regional, aunque sin llegar a un acuerdo en torno al nuevo convenio marco. Días después, el 10 de febrero, se presentan los resultados del Estudio de Riesgo de Salud elaborado por el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS). El estudio determinó la existencia de un valor por encima del límite de sustancias químicas en los pobladores y en el ganado. Dos meses después, el 20 de abril, se reunieron las instituciones del Ejecutivo con competencias en el sector minero con la Municipalidad Provincial de Espinar y las organizaciones sociales de la provincia. Esta reunión tampoco tuvo avances en concretar mecanismos para resolver los problemas metodológicos de la reformulación del convenio marco (Oxfam y CooperAcción, 2014: 5).

El 21 de mayo del 2012, el Frente de Defensa de Espinar declaró paro indefinido en la provincia. A los pocos días, el 29 de mayo, el gobierno central declaró el Estado de emergencia de la Provincia de Espinar debido al fuerte enfrentamiento entre la población y la Policía, donde hubo un gran número de heridos y fallecieron cuatro personas (Decreto Supremo del 28 de mayo del 2012). Asimismo, se dispuso la detención del alcalde provincial Oscar Mollohuanca y algunos comuneros. El alcalde fue efectivamente detenido y liberado el 12 de junio. Al día siguiente, la empresa intenta retomar la negociación del nuevo convenio marco. Una semana después, el 21 de junio, el gobierno nacional instala una mesa de diálogo. La existencia de esta mesa se oficializa el 10 de julio mediante Resolución Ministerial que establece una presidencia colegiada y una secretaría técnica con la participación de diversos organismos para dar cumplimiento a los acuerdos tomados. Asimismo, establece tres subgrupos de trabajo en Espinar sobre medioambiente, desarrollo y producción, y responsabilidad social. Cabe recalcar que el consenso fue determinante al declarar que el asunto primordial era el cuidado del medioambiente, motivo por el cual se nombró al ministro del Ambiente como presidente colegiado. Estos subgrupos trabajaron entre julio del 2012 y febrero del 2013 atendiendo situaciones de urgencia y formulando propuestas a corto, mediano y largo plazo. En abril el subgrupo de medioambiente entregó el Informe Integrado de Monitoreo Ambiental

Participativo de Espinar, en el que se determina la existencia de contaminación. Cabe recalcar en este punto que dicho informe no determina al agente responsable de la contaminación. En junio se procedió a la aprobación del Informe de Monitoreo Ambiental. Dos meses después, la secretaria técnica de la mesa de diálogo aprobó el informe final y lo elevó a la presidencia colegiada. El 2 de diciembre la presidencia colegiada ratificó el informe, el cual, entre otras cosas, incluía un Plan de Acción Ambiental y Sanitario y un Plan de Inversiones. Finalmente, se conformaron los comités de gestión y seguimiento para cada uno de estos planes, teniendo un funcionamiento regular a partir de enero del 2014 (Oxfam y CooperAcción, 2014: 5-6).

LA PROVINCIA DE ESPINAR EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

¿Qué efectos ha tenido en la provincia esta historia de desencuentros con la minería? Habría que comenzar señalando que la principal actividad económica de la provincia de Espinar continúa siendo la ganadería, pues es la actividad que genera mayor empleo y por ende mayores ingresos a las familias. Según una encuesta realizada por Xstrata Tintaya, el 91.9% de la población señaló que contaba con algún tipo de ganado. Los principales productos derivados de esta actividad son: la carne de ovino (51.2%), de res (24.2%), leche (5.9%) y queso (2.9%). Las carnes se destinan tanto para el consumo familiar como para la venta, mientras que la producción de leche y queso sigue siendo (como en 1994) orientada principalmente al autoconsumo. Según la referida encuesta, la mayoría consideraba que el apoyo en capacitación técnica agrícola y ganadera que recibían las comunidades era muy limitado y que sus productos eran de baja calidad, por lo que sus ingresos eran mínimos[3].

En dicha encuesta también se encontró que los principales problemas de las comunidades ganaderas eran las enfermedades ganaderas (64.3%), la carencia de pastos (10.8%) y la escasez de agua (8.1%), seguidos de la contaminación del agua y suelos (4.8%), el cambio climático (3%) y los desechos originados por la minería y la falta de pastos mejorados (con menos del 2% en ambos casos).

Lo que se recoge de la conversación con la población, tanto en la ciudad de Yauri como en los centros poblados y las comunidades, es la impresión de que la relación de las sucesivas empresas mineras (estatales y privadas) con las comunidades no ha sido buena a lo largo de la historia. La posición de la empresa minera fue no dialogar con las comunidades, sino obligarlas a vender sus tierras bajo amenaza de servidumbre minera. En ese sentido, la mesa de diálogo facilitó la relación y mejoró la confianza, aunque su trabajo se limitó a solo 5 comunidades de 68: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancane, Huano Huano y Alto Huarca. Los procesos posteriores, acompañados de conflictos, no han dejado mejores resultados.

En este punto, vale la pena reseñar la situación en la que se encuentra cada una de las comunidades afectadas.

Comunidad Campesina Tintaya Marquiri. Esta es la primera comunidad de la zona a la que el Estado expropió tierras para la actividad minera. En 1982 le expropiaron 2368 hectáreas, siendo esta, en ese entonces, un anexo de la comunidad Antaycama, de la que se separó en 1991. En 1996, BHP Tintaya le compró otras 1263 hectáreas, quedando casi sin tierras. Hoy sus pobladores han sido reubicados por la minera, quedándoles solo 120 hectáreas, viviendo actualmente en el centro poblado de Tintaya Marquiri, que se encuentra en proceso de urbanización, siendo la única comunidad del ámbito de influencia de la minera que cuenta con estos servicios.

Comunidad Campesina Alto Huarca. Fundada en 1928, fue la segunda comunidad en ser expropiada. Dispone de 12 250.7 hectáreas, donde viven 206 familias y 731 habitantes, de los cuales 419 ya fueron reubicados en la ciudad. Gran parte de sus pobladores residen en el barrio Pampa Huarca, en el sector de Santa Rosa, zona urbana de Espinar. Mantiene centros educativos de nivel primario en Alto Huarca y en Cala Cala. Al igual que Tintaya Marquiri, es una comunidad que se está desestructurando (Decoster *et al.*, 2004).

Comunidad Campesina Alto Huancané. Esta comunidad también fue anexo de de la Comunidad Antaycama, de la cual se separó en 1998. Fue desmembrada por el proceso de expropiación. Cuenta

con 3280 hectáreas de territorio comunal, 270 comuneros empadronados y 1312 habitantes. Sus autoridades comunales prefieren evitar el enfrentamiento con la empresa minera en pos de algunos proyectos favorables. En su centro poblado funciona una escuela primaria.

Comunidad Campesina de Huano Huano. Compuesta de 404 familias empadronadas, las cuales ocupan 381 viviendas dispersas en 8040.5 hectáreas, tiene una población total de 1963 habitantes. Cuenta con tres centros de educación inicial y primaria (en Huano Huano, Pacopata y Alto Huano Huano), y no tienen electricidad, agua, alcantarillado, ni posta médica.

Comunidad Campesina de Bajo Huancané. Al igual que Alto Huancané y Tintaya Marquiri, fue anexo de Antaycama, de la cual se separó en 1982. Abarca 3256 hectáreas de territorio comunal y tienen una población de 200 empadronados y 1215 habitantes. Cuenta con una escuela primaria en el sector Pararani. Entre los principales ríos que atraviesan la comunidad están el río Salado, el río Ccocareta, el río Alto Rancho y el río Kaquenkura. Como Tintaya Marquiri, también está presente en la mesa de diálogo.

Comunidad Campesina de Huisa. A pesar de que esta comunidad fuera dividida en dos por el asentamiento minero Antapacay, fue incorporada a la mesa de diálogo el 2006. Cuenta con 75 empadronados y 425 habitantes en 381 viviendas dispersas en sus 3000 hectáreas. No tienen agua potable sino riachuelos o puquios de agua. Tampoco tiene servicios higiénicos ni posta, por lo que frente a una emergencia médica acuden hasta Pallpata o Yauri, o recurren a la medicina tradicional.

En los años recientes, desde la subscripción del convenio marco en adelante, los principales actores sociopolíticos han sido, principalmente, la Municipalidad Provincial de Espinar, el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE), la Federación Unificada de Campesinos de la Provincia de Espinar (FUCAE) y la Asociación de Urbanizaciones Populares de Espinar (AUPE).

> La posición de la empresa minera fue no dialogar con las comunidades, sino obligarlas a vender sus tierras bajo amenaza de servidumbre minera. En ese sentido, la mesa de diálogo facilitó la relación y mejoró la confianza.

La Municipalidad Provincial de Espinar, liderada por el alcalde de turno, ha aportado el equipo técnico en los procesos de negociación. El FUDIE, que se reactiva cada vez que se agudiza el conflicto minero, ha tenido un rol determinante sobre todo en las movilizaciones, recuperando fuerza recientemente con la protesta por la realización de Majes-Siguas II[4], bajo la bandera "que no se lleven al agua de Espinar". Cabe resaltar que el FUDIE cuestiona el convenio marco por los temas ambiental, laboral y de transporte, exigiendo su reformulación. La FUCAE, fundada el 17 de septiembre de 1980, al 2015 aglutina 74 comunidades campesinas de la provincia de Espinar y es base principal de la Confederación Campesina del Perú (CCP). En 1987, la FUCAE fue defensora y vocera de las comunidades, apoyó las movilizaciones sociales y logró alianzas efectivas con organizaciones representativas de primer nivel. Hoy ha perdido representatividad, reduciéndose a actividades de asesoría local a las comunidades. La AUPE, organización representativa de los barrios de la ciudad, ha ganado importancia en la medida en que la ciudad ha crecido, por lo que sus demandas han tenido y tienen cada vez más importancia al interior de las negociaciones.

DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN: LECCIONES DE UN PROCESO INACABADO

Líneas arriba se ha presentado una síntesis de la historia de los desencuentros entre las comunidades campesinas y las empresas mineras. Lo peculiar de esta historia en Espinar es que, a pesar de la intensidad de los conflictos, en ningún momento han dejado de existir espacios de diálogo y negociación.

La llamada "mesa de diálogo" ha sido el espacio privilegiado de dicho proceso, el cual se puede diferenciar hasta seis fases como lo ha resumido un estudio realizado por IICAC – FonDG en el año 2011 en su documento denominado: Estudio de Caso: Fondo de Minero Regional y Local Tintaya (IICA-FondDG):

1. La formulación del reclamo. A fines de los noventa, siendo Oscar Mollohuanca alcalde de Espinar, se pidió a la ONG OXFAM investigar los efectos de las operaciones de la empresa en base a los reclamos de las comunidades. Con esto se consiguió equilibrar en algo las relaciones entre la empresa y las comunidades, respondiendo adecuadamente al escenario del conflicto y haciendo seguimiento a los avances realizados en materia de los limitados compromisos previos. Paulatinamente se construyó una agenda en la medida en que evolucionaba la relación. En noviembre del 2000, tras completar un sólido expediente, se solicitó a la *ombudsman* ("defensor del pueblo") minera del Oxfam Community Aid Abroad, Ingrid McDonald, asumir el caso Tintaya ante la sede central de BHP Billiton, en Australia. Finalmente el caso Tintaya fue incluido en el Informe Anual de la Oficina del Ombudsman de la Minería 2001.

2. La presión hasta lograr la apertura del diálogo. En noviembre y diciembre del 2001, la *ombudsman* visitó las comunidades afectadas por la mina en Tintaya para realizar una indagación sobre el terreno. El 10 de diciembre del 2001 se realizó la primera reunión entre las partes en Espinar, para "afrontar de manera conjunta y participativa los problemas existentes y buscar solución a los problemas sociales" (Xstrata Tintaya, 2001). El 6 de febrero del 2002 se desarrolló la segunda reunión y se instaló oficialmente la mesa de diálogo.

3. Fase de acercamiento de los actores y generación de lazos de confianza. El proceso de negociación llevó cerca de dos años y en ese lapso se consiguió estabilizar el funcionamiento de la mesa de diálogo y crear comisiones de trabajo que permitieran avanzar de manera ordenada y rápida. Aun así la institucionalidad de la mesa de dialogo aún era débil, sus acuerdos se dilataban y al final no se implementaban.

4. Fase de constitución y trabajo de las comisiones. Para destrabar esto se procedió a constituir cuatro comisiones de trabajo (7 de junio del 2002): tierras, Derechos Humanos, medioambiente y desarrollo sostenible. Además, para poner en marcha los acuerdos, se formó una quinta comisión de coordinación y seguimiento:

> *Para vigilar los avances de la propia Mesa y sus comisiones de trabajo, se creó una Comisión de Coordinación y Seguimiento, la cual (...) tenía la facultad de convocar a sesiones, proponer agenda y en general orientar y dar impulso al proceso de diálogo*[5] .

5. Firma del acuerdo. El 3 de setiembre del 2003 se firmó el convenio marco. Según Xstrata Tintaya, dicho convenio establecía "un vínculo formal de comunicación, consulta y participación entre la sociedad civil y la empresa privada para impulsar el desarrollo sostenible del área de influencia". Si bien en el documento se especificó que "BHP BILLITON, se compromete a cumplir en todos sus extremos los acuerdos que tome la Mesa de Diálogo en las cuatro comisiones de trabajo", esto no fue así. Por ello, el 21 de diciembre del 2004 se firmó el Acuerdo de Consolidación de Avances del Proceso de la Mesa de Diálogo. Antes de llegar a dicho acuerdo se dieron diversos pasos: (1) propuesta y discusión en la comisión de coordinación y seguimiento; (2) talleres para analizar cada uno de los puntos e incorporar las correcciones necesarias; y (3) presentación y aprobación del texto en asambleas generales en cada una de las cinco comunidades. Todo esto entre noviembre y diciembre del 2004.

6. Implementación de los proyectos y sostenimiento de la mesa. La implementación propiamente dicha de los acuerdos no tendría lugar sino hasta después del conflicto de mayo del 2005. En el último tramo de la existencia de la mesa de diálogo, esta "evolucionó de un mecanismo de resolución de conflictos a una Mesa de Desarrollo" (Xstrata Copper, 2010: 51), "(...) participando directamente en el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan al desarrollo local y fortalezcan las capacidades de las personas" (Fundación Tintaya, 2010:3), en que las comunidades proponían los proyectos priorizados en sus diversos talleres, realizados muchas veces con apoyo y asesoramiento de la empresa.

DEL CONVENIO MARCO DEL 2003 A LAS NEGOCIACIONES PARA SU REFORMULACIÓN (2011-¿?)

Tal como se ha señalado previamente, el 3 de setiembre del 2003 se suscribió el convenio marco como un mecanismo de diálogo entre las comunidades, las autoridades, la sociedad civil y BHP Billiton Tintaya, con el objetivo de establecer una herramienta efectiva en la lucha contra la pobreza que permita la convivencia pacífica de la empresa con las comunidades de su entorno dentro de una visión conjunta de desarrollo que pondera el modelo participativo en la decisión y ejecución de los proyectos.

Dicho convenio incluía dos instancias representativas: por un lado el Comité de Concertación, conformado por un representante de cada una de las 37 organizaciones sociales y/o instituciones participantes, y por otro, el Comité de Gestión, conformado por un representante de los alcaldes distritales, un representante de Xstrata Tintaya S.A., uno de la cuenca del río Salado y otro de la cuenca del río Cañipía, así como sendos representantes de la FUCAE, el FUDIE y la AUPE. Este Comité de Gestión lo presidía el Alcalde Provincial de Espinar. En el convenio la empresa minera se comprometía a entregar hasta el 3% de las utilidades antes de impuestos para el desarrollo de proyectos de interés social, los cuales eran propuestos por los interesados y evaluados por el mencionado Comité de Gestión.

Apenas dos años después de la subscripción del convenio marco empezaron los primeros reclamos pidiendo su reformulación. Esto se intensificó con el ingreso de nuevas autoridades municipales en el año 2011. A partir de ese año se dio un recrudecimiento de la tensión en el seno del Comité de Gestión del Convenio Marco, polarizado entre la facción que lideraba el Alcalde Provincial de Espinar, junto a los representantes del FUDIE, el SUTEP y la FUCAE, que lograban sumar cuatro votos, y de otra parte la facción a fin a la empresa minera que estaba integrado por los representantes de la microcuenca del río Cañipía y los de la cuenca del río Salado, y obviamente por el representante de la empresa, que juntos sumaban tres votos, donde el representante de los alcaldes distritales no tenía una posición definida sobre a qué facción pertenecer.

Apenas dos años después de la subscripción del convenio marco empezaron los primeros reclamos pidiendo su reformulación. Esto se intensificó con el ingreso de nuevas autoridades municipales en el año 2011.

Los aspectos sustanciales de la reformulación consistían en:

- El incremento del monto que entregaba la empresa: del 3% de las utilidades antes de impuestos se pedía que pase al 30%, en una primera versión, o al 15%, o a "algo", en versiones posteriores.
- La generación de puestos de trabajo para los espinarenses, incrementándolos de 70% a 80%.
- La dinamización del mercado interno a través las compras de productos de la provicnia en Espinar.
- La administración de los aportes y de la ejecución de los mismos a través de los proyectos aprobados sin la participación directa de la empresa minera.

El 28 de noviembre del 2011 la Municipalidad Provincial de Espinar remitió a Xstrata Tintaya la propuesta de reformulación del convenio marco consensuado con las organizaciones sociales de base. En los meses siguientes se frustraron varias reuniones entre los representantes de la empresa y los representantes de la Municipalidad Provincia de Espinar, polarizándose las opiniones en favor y en contra en torno a la reformulación del convenio, poniendo en riesgo la licencia social de la empresa. Esta, por su parte, respondió individualizando sus acuerdos con las municipalidades distritales, restándole autoridad y poder al alcalde provincial. Es así que los representantes de la empresa minera dejan de asistir las reuniones del Comité de Gestión del Convenio Marco, poniendo en riesgo lo avanzado. Con estos antecedentes es que se desencadena el conflicto social de mayo del 2012.

Los violentos hechos de mayo del 2012 llevaron al gobierno nacional, mediante Resolución Ministerial n° 164-2012-PCM, a disponer de la conformación de un grupo de trabajo denominado: "Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socio-ambiental existente en la provincia de Espinar". Esta mesa de diálogo estuvo conformada por representantes de los ministerios del Ambiente, de Agricultura, de Salud, de Energía y Minas, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Gobierno Regional del Cusco, la Municipalidad Provincial de Espinar, las municipalidades distritales, las organizaciones sociales de la provincia de Espinar (que incluía las comunidades campesinas afectadas por la minería) y, finalmente, por un representante de la empresa Xstrata Tintaya. El ministro del Ambiente fue designado presidente de este grupo de trabajo.

A través de la precitada resolución se asignaba a este grupo de trabajo el objetivo de fomentar el diálogo entre Estado, comunidades y empresa en relación al problema socioambiental de la provincia, para juntos buscar alternativas de solución. Bajo esa misma resolución se creó también una secretaría técnica encargada de hacer el reglamento para la celebración de las sesiones de trabajo, de convocar a las reuniones y de ejecutar los acuerdos tomados. Dicha secretaría estuvo conformada inicialmente por entidades del gobierno nacional, regional y local. Luego se sumaron un representante de las organizaciones sociales de Espinar y uno de la empresa Xstrata Tintaya. Así, y para facilitar el trabajo, se crearon tres subgrupos de trabajo:

- De medioambiente: para proponer y desarrollar un Plan Integrado de Intervención Sanitaria y Ambiental en la provincia de Espinar, coordinado por el Ministerio del Ambiente.
- De responsabilidad social: para identificar, proponer e impulsar un conjunto de medidas que propicien la mejora de la calidad de vida de la población de la provincia de Espinar, en especial de las poblaciones que se ubican en los ámbitos de influencia de los proyectos mineros, coordinado por el Ministerio de Energía y Minas.
- De desarrollo y producción: con el objetivo de identificar, proponer e impulsar medidas para mejorar el desarrollo y las actividades productivas en la provincia de Espinar, coordinado por el Gobierno Regional del Cusco y el Ministerio de Agricultura y Riego.

Finalmente, la "Mesa de Diálogo para solucionar la problemática socio-ambiental existente en la provincia de Espinar" funcionó durante de 18 meses. En ese tiempo se acordó la elaboración de un informe final y un proyecto de plan de acción de mediano y largo plazo para asegurar el cumplimiento del equilibrio sanitario y ambiental en la provincia. Dichos documentos fueron presentados al titular del presidente de la mesa de diálogo en las oficinas administrativas del Ministerio del Ambiente, en la ciudad de Lima, los cuales, según parece, seguirán allí hasta que un nuevo conflicto obligue a implementar al menos algunos de los acuerdos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde sus inicios, la actividad minera en Espinar estuvo marcada por compromisos no cumplidos, lo que ha ido generando una constante desconfianza en la población. Sucesivos conflictos sociales han culminado con la instalación de espacios de dialogo que al final han terminado diluyéndose en compromisos de carácter general y declarativo.

Así como la actividad minera ha pasado de mano en mano entre diferentes compañías, lo mismo ha ocurrido con el liderazgo social y político en la provincia de Espinar. Esto no ha contribuido a consolidar un espacio de debate más profundo sobre los impactos de la minería en la provincia, apuntando a hacer sostenibles sus beneficios y amortiguar los efectos negativos, promoviendo un desarrollo sustentable. Queda siempre pendiente la pregunta de si en algún momento se tomará la decisión más responsable sobre los impactos sociales y ambientales que deja la minería, y cuáles serían las medidas concretas a implementar. Caso contrario seguiremos agudizando la crisis social por el impacto de actividades extractivas irresponsables. De hecho, hubo oportunidades que no debieron desperdiciarse para finalmente ponerse de acuerdo en una convivencia responsable entre la actividad minera con responsabilidad social y ambiental, por un lado, y el desarrollo sostenible del territorio afectado por los impactos de la minería, por otro. Estas oportunidades se dieron cuando se vivían los años del *boom* minero a consecuencia de

los altos precios de los minerales. Cabe preguntarse si estas volverán a presentarse en los años de incertidumbre económica mundial que se avecinan.

Por otro lado, no debemos dejar de mencionar que la ciudad de Espinar, y esto tiene impacto en toda la población de la provincia, es una ciudad cada vez más cara. La actividad minera, así como el hecho de formar parte de un corredor minero más amplio, incide en los precios de todos los productos. Con ello se afecta gravemente el nivel de vida de las poblaciones que no viven de la minería, que son la mayoría. La brecha social se amplía cotidianamente, lo que hace más urgente ejecutar planes y proyectos que apunten al desarrollo integral y sustentable de la provincia, con incidencia en la actividad agropecuaria.

NOTAS)

[1] Ayawira, Aya = muerto y Wira = cebo; Hatun = grande y K'ana = Trenzado; Qanchi = siete; De Qawana = Mirador.

[2] El 4 de noviembre de 1780, celebrado hoy como el Día de la Identidad Nacional y Aniversario de la Región Puno, el cacique de Pampamarca, Tungasuca y Surimana, Túpac Amaru II, se levantó contra los excesos y la mala administración colonial española. Tras varias batallas, el 18 de mayo de 1781 fue descuartizado y decapitado luego de presenciar la ejecución de toda su familia. Túpac Amaru II ha sido proclamado precursor de la independencia del Perú y su movimiento sigue inspirando a otros movimientos sociales y políticos en toda América. Túpac Amaru II era descendiente, por madre, del último inca, Túpac Amaru I, quien fuera ejecutado en la plaza del Cuzco en 1572 por orden del virrey Toledo. Fue tan vasta la influencia de esta rebelión que abarcó otros departamentos del sur andino. En los manuscritos de la Biblioteca Nacional se encuentra evidencia de las medidas que tomó el clero de Caylloma, provincia de Arequipa, para pacificar a los indios rebelados, así como de las medidas tomadas en Buenos Aires, Chile, etc.

[3] Estudio de caso: Fondo de Minero Regional y Local Tintaya (IICA-FondDG). Pag. 7.

[4] El proyecto consiste en el represamiento y transvase de aguas de la cuenca del río Apurímac hacia la vertiente occidental de los Andes con el objetivo de irrigar las pampas de Majes en el departamento de Arequipa.

[5] CooperAcción. *Informe de Conflictos Mineros*.

BIBLIOGRAFÍA

Cama Ttito, Máximo
2003. *Ritos de competición en los Andes: luchas y contiendas en el Cuzco*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 130 p.

Caritas
1999. *Diagnóstico: "Seguridad Alimentaria en la Provincia de Espinar"*.

Carrió de la Vandera, Antonio (Concolorcorvo)
1985. *El Lazarillo de ciegos caminantes desde Buenos Aires hasta Lima*. Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina. 255 p.

Cieza de León, Pedro
1553. *Crónica del Perú*. Madrid: Calpe. 416 p.

Decoster, Jean-Jacques *et al.*
2004. *Gobernanza ambiental y territorial en comunidades afectadas por la explotación minera: la experiencia de las comunidades campesinas de la provincia de Espinar*. Cusco: Asociación Kuraka. 98 p.

Estermann, Josef
2006. *Filosofía andina: sabiduría indígena para un mundo nuevo*. La Paz: Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología. 414 p.

Estudio de Caso: Fondo de Minero Regional y Local Tintaya (IICA-FondDG). 2011. 108 p.

Fundación Tintaya
2010. *Memoria Anual 2010*. 64 p.

Gootenberg, Paul
1995. *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 46 p.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
1993. *Censos Nacionales 1993 IX de Pobación y IV de Vivienda*. Lima: INEI.

Mörner, Magnus
1978. *Perfil de la sociedad rural del Cusco a fines de la Colonia*. Lima: Universidad del Pacífico. 186 p.

Muñoz, Ismael
2009. *Acción colectiva, desigualdad y conflicto en la sociedad peruana: Una aproximación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – PUCP. 124 p. Disponible en: goo.gl/M76ORf

Oxfam y CooperAcción
2014. *Mesa de Diálogo en la Provincia de Espinar. Cusco 2012-2014*. Lima: Oxfam – CooperAcción. 12 p. Disponible en: goo.gl/1pDtlE

Xstrata Copper
2010. *Informe de Sostenibilidad 2010*. Lima: Xstrata Copper - División Sur del Perú. 80 p.

Xstrata Tintaya S.A
2001. *Área de Comunicación: Mesa de Diálogo y sus comunidades vecinas*. Revisado por Oxfam América – CooperAcción – Presidentes de comunidades y CORECAMI.

ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS FRENTE A LA POLÍTICA EXTRACTIVA EN BOLIVIA

EDWIN ARMATA BALCAZAR
IMAS – IHEID. PROGRAMA NINA.
khana_willka@yahoo.com

WALTER LIMACHE ORELLANA
ESTUDIOS EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN Y FILOSOFÍA.
IMAS – IHEID. PROGRAMA NINA.
wlimache@hotmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

Este trabajo presentará cuatro experiencias de naciones y pueblos indígenas de Bolivia en la defensa de sus derechos colectivos, de territorio, agua y medioambiente: 1) la Octava Marcha en defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), 2) la construcción colectiva del Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida, 3) la aplicación de la justicia indígena para defender el territorio frente a un empresario minero y 4) la Autonomía Indígena Guaraní de Charagua y su propuesta de estatuto autonómico.

Cabe recalcar que estas cuatro estrategias de lucha y resistencia modificaron la estructura normativa y jurídica del país.

This work presents four experiencies from nations and indigenous peoples in Bolivia focused on the defense of their collective rights, territories, water and envrionment: 1) the Eight March in defense of Indigenous Territory and the National Park Isidoro Sécure (TIPNIS), 2) the collective construction of the draft law Ley Marco Agua para la Vida, 3) the implementation of indigenous justice in order to defend the territory from a mining company and 4) the Autonomía Indígena Guaraní de Charagua and its proposal of an autonomous statute.

These strategies to fight and resist modified the normative and legal structure of the country.

INTRODUCCIÓN

En Bolivia, los pueblos y naciones Indígenas Originarios Campesinos (IOC), por medio de sus organizaciones naturales –ante la amenaza de actividades extractivas, proyectos o políticas estatales atentatorias a la vida–, diseñaron e implementaron diversas estrategias para la defensa de sus territorios, lugares donde existe una riqueza inconmensurable de culturas, biodiversidad y de recursos naturales no renovables. En otras palabras, los pueblos y naciones IOC han diseñado estrategias para defender y proteger la vida.

Partiendo desde el contexto constitucional y normativo boliviano, en el presente trabajo se compartirán las experiencias de defensa de territorio, agua, medioambiente y de derechos colectivos de cuatro naciones y pueblos IOC: 1) la Octava Marcha en defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), 2) la construcción colectiva del Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida, 3) la aplicación de la justicia indígena para defender el territorio frente a un empresario minero y 4) la Autonomía Indígena Guaraní de Charagua y su propuesta de estatuto autonómico.

Cabe recalcar que estas experiencias recogen la diversidad de pueblos y naciones que conviven en Bolivia, que van desde la Amazonía, el altiplano, los valles hasta el Chaco.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO Y NORMATIVA NACIONAL

La Constitución Política del Estado de Bolivia (CPE), promulgada el 2009 como fruto del intenso proceso de participación social en su demanda, diseño, redacción y aprobación, contiene los principios de un nuevo Estado, de una sociedad inclusiva, justa y equitativa, que valora la vida por encima de la economía extractiva.

Entre los principales elementos del Estado plurinacional caben mencionar:

a) El agua como derecho fundamentalísimo (art. 373, CPE), priorizándose el uso de ella para la vida, es decir, para el consumo humano, la producción de alimentos y la regeneración de la Madre Tierra, por encima del uso industrial del líquido elemento (art. 374, CPE).

b) Los recursos naturales son propiedad y dominio directo del pueblo boliviano, correspondiéndole al Estado la administración de los mismos (art. 349. I, CPE), priorizando la conservación, protección y aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad (art. 342, CPE).

c) La imprescriptibilidad de los delitos ambientales (art. 347. I, CPE) y su correspondiente sanción civil, penal y administrativa por el incumplimiento de las normas de protección del medioambiente (art. 345, CPE).

d) El reconocimiento de las áreas protegidas como bien común, patrimonio natural y cultural (art. 385. I, CPE). La gestión compartida de las áreas protegidas entre el Estado y los pueblos indígenas originarios campesinos que habitan en dichas áreas (art. 385. II, CPE).

e) La amplia participación de la sociedad civil en el ejercicio del control social para el diseño de políticas públicas, la construcción colectiva de leyes, la gestión ambiental y el control de las entidades autónomas y empresas públicas o privadas que administren recursos económicos del Estado (arts. 241-242, CPE).

f) Los derechos de los pueblos indígenas (arts. 30-32, CPE): la preexistencia, el ejercicio de la libre determinación, el derecho al territorio, la titulación colectiva de la tierra, la autonomía, el ejercicio de la justicia propia, el derecho a la consulta previa y a la participación en los beneficios por la explotación de recursos naturales no renovables (art. 352, CPE).

Sin embargo, y a pesar de lo que dice la Constitución boliviana, la normativa promulgada y las políticas implementadas por el gobierno de Evo Morales (2009-2015), se atenta contra la misma CPE y los derechos de los pueblos indígenas (Armata, 2014: 19-22), beneficiando a los sectores mineros, hidrocarburíferos y agroindustriales. He aquí algunos ejemplos:

a) Primacía del derecho minero e hidrocarburífero sobre los derechos colectivos y privados: reconocimiento de derechos de uso sobre cualquier recurso natural existente en el área de aprovechamiento minero (art. 107, ley n° 535); se autoriza el cambio de uso de agua para la explotación minera (art. 111, ley n° 535).

b) Todo el territorio nacional se constituye en área para actividades mineras e hidrocarburíferas, autorizándose también la exploración y explotación en territorios indígenas, parques nacionales, áreas protegidas y áreas forestales (art. 220, ley n° 535; arts. 1-2, Decreto Supremo n° 2366), incluso en lagos, cementerios y lugares arqueológicos (art. 93 V, ley n° 535).

c) Caricaturización del derecho a la consulta previa, libre e informada. El Estado no consultará en las etapas de prospección ni exploración (art. 207. II, ley n° 535). La consulta previa se reduce a tres reuniones informativas orientadas a convencer para que la comunidad o pueblo indígena apruebe la implementación de la actividad, obra o proyecto (art. 211. II-IX, ley n° 535; art. 2, Decreto Supremo n° 2298). Si el pueblo indígena no aceptase la consulta previa o no se llegase a acuerdos, los ministros de minería o hidrocarburos emitirán una Resolución Administrativa autorizando la implementación de la actividad, obra o proyecto (art. 215, ley n° 535; art. 3. II. Decreto Supremo n° 2298).

d) Criminalización de la defensa del territorio y del derecho a la protesta. Cualquier acción, movilización o bloqueo que se organice para impedir el inicio o para suspender actividades de explotación minera (art. 99. I, ley n° 535) será reprimida con el auxilio de la fuerza pública (art. 100, ley n° 535); los dirigentes responsables de convocar a la movilización deberán resarcir daños y perjuicios al titular de derechos mineros, además de ser sancionados con la privación de libertad de cuatro a ocho años (art. 1, ley n° 367).

Sin embargo, pese a la adversa normativa y políticas implementadas desde el nivel central del Estado, los pueblos indígenas y sus organizaciones continúan con la lucha por la defensa del territorio y la vida. A continuación presentaremos algunas experiencias de esa lucha.

ESTRATEGIAS DE RESISTENCIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LA POLÍTICA EXTRACTIVA EN BOLIVIA

Desde la promulgación de la CPE el 2009, son diversas las estrategias desarrolladas por los pueblos indígenas para la defensa de sus territorios, los recursos naturales, la biodiversidad y los derechos colectivos. Estas van desde la movilización organizada, la elaboración participativa de proyectos de leyes nacionales, la aplicación de la justicia indígena, hasta la construcción de autonomías indígenas.

Los pueblos indígenas y la Octava Marcha Indígena en defensa del TIPNIS

En Bolivia, las marchas de los pueblos indígenas se han constituido como una estrategia política para defender reivindicaciones sectoriales y abrir espacios institucionales en el Estado, con el fin de proteger sus derechos colectivos.

La principal característica de la Octava Marcha Indígena del 2011 es que se desarrolló en el escenario político del Estado plurinacional, es decir, en una nueva institucionalidad estatal que tendría que ser favorable a los pueblos indígenas. Sin embargo, dichas movilizaciones sufrieron una dura arremetida gubernamental, desde la descalificación de sus demandas y persecución de sus principales dirigentes, hasta la brutal intervención policial en la población de Chaparina, Departamento del Beni, el 25 de septiembre del 2011.

Antecedentes

El Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), ubicado entre los departamentos de Cochabamba y Beni, tiene doble carácter jurídico: es un territorio indígena con título colectivo y es un parque nacional. El año 2009, Evo Morales entregó el título de propiedad colectiva del territorio, denominado Tierra Comunitaria de Origen (TCO)[1], a

los pueblos indígenas Yuracaré, Chimán y Moxeños del TIPNIS.

Sin ningún tipo de participación de los dueños jurídicos del TIPNIS, el 22 de septiembre del 2006, Evo Morales promulgó la ley nº 3477, declarando prioridad nacional y departamental la "elaboración del Estudio a Diseño Final y construcción del tramo carretero Villa Tunari - San Ignacio de Moxos" (art. 1, ley n° 3477). Dicho diseño establecía atravesar por el medio del territorio del TIPNIS. Posteriormente, mediante la ley nº 005, del 7 de abril del 2010, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó el protocolo de financiamiento suscrito entre el Estado boliviano y la República Federativa del Brasil para la construcción de la mencionada carretera.

> La principal característica de la Octava Marcha Indígena del 2011 es que se desarrolló en el escenario político del Estado plurinacional.

El TIPNIS tiene una extensión de 1.2 millones de hectáreas, siendo una de las zonas más ricas de biodiversidad de Bolivia. En el TIPNIS existen 108 especies de mamíferos, más de 470 especies de aves, 39 tipos de reptiles, 53 especies de anfibios y 188 clases de peces, además de mamíferos nadadores como el bufeo y el delfín rosado. La construcción de la carretera mencionada implicaría daños irreparables al ecosistema y a las formas organizativas y culturales de las comunidades Yuracaré, Chimán y Moxeñas que viven en el TIPNIS[2].

Octava Marcha Indígena: "En defensa del TIPNIS, los territorios, la vida, la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia"

Frente a la inminente amenaza contra la vida y el territorio, y debido a la negativa del Gobierno por establecer el diálogo con los pueblos indígenas habitantes de la zona, la organización natural del TIPNIS, denominada Sub Central, buscó el respaldo de su organización matriz, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), y de la organización matriz de pueblos indígenas de tierras altas, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ).

Dichas organizaciones convocaron a la Octava Marcha Indígena como estrategia para defender el TIPNIS. Así, el 15 de agosto del 2011 partieron 700 personas de la ciudad de Trinidad, departamento del Beni, rumbo a la sede de Gobierno, distante a 650 kilómetros. La principal demanda: exigir al Gobierno que la carretera no pase por medio del TIPNIS y no se afecte a los pueblos Chimán, Yuracaré y Mojeño Trinitario.

La marcha tuvo el respaldo de diversas organizaciones, urbanas y rurales, y de instituciones nacionales e internacionales, lo que obligó al Gobierno a dialogar con los pueblos indígenas movilizados. Finalmente dicho diálogo no prosperó pues el Gobierno no aceptaba la principal demanda: "la carretera pasa sí o sí por medio del parque, no hay alternativas" (citando a Evo Morales en Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático, 2013: 63).

El 19 de octubre, después de 65 días de caminata, soportando hambre, sed, represión policial y con el dolor de tres hermanos fallecidos, la Octava Marcha Indígena, con más de 3000 indígenas, arribó a la ciudad de La Paz. Pese a la violenta oposición de la Policía, la marcha ingresó a la Plaza Murillo para realizar una vigilia, mientras que el presidente Morales se dignaba recibir a los dirigentes indígenas.

Ley nº 180: Ley de protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure - TIPNIS

Obligado por el masivo respaldo de diversas organizaciones urbanas y rurales de Bolivia a favor de la protección del TIPNIS, el 24 de octubre del 2011 Evo Morales promulgó la ley nº 180 que suspendía la construcción de la carretera por medio del parque: "Se dispone que la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, como cualquier otra, no atravesará el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure - TIPNIS" (art. 3, ley n° 180).

Además, la movilización indígena logró que al TIPNIS se le declare "patrimonio sociocultural y natural, zona de preservación ecológica, reproducción histórica y hábitat de los pueblos indígenas Chimán, Yuracaré

y Mojeño-Trinitario, cuya protección y conservación son de interés primordial del Estado Plurinacional de Bolivia" (art. 1, ley n° 180).

De esta manera, la Octava Marcha Indígena obtuvo la atención de la principal demanda planteada en la movilización: no construir una carretera por medio del TIPNIS. Aun así, las amenazas contra el parque nacional se mantienen: el 2012 el Gobierno promulgó la ley nº 222 para realizar una "consulta previa" sobre la intangibilidad del TIPNIS, mientras que este año el presidente Morales, respaldado por las gobernaciones de Cochabamba y Beni, ha vuelto a impulsar la construcción de la carretera.

Elaboración participativa del Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida (2009-2012)

Antecedentes históricos

En 1998 se conoce el proyecto de ley de aguas del gobierno de Hugo Banzer, denominado Ley del Recurso Hídrico, cuya esencia concibe al agua como una mercancía y, por lo tanto, susceptible a privatizarse. Dicho proyecto de ley fue rechazado contundentemente por las organizaciones IOC con argumentos sostenibles jurídica, técnica y políticamente, lográndose con ello su retiro del Congreso Nacional. Luego se inició la elaboración de un proyecto de ley de agua denominado Ley del agua como bien social, que se constituyó en el origen del Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida.

El año 2000 la denominada Guerra del agua puso de manifiesto la ausencia de una legislación del agua que expresara efectivamente los derechos e intereses de los sectores relacionados con el consumo humano y la producción agropecuaria, quienes a punta de movilizaciones derrotaron la intención recurrente de promover un régimen privatizador de los recursos hídricos.

En este momento histórico la demanda de una ley marco de agua fue aclamada por los movimientos sociales movilizados en la Guerra del agua, quienes defendían y exigían el derecho humano al agua, para consumo, seguridad alimentaria y conservación del medioambiente. La incorporación de 36 artículos en la ley de agua potable n° 2066, en el marco de las modificaciones a la ley n° 2029, fue una conquista que sentó las bases para la posterior aprobación de la Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal (ley n° 2878). Estas dos leyes se constituyeron en fuentes jurídicas para la construcción del Régimen Especial de Recursos Hídricos, hoy vigente en la CPE, donde se reconoce el agua para la vida como derecho fundamentalísimo, cerrando toda posibilidad de privatización, sustituyendo el sistema de concesiones de agua por el de licencias, autorizaciones y registros.

El año 2000 la denominada Guerra del agua puso de manifiesto la ausencia de una legislación del agua que expresara efectivamente los derechos e intereses de los sectores relacionados con el consumo humano y la producción agropecuaria.

A partir del 2009 las organizaciones sociales del campo y la ciudad, particularmente las que trabajan el tema del agua, iniciaron un proceso de construcción de una ley de agua para todos que permita implementar la Constitución y sus avances. En este proceso se realizaron encuentros departamentales y orgánicos en diversas regiones del país, con el objetivo de recoger y elaborar propuestas desde las organizaciones sociales. Este recorrido concluyó con el Encuentro Nacional del Agua, realizado en enero del 2011 en la ciudad de La Paz, con la participación de 119 organizaciones. En dicho encuentro se consensuó y aprobó en plenaria la Propuesta Base de Ley de Agua, entregada a la ministra de Medio Ambiente y Agua y al presidente de la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Hasta hoy todo el esfuerzo realizado por las organizaciones indígenas y de regantes no ha sido reconocido por el Estado boliviano. El proyecto de ley no ha sido debatido en la Asamblea Legislativa Plurinacional argumentando que atenta contra los intereses del Gobierno central y los de sus aliados, como son las empresas mineras, hidrocarburíferas y el sector agroindustrial.

Principales contenidos del Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida

El Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida (PLMAV) se elaboró con tres objetivos: establecer normas para la gestión sustentable del recurso hídrico; regular los procesos susceptibles de afectar la calidad y cantidad del agua; y diseñar la nueva institucionalidad para la planificación y gestión del agua, "garantizando el cumplimiento del derecho fundamentalísimo del agua para la vida" (art. 1, PLMAV)

Gestión sustentable del agua

La gestión sustentable del agua está basada en los principios de agua para la vida, participación y control social, respeto de la autogestión social comunitaria y la prelación del uso del agua.

Según esta mirada, el agua se concibe como un recurso natural, elemental, finito, vulnerable y esencial para la vida. En ese sentido, es deber del Estado garantizar la preservación y conservación de los sistemas de vida, "la satisfacción de las necesidades de agua para consumo humano y los procesos productivos que garanticen la soberanía y seguridad alimentaria" (art. 4. 1, PLMAV).

Así tenemos que existen dos maneras de entender el uso del agua: el agua para la vida y el agua para los usos industriales. En el primer uso se encuentran el consumo humano y el doméstico, la producción de alimentos y la regeneración del medioambiente. Este tipo de uso no paga impuestos. En el segundo uso están las actividades industriales, mineras, hidrocarburíferas, la fabricación de gaseosas y otras bebidas. Este tipo de uso está sujeto a pago de impuestos.

Para cuidar el agua se hace necesaria la participación y el control social de la sociedad urbana y de los pueblos indígenas, en la "regulación, regularización, planificación, diseño, ejecución y control de políticas públicas, gestión integral de la cuenca hídrica" (art. 4. 4, PLMAV).

Así mismo, el Estado, en todas sus entidades territoriales autónomas, debe respetar la autogestión social comunitaria, es decir, las normas y procedimientos para el manejo y gestión sustentable del agua (art. 4. 5, PLMAV).

Regulación de procesos susceptibles de afectar la calidad y cantidad del agua

El PLMAV establece un régimen de derechos de agua donde el uso del agua para la vida se otorga mediante los registros y/o licencias, mientras que el uso industrial mediante el régimen de autorizaciones. En dicho proyecto también se establece que el Estado y la sociedad civil serán los responsables de velar por el cumplimiento de los condicionamientos, restricciones, plazos, revocabilidad, sanciones e infracciones según se trate de los usos del agua, ya sea para la vida o para el uso industrial.

> A partir del 2009 las organizaciones sociales del campo y la ciudad, particularmente las que trabajan el tema del agua, iniciaron un proceso de construcción de una ley de agua para todos que permita implementar la Constitución y sus avances.

Institucionalidad para la planificación y gestión del agua

Las organizaciones IOC y las organizaciones de regantes y sistemas de agua diseñaron un marco institucional abierto a la amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Para ello se planteó la conformación del Consejo Plurinacional del Agua (COPAGUA), entidad de deliberación y concertación social-estatal de políticas públicas, normas y planes. Esta institución, según el PLMAV, estará compuesta por representantes de organizaciones sociales y económicas, y por representantes estatales. De igual modo, en lo que respecta a las instancias departamentales, se conformará el Consejo Departamental del Agua (CODAGUA), los directorios de cuencas y de macrocuencas y el Servicio Nacional de Riego (SENARI), los que estarán abiertos a la participación directa de las organizaciones indígenas y de usuarios del agua.

Sindicato Agrario de Cahua Grande: aplicación de la justicia indígena en defensa del territorio (2010-2013)

Marco normativo para el ejercicio de la justicia Indígena Originario Campesina (IOC)

La CPE, enmarcada en la corriente del pluralismo jurídico, establece que la potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano (art. 178, CPE), reconociéndose en igualdad jerárquica y de condiciones tres jurisdicciones para impartir justicia: la ordinaria, la agroambiental y la indígena originaria campesina (art. 179, CPE).

Los postulados del pluralismo jurídico boliviano quedaron explicitados por la sentencia del Tribunal Constitucional Plurinacional –máxima instancia encargada de velar por la constitucionalidad de las normas promulgadas– al dictaminar que "se deben respetar las diferentes formas de producción normativa y de aplicación de las normas jurídicas, de donde se concluye que la pluralidad de sistemas jurídicos tiene igual reconocimiento constitucional, igual dignidad y jerarquía" (Tribunal Constitucional Plurinacional, 2014: 9). En ese sentido, respecto a las decisiones y resoluciones que provengan de la justicia indígena, toda autoridad pública o persona particular está en la obligación de acatar dichas decisiones (art. 192. I, CPE); incluso las autoridades indígenas pueden solicitar apoyo de los órganos competentes del Estado para el cumplimiento de sus resoluciones (art. 192. II, CPE).

La justicia indígena se ejerce teniendo en cuenta tres ámbitos de vigencia: el personal, el material y el territorial (art. 191, CPE). El ámbito personal toma en cuenta los vínculos personales de los sujetos con la comunidad indígena. En el ámbito material se encuentran los actos, hechos y conflictos que histórica y tradicionalmente resolvieron las naciones y pueblos indígenas aplicando sus saberes, normas y procedimientos propios. En el ámbito territorial se define dónde se realizaron los actos, hechos o conflictos que afecten a la nación o pueblo indígena, "o que surtan efectos en ella" (sentencia 0764/2014: 7).

Las personas encargadas de administrar justicia indígena son las autoridades o dirigentes de la comunidad, pueblo o nación indígena (art. 190. I, CPE). La administración de esa justicia debe respetar el "derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías" (CPE, art. 190. II) establecidos en la CPE. Es decir, la tortura, asesinatos o linchamientos cometidos por comunidades indígenas o poblaciones urbanas se consideran delitos y no son catalogadas como justicia indígena. La forma de aplicación de la justicia indígena se encuentra normada en los estatutos orgánicos y reglamentos internos de las comunidades, pueblos y naciones indígenas.

Para salvaguardar el respeto de los Derechos Humanos y enmarcarse en los principios de la CPE, las autoridades indígenas deben realizar consultas al Tribunal Constitucional Plurinacional "sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto" (art. 202. 8, CPE), para que esta instancia resuelva la consulta y la plasme en una Declaración Constitucional Plurinacional, la que es de cumplimiento obligatorio para todas las autoridades del Estado y ciudadanos en general.

Justicia indígena en el Sindicato Agrario de Cahua Grande

La comunidad de Cahua Grande se encuentra ubicada en el distrito rural 23 de la provincia Murillo, departamento de La Paz. Desde el ámbito orgánico, Cahua Grande, junto a 31 comunidades, forma parte de la Central Campesina de Zongo, afiliada a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tupak Katari de La Paz.

El Sindicato Agrario de Cahua Grande es la instancia orgánica social y territorial de la comunidad del mismo nombre, cuyos comunarios se identifican como aymaras (informe TCP/ST/UD/Inf. 023/2013, en DCP 0006/2014: 7).

Cahua Grande sufría, desde el año 2001, la vulneración de sus derechos colectivos por parte del empresario minero José Bellota. Entre los actos

perjudiciales identificados por los comunarios se mencionaron daños al medioambiente, talado de árboles, contaminación del río principal, muerte de peces, desaparición de aves, apropiación de tierras comunales, falta de pago de beneficios sociales a trabajadores de la comunidad, amedrentamiento y detención carcelaria de varios comunarios y trabajadores de su empresa, y falta de pago de impuestos a la comunidad por la explotación de recursos mineralógicos (DCP 0006/2013: 3).

Después de casi una década de atropello a sus derechos, el año 2010, aplicando lo establecido por la CPE y su estatuto orgánico, los comunarios de Cahua Grande deciden proteger sus derechos y resolver el conflicto mediante el ejercicio de la justicia indígena. De esta manera realizan las siguientes acciones:

Se denunció el conflicto ante su nivel orgánico correspondiente, es decir, ante la Central Campesina de Zongo. Esta, el 19 de junio del 2010, convocó a un ampliado extraordinario a sus 32 comunidades miembros, invitando también al empresario Bellota, con la finalidad de encontrar una solución adecuada al conflicto suscitado.

Bellota, quien asistió a dicha reunión, no quiso responder a las reclamaciones realizadas, actuando de manera agresiva, amenazando e insultando a los comunarios y las autoridades indígenas. El diálogo resultó fallido y ante los atropellos mencionados los comunarios y las autoridades de la Central Campesina de Zongo decidieron aplicar la máxima sanción por faltas consideradas "muy graves": la expulsión y el desalojo del territorio de José Bellota Cornejo, a lo que se le sumó la reversión a la comunidad de sus tres minas.

Según los estatutos orgánicos de Cahua Grande y de la Central Agraria de Zongo, la expulsión se aplica tanto a los miembros de la comunidad como a empresas que, trabajando en el territorio indígena, incumplan con sus compromisos de apoyar al desarrollo comunitario, compartir sus beneficios económicos y no mitigar o eliminar la contaminación e impacto ambiental (art. 112.I.2, Estatuto Orgánico Cahua Grande). Además, se estableció que, en caso de expulsión, las empresas privadas "no tendrán derecho a reclamos" (art. 112. II, Estatuto Orgánico Cahua Grande).

La resolución tomada en el ampliado extraordinario fue ratificada por las diferentes instancias orgánicas de las que Cahua Grande forma parte: de la Central Agraria de Zongo, el 9 de julio del 2010, y de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tupak Katari, el 21 de mayo del 2011.

El empresario José Bellota Cornejo, por su parte, no aceptó la decisión tomada por la organización indígena, presentando una querella penal contra los dirigentes del sindicato agrario, acusándoles por los delitos de "sedición, asociación delictuosa, sabotaje, lesiones graves y leves, y 'otros'" (DCP 0006/2013: 2). De esa manera, el Juez Primero de Instrucción en lo Penal de El Alto dispuso la detención carcelaria de los dirigentes de la Central Campesina de Zongo (DCP 0006/2013: 2).

> Cahua Grande deciden proteger sus derechos y resolver el conflicto mediante el ejercicio de la justicia indígena.

Frente a estos acontecimientos, las autoridades indígenas de la Central Agraria de Zongo resolvieron emplear un instrumento definido por la CPE: la consulta "sobre la aplicación de sus normas jurídicas a un caso concreto" (DCP 0006/2013: 1), siendo este uno de los primeros casos de aplicación de justicia indígena dentro del nuevo marco normativo del Estado Plurinacional de Bolivia.

Control constitucional y resolución del Tribunal Constitucional Plurinacional

La instancia de control de constitucionalidad plural en Bolivia es el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). Entre sus atribuciones están el conocer y resolver: consultas de las autoridades indígenas sobre la "aplicación de normas jurídicas aplicadas a un caso concreto" (art. 202. 8, CPE) y los conflictos surgidos entre la justicia indígena y la jurisdicción ordinaria y agroambiental (art. 202. 11, CPE). El TCP estableció que la consulta de las autoridades indígenas está orientada a "fortalecer, restituir y reconstituir el ejercicio e igualdad" de la justicia indígena para el "restablecimiento de la armonía y el equilibrio" (DCP 0006/2013: 22).

Siguiendo con el procedimiento establecido en el Código Procesal Constitucional (art. 128), las autoridades indígenas de Zongo presentaron el 15 de octubre del 2012 su consulta al TCP. El 22 de octubre del mismo año, la comisión de admisión del TCP ordenó que la causa pase a conocimiento de la Sala Especializada para fines de resolución.

Debido a las limitaciones de los magistrados del TCP respecto al conocimiento de los procedimientos de la justicia indígena, la Sala Especializada solicitó que la Unidad de Descolonización del TCP realice dos informes: uno sobre las normas y procedimientos de administración de justicia y otro sobre el contexto social, político y cultural de Cahua (DCP 0006/2013: 3-4). Además, se convocó a dos audiencias públicas con comunarios de Cahua Grande y sus autoridades, "a objeto de tomar conocimiento directo con las autoridades consultantes sobre el sistema jurídico del pueblo indígena" (DCP 0006/2013: 2).

Para analizar la sanción de expulsión de miembros de la comunidad y de personas ajenas a ella, el TCP realizó una revisión desde el enfoque jurídico, constitucional e interdisciplinario, abordando aspectos de cosmovisión andina, historia, marco constitucional y del bloque de constitucionalidad. De esta forma, y después de ese análisis, el TCP llegó a la conclusión de que "la decisión de expulsión asumida por la comunidad ahora consultante, es compatible con el orden constitucional y encuentra sustento en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (...) decisión que debe ser respetada y no puede ser cuestionada" (DCP 0006/2013: 50).

Así, el 5 de junio del 2013, la Sala Primera Especializada resolvió declarar: "La APLICABILIDAD de la decisión comunal de expulsión y desalojo del empresario minero José Oscar Bellota Cornejo de Zongo, conforme sus principios, valores, normas y procedimientos propios en el marco de su jurisdicción" (DCP 0006/2013: 50).

De esta manera, la comunidad de Cahua Grande, aplicando la justicia indígena y los instrumentos constitucionales, como la consulta de autoridades indígenas al TCP, sentó un importante precedente para la defensa del territorio y la vida.

Construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae (2010-2015)

Antecedentes históricos

La demanda de la autonomía de los pueblos IOC de Bolivia data de hace mucho tiempo. En ese contexto de lucha se encuentra la propuesta de la nación guaraní.

La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) tiene 29 capitanías en la región del Chaco boliviano, abarcando los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz. De ellas, cuatro capitanías (Charagua Norte, Parapitiguasu, Alto Isoso y Bajo Isoso), ubicadas en el municipio de Charagua, emprendieron el proceso de autonomía indígena.

El municipio de Charagua, el más grande de Bolivia, tiene una extensión de 74 000 km^2 y una población de 32 000 habitantes, según el censo del 2012, donde el 68% de la población total se considera guaraní. En esta zona los guaraníes tienen tres TCO, cuatro capitanías y dos zonas urbanas.

Los hitos recientes que marcaron la marcha hacia la construcción de dicha autonomía indígena son:

1. El 6 de diciembre del 2009 se realizó un referendo autonómico donde el 56% de la población de Charagua votó a favor de la conversión de municipio a autonomía indígena, previa expresión de voluntad y cumplimiento de procedimientos aprobados por el órgano legislativo municipal.

2. El año 2010 es el inicio de dicho proceso de reconversión con la formación e instalación de la Asamblea Estatuyente para la elaboración del Estatuto de Autonomía Indígena de Charagua.

3. En el mes de junio del 2012 se aprueba el texto del proyecto de estatuto con el nombre de Estatuto Autonomía Guaraní Charagua Iyambae, como resultado de una amplia participación y consulta con las comunidades del municipio.

4. La emisión de la Resolución Administrativa sobre el procedimiento electoral del Tribunal

Departamental Electoral de Santa Cruz (2012) y la declaración constitucional del Tribunal Constitucional Plurinacional en sus dos instancias (2013 y 2014).

5. La pronta realización de un nuevo referendo autonómico (el 20 de septiembre del 2015) para la aprobación del Estatuto Autonómico Guaraní Charagua Iyambae y, en consecuencia, para el inicio real de la autonomía indígena.

El municipio de Charagua, el más grande de Bolivia, tiene una población de 32 000 habitantes, de los cuales el 68% se considera guaraní.

Proyecto del Estatuto de Autonomía Guaraní Charagua Iyambae (PEAGCHI)

Este estatuto se constituye en el instrumento fundamental del gobierno de la autonomía indígena, cuyo planteamiento estructural emerge desde las comunidades, ya que su elaboración es el resultado de una acción colectiva plural y diversa para la reconstrucción territorial de la "nación guaraní" como fin ontológico.

Este estatuto, como norma básica de la autonomía indígena, recoge elementos importantes para la gestión y el cuidado del territorio y de todo lo contenido en él: la comunidad humana, animales, plantas, ancestros y divinidades (Tüpa, Kaa Iya).

A continuación presentaremos algunos contenidos relevantes del proyecto de estatuto mencionado:

- Participación de la comunidad como máxima instancia de decisión en la estructura de gobierno: Ñemboati Reta (Órgano de Decisión Colectiva). La misma estará conformada por tres niveles de decisión: la comunidad, la zona y el territorio de Charagua (art. 19. I, PEAGCHI). Sus decisiones son de observancia obligatoria para los órganos legislativo y ejecutivo de la autonomía (art. 19. II, PEAGCHI).
- Aplicación del derecho a la consulta previa: esta se realizará, de manera obligatoria por parte del Estado, para la "explotación de los recursos naturales no renovables existentes en su jurisdicción territorial; así también respecto a medidas administrativas y legislativas" (art. 11, PEAGCHI) que pretendan ser adoptadas por el nivel central del Estado.
- Control del aprovechamiento de la tierra, recursos naturales y biodiversidad: para lo que se elaborarán programas y proyectos según "las necesidades de las familias y respeto al Kaa Iya (Dueño del Monte)" (art. 67. I, PEAGCHI).
- Protección de parques y área de conservación e importancia biológica: el Gobierno de la autonomía Guaraní ejercerá la "administración y preservación de las áreas protegidas Nacionales en su jurisdicción: Kaa Iya y Otuquis y el área de Conservación e Importancia Ecológica Ñembi Guasu" (art. 71. I, PEAGCHI).
- Protección y conservación de los recursos hídricos (art. 78, PEAGCHI), destinándose el agua, prioritariamente, para "consumo y disfrute humano de los habitantes" (art. 77. 1, PEAGCHI) y para la producción de alimentos (art. 77. 2, PEAGCHI).

CONCLUSIONES

Si bien en Bolivia la conquista de los derechos colectivos de los pueblos y naciones indígenas tienen un reconocimiento constitucional, la aplicación de ciertas políticas públicas del actual régimen fortalecen el modelo de desarrollo extractivista arrollador que no acepta ningún obstáculo, sea de resistencia social, jurídica o normativa bajo principios constitucionales, generándose más bien normatividad que vulnera derechos colectivos y la propia CPE.

A pesar de dicho contexto político adverso, las naciones y pueblos indígenas continúan movilizándose y planteando propuestas para la construcción de un Estado plurinacional. En ese sentido, y tomando en cuenta los casos mencionados, la defensa y lucha incansable por el respeto de los derechos colectivos es central para el desarrollo de la libre determinación de los pueblos y naciones indígenas.

NOTAS

[1] Con la nueva Constitución Política del Estado (CPE) del 2009, este tipo de propiedades pasaron a denominarse Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).

[2] Ver al respecto el comunicado de la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) publicado del 15 de agosto del 2015. Disponible en: goo.gl/LHul4v

BIBLIOGRAFÍA

Armata, Edwin
2014. *Libre determinación y derecho a la Consulta. Situación Normativa y propuestas de ley para consulta previa, libre e informada en Bolivia*. La Paz: Programa NINA. 69 p.

Comunidad Sindical Cahua Grande
2009. *Estatuto orgánico*. La Paz: Comunidad Sindical Cahua Grande. 20 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2006. *Ley nº 3477. Construcción del camino San Ignacio de Moxos y Villa Tunari.* La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 2 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2009. *Constitución Política del Estado*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 60 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2010. *Ley nº 005. Protocolo de financiamiento del camino San Ignacio de Moxos y Villa Tunari.* La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 3 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2011. *Ley Nº 180. Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure – TIPNIS.* La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 4 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2012. *Ley nº 222. De Consulta Previa del TIPNIS.* La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 6 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2013. *Ley nº 367. Avasallamiento de minas*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 1 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2014. *Ley nº 535. De Minería y Metalurgia*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 20 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2015. *Decreto Supremo nº 2298. Modificación a Reglamento de Consulta en Hidrocarburos*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 3 p.

Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
2015. *Decreto Supremo nº 2366. Autoriza la explotación de recursos hidrocarburíferos en Áreas Protegidas y Parques naturales*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia. 2 p.

Ministerio de Medio Ambiente y Agua
2012. *Propuesta Proyecto de Ley Marco Agua para la Vida*. La Paz: Ministerio de Medio Ambiente y Agua. 20 p.

Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático (PBFCC)
2013. *Pueblos en el camino en defensa de los territorios*. La Paz: PBFCC. 400 p.

Tribunal Constitucional Plurinacional
2013. *Declaración Constitucional Plurinacional 0006/2013*. Sucre: GTCP. 55 p.

Tribunal Constitucional Plurinacional
2014. *Sentencia Constitucional Plurinacional 0874/2014*. Sucre: GTCP. 40 p.

Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)
2011. *Pronunciamiento en defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas y del TIPNIS*. La Paz: UNITAS. 2 p.

CONCLUSIONES

LAS ENCRUCIJADAS DE AMÉRICA LATINA FRENTE EL SISTEMA EXTRACTIVO

DARÍO I RESTREPO

PROFESOR, COORDINADOR DE DOCTORADOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS Y DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, BOGOTÁ, COLOMBIA

indamail@gmail.com

RESUMEN / ABSTRACT

América Latina creció de la mano de la economía extractiva durante poco más que una década, entre el año 2002 y el 2013. Desde entonces el ciclo expansivo de los *commodities* se contrajo y es presumible un decaimiento sostenido, aunque la inestabilidad económica y geopolítica mundial no permita pronósticos certeros. Similares impactos del sistema económico extractivo se instalan en países de ideología diversa, ante los cuales se presenta una tipología disímil de respuestas desde los Estados, los cuales se verán posiblemente abocados en los años venideros a una crisis económica y a un ascenso de los movimientos sociales por motivos ambientales.

Latin America has grown hand in hand with the extractive economy for a little more than a decade, between 2002 and 2013. Since then the expansive cycle of commodities has contracted and a sustained decline is now presumable, even when economic and geopolitical instability does not allow for accurate forecasts. Similar impacts of the extractive economic system settle in countries with diverse ideologies, that present a dissimilar typology of responses from the States, which will possibly be focused on the economic crisis and a rise of social movements organized around environmental issues.

LA ENCRUCIJADA DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Los países de América Latina crecieron durante más de una década de la mano de la exportación de materias primas, principalmente de los hidrocarburos, minerales y monocultivos agropecuarios. En cada país, los Gobiernos explicaron el crecimiento económico como resultado del acierto de sus políticas particulares. En unos casos se afirmó que el crecimiento era el resultado del retiro del Estado de la economía a favor del sector privado, mientras que en otros, por el contrario, el éxito se justificó por el fortalecimiento de las empresas estatales. La verdad es que la demanda y los precios internacionales de los bienes primarios exportados aumentaron, bonanza dentro de la cual se legitimaron transitoriamente modelos de política económica antagónicos, con estilos de gobierno muy parecidos.

Un mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PBI) permitió el aumento del empleo y alimentó las bolsas de política social asistencial para los más pobres[2]. Enormes programas sociales a cargo de las presidencias de las Repúblicas construyeron una institucionalidad paralela a la estructura formal de las administraciones públicas de los países. Los sistemas políticos presidenciales de América Latina vieron reforzada su capacidad de coerción sobre los gobernantes territoriales del nivel intermedio y local. El "centralismo relegitimado" hizo retroceder parte del vigor de los procesos de descentralización que en las décadas del ochenta y noventa habían contribuido

Gráfico n° 1
Crecimiento económico países seleccionados –PIB–
2002 - 2014

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico n° 2
Exportaciones de extractivismo minero enérgetico como porcentaje del total de exportaciones
1990 - 2014

Fuente: Sistema de bases de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

a la ola de democratización del Estado de América Latina. Los derechos étnicos fueron otra víctima de la economía extractiva en la medida en que el Estado, al ser el dueño de los recursos del subsuelo, impuso muchas veces, contra la consulta previa y las movilizaciones sociales, la urgencia de obtener rápidos y cuantiosos recursos. La tercera víctima política del sistema extractivo fueron la participación ciudadana y los derechos sociocomunitarios en los temas que pudieran interferir la lógica de la depredación de la Naturaleza con fines extractivos.

En el campo económico, tres son los grandes efectos del auge de los *commodities*[3] en América Latina, además del crecimiento económico. Por una parte, una entrada masiva de dólares proveniente de las exportaciones, reforzada por altas sumas de Inversión Extranjera Directa (IED) para dichas actividades primarias y por una cuantiosa oferta de crédito externo. La abundancia de dólares condujo el valor de esa divisa a la baja, mientras se apreciaron las monedas latinoamericanas. Por otra parte, y en relación con lo anterior, la abundancia de dólares baratos estimuló las importaciones de bienes extranjeros, los cuales valieron cada vez menos sostenidamente durante una década. De esta manera, se estimularon las importaciones mientras se desestimularon las exportaciones de bienes diferentes a los primarios. En tercer lugar, y como consecuencia en cadena de lo anterior, las importaciones quebraron varios sectores de la industria y la agricultura nacional. El resultado de todo ello fue una importante reducción de los encadenamientos productivos sectoriales, territoriales y nacionales[4]. Para decirlo en una frase: se debilitó la integración de mercados regionales y la ampliación e integración del mercado nacional. La euforia por los cuantiosos recursos de la exportación de bienes primarios dejó a las economías de América Latina más dependientes del mercado externo que de su propio tejido y mercado nacional.

Desde el año 2013 la tendencia de los *commodities* empezó a revertirse. La demanda y los precios empezaron a caer, en particular el petróleo WTI que cayó desde 107 dólares en julio del 2014 a un mínimo de 38 dólares en agosto del 2015, conservando un nivel inferior a los 50 dólares para los siguientes meses. De repente, los recursos por exportación se derrumban, así como las ganancias de las empresas, sean estas estatales o privadas, nacionales o trasnacionales[5]. En consecuencia, rápidamente se postergan inversiones públicas y privadas, se contrae la IED y se oferta menos crédito externo para dichos sectores. Es así que los Estados reciben menos impuestos y regalías, muchas de las cuales se distribuyen con los gobiernos territoriales. Y si bien los enormes programas de política social asistencial se mantienen, surge la incertidumbre sobre la capacidad de asegurar los montos y la extensión socioterritorial de sus coberturas pasadas. Mientras el PIB de América Latina empieza a bajar, se anuncian las primeras contracciones del empleo en los sectores directamente involucrados y en las cadenas de suministro, transporte y comercialización[6].

Gráfico n° 3
Revaluación de las monedas latinoamericanas
2002 - 2013

Fuente: A partir de la plataforma Thomson Eikon, monedas locales expresadas en dólares, año base 01/01/2002. El caso ecuatoriano no se incluye pues este país tiene su moneda atada al dólar.

¿Qué hacen los Gobiernos ante la crisis y qué expectativas tienen sobre su duración? Desde Guatemala, pasando por Colombia y Ecuador, hasta el Perú y Bolivia, los Gobiernos angustiosamente profundizan la estrategia extractiva y sus consecuencias más nefastas. Una carrera desesperada por captar porciones mayores de un mercado reducido lleva a los Gobiernos a ablandar aún más los derechos ambientales, étnicos, a la participación social en asuntos públicos y a desconocer las autonomías de los gobiernos locales. Varias normas amparan jurídicamente el desequilibrio de derechos, el primero del cual es el de la nación sobre los recursos naturales y el "alcance del desarrollo para luchar contra la pobreza", se dice. Varios países acometen reformas institucionales mediante las cuales subordinan a los ministerios de desarrollo y minas, los ministerios y competencias medioambientales, étnicas y las competencias descentralizadas. Incluso se desata una campaña mediática contra los ambientalistas, acusados de fundamentalistas antidesarrollo que serían responsables de frenar la lucha contra la pobreza[7]. Igualmente arrecia la militarización y la represión contra aquellos que se oponen a proyectos de alto impacto ambiental, en vez de utilizar la consulta previa y mecanismos de participación local en la decisión de inversiones para el desarrollo territorial[8].

Algunos países, como Colombia, asumieron rápido el fin del ciclo expansivo de la demanda y los precios de los recursos naturales y, por lo tanto, intentan adoptar, al menos en el discurso, una estrategia que regrese a la industrialización diversificada, que no dependa de los bienes primarios. Otros países, como el Perú, parecieran apostarle a una transitoriedad efímera de la crisis. Guatemala, por su parte, no pareciera tener alternativas de desarrollo distintas a continuar la explotación de sus bienes primarios y se la juega, por el momento, en complementarla con la lucha contra la corrupción que ahorre recursos y aumente la eficiencia del gasto público. Ecuador, por otro lado, espera que las inversiones "fuera del circuito" de la extracción de recursos primarios lleguen a madurar prontamente para sostener dinámicas económicas diversas y alternativas. Bolivia, mientras tanto, sigue con la esperanza de su potencia minera y de hidrocarburos.

Independientemente de la reacción transitoria asumida en cada país, vale la pena considerar las causas del fin del ciclo expansivo, con la intención de avisar condiciones dentro de las cuales es presumible que se desenvuelvan los acontecimientos. Por ahora, hace consenso explicar el fin del ciclo expansivo a causa del freno de las altas tasas de crecimiento mundial, en particular de la locomotora China, que fue la gran consumidora de bienes primarios para su transformación manufacturera desde los años 2000. En efecto, mientras la tasa de crecimiento promedio del PIB chino en la de década de los 2000 fue del 10.3%, en el último lustro el promedio fue de 7.26%, previéndose que continúe con su lenta desaceleración.

La segunda razón que explica el fin del ciclo expansivo es menos publicitada. Se trata del flujo de gigantescos excedentes de capitales financieros en búsqueda de rendimientos seguros y cuantiosos. En los noventa

Gráfico n° 4
Crecimiento económico de las principales economías del mundo
2002 - 2014

Fuente: Banco Mundial.

dichos capitales se volcaron hacia las empresas de tecnología computacional, las llamadas ".com", de tal manera que los valores en bolsa crecieron a tasas y ritmos que no se correspondieron para nada con el crecimiento real de las empresas y sus márgenes de utilidad operacional. El año 2001 sobrevino una estampida de capital que hizo colapsar los valores en bolsa del sector, llevándose varias empresas enigmáticas a la quiebra. El flujo financiero se desplazó hacia los bienes inmobiliarios y generó un alza significativa de los precios en todos los países desarrollados del mundo, e incluso en los dependientes. Viviendas y edificios no acababan de construirse cuando el alza de sus precios ya justificaba el comienzo de nuevos emprendimientos. En el 2008 estalla la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos, lo que generó una depreciación de los activos cercana al 40% del valor. Esto quiere decir que se esfumó el capital, los bienes quedaron valiendo menos y en Estados Unidos, como en Europa y Asia, se expandieron las ventas rematadas de propiedades nuevas abandonadas. Una vez más el capital financiero globalizado, que ya había migrado desde el 2002 también hacia los *commodities*, profundizó sus inversiones en el sector real, como en los valores financieros que se apilan como pirámides sobre la economía real. El petróleo, como el gas, el carbón y otros bienes primarios no solo se explotan para su transformación manufacturera, además engrosan los activos financieros, apalancan créditos, emisiones monetarias, mercados de futuros y otra serie de activos de rentas financieras. Es así que acompaña el freno de la tasa de crecimiento chino cierto nerviosismo y un nuevo giro del capital financiero excedentario. Lo que ocurra con tales flujos en los próximos años no se puede anticipar, quizá ni siquiera lo puedan garantizar los grandes pulpos financieros.

Sin embargo, llamamos la atención sobre el hecho de que en ninguna de las dos causas del fin del ciclo expansivo de los bienes primarios América Latina tiene capacidad de incidencia. La región sale más dependiente y vulnerable del crecimiento de la década de los bienes primarios que cuando tuvo una mayor apuesta por la diversificación manufacturera de su mercado y consumo interno. Esta es entonces la primera encrucijada a la que condujo la fiebre de la "maldición de los recursos naturales" (Auty, 1993).

SEGUNDA ENCRUCIJADA: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

El proceso de democratización de América Latina fue evidente desde finales de la década del setenta hasta los noventa del siglo pasado. 15 países abandonaron los regímenes militares en América Latina en ese periodo (Alcántara *et al.*, 2006: 85): Ecuador en 1978, Perú en 1980, Bolivia en 1982 y Guatemala en 1983, y las democracias restringidas emprendieron aperturas de sus sistemas electorales: México en 1976 y Colombia en 1986. En virtud de la ola reformista se reinstalaron los Estados de derecho, la separación de poderes, las elecciones libres y con amplia competencia partidista, así como los derechos civiles fueron reforzados. Es así que se ablandaron los regímenes autoritarios y centralistas para abrirle paso a procesos de descentralización política, fiscal y administrativa. En virtud de estos, se crearon nuevos partidos políticos, unos meramente locales y otros nacionales. La elección de mandatarios locales estimuló la creación de asociaciones de estos, en tanto agremiaciones territoriales, más allá de las divisiones político partidistas[9]. Los gremios territoriales defienden intereses, generalmente la transferencia de recursos y competencias, ante los poderes nacionales, con lo cual el centralismo encuentra agentes que ejercen un contrapoder de representación territorial ante la nación.

La elección de mandatarios locales y los gremios de mandatarios permitieron la aglomeración de alternativas de poder para manejar asuntos locales diferentes a los nacionales, con lo cual se empoderó la administración pública y se logró la atención de problemas de política pública "más allá del centro" (Eaton, 2004). La atención a la pobreza, la ampliación de coberturas de salud y educación, la extensión del saneamiento básico, de los acueductos y alcantarillados, así como inversiones en infraestructura urbana y rural básica, fueron atendidas mediante estrategias de difusión descentralizadas del gasto social. De esta manera, la ola de democratización se acompañó de una extensión socioterritorial del gasto social, tendencia que será reforzada con el ascenso de las exportaciones de materias primas, como ya se advirtió.

Gráfico n° 5
Pobreza multidimensional. Países seleccionados. Año 2005 y 2012
En porcentaje de la población

Elaborado a partir de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Otro aspecto significativo de la ola de democratización de los ochenta y noventa fue la extensión de las prácticas y exigencias de participación ciudadana y comunitaria en las políticas de interés colectivo. La "democracia participativa" pareció arrebatarle protagonismo político a la democracia representativa, o por lo menos demandar un derecho propio de existencia, a partir de lo cual grupos sociales incidieran en los asuntos públicos, más allá de la intermediación de partidos políticos, elecciones, sindicatos de trabajadores y ramas profesionales. La nueva manera de hacer política logró permear las normas, instituciones y políticas estatales a todo nivel, gracias a lo cual existen leyes que obligan a la consulta previa a las comunidades cuando se van a realizar grandes proyectos de inversión en sus territorios, las veedurías ciudadanas a los proyectos de inversión, los derechos de petición a la administración pública, la concertación de obras y políticas con grupos comunitarios, hasta la contratación y ejecución de proyectos y programas estatales directamente con grupos y organizaciones sociales. También es atribuible a la democracia participativa la conquista de derechos específicos de las organizaciones de mujeres, medioambientales, étnicas, de jóvenes, artistas, culturales y de muchos colectivos y grupos sociales territoriales.

En síntesis, en virtud de la ola de democratización no solo se reinstalaron la democracia representativa y corporativa tradicionales, sino que se innovó en las estructuras y prácticas políticas mediante la descentralización y la participación. Asimismo, esta democratización fue acompañada por el surgimiento de nuevos derechos, en particular el de las poblaciones étnicas y los ambientales.

La ola de democratización y las nuevas prácticas políticas fueron el resultado de un ascenso de los movimientos sociales entre la década del setenta hasta principios del 2000. La descentralización como "exigencia desde abajo" es constatable en Colombia, Ecuador, Bolivia y Brasil, mientras que en otros países la sesión de competencias, recursos y responsabilidades políticas hacia abajo se dio relativamente en frío, es decir, sin masivos y perseverantes movimientos sociales que así lo reclamaran. La descentralización "desde arriba" es característica de países como México, Chile y Argentina. En todo caso, desde abajo o desde arriba, la descentralización acercó competencias, recursos y políticas a la incidencia de sectores y movimientos sociales de nuevo cuño, es decir, no los sindicales, sino los territoriales y culturales (étnicos, campesinos, urbanos, medioambientales). Los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria terminaron de "abrir" la administración pública, sus políticas y recursos a la incidencia de un sin número de actores interesados en la microgestión de asuntos colectivos.

La irrupción de formas y prácticas políticas no fueron tanto el resultado de la cantidad e intensidad de las

Cuadro n° 1
Normas ambientales y étnicas

País	Creación del Ministerio de Ambiente	Ratificación del Tratado 169 de la OIT sobre derechos étnicos	Inclusión en la Constitución de los derechos étnicos
Colombia	1993	1991	1991
Ecuador	1996	1998	1998
Guatemala	2000	1996	1985
Bolivia	2006	1991	1994
Perú	2008	1994	1993

Con información de Aylwin, 2014.

luchas sociales *per se*, sino de la capacidad de estas de "pasar de la protesta a la propuesta". Es decir que los movimientos sociales innovaron en sus prácticas políticas, al tiempo que proponían agendas de políticas públicas a toda la sociedad y a la administración pública, incluso de manera directa, sin que las exigencias fueran tramitadas preferencialmente a través de partidos políticos, sindicatos de trabajadores o ligas profesionales. Una "nueva cultura política", descentralizada y participativa, estuvo en el fondo de la ola de democratización de América Latina, con lo que se terminó por permear los programas y las prácticas de las burocracias, de las agencias internacionales y de los propios partidos políticos. Movimientos, frentes y alianzas circunstanciales lograron, en diferentes países, permear los idearios de los partidos políticos, crear algunos y rebasar muchos de los que tradicionalmente gobernaron en América Latina.

Esta subjetividad emergente decayó en la década del 2000, en tanto protagonismo subjetivo autónomo y distinguible. El retroceso relativo de la creatividad social es el resultado, en algunos países, de la perseverancia del neoliberalismo que atomiza la sociedad, las organizaciones y las luchas. En otros, los gobiernos progresistas cooptaron, adoptaron y transformaron parte de los nuevos idearios, lo cual explica la "institucionalización y cooptación" social por el Estado. Además, la ola de democratización no fue suficiente para superar la pobreza, la precariedad laboral y la inequidad en el ingreso que caracteriza a los países de América Latina. La lucha por el control del Estado a través de partidos y alianzas políticas volvió a la palestra como vía principal para acometer una "verdadera democratización" de la sociedad que atacara la distribución del ingreso y la riqueza en los países.

En la década del 2000 se genera una paradoja en muchos países: por una parte, decae la fuerza innovadora de los movimientos sociales sobre la política y el Estado, por otra, aceden al poder partidos y alianzas que hablan a nombre del pueblo y de los movimientos sociales, los cuales logran importantes resultados en términos de gasto público social y la equidad en los ingresos. Buena parte de los resultados en bienestar reposan en las rentas extractivas, las cuales hacen retroceder las autonomías relativas alcanzadas por la descentralización precedente, los derechos indígenas sobre sus territorios y riquezas son de nuevo desconocidos, y se inhabilitan los espacios y mecanismos de participación comunitaria en toda materia que se relacione con la economía extractiva.

En este escenario, un nuevo frente de aglutinación de los movimientos sociales parece estar asomándose en el horizonte en los últimos años, precisamente alrededor de los bienes naturales de los países. Los "conflictos ambientales" han reemplazado a los laborales en cantidad, pero también en la pluralidad de sectores sociales que se activan, en la diversidad de territorios involucrados y en la diversidad de temas de políticas públicas que implican.

Cuadro n° 2
Conflictos ambientales en países seleccionados 2000 - 2015

Origen del conflicto	Guatemala	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
Minería	6	39	7	23	5
Petróleo	1	12	7	5	5
Agua	5	9	6	2	1
Forestal	2	9	4	5	-
Turismo	1	2	-	-	-
Infraestructura	-	6	-	-	-
Industria	-	-	-	-	2
Total	15	77	24	35	13

Información tomada del Environmental Justice Atlas.

La encrucijada social nos habla de movimientos sociales muy activos en la democratización de los sistemas políticos hasta principios de la década del 2000, los cuales luego perdieron protagonismo precisamente en el periodo del auge del ciclo extractivo y en relación con la política asistencial y de negociación fragmentada de la repartición de los excedentes, canalizados por las políticas sociales, para finalmente reactivarse en la antesala del ciclo recesivo de los precios de las materias primas. Es presumible que en el horizonte próximo la crisis económica, sumada al ascenso de los conflictos ambientales, tensionen los sistemas políticos latinoamericanos, tanto a los que se adhieren al neoliberalismo como a aquellos que se inscriben en alguna de las expresiones del socialismo del siglo XXI.

TERCERA ENCRUCIJADA: LAS ALTERNATIVAS

En América Latina son distinguibles tres tipologías de respuesta ante el desafío del sistema extractivo desde los Estados. Una tipología es una abstracción que no necesariamente describe uno o varios casos concretos, sino que establece aglomerados de posturas respecto de los cuales se acercan los países tendencialmente. Cabe aclarar que un país puede combinar características de varias tipologías con intensidad diferente y transitar de una a otra en el tiempo.

Primera tipología: resignación asumida

Se trata de los países que asumen plena y llanamente las recomendaciones de los organismos internacionales que encarnan al neoliberalismo para los países dependientes y subdesarrollados. Se abandonan las políticas industriales y agropecuarias sectoriales, se desprotegen los mercados internos de la competencia externa, se realiza una activa apertura externa y un llamado a los capitales internacionales con dos fines: por un lado, venderles las empresas estatales que se privatizan, con el fin de que estas hagan parte de las redes empresariales trasnacionales encargadas de realizar cambios tecnológicos de punta, introducir novedosos sistemas de administración de negocios y conectar el activo empresarial a las redes de la financiarización global; y por otro, se crean normas e instituciones especializadas, se realizan inversiones en infraestructura, así como se promulgan incentivos fiscales, comerciales y crediticios para canalizar las inversiones extranjeras y nacionales hacia la mejora de la competitividad del país. En la medida en que estos países carecen de alta tecnología y de valor agregado en su producción manufacturera, deben concentrarse en sus riquezas naturales, que otros no poseen. De esta manera, la reprimarización de la producción y las exportaciones es un fin perseguido, al tiempo que se profundiza la economía extractiva de materias primas agrícolas,

pesqueras, mineras y de hidrocarburos, y se desmantelan los sectores industriales y agropecuarios que producen para el mercado interno.

Así, el Estado es debilitado respecto al capital privado trasnacional que ejerce "el poder de ordenar el territorio extractivo". La economía nacional intenta ser competitiva a nivel internacional mediante los precios bajos, el control y depreciación de la mano de obra y sus derechos, a la vez que cobra pocos impuestos y regalías al capital extranjero, con el propósito de atraer la inversión a los territorios a disposición de una transnacionalización extractiva. Al mismo tiempo se permite una plena expatriación de los capitales, con bajas o nulas penalidades impositivas, quedando la economía nacional atrapada en una alta dependencia de su estabilidad interna condicionada por los precios y la demanda mundial de los recursos primarios.

Los países dentro de esta tipología debilitan la regulación ambiental y la convierten en mero formalismo vacío de incidencia sobre las grandes inversiones. Los gobiernos locales, las comunidades rurales y los pueblos étnicos son excluidos de la toma de decisiones sobre "la acumulación por despojo"[10], y no se extraña la judicialización de las protestas y oposiciones al sistema extractivo.

Segunda tipología: respuesta adaptativa

Los países que desarrollan una respuesta adaptativa asumen todas las decisiones y consecuencias de lo que aquí caracterizamos como "resignación asumida". Sin embargo, introducen matices y compensaciones que permiten reconocer un esfuerzo, con base en una capacidad instalada previa, que permite incidir sobre algunas de las consecuencias del sistema extractivo. En términos generales, la diferencia se funda en el incremento de la porción nacional en los beneficios de la economía extractiva, lo cual se puede lograr mediante el alza impositiva a las ganancias empresariales, el incremento de las regalías y en impuestos a la expatriación de capitales. La "porción nacional" se puede incrementar también mediante el estímulo de cadenas manufactureras y de servicios conexos a las actividades extractivas principales. Por otra parte, el sistema de compensaciones por el despojo y sus daños se puede incrementar mediante la financiación de nuevos mercados y productos, así como mediante investigaciones en ciencia y tecnología para generar valor agregado tecnológico a la producción nacional. En general, la estrategia adaptativa busca que "el país", es decir, las empresas nacionales, también participen de las cadenas de la extracción, así como mejorar la inserción nacional (estatal y/o privada y/o mixta) en la cadena productiva y comercial transnacional.

La vulnerabilidad ocasionada por la dependencia de los precios y la demanda externa busca menguarse con la creación de instrumentos de estabilización económica, mediante los cuales se extrae del circuito económico porcentajes importantes de las rentas, con el fin de ahorrar para los "tiempos de vacas flacas", evitar la inflación y una excesiva apreciación de la moneda nacional respecto del dólar.

> Los "conflictos ambientales" han reemplazado a los laborales en cantidad, pero también en la pluralidad de sectores sociales que se activan.

Por último, y quizás no sea más que una cuestión de grado, la regulación ambiental subsiste para casos evidentes de abuso e impactos ambientales dramáticos, aunque se evita el freno al sistema extractivo por motivos ecológicos. De igual manera, se monitorean los derechos laborales y étnicos, así como se refuerzan los sistemas de compensación socioterritoriales "para llevar el desarrollo a los territorios más allá de la economía extractiva". En síntesis, la respuesta adaptativa asume la lógica del mercado abierto, privado y de ventajas competitivas, combinado con una modernización institucional, una diversificación de actividades y actores productivos, asumiendo una relativa reivindicación del papel activo del Estado, creando una "tercera vía al desarrollo".

Tercera tipología: el neoextractivismo

Quizás la diferencia más publicitada de esta respuesta es declararse abiertamente en contradicción con el sistema extractivo, aunque el problema fundamental no pareciera ser este. El primer antagonismo de la posición neoextractivista es contra la apertura indiscriminada al comercio mundial y, por lo tanto, al usufructo de los recursos naturales internos por redes empresariales trasnacionales. Contra la "globalización neoliberal", oponen una defensa del mercado nacional. El segundo antagonismo es contra el "orden por el mercado", es decir, que se oponen a la creencia según la cual la libre iniciativa de las empresas privadas es suficiente para garantizar el desarrollo nacional. La tercera motivación explícita es la defensa de la equidad, es decir, que los beneficios del crecimiento económico debieran favorecer a la nación, entendida esta como el pueblo, o las clases populares y las etnias y territorios empobrecidos. Por lo tanto, defienden una "función protagónica central del Estado" para liderar al mercado y sus agentes, así como para dosificar y seleccionar las relaciones de apertura al mercado mundial y la firma de pactos comerciales entre países y bloques. Los neoextractivistas estiman que sin base industrial propia y niveles ciertos de soberanía alimentaria, los países son dependientes y no pueden salir de la pobreza. En esta perspectiva, la economía extractiva de materias primas no sería la vía al desarrollo con equidad, pero si un "mal necesario" por el que hay que transitar para dar el paso hacia una nueva industrialización. Es por ello que a pesar de la crítica al extractivismo, los neoextractivistas incrementan de manera considerable la explotación de los recursos naturales (Gudynas, 2010).

> La economía extractiva se defiende como medio para financiar una política de lucha contra la pobreza a través de programas asistenciales a cargo de grandes aparatos dependientes de las presidencias de las Repúblicas.

La defensa del mercado nacional y del Estado nacional vigoroso, con empresas estatales extractivas grandes, sería condición para desarrollar inversión en tecnología propia y adaptada, aumentar la participación nacional en la cadena de la extracción, moderar la vulnerabilidad externa por la vía del aumento del mercado interno y las cadenas productivas complementarias y endógenas, mejorar los términos de intercambio con el comercio mundial, aumentar el tamaño y la integración del mercado interno y distribuir socialmente los beneficios del crecimiento. Es también propio de esta tipología "construir una cadena trasnacional propia", o por lo menos hacer diplomacia, pactos comerciales, productivos y políticos a partir de los activos de la economía extractiva y de las grandes empresas estatales.

Esta ideología desarrollista, estatista, nacionalista y con visos antiimperialistas es usada como cobertor del interés nacional, por lo que también en esta estrategia se debilitan los controles ambientales, los grados de descentralización, los derechos étnicos y los mecanismos de participación comunitaria, cuando ellos contradicen la dirección central del desarrollo benévolo desde el Estado central.

Nótese que en ninguna de las tipologías presentadas se menciona una política social particular ligada a cada estrategia, en la medida en que en todos los casos la economía extractiva se defiende como medio para financiar una política de lucha contra la pobreza a través de programas asistenciales a cargo de grandes aparatos dependientes de las presidencias de las Repúblicas. Es por ello que no les falta razón a aquellos que constatan cómo el sistema extractivo fortalece, no solo la centralización del poder, sino el carácter presidencial de los sistemas políticos latinoamericanos.

Cuarta tipología: la alternativa posdesarrollista - El Buen Vivir

A pesar de que algunos jefes de Estado la profesen como ideal que los inspira (por ejemplo en Ecuador y Bolivia), el Buen Vivir o el Vivir Bien (Vanhulst, 2015; Solón, 2014) supone una ruptura radical, no solo con el extractivismo, sino con la ideología consumista, desarrollista y mercantilista. En esta perspectiva el problema no es el extractivismo, este solo es un

síntoma de algo más profundo: el separar al hombre de la Naturaleza, como si la segunda estuviere destinada al servicio de una extensión sin límites del deseo de consumo de bienes de la primera (Prada, 2014). Desde esta perspectiva, el problema no está en los medios: industrialización versus extractivismo, manufacturas versus bienes primarios, propiedad privada versus propiedad estatal, mercado interno versus mercado externo. El origen de la pobreza, de la inequidad y de las asimetrías de poder entre los hombres y las sociedades está en el creer que el destino inevitable del hombre es la producción de mercancías, la mercantilización de las relaciones sociales y la construcción de un poder con base en la acumulación de capital y el crecimiento económico.

La ideología del Buen Vivir / Vivir Bien es una ruptura radical con el substrato cultural de la modernidad occidental que reposa en un saber que instrumentaliza a la Naturaleza, la sociedad y las personas para conseguir bienes materiales. Esta ideología acude a los valores que en las comunidades indígenas, sobrevivientes del "Estado colonial", hacen que el bienestar colectivo de la sociedad prime sobre la racionalidad económica productivista e individualista (Ávila, 2014). Desde esta perspectiva, se reconocen los "derechos de la Naturaleza", se levantan límites contra todo tipo de destrucción de ella que pretenda justificarse en objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Los bienes comunes serían el patrimonio de la Naturaleza y de la sociedad que no pueden mercantilizarse (Houtart, 2011). Por una parte, la biodiversidad y los ciclos naturales y, por otra, las producciones humanas que atienden necesidades básicas para una vida digna: por ejemplo la salud, la educación, los alimentos, la vivienda, la justicia, los conocimientos y saberes. No se pretende aquí sintetizar una lista única de valores, expectativas de vida y demandas a la sociedad actual desde diferentes perspectivas del Buen Vivir, sin embargo, algunas demandas parecen hacer consenso además de lo ya presentado. Se defiende una soberanía alimentaria que contradice los monocultivos, las grandes plantaciones y la minería extractiva. Los transgénicos son interpretados como atentados contra el orden y la sabiduría natural. Se prefieren los pequeños mercados locales a sistemas de consumo de bienes perecederos a escala global. La economía familiar y campesina es defendida contra la gran empresa agroindustrial. Los mercados orgánicos son valorados en contra de los productos intervenidos tecnológicamente. El intercambio con el mínimo de intermediarios es preferido a las grandes cadenas de comercialización que incrementan costos económicos de intermediación. La gran minería es condenada, independientemente del destino de los excedentes. La propiedad social/comunitaria/étnica es propuesta como superior a la privada. Se defiende la autonomía territorial en la que se haga posible la soberanía sociocomunitaria sobre la producción y el destino de eventuales excedentes.

> En esta perspectiva el problema no es el extractivismo, este solo es un síntoma de algo más profundo: el separar al hombre de la Naturaleza.

El Buen Vivir tiene una acogida creciente en la juventud, aunque no se haya convertido en política pública masiva en ningún Estado latinoamericano. Esta alternativa expresa una crisis de civilización, un rechazo a varios valores y resultados de la modernidad, yendo más allá de los usos de la economía extractiva para cuestionar el orden social que necesita de la extracción de bienes naturales como condición de generación de bienestar.

NOTAS

[1] Agradezco el apoyo del asistente de investigación, Camilo Andrés Peña, del Grupo de Protección Social del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.

[2] Los programas de este tipo más destacados en cada país son: Familias en Acción, para el caso colombiano; Juntos, para el peruano; Bono de Desarrollo Humano, para el ecuatoriano; Mi familia Progresa, para el guatemalteco; y Renta de Dignidad, para el boliviano.

[3] Bienes de características similares, generalmente materias primas que no se diferencian según el lugar en el que se producen, susceptibles de ser negociados en cualquier lugar del mundo, con un único precio de referencia.

[4] Según Ocampo (2008 y 2011), los encadenamientos resultan ser cruciales para que los efectos de las estructuras dinámicas productivas repercutan positivamente en el proceso de cambio estructural de la economía.

[5] Por ejemplo, en el año 2014 la empresa Petro-Ecuador redujo su utilidad en un 17%, mientras que Ecopetrol, de Colombia, lo hizo en un 42%, al tiempo que Petroperú generó una pérdida neta de 218 millones de nuevos soles, lo que representa un retroceso del 271% con respecto al año anterior.

[6] La firma Hays calculó en 250 000 la pérdida de empleos en todo el mundo como resultado de la crisis petrolera.

[7] En el caso de Ecuador el presidente Rafael Correa desató una campaña institucional para desacreditar a los ambientalistas por el caso Yasuní (Wilkinson, 2015), mientras que en el caso de Bolivia el presidente Evo Morales ha amenazado con expulsar del país a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas por "perjudicar la exploración de los recursos naturales" (*Los Tiempos*, 2015). En el Perú el presidente Ollanta Humala tildó de "extremistas" a los ambientalistas que "podrían afectar a la gallina que pone los huevos de oro" (AP, 2014), mientras que en Colombia el presidente Juan Manuel Santos ha afirmado que "nos hemos dejado ganar espacio por los que no creen en la minería y no distinguen entre la minería sostenible y la criminal" (Paz, 2014).

[8] Por ejemplo, en la Puya, en Guatemala, por la explotación de oro y plata; en el norte amazónico de Bolivia por diversas propuestas extractivas, como hidrocarburos y agroindustria; en La Guajira, Colombia, por la desviación del río Ranchería para la explotación carbonífera; y en Cajamarca, Perú, por la explotación aurífera (García, 2015), además del conflicto en Ecuador por la exploración y explotación del Yasuní, en la Amazonía (Wilkinson, 2015).

[9] Quintero (2006) presenta una compilación de las agremiaciones territoriales en América Latina, que en su gran mayoría se crearon en la década de los noventa.

[10] Término acuñado por David Harvey que sustituye a la acumulación originaria, pues, según él: "La acumulación por desposesión puede ocurrir de diversos modos y su *modus operandi* tiene mucho de contingente y azaroso" (Harvey, 2005: 115).

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel *et al.*
2006. *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina, 1980-2006*. Madrid: Síntesis. 490 p.

AP.
2014. "Humala critica ambientalistas 'extremistas'". *tvn-2.com*. [26 de setiembre del 2014]. Disponible en: goo.gl/qkLUYA

Auty, Richard
1993. *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*. Londres: Routledge. 284 p.

Ávila, Javier
2014. *Propuesta para la medición del bienestar, aplicación en la provincia de Azuay - Ecuador: Caso Nabón*. [Tesis de maestría]. Disponible en: goo.gl/YgAi5T

Aylwin, José
2014. "Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Avances jurídicos y brechas de implementación", en: Jane Felipe Beltrão *et al.* (eds), *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior (DHES). pp. 275-300.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2014. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. 298 p.

Eaton, Kent
2004. *Politics beyong the capital. The design of subnational institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press. 288 p.

García, Martha
2015. *Informe Sobre Democracia y Desarrollo en América Latina. Las Organizaciones y Movilizaciones Sociales*. México D.F.: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. 80 p.

Gudynas, Eduardo
2010. "Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas". *Ecuador Debate* (79): 61-81.

Harvey, David
2005. "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist Register* 40: 99-130.

Houtart, Francois
2011. *El camino a la utopía y el bien común de la humanidad*. La Paz: Ruth Casa Editorial. 28 p.

Paz, Antonio
2014. "La minería no destruye el ambiente ni empobrece comunidades". *semana.com*. [20 de febrero del 2014]. Disponible en: goo.gl/IH5jAv

Prada, Raúl
2014. "El capitalismo desde una mirada de la complejidad". *bolpress.com*. [9 de setiembre del 2014]. Disponible en: goo.gl/naoX9F

Quintero, Rafael
2006. *Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil*. Quito: FLACMA - GTZ - DIFD. 559 p.

Los Tiempos
2015. "Evo advierte con echar a las ONG ambientalistas". *lostiempos.com*. [19 de junio del 2015]. Disponible en: goo.gl/9qQCx2

Solón, Pablo
2014. "Apuntes para el debate: Buen Vivir / Vivir Bien". *systemicalternatives.org*. [31 de julio del 2014]. Disponible en: goo.gl/nzS1f7

Vanhulst, Julien
2015. "El laberinto de los discursos del Buen vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI". *POLIS. Revista Latinoamericana* 40. Disponible en: goo.gl/OKJyZy

Wilkinson, Daniel
2015. "Ambientalistas bajo acoso en Ecuador". *hrw.org*. [1 de setiembre del 2015]. Disponible en: goo.gl/l5PbJV

COMITÉ SSA 2015 - 2018

Président
Claude Auroi

Vice-présidents
Sabine Kradolfer
Aline Helg
Yvette Sánchez

Secrétaire générale
María Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

Trésorier
Marc Florentin

Membres
Yasmina Tippenhauer
Stefania di Iulio
Leonid Velarde
Stephan Rist
Yanina Welp
Alexander Brust

Webmaster
Ronald Maldonado

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Mayo 2016 Lima - Perú