



El boom de la actividad extractiva en América Latina motiva respuestas sociales: el campesinado se mueve, protesta, reclama.

Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios

CARLOS MONGE*

América Latina experimenta un *boom* sin precedentes de inversiones en actividades extractivas. Su correlato es una creciente importancia de la extracción y exportación de *commodities* en la conformación del producto bruto interno, la canasta exportadora y los ingresos tributarios en nuestros países.¹

Las consecuencias son varias. Abundancia de renta pública gracias a términos positivos de intercambio con los países que nos compran materias primas; creciente exposición a la volatilidad de los mercados internacionales y evidencia de enfermedad holandesa más o menos

avanzada; creciente conflictividad social e institucional por la resistencia de poblaciones locales al desarrollo de proyectos extractivos de gran escala y en torno a la gestión de la renta extractiva en manos de autoridades centrales y subnacionales;² creciente preocupación por la matriz energética de la minería, que sigue conformada por combustibles fósiles y grandes proyectos hidroenergéticos.³

Y todo en paralelo y en conflicto con procesos de afirmación de la identidad y la organización de las poblaciones indígenas (y en muchos casos también las no indígenas) que —entre otras cosas— buscan asegurar su capacidad de decidir sobre los territorios que habitan y los recursos que estos contienen.

De esta manera, inversionistas globales, gobierno central, gobiernos subnacionales y poblaciones organizadas se encuentran, negocian y enfrentan en los territorios que albergan recursos naturales no renovables, hoy muy demandados en los mercados internacionales.

Es importante recalcar que no existen territorios naturales, sino, más bien, territorios sociales —o proyectos de territorios sociales⁴— propios de los diferentes actores sociales que habitan en cada espacio. La actividad humana y la hegemonía de unos grupos sobre otros son las que —a lo largo del tiempo pero también siempre de manera temporal— definen las fronteras y las modalidades de ocupación del territorio y el uso que se da a los recursos naturales que en él se encuentran.⁵

En todos los casos, el tema en cuestión es quién decide sobre el destino de esos territorios en cuanto que construcciones sociales de gran densidad histórica. Y cómo es que se toman estas decisiones.

* Coordinador Regional para América Latina del Revenue Watch Institute.

1 Revenue Watch Institute, Reporte Anual de Tendencias en el Sector Extractivo en América Latina 2011. En: <<http://www.revenuewatch.org/es/news/reportes-anual-de-tendencias-en-el-sector-extractivo-en-am%C3%A9rica-latina-2011>>.

2 Sobre ambos temas, véase: Bárcena, Alicia, CEPAL, Presentación sobre la gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. En: <<http://www.revenuewatch.org/es/news/reportes-anual-de-tendencias-en-el-sector-extractivo-en-am%C3%A9rica-latina-2011>>; y Monge, Carlos, “Extractivismo, neo extractivismo y post extractivismo. Un debate impostergable en América Latina”, *Foro*, Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia n.º 77, septiembre de 2012. En: <<http://www.foro.org.co/>>.

3 Véase Viale, Claudia, Felipe Bedoya y Carlos Monge, “Integración energética y estrategias económicas en América Latina”, presentación al VII Foro RLIE, Lima, noviembre de 2012. En: <<http://www.redextractivas.org/es/>>.

4 Agradezco a Anthony Bebbington, de la Universidad de Clark, Massachusetts, haber llamado mi atención sobre la necesidad de resaltar que en la construcción social de los territorios los diferentes grupos sociales disputan proyectos propios.

5 Al respecto, véase Verdeguer, Julio y otros, *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de Trabajo 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2012. En: <http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=231>.

Y cuáles es el peso de las industrias extractivas en las decisiones que se vienen tomando recientemente sobre tales territorios.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, GLOBALIZACIONES, AUTORIDADES, POBLACIONES Y TERRITORIOS EN LA HISTORIA

La intersección colaborativa o conflictiva en los territorios de múltiples tomadores de decisiones interesados en los recursos naturales es tan antigua como nuestra propia historia.

Resumo de manera harto arbitraria la experiencia espacial peruana desde poco antes de la conquista: (i) disputa precolonial entre un espacio sureño dominado desde Cusco y un espacio norteño dominado desde Cajamarca; (ii) articulación espacial colonial en torno a la minería en los Andes del sur y del centro y el control burocrático mercantil en la costa central pacífica (Lima); (iii) quiebra del espacio colonial por influencia de nuevas potencias productivas y comerciales globales que buscan acceso directo a puertos atlánticos; (iv) gran espacio surandino autónomo (Confederación Peruano Boliviana) abortado por las élites costeñas chilenas y peruanas; (v) guerra entre élites nacionales por el control del salitre en la frontera de las nacientes repúblicas del Perú, Chile y Bolivia; (vi) espacios pesquero marítimo costero y campesino surandino reconvertidos en espacios de producción y exportación de guano y lanas; (vii) Amazonía convertida en espacio proveedor de caucho, y ahora espacio proveedor de coca, oro y energía fósil e hidroeléctrica; (viii) cuencas y praderas altoandinas reconvertidas en espacios mineros.⁶

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, GLOBALIZACIONES, AUTORIDADES, POBLACIONES Y TERRITORIOS EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad, en el Perú —como en los demás países de la región— se van configurando nuevos territorios en respuesta a la demanda internacional por *commodities*. En la configuración de estos nuevos territorios confluyen —como siempre— los inversionistas globales, los grupos nacionales de poder y los Estados. Tres ejemplos:

- *La plataforma de plantaciones agroexportadoras de la costa centro norte*

Los valles de la costa centro y norte del país son espacio de reconcentración de tierras para el establecimiento de plantaciones agroexportadoras de *commodities* agroindustriales demandados por los mercados internacionales. El Estado contribuye con infraestructura y con legislación para abaratar la mano de obra.⁷

- *La plataforma hidrocarburífera de la Amazonía sur*

La Amazonia sur se está convirtiendo en espacio de búsqueda y explotación de recursos hidrocarburíferos para responder a la múltiple demanda de energía para el transporte, los hogares y las industrias urbanas, los pobres del sur andino, la minería, los grandes proyectos petroquímicos y termoeléctricos y la exportación a mercados externos,

6 El texto *El centralismo peruano en su perspectiva histórica* (Documento de Trabajo 127. Lima: IEP, 2002), de Carlos Contreras, discute las consecuencias espaciales de los ciclos exportadores.

7 Véase abundante información al respecto en <www.cepes.org.pe>.



El Ministerio de Energía y Minas es el que toma las decisiones más importantes a la hora de aprobar o no un proyecto extractivo: no participan ni el del Ambiente ni las poblaciones afectadas.

que ahora podrían incluir el norte minero chileno.

- *El distrito minero energético de la sierra norte*

Las praderas altoandinas de la sierra norte peruana se están convirtiendo en distritos mineros de oro y de cobre. La necesidad de energía para esos proyectos y la demanda del Brasil alimentan también su reconversión en espacios proveedores de hidroenergía.

Estos ejemplos peruanos de reordenamiento del espacio, de construcción y reconstrucción de territorios económicos y sociales desde la demanda global y las decisiones tomadas entre grandes inversionistas y los gobiernos centrales, tienen sus equivalentes en otros países de la región. Ejemplos. Convertir la Patagonia de Chile en espacio de generación de

energía para la gran minería del norte y centro del país (Proyecto Hidroaysen en los ríos Baker y Pascua, en la XI Región). Convertir el espacio rural campesino/turístico del Salar de Uyuni en Potosí, Bolivia, en emporio industrial de baterías de litio para carros híbridos o eléctricos en los países del norte. La conversión de los territorios vitivinícolas de La Rioja, Argentina, en territorios mineros, y de las zonas sureñas de Neuquén en la nueva frontera de los hidrocarburos con los yacimientos de gas de esquisto de Vaca Muerta.

TOMADORES DE DECISIONES Y MARCOS INSTITUCIONALES

Quizá con la sola excepción de la Argentina, en donde las decisiones respecto de los grandes proyectos extractivos se

toman en los gobiernos provinciales, en toda América Latina estas decisiones son tomadas desde los gobiernos centrales o nacionales. Y esto es así pese a los distintos grados de descentralización existentes en varios países desde los años ochenta, pese al carácter federal de varios otros desde su fundación, y pese a la emergencia de nuevos actores sociales interesados en ser parte de las decisiones sobre el uso de los recursos naturales existentes en sus territorios.

El conflicto en torno al proyecto Mina Conga en Cajamarca ilustra la situación más general que experimentamos en la región. Mina Conga es un proyecto de la Empresa Yanacocha,⁸ que a su vez es propiedad de las empresas Newmont⁹ (Estados Unidos, accionista mayoritario) y Buenaventura¹⁰ (Perú, accionista minoritario). El Banco Mundial, a través de la Corporación Financiera Internacional¹¹ (IFC por sus siglas en inglés), es accionista minoritario de la Empresa Yanacocha. La inversión programada asciende a casi cinco mil millones de dólares y, de concretarse, sería el proyecto minero más grande del país hasta la fecha.¹²

En el sistema peruano de gestión de la minería, en vigor desde los años noventa, hay tres procedimientos clave para dar inicio a un proyecto como el de Mina Conga: (i) obtener la concesión, lo que se logra por derecho del peticionario; (ii) obtener el permiso de exploración mediante la aprobación del certificado ambiental; y (iii) obtener el permiso de explotación mediante la aprobación del estudio de impacto ambiental. Las tres decisiones las toma el Ministerio de Energía y Minas.

Así se aprobó Conga, sin participación del Ministerio del Ambiente ni del

Gobierno Regional de Cajamarca ni de la población potencialmente afectada. Es que, como se señaló líneas arriba, el sistema de gestión de la minería se ha mantenido vigente desde los años noventa, pese a que desde entonces a la fecha el Perú ha establecido una autoridad ambiental (Consejo Nacional del Ambiente - CONAM primero, y Ministerio del Ambiente - MINAM después), ha emprendido un proceso de descentralización desde inicios de la década del 2000, y recientemente ha promulgado una Ley y Reglamento de Consulta.

Ahora, con la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), la aprobación de la Ley y Reglamento de Consulta y la afirmación de facto del rol de los gobiernos regionales en los procesos de zonificación ecológica y económica y de monitoreo de los impactos ambientales y en las negociaciones en torno a los grandes proyectos mineros en Cajamarca, Moquegua y Tacna, se vienen dando los primeros pasos para modificar esta situación. Es decir, recién se están sentando las bases de un sistema de toma de decisiones sobre los grandes proyectos extractivos que tome en cuenta los otros recursos en los territorios así como la opinión de la población y de las autoridades locales.

8 Véase <www.yanacocha.com.pe>.

9 Newmont tiene operaciones mineras en Estados Unidos, Australia, Perú, Indonesia, Ghana, Canadá, Nueva Zelandia y México. Véase <www.newmont.com>.

10 Véase <<http://www.buenaventura.com/>>.

11 Véase <<http://www.ifc.org/spanish>>.

12 Monge, Carlos, "El reto político de Mina Conga", *Quehacer* 184. Lima: Desco, 2011. En: <<http://www.desco.org.pe/quehacer-todas.shtml?x=7050>>.



La recientemente aprobada Ley de Consulta buscará democratizar el proceso de toma de decisiones alrededor de la actividad extractiva. (Foto: lamula.pe)

Pero son pasos precarios y débiles, y con certeza reversibles. Por ejemplo, el gobierno peruano acaba de anunciar que catorce proyectos mineros serán excluidos de las consultas y tendrán facilidades para cumplir con los requerimientos burocráticos (como el estudio de impacto ambiental); también ha comunicado la renovación automática de una decena de concesiones petroleras, es decir —nuevamente— sin tomar en cuenta los nuevos marcos institucionales; y el propio Presidente de la República ha declarado que las comunidades aimaras y quechuas de la zona andina no serían indígenas sino

agrarias, por tanto, los proyectos que las afectan no les tienen que ser consultados.

CONSTRUYENDO GOBERNANZA Y DEMOCRACIA TERRITORIAL

El reto estratégico es afirmar esta emergente nueva institucionalidad para permitir que los múltiples actores que intervienen en un territorio acuerden o discrepen, negocien o disputen la gestión de los recursos naturales de esos territorios.

La afirmación de esta nueva institucionalidad se viene dando en medio de



diario.latercera.com

un debate sobre la mejor distribución de la renta generada por las actividades extractivas y sobre la centralidad que estas deben tener —o no— en las estrategias de crecimiento y bienestar de nuestros países. Las reformas de los marcos institucionales encuentran así un lugar tan importante como el de la diversificación económica en los debates actuales sobre transiciones posextractivistas en el Perú y en la región.¹³

Las discusiones en torno a los marcos institucionales y la orientación general de nuestras economías alimentan, a su vez, un debate de fondo sobre la calidad de la ciudadanía y la democracia en los territorios en donde se llevan a cabo las actividades extractivas.

El escenario actual es uno de vaciamiento de la democracia representativa para las poblaciones de esos territorios, porque las decisiones sobre los grandes proyectos extractivos que redefinen sustantivamente esos territorios se toman entre los sectores empresariales interesados y las autoridades nacionales, sin participación alguna de las poblaciones locales y las autoridades subnacionales, y con autoridades ambientales avasalladas por los otros sectores del Ejecutivo más interesados en la promoción de las

13 Monge, Carlos, "Extractivismo y post extractivismo en el Perú", *Transiciones Andinas*. Red Globalización con Equidad (<http://www.redge.org.pe/>) y Centro Latinoamericano de Ecología Social (<http://www.ambiental.net/claes/>). En prensa.

inversiones y el uso de la renta pública que estas generan.

Una primera respuesta regional a este vaciamiento de la democracia representativa en los territorios ha sido el establecimiento de los presupuestos participativos, que permiten a las poblaciones locales participar en el planeamiento del desarrollo y la programación presupuestal en las zonas donde residen. Pero mientras la experiencia en varios países indica que estos mecanismos se están agotando tras haber sido apropiados por las autoridades y convertidos en una suma de procedimientos burocráticos adicionales,¹⁴ surgen otros que plantean retos conceptuales y procedimentales mayores, sobre todo en el terreno de la gestión de los territorios y sus recursos.

Es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de participación en el proceso de evaluación de los estudios de impacto ambiental (las audiencias en el Perú) que ya tienen décadas. Pero también la inclusión de mecanismos de participación en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial¹⁵ y en el monitoreo¹⁶ de los impactos ambientales de proyectos mineros en curso. Varios países han dado pasos

hacia la institucionalización del derecho de consulta previa, libre e informada a las poblaciones indígenas sobre las decisiones públicas que las afectan. Pasos ciertamente débiles, negociados, limitados, pero pasos al fin y al cabo.

Son todos elementos —unos más nuevos que otros— que hablan de la posibilidad de desarrollo de una nueva democracia y una nueva gobernanza de los territorios en la que todas las partes interesadas encuentren un asiento en la mesa.

Pero, al menos en el Perú, el escenario es también uno de presencia muy desigual del Estado en el territorio, con una menor densidad en aquellos ámbitos más rurales y más pobres,¹⁷ que son paradójicamente los que concentran gran parte de la actividad extractiva y energética. De hecho, en el caso peruano, el mapa de las concesiones mineras¹⁸ se superpone con el de la mayor pobreza¹⁹ y la menor densidad del Estado.

En suma, frente a una democracia vaciada de contenido, un Estado capturado por los grandes inversionistas y marcos institucionales en los cuales las poblaciones y las autoridades locales y regionales no tienen lugar —y en medio de los conflictos sociales y políticos que tal situación genera—, emerge una respuesta que apunta al diseño de otros marcos institucionales. En estos nuevos marcos, no solo se reordenan instrumentos de gestión y competencias de diversos ámbitos de gobierno, sino que se abren o fortalecen espacios efectivos de democracia directa que nos permiten vislumbrar la posibilidad de una ciudadanía y una gobernanza democrática de los territorios que contienen los recursos naturales que hoy interesan al mundo. ■

14 Véase al respecto <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/el-presupuesto-participativo-en-america-latina.-bfcomplemento-o-subordinacion-a-la-democracia-representativa>>.

15 Sobre la experiencia regional en Cajamarca, Perú, véase <<http://www.regioncajamarca.gob.pe/>>.

16 Sobre el monitoreo del participativo en Espinar, véase <www.cooperacion.org.pe>.

17 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. En: <<http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/InformeDesarrolloHumano2009.html>>.

18 Véase <www.minam.gob.pe>.

19 Véase <www.inei.gob.pe>.