

Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica

José De Echave C.

- Expansión extractiva
- Realidad cambiante
- Eje territorial de conflictos
- La carrera hacia el futuro

6

CUADERNOS DE LA TRANSFORMACIÓN

Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica

José De Echave C.



La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

© FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 2020
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

<http://www.fes-transformacion.org>

 FES Transformación Social-Ecológica

 @fes_tse

 Proyecto Regional Transformación
Social-Ecológica

Comuníquese con nosotros para solicitar
publicaciones: transformacion@fesmex.org
Nuestras publicación son de distribución gratuita.

RESPONSABLE
Astrid Becker
DIRECTORA DEL PROYECTO REGIONAL FES TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA

ISBN 978-607-8642-29-8

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Índice

Presentación	4
1. La expansión de los sectores extractivos: el caso de la minería y los hidrocarburos	4
2. La realidad cambiante en los países de América Latina y el peso de los sectores extractivos	12
3. El eje territorial de los conflictos vinculados a las extractivas: recomposición de actores y agendas	16
4. El fin del súper ciclo y las presiones por la carrera hacia el fondo	20
5. Los sectores extractivos en una propuesta de transformación	26
6. La calendarización de las transiciones para salir del modelo extractivista	32
Referencias	34

Presentación

No es poco lo ocurrido en los últimos 30 años en cuanto a la extracción de bienes naturales. La expansión de la frontera extractiva, minera, petrolera y gasífera, entre otros tipos de extracción, ha sido una tendencia global en la cual América Latina aún ocupa un lugar destacado.

Andrés Barreda, científico social mexicano y profesor de Economía de la Universidad Autónoma de México describió la situación de América Latina –sobre todo del sur del continente– de la siguiente manera: algunas regiones en el mundo tienen gas, otras tienen petróleo, otras poseen recursos minerales e incluso importantes reservas de agua dulce; pero quizás la única zona en el mundo que tiene todo eso es aquella ubicada en el Piedemonte Andino-Amazónico en América del Sur.¹

Por lo tanto, la presión por la extracción de recursos naturales en las dos últimas décadas ha sido enorme y seguramente lo seguirá siendo pese a las fluctuaciones usuales de los precios internacionales de las principales materias primas. La historia de las economías latinoamericanas muestra lo gravitante de las actividades extractivas, tanto en las épocas de bonanza como en las de crisis.

Para medir la expansión de los diferentes tipos de actividades extractivas se pueden utilizar indicadores de inversiones, de producción, de comercio internacional, etcétera; sin embargo, uno de los más contundentes es el territorial. No solo la frontera extractiva se ha expandido al interior de los países sino que nuevos países se han incorporado de lleno a la exploración y producción minera, petrolera, gasífera y otras.

En el presente documento presentamos un análisis sobre la evolución del sector extractivo en la región en los últimos 25 años, subrayando sobre todo lo ocurrido con la minería y los hidrocarburos; sus diferentes etapas; los impactos que ha generado y la evolución de las políticas públicas; los conflictos sociales; y la situación actual enmarcada por el contexto del fin del súper ciclo de los precios de las materias primas y un reciente rebrote en los precios, aunque

más focalizado y a tasas más modestas. Finalmente, planteamos una reflexión sobre el rol que pueden jugar los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica, y cómo encarar los necesarios procesos de transición.

1.

La expansión de los sectores extractivos: el caso de la minería y los hidrocarburos

En los últimos 25 años los sectores extractivos han estado en una fase expansiva sin precedentes a nivel global: aunque con algunos intervalos, desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado se ha registrado un crecimiento significativo que se puede medir a partir de diferentes indicadores.

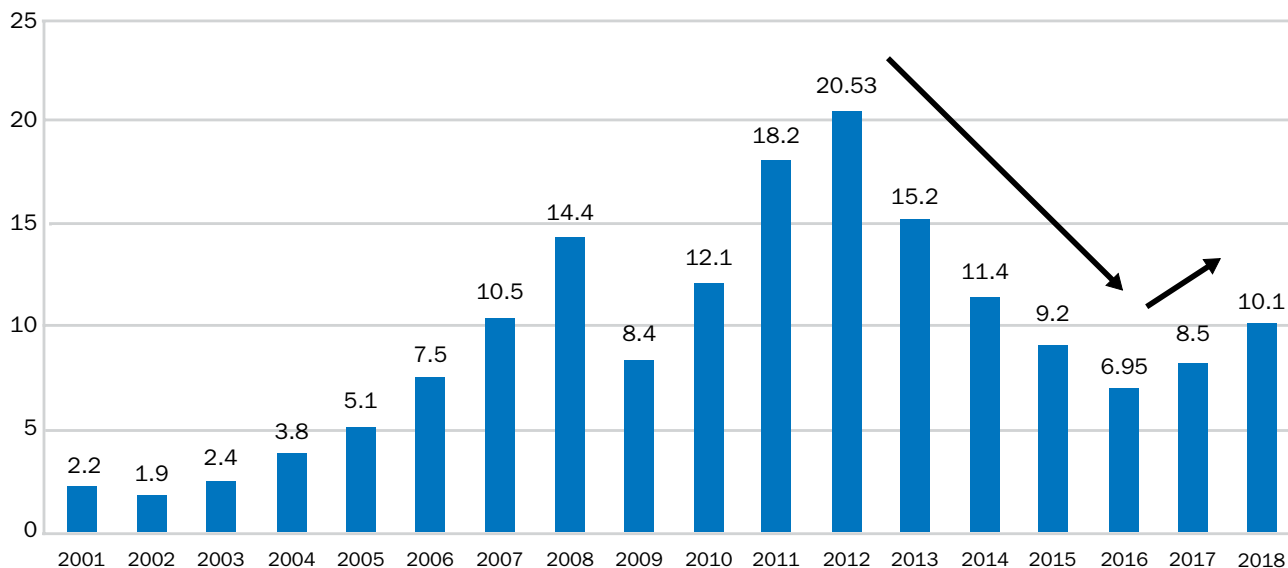
Por ejemplo, la evolución de las inversiones es una variable: en el caso de la minería, a inicios de la década de los noventa se invertía apenas algo más de mil millones de dólares en actividades de exploración a nivel global, mientras que en el año 2012 –momento pico de la expansión de las inversiones– se superaron los veinte mil millones de dólares. Por supuesto que esta cifra es solo una referencia y no toma en cuenta los presupuestos del desarrollo de los proyectos extractivos ni la puesta en marcha de las operaciones mineras.

Se pueden identificar hasta cuatro momentos en la evolución de los presupuestos de inversiones en exploración minera a nivel global:

- El momento de expansión inicia desde principios de la década de los noventa y termina en 1997 con el estallido de la denominada crisis rusa y asiática que influyó de manera determinante en las principales variables de la minería a nivel global.
- El segundo momento abarca de 1998 a 2002 y es una etapa de descenso que coincide con los efectos de la mencionada crisis, la consecuente caída de las cotizaciones internacionales de los minerales y la retracción de los presupuestos de inversión a nivel global.
- El tercero constituye una etapa de recuperación y representa el inicio del denominado súper ciclo de

1. Durante una conferencia en Cochabamba, Bolivia, 2012.

**Gráfica 1. Evolución de la inversión minera en exploraciones a nivel global
(En miles de millones de dólares)**



Elaboración: CooperAcción.
Fuente: S&P Global Market Intelligence.

los minerales que tuvo dos picos:² uno en el 2008 y otro en el 2012. Nos referiremos a este periodo más adelante.

- A partir del 2013 inició una etapa de retroceso y menor dinamismo que muestra menores presupuestos de exploración a nivel global, mercados financieros restringidos y caídas en las cotizaciones, tanto de los metales de base como de los preciosos. La reducción de los flujos de inversión se explicó en un primer momento por los fundamentos del propio sector minero a nivel global, aunque debemos señalar que los descensos en las cotizaciones no fueron tan dramáticos como aquellos que tuvieron lugar en la crisis de finales de la década de los noventa.
- Finalmente, desde 2016-2017 inició una recuperación en algunas cotizaciones como el zinc, el cobre y en menor medida el oro, a tasas menores que las del súper ciclo, que sin embargo permiten la recuperación de los flujos de inversión.

Las inversiones no solo se multiplicaron en miles de millones de dólares en diferentes momentos sino que, al mismo tiempo, se produjo una notoria expansión territorial de la actividad minera. Es decir: la mi-

nería creció en los países que ya la tenían y también en aquellos donde esta actividad era poco significativa o nula. El número de países con actividad minera aumentó a nivel mundial. La ampliación de la frontera extractiva es quizás el dato más relevante del *boom* de los últimos 25 años.

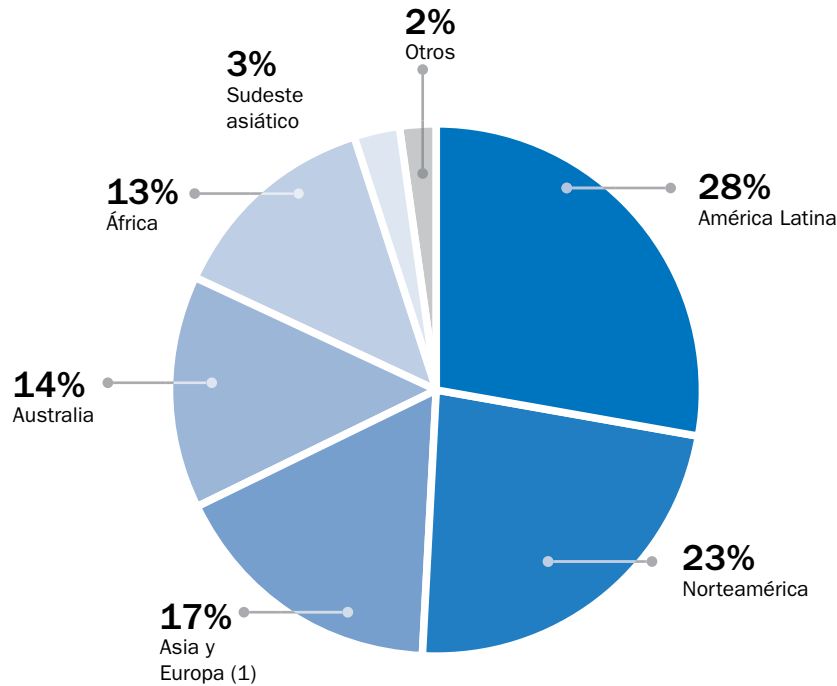
Lo cierto es que, cada vez más, en la actualidad se desarrolla minería en regiones remotas o que hasta hace poco estaban restringidas o abiertamente protegidas: en Asia Central, África Occidental y desde Alaska hasta la Patagonia en las Américas son algunas de las zonas que dan cuenta de esta expansión.

Las inversiones mineras actuales acceden a territorios que en años recientes se consideraban restringidos. Mongolia, por ejemplo, ha permitido el ingreso de inversionistas extranjeros para la exploración y en consecuencia la explotación de recursos naturales desde hace poco más de una década. Otros ejemplos son el impulso a la exploración y la explotación minera en zonas marinas y en zonas de frontera de países donde, por motivos de seguridad nacional, hasta hace un tiempo no se permitían inversiones de empresas privadas, sobre todo extranjeras.

2. En esta etapa se registró un breve intervalo durante el 2009, luego de la crisis financiera del 2008 que fue rápidamente superada.

Adicionalmente, las inversiones se relocalizaron desde mediados de la década de los noventa: si tomamos en cuenta los flujos de inversión en exploración a nivel global, América Latina se convirtió desde finales

Gráfica 2. 2018: Inversión minera por región (Exploraciones)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: S&P Global Market Intelligence.

*Valores aproximados.

(1) Incluye a China y Rusia.

de dicha década en el principal destino de la inversión minera, desplazando del primer lugar a América del Norte. Mientras que a inicios de la década de los noventa América Latina apenas recibía poco más del 10% del total de la inversión minera, a finales de la misma década ya se había consolidado como la principal región receptora de los flujos de inversión con una participación que bordeaba el 30% del total.

Pese a los cambios de tendencia de los presupuestos de inversión minera, actualmente América Latina recibe el 28% de la inversión global, superando a América del Norte, Oceanía, África y Asia. Además, entre los diez principales destinos de la inversión minera en el mundo figuran regularmente cuatro países de la región: México, Chile, Perú y Brasil; que concentran casi el 80% de la inversión minera en América Latina.

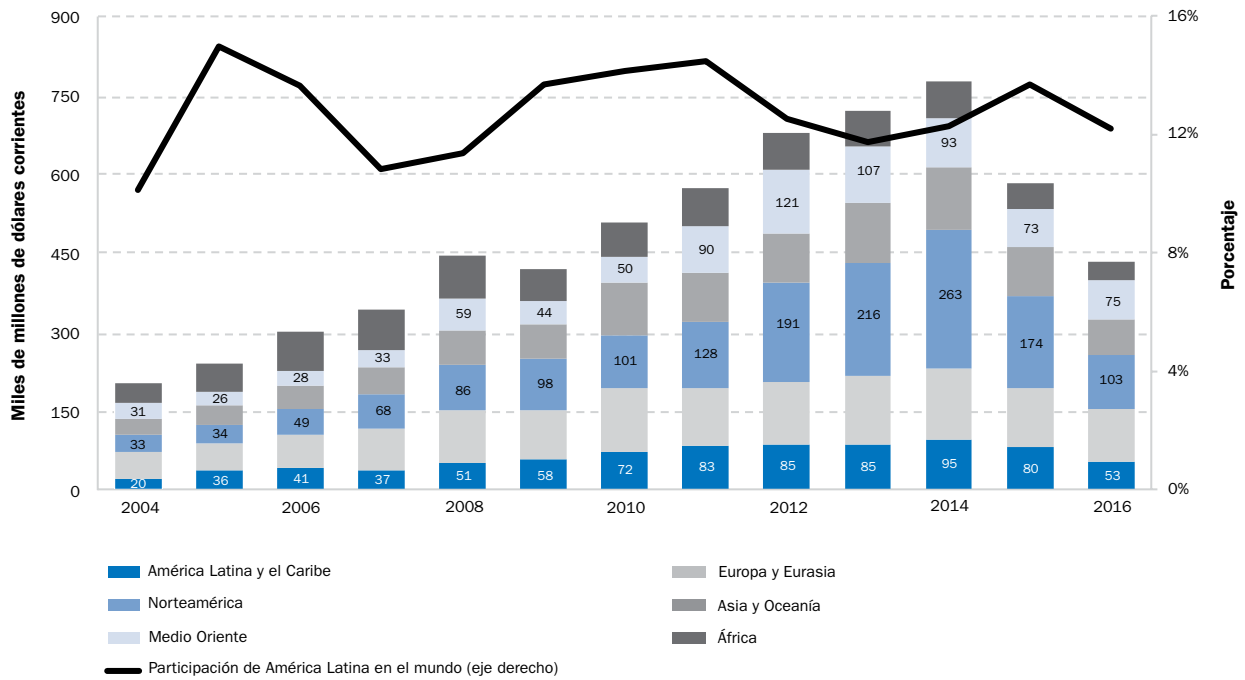
Las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos también aumentaron de manera sostenida en el periodo 2004-2014 (con un breve intervalo en

2009), para luego comenzar a caer a partir de 2015. La participación de América Latina en las inversiones globales fue menos significativa que en el caso de la minería.

En cuanto al petróleo, varios indicadores muestran que en los últimos años la explotación incrementó en la mayoría de las regiones.³ En el caso de América Latina y el Caribe, entre los años 2008 y 2016 la explotación petrolera aumentó de 493 a 525 millones de toneladas anuales (6.4% de mayor producción). Con ello, América Latina sostiene una participación del 11.9% del petróleo producido a nivel global, similar a la registrada diez años atrás.

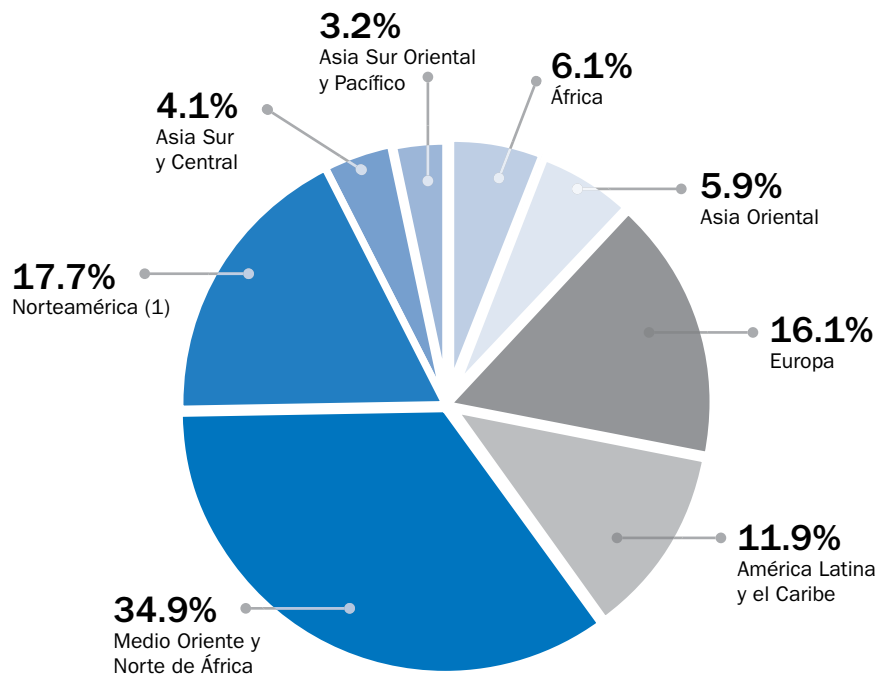
3. Excepto las regiones de África y Asia Sur Oriental y Pacífico, que presentan una disminución desde el 2008.

Gráfica 3. Mundo: inversión en exploración y producción de hidrocarburos



Elaboración del autor.
Fuente: Cepal.

Gráfica 4. Participación en la producción de petróleo por región, 2016



Elaboración: CooperAcción.
Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.
*Capacidad instalada.
(1) Incluye a EE.UU. y Canadá.

En la Gráfica 5 se puede comparar la situación entre países de América Latina y observar que durante el periodo de 1990 a 2015 Brasil alcanzó una mayor expansión en la explotación. Las otras dos potencias petroleras de la región, Venezuela y México, tuvieron un ascenso sostenido en su producción desde comienzos de la década de los noventa hasta los primeros años de la década del 2000. Sin embargo, posteriormente se produce un cambio de tendencia e inicia una caída progresiva en la producción, especialmente en el caso mexicano. Entre los países productores de petróleo de menor escala, Colombia y Ecuador comienzan a tener un mayor protagonismo durante esos años mientras que Argentina, desde finales de los noventa, presenta una disminución sostenida en su producción.

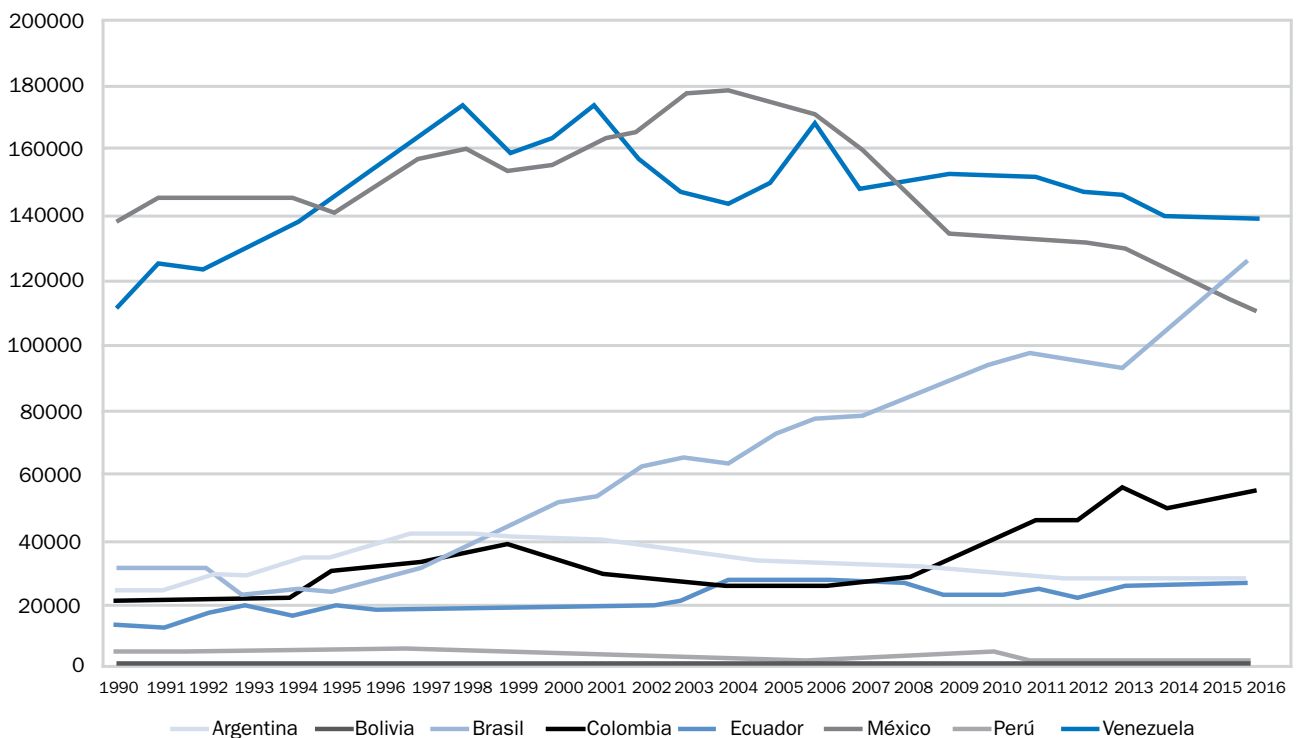
Estos diferentes resultados a nivel país están relacionados con las reservas disponibles y las políticas sectoriales aplicadas, así como con las características en

la gestión y planificación de las empresas estatales de petróleo. De hecho, en los casos de Brasil y Colombia, la importante expansión de la producción ha sido impulsada principalmente por las estatales Petrobras y Ecopetrol.

En el caso de las reservas de petróleo, en los últimos años América Latina ha logrado tener mayor protagonismo en la escena global de fuentes de energía. De hecho, entre los años 2008 y 2016 las reservas de petróleo de América Latina pasaron de 18.5 a 52.5 billones de toneladas (un incremento de 183%) con lo cual su participación aumentó de 11.4% a 21.9%⁴ en las reservas globales, consolidándose como la segunda región del planeta con mayores reservas de crudo.

4. Norteamérica también aumentó significativamente su participación en las reservas globales de petróleo pasando de 4.0% a 14.4% entre los años 2008 y 2016.

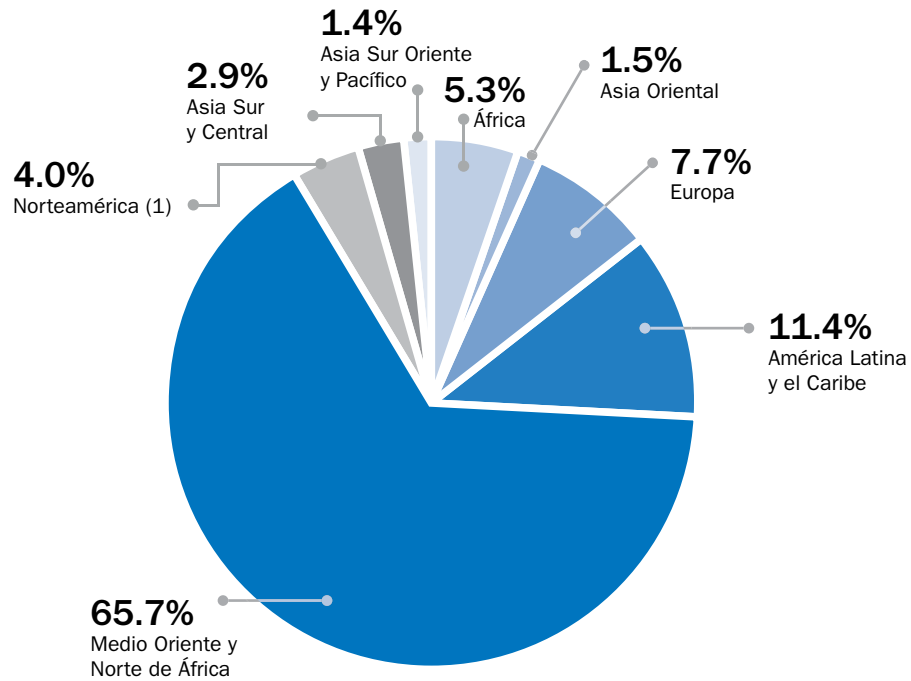
Gráfica 5. Producción de crudo convencional en América Latina, 1990-2016
(Miles de toneladas métricas)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: UN Data. Energy Statistics Database.

Gráfica 6. Participación en reservas de petróleo por región, 2008



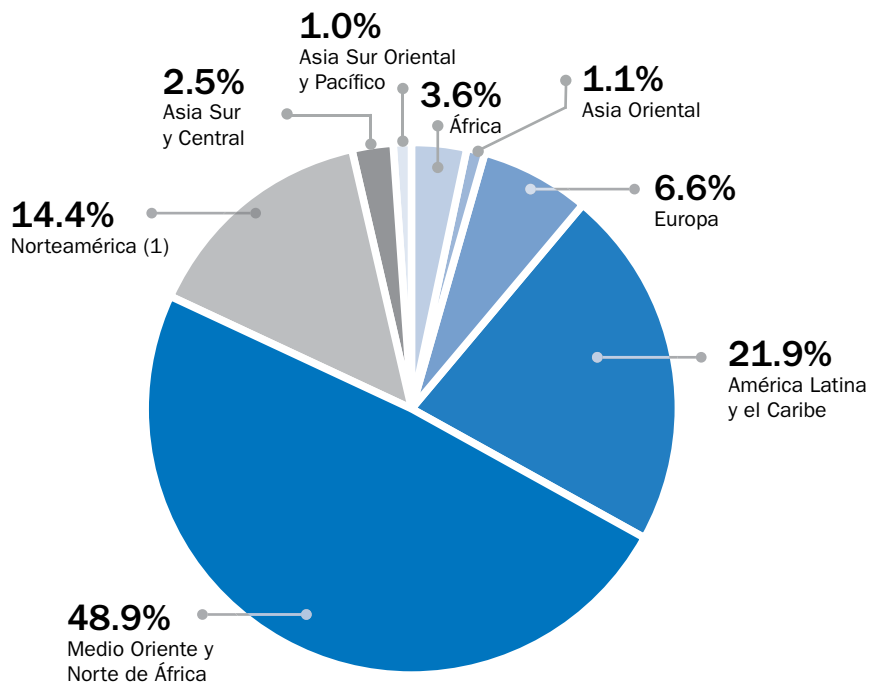
Elaboración: CooperAcción.

Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.

*Capacidad instalada.

(1) Incluye a EE.UU. y Canadá.

Gráfica 7. Participación en reservas de petróleo por región, 2016



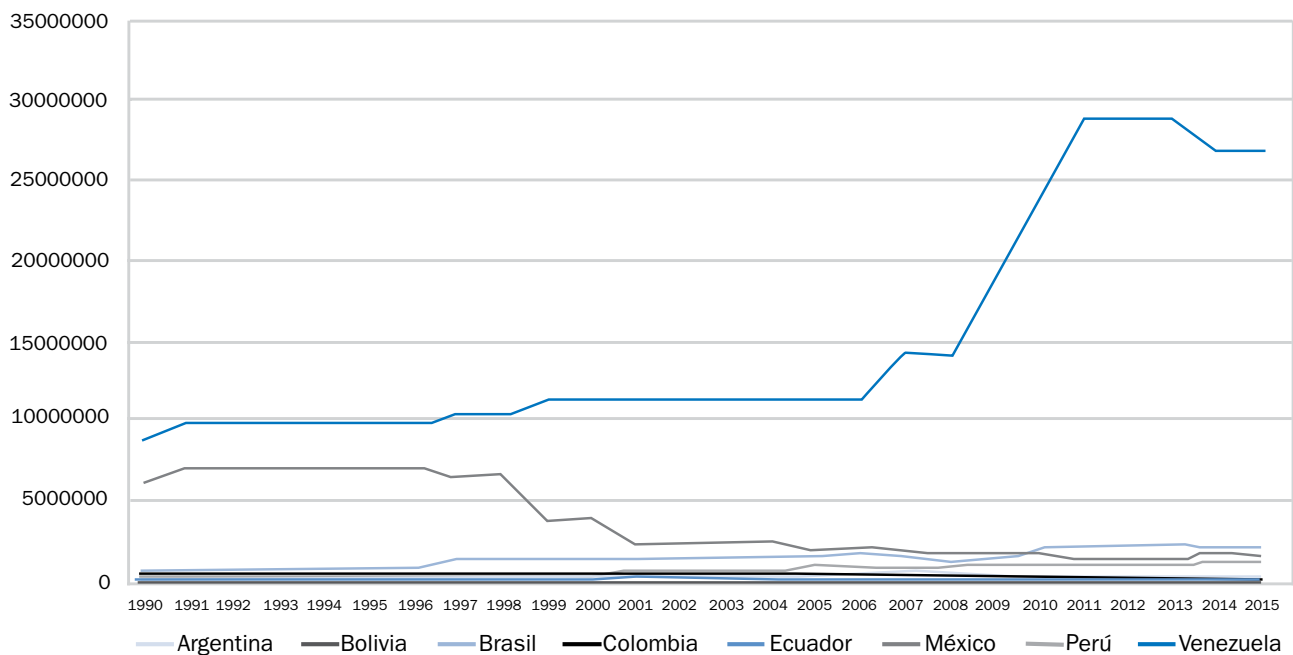
Elaboración: CooperAcción.

Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.

*Capacidad instalada.

(1) Incluye a EE.UU. y Canadá.

Gráfica 8. Reservas de crudo de petróleo en América Latina, 1990-2015
(Miles de toneladas métricas)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: UN Data. Energy Statistics Database.

Este importante incremento en las reservas de petróleo responde al aumento en las reservas de Venezuela, que se triplicaron entre los años 2007 y 2011. Otro país con importantes reservas de petróleo en la región era México; sin embargo, empezaron a descender desde finales de los noventa.

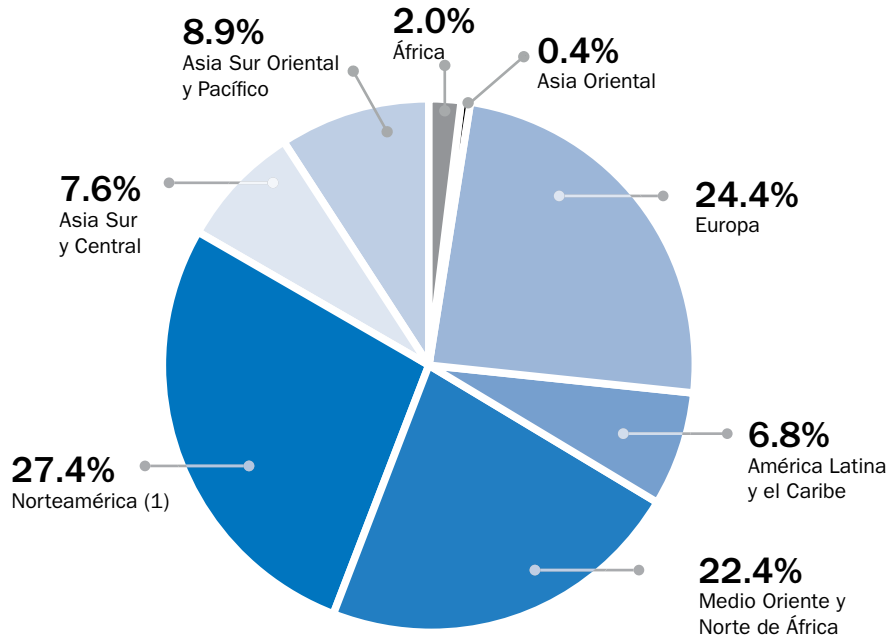
Al igual que en el caso del petróleo, la producción de gas se ha expandido en la mayoría de las regiones. Entre los años 2008 y 2016, en América Latina y el Caribe la explotación de gas aumentó de 171 a 208 Mtoe⁵ anuales (22% de incremento). Sin embargo, América Latina aún no figura entre las principales regiones productoras de gas: al 2016 contaba con un 6.8% de participación en la producción mundial y 4.1% en las reservas mundiales.

5. Tonelada equivalente de petróleo (por sus siglas en inglés). Su valor equivale a la energía que rinde una tonelada de petróleo.

A pesar de su baja participación en el plano global, en el periodo de 1990 a 2015 se observa una tendencia creciente en la producción y consumo de gas en la región.

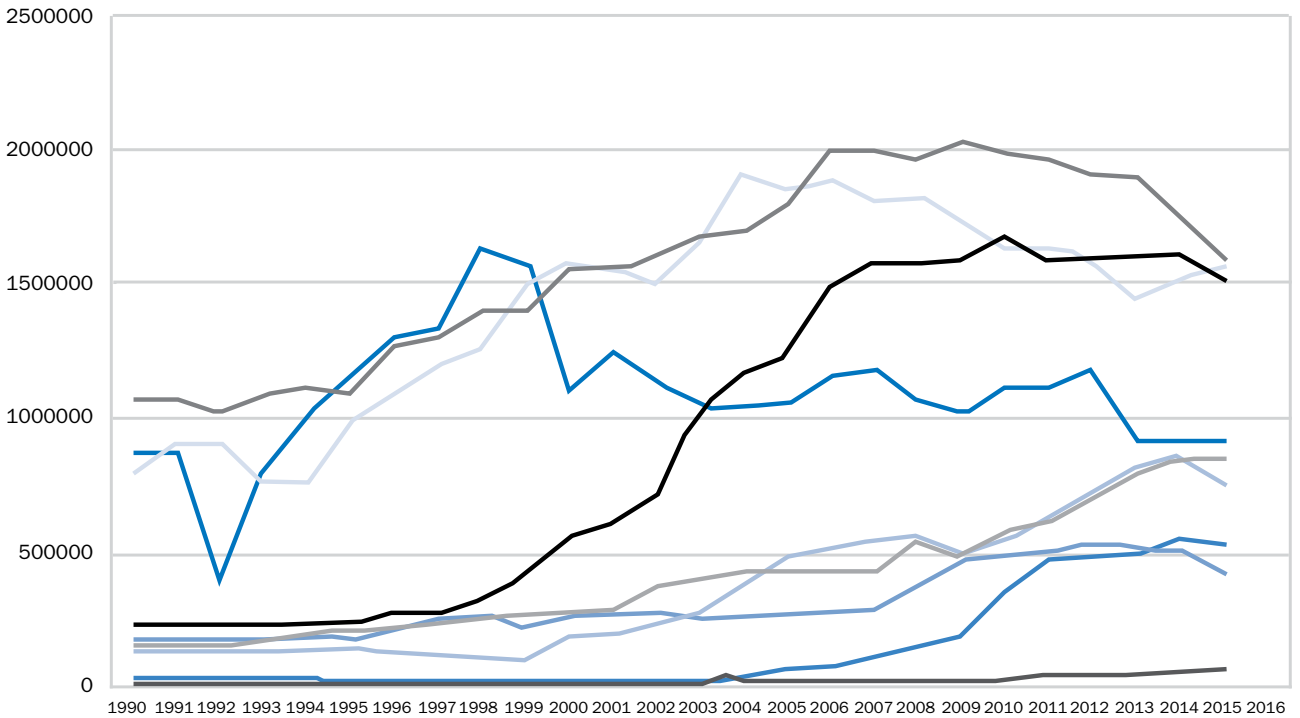
Desde los noventa, México y Argentina lideraron la producción de gas natural en América Latina y mantuvieron una producción en ascenso hasta mediados de la década del 2000. Después de eso la tendencia cambió e inició una caída progresiva en la producción. Del mismo modo, Trinidad y Tobago se convirtió en un productor importante de gas después de expandir su producción durante 10 años hasta el 2008. Otros productores de menor escala pero con un ascenso continuo en su producción durante este periodo fueron Brasil, Bolivia, Perú y Colombia. En el caso de Venezuela, su producción de gas presenta una caída constante desde finales de los noventa; sin embargo, este país abarca actualmente el 70% de las reservas disponibles de gas en la región con 5.06 miles de Mtoe.

Gráfica 9. Participación en la producción de gas por región, 2016



Elaboración: CooperAcción.
 Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.
 *Capacidad instalada.
 (1) Incluye a EE.UU. y Canadá.

Gráfica 10. Producción de gas natural (incluye GLP) en América Latina, 1990-2016 (Terajoules)



Elaboración: CooperAcción.
 Fuente: UN Data. Energy Statistics Database.

Cuadro 1. Vulnerabilidad de países seleccionados de ALC, 2010

Países	Xs de MPs (en % PIB)	Xs de Mps (en % de Xs totales)	Ingresos fiscales por MP (en % de ingresos totales)
Argentina	1.30	10.55	11.00
Bolivia	26.19	81.20	36.00
Brasil	0.80	21.25	3.80
Colombia	6.63	52.25	14.70
Chile	13.37	52.57	19.40
Ecuador	9.00	51.61	42.70
México y A. Central	1.97	13.56	36.60
Perú	7.50	47.46	15.60
Venezuela	16.42	91.44	41.50

2.

La realidad cambiante en los países de América Latina y el peso de los sectores extractivos

La llegada de estos flujos de inversión a América Latina se ha dado en distintos contextos entre los países de la región a lo largo de más de dos décadas de expansión. A diferencia de lo que ocurría en la década de los noventa –una situación bastante más homogénea caracterizada por la vigencia de códigos y normas que favorecían las inversiones extranjeras–, desde mediados de la década pasada se presentaron escenarios notoriamente distintos, así como distintos modelos extractivos. Por un lado tenemos la realidad de países como Colombia, Perú, Panamá y otros que permanecieron en términos generales bajo los preceptos de las políticas del Consenso de Washington. En estos países la promoción abierta de la minería y los hidrocarburos se dio bajo el predominio y el control gravitante de grandes consorcios y empresas transnacionales: las empresas mineras y de hidrocarburos desarrollaron sus actividades en un escenario de abierta desregulación, y los Estados han tenido una presencia limitada y poco control sobre la expansión extractiva.

Por otro lado se encuentra el grupo de países con gobiernos que, desde finales de la década de los noventa

y sobre todo al inicio del nuevo siglo, promovieron un mayor control de los recursos naturales desde el Estado. Los denominados Gobiernos progresistas de la región que implementaron políticas postneoliberales apostaron por el control de la renta extractiva como uno de los aspectos más destacados de sus administraciones: en estos casos “el Estado juega un papel más activo y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo”.⁶ En este grupo, con diferencias y matices entre ellos, se encuentran los Gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, El Salvador y Uruguay.

Por lo tanto, al margen de la orientación política de los Gobiernos, en las últimas décadas América Latina se volvió bastante más extractivista que antes. El término extractivismo, tan utilizado hoy en día, alude a “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar o con un procesamiento mínimo”.⁷

6. Eduardo Gudynas, “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo” (Quito: Programa de las Américas, 2009).

7. Eduardo Gudynas, Extractivismos. *Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza* (Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad, segunda edición 2015).

Cuadro 2. Participación de las ventas de petróleo, gas y carbón en el total de exportaciones

	Petróleo (1)	Gas	Carbón
Bolivia (2015)	3%	42%	
Colombia (2016)	33%		15%
Ecuador (2016)	32%		
Venezuela (2015)	89%		

Elaboración CooperAcción.

Fuente: Observatory of Economic Complexity. MIT Media Lab.

(1) Incluye crudo y refinado.

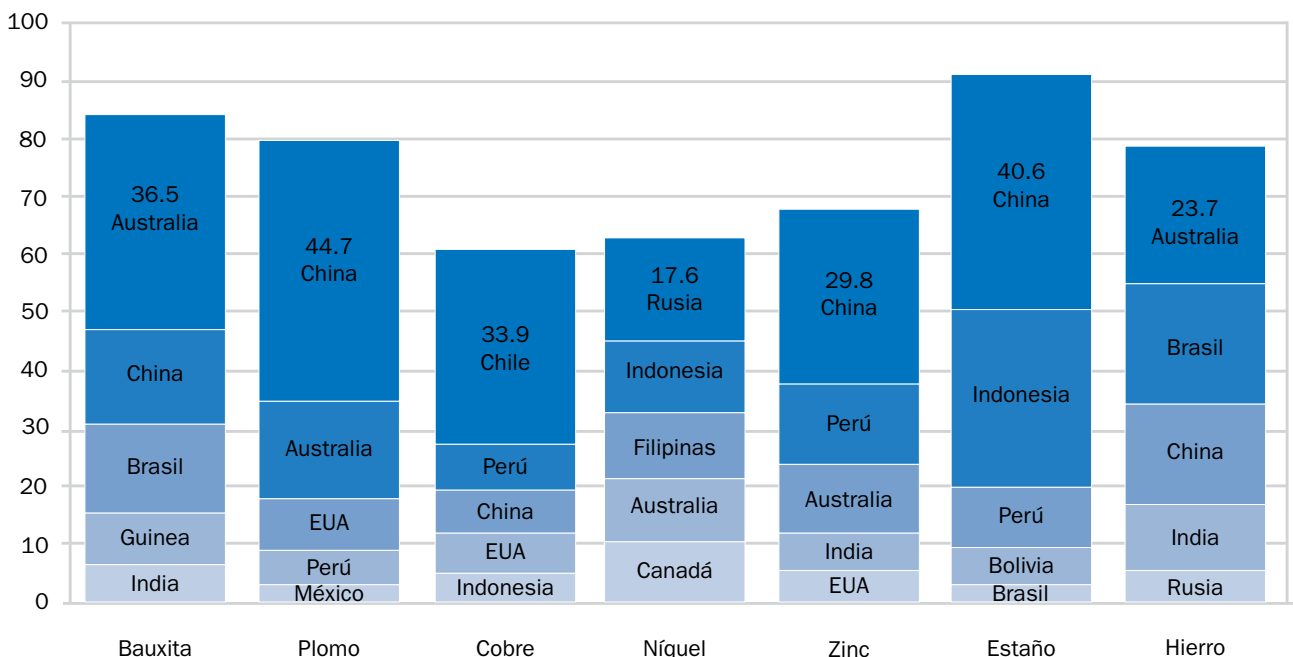
Si utilizamos tres variables de medición podemos notar el peso de este sector en cada una de las economías de la región en pleno periodo del súper ciclo de precios mineros y de los hidrocarburos (2010): la participación de las exportaciones de materias primas en el PIB, la participación de las exportaciones de las materias primas en las exportaciones totales y la participación de las materias primas en los ingresos fiscales.

Asimismo, si consideramos las exportaciones de petróleo, gas y carbón⁸ encontramos que actualmente representan más del 10% de las exportaciones en

8. *Commodities* para la generación de energía.

cuatro países de América Latina. En Bolivia las exportaciones de gas alcanzan el 42% de sus ventas al exterior. Por su parte, en Colombia, Ecuador y Venezuela las exportaciones de petróleo en crudo y refinado abarcan el 33%, 32% y 89% del total exportado respectivamente. De igual modo, las exportaciones colombianas de carbón tienen una participación del 15% de sus exportaciones totales.

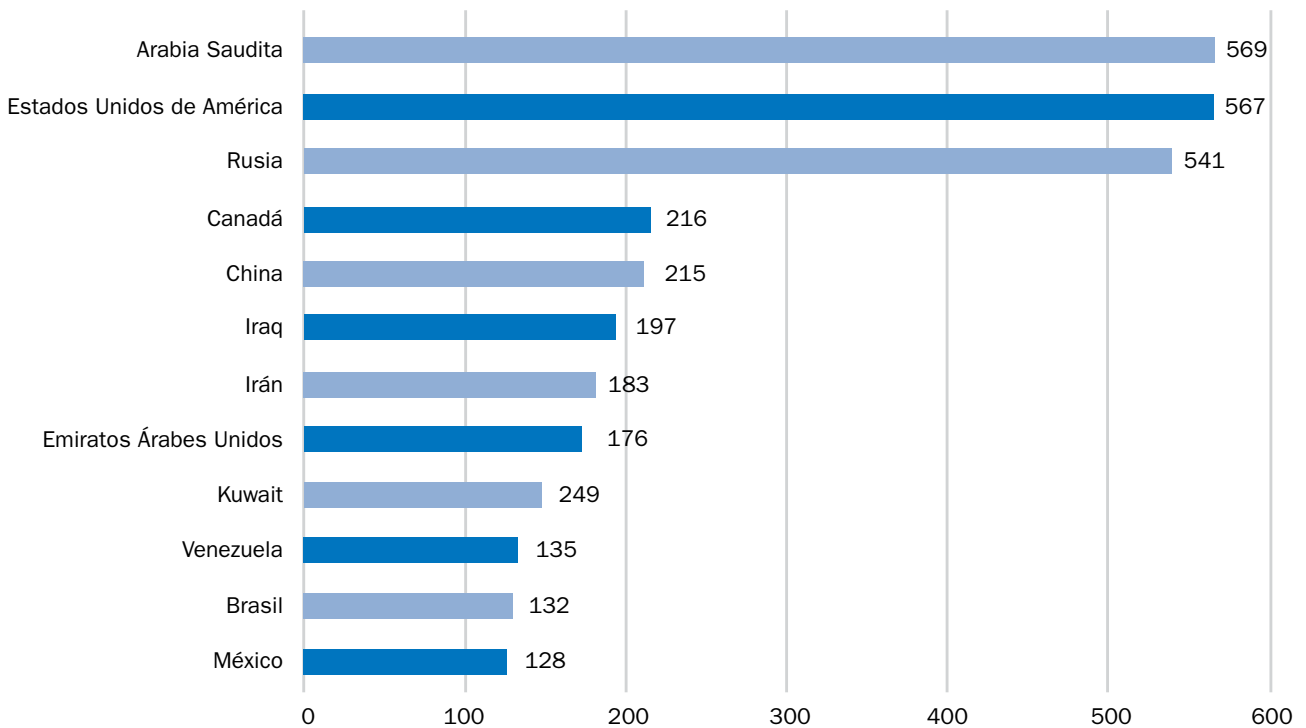
Además, varios países de la región consolidaron sus sectores extractivos y pasaron a ocupar lugares destacados en el *ranking* mundial de producción de los principales metales. Por su parte, en la lista de los principales países productores de petróleo, Venezuela, Brasil

Gráfica 11. Participación por país en la producción de metales seleccionados

Elaboración propia del autor.

Fuente: World Mining Data 2012 (Viena, 2012); Iron Ore Statistics, Ginebra, (Noviembre, 2011).

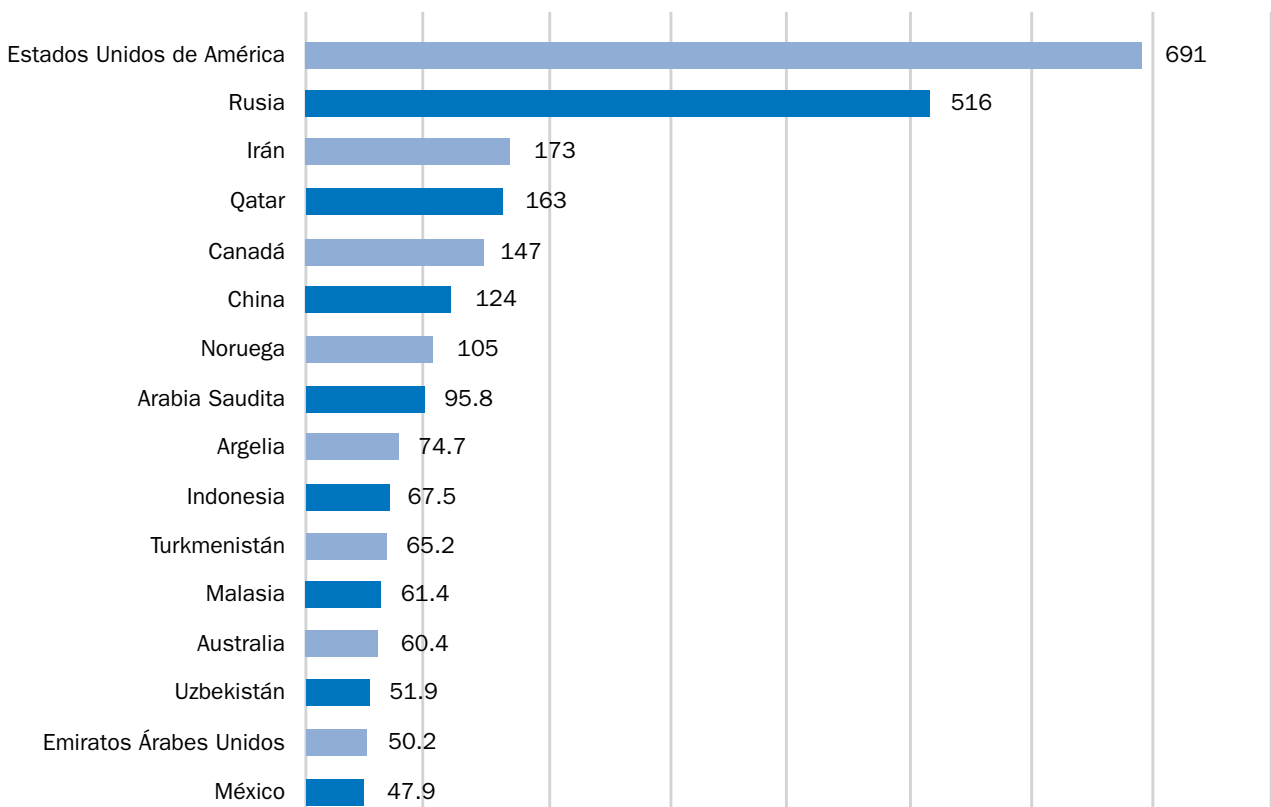
Gráfica 12. Principales productores de petróleo por país, 2016
(Millones de toneladas por año)



Elaboración: CooperAcción.

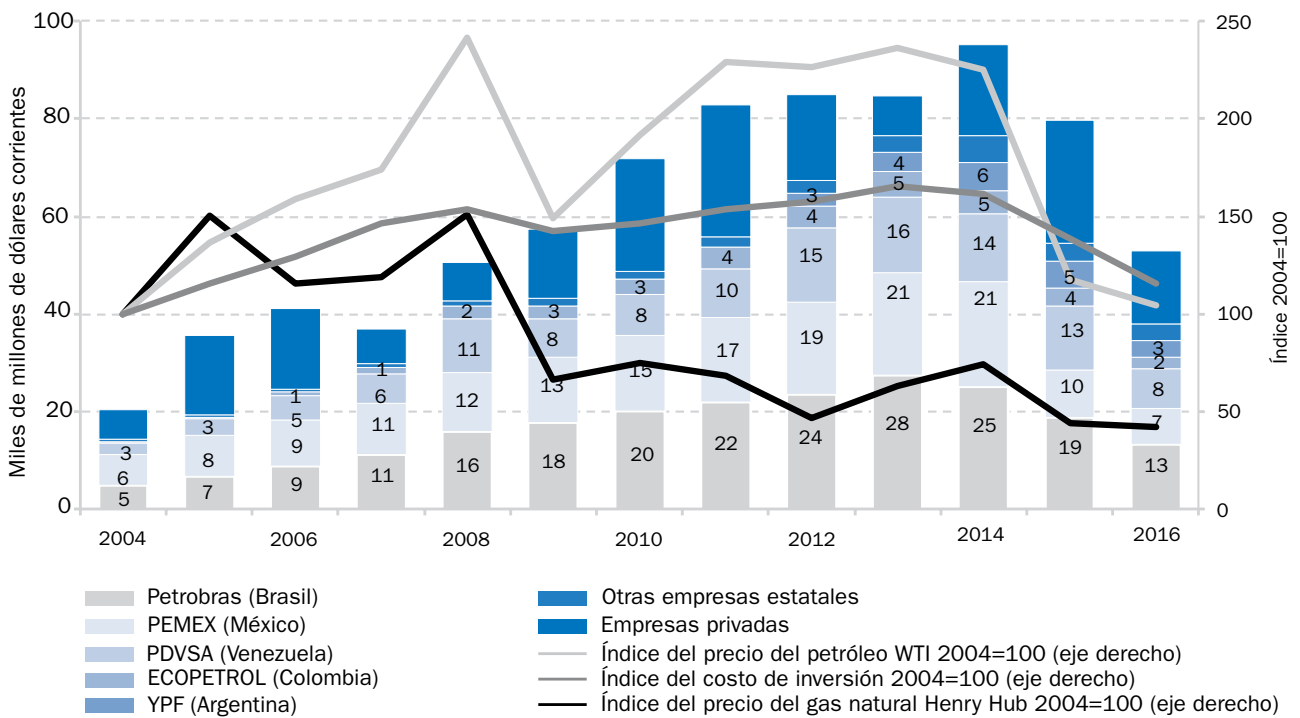
Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.

Gráfica 13. Principales productores de gas por país, 2016
(Mtoe por año)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: Reporte World Energy Resources 2016. World Energy Council.

Gráfica 14. América Latina y el Caribe: inversión en exploración y producción de hidrocarburos y sus determinantes

Elaboración propia del autor.
Fuente: Cepal.

y México ocupan el décimo, undécimo y duodécimo lugar a nivel global respectivamente. Ningún país de la región figura entre los principales productores de gas.

Otro hecho importante es que, al culminar la década de los noventa, la industria de los hidrocarburos empezó a tomar una nueva configuración: las compañías nacionales comenzaron a tener una mayor concentración en cuanto a la producción y control de reservas, y desplazaron a las principales empresas privadas internacionales (Exxon, Mobil, Chevron, BP y Royal Dutch Shell). Así, en el 2005 las compañías nacionales (National Oil Companies o NOCs por sus siglas en inglés) ya controlaban el 77% de las reservas globales de petróleo y gas, mientras que las empresas privadas pasaron a controlar apenas el 10% del mercado de ventas de petróleo y gas, y solo el 3% de las reservas.⁹

Actualmente, las compañías nacionales de mayor tamaño a nivel global han sido rebautizadas como las “nuevas siete hermanas”¹⁰ (en reemplazo de sus pa-

res del sector privado). Dos de ellas tienen sede en América Latina: Petrobras (Brasil) y PDVSA (Venezuela).¹¹ En la Gráfica 14 se puede apreciar la participación de las principales empresas estatales en la inversión en exploración y producción de hidrocarburos en América Latina.

Finalmente y pese a las notorias diferencias, como lo señala Bebbington, “la minería y la extracción de petróleo y gas son fundamentales para entender la economía política, tanto pasada como presente, de buena parte de Latinoamérica”.¹² Marcos legales generales, políticas específicas de promoción de la inversión, la propia evolución de las regulaciones ambientales y sociales en cada país, transiciones políticas, auges, crisis y conflictos han estado fuertemente influenciados por los sectores extractivos.

nas”. Debido a las fusiones, de ese grupo quedan ExxonMobil, Chevron, BP y Royal Dutch Shell.

11. El grupo se completa con Petronas (Malasia), NIOC (Irán), Gazprom (Rusia), CNPC (China) y Saudi Aramco, la compañía más grande del mundo (Arabia Saudita).

12. Anthony Bebbington (ed.), *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2013).

9. A mediados del siglo pasado llegaron a controlar el 88% del comercio global de petróleo y gas.

10. Las siete principales empresas privadas del sector hidrocarburos en el mundo fueron conocidas como las “siete herma-

3.

El eje territorial de los conflictos vinculados a las extractivas: recomposición de actores y agendas

Un punto en común entre los países de ambos bloques son los problemas sociales y ambientales que han enfrentado, los cuales siguen presentes pese a los cambios en los marcos legales, institucionales y políticos de algunos de ellos. Por ejemplo: desde mediados de la década pasada, los movimientos indígena y ambientalista en Ecuador y Bolivia denunciaron que algunos preceptos constitucionales importantes –como los que definen los derechos de la naturaleza o el derecho a la consulta previa libre e informada– fueron revisados y hasta cuestionados por leyes específicas como la de minería y la de recursos hídricos (en Ecuador) y la del Órgano Electoral Plurinacional (en Bolivia). En Venezuela se denunció que algunos estados, como el de Zulia, “se han convertido en una zona de sacrificio minero petrolero”¹³ y en la actualidad se debate la propuesta del denominado Arco Minero. En Argentina y Chile se han cuestionado e incluso detenido proyectos de envergadura como el de Pascua Lama¹⁴ que afectaba toda una zona de glaciares en la frontera entre ambos países. En Brasil, el manejo de las grandes inversiones en zonas sensibles como la Amazonia y la flexibilización de las normas ambientales provocaron crisis políticas que sacudieron los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en diferentes momentos.

En Perú y Colombia los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no han cesado de aumentar en número e intensidad, tanto en zonas donde la explotación minera ya está instalada, como en nuevos escenarios de expansión. En Colombia hay casos como el de la mina de carbón en operación, El Cerrejón, en el departamento de La Guajira; y otros como las resistencias a los emprendimientos mineros en los páramos de Santurbán, en el departamento de Santander. En Perú, los conflictos de resistencia como el emblemático caso de Tambogrande, Conga,

Río Blanco y Tía María, entre varios otros, y conflictos de coexistencia como los de Espinar, Las Bambas y Cerro de Pasco, por señalar algunos ejemplos, han marcado el eje de la conflictividad social. En ambos países el Gobierno sigue apostando por la denominada locomotora minera y por el objetivo de concretar una larga lista de nuevos proyectos de inversión, pese a la fuerte resistencia principalmente de poblaciones rurales e indígenas.

Lo cierto es que, hasta inicios de la década de los noventa del siglo pasado, en lo referente a conflictos sociales relacionados con minería e hidrocarburos, el conflicto predominante era el laboral. Durante décadas, en países como Bolivia, Perú y Chile fue notoria la importancia y gravitación de los sindicatos de trabajadores vinculados a las empresas extractivas en el movimiento social: la contradicción capital-trabajo se expresaba en movimientos huelguísticos que influyeron en la agenda social y política de esos países.

Después, a mediados y finales de la década de los noventa, el componente laboral empezó a desplazarse a un segundo plano y el conflicto que comenzó a tener mayor gravitación es el que enfrentan las poblaciones con las empresas extractivas, sobre todo mineras y de hidrocarburos: la contradicción capital-derechos de las comunidades y de la naturaleza apareció en el centro de la confrontación.

En la medida que “los extractivismos están enraizados en territorios precisos”,¹⁵ el eje de la conflictividad ha girado sustantivamente en las últimas décadas. Además de la dimensión productiva y los flujos de inversión que se mueven en torno a las actividades extractivas, hay una dimensión territorial que es importante considerar en la evolución y expansión de este sector. Como se ha mencionado, estas actividades se expandieron territorialmente y cada vez más diversos ecosistemas comenzaron a estar fuertemente presionados por su crecimiento: en América Latina podemos citar los casos de los páramos, los sistemas de lagunas altoandinas, las cabeceras de cuencas en general, la Amazonia y los glaciares, entre otros.

La expansión de la frontera extractiva ha sido una tendencia global en la cual algunos países de la región ocupan un lugar destacado. Estas actividades crecieron en países cuyos territorios tenían una larga

13. Gudynas, “Diez tesis urgentes...”.

14. Proyecto a cargo de la empresa Barrick Gold que consiste en explotar una mina a cielo abierto en territorio fronterizo. En Chile se sitúa en la Región de Atacama, en la comuna de Alto del Carmen, en la Provincia de Huasco; mientras que en Argentina se ubica en el Departamento Iglesia, en la Provincia de San Juan.

15. Gudynas, *Extractivismos. Ecología, economía y política...*

historia de presencia minera y de hidrocarburos y, al mismo tiempo, en otros países donde ésta era poco significativa o nula.

Lo mismo ocurrió al interior de cada país: el dato más notable fue la evolución de las concesiones o derechos mineros vigentes y de los lotes de hidrocarburos en la mayoría de países de la región. Los catastros se reformaron con sistemas georreferenciados y se estructuraron los lotes de hidrocarburos y las denominadas cuadrículas mineras: como parte de la implementación de las políticas aperturistas, los territorios también se abrieron, con muy pocas restricciones, para la entrada masiva de actividades de prospección y exploración.

Poner la noción del territorio como uno de los ejes centrales del análisis permite entender cómo se han configurado los procesos sociales, económicos y jurídicos en esos espacios, y cómo estos han enfrentado la expansión de actividades impuestas por actores extraterritoriales, provocando una crítica relación de convivencia sobre todo con los pueblos indígenas y las poblaciones rurales en general.

Por lo tanto, el otro aspecto que ha acompañado la expansión extractiva es el de los conflictos que pueden definirse como ecoterritoriales y fueron aumentando en número e intensidad: no hay minería ni explotación hidrocarburífera sin el control de grandes extensiones de tierras, y tampoco sin el control de recursos hídricos y otros bienes naturales que, antes de su llegada, habían sido manejados por las poblaciones que se ven presionadas por esta actividad. Por lo tanto, la defensa de los territorios frente a la obsesiva pretensión de un crecimiento acelerado, desordenado y caótico ha sido y sigue siendo un componente central de esta etapa de expansión extractiva en buena parte de países de la región.

Varios elementos pueden propiciar el aumento de la conflictividad social asociada a estas actividades. Entre los principales podemos mencionar:

- Los marcos legales que brindaron condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas: mientras que las actividades como la minería y los hidrocarburos adquirirían mayor importancia y eran priorizadas por los Gobiernos como actividades estratégicas; las comunidades rurales y campesinas, los pueblos indígenas y sus actividades económicas tradicionales eran exclu-

dos de las prioridades gubernamentales, y sus derechos eran claramente afectados. Esta tendencia se ha mantenido aun con los cambios de gobierno.

- Un marco precario de normas ambientales caracterizado por la ausencia de un enfoque transectorial, una institucionalidad joven y débil, la insuficiencia de herramientas y recursos para liderar una verdadera gobernanza ambiental, insuficientes normas referidas a los límites permisibles de contaminación y a los estándares de calidad ambiental, y pasivos ambientales irresueltos. Ninguno de estos aspectos ha sido resuelto a pesar de la creación de las autoridades ambientales que surgieron sin competencias en aspectos clave y siguen siendo débiles pese al tiempo transcurrido.
- Los escasos mecanismos de consulta y participación ciudadana oportunas e informadas. Pese a la vigencia del Convenio 169 de la OIT y de legislaciones específicas en varios países, se identifican las siguientes limitaciones: no hay mecanismos de participación ni acceso a la información en las fases de entrega de concesiones; las poblaciones solo son convocadas durante la fase final de aprobación de los estudios de impacto ambiental, es decir, antes de entrar a la etapa de explotación y cuando casi todo ya está decidido; tampoco hay obligación alguna por parte de las autoridades de considerar los aportes que puedan formularse en las audiencias públicas.

Los conflictos también han puesto en primer plano a una variedad de actores sociales en la medida en que las actividades extractivas impactan en diversas poblaciones. Organizaciones de comunidades campesinas y pueblos indígenas, afrodescendientes, asambleas, consejos o frentes de defensa, asociaciones de productores afectados, movimientos ambientalistas y asambleas ciudadanas solo son algunos de los sujetos sociales y referentes organizativos que han cobrado un gran protagonismo en las últimas décadas y, en muchos casos, han desplazado a organizaciones sociales históricas: no solo a los sindicatos y las federaciones de trabajadores mineros sino también a las antiguas centrales campesinas que en muchos casos no tuvieron capacidad de respuesta frente a los nuevos desafíos que surgieron en los territorios.

También las estrategias de estos actores sociales han sido diversas, aunque principalmente han girado en torno a cuatro aspectos centrales: el tema organizativo, bajo la hipótesis de que una población organizada está en mejores condiciones para defender sus

Imagen 1. Asesinatos por país 2017

El número de muertos: región por región

Una vez más, América Latina es el escenario del mayor número de asesinatos, que representan casi 60% del total. Según los datos de Global Witness, Brasil registró mayor cantidad de asesinatos que cualquier otro país, con 57 personas asesinadas, 80% de las cuales mientras protegían las riquezas naturales del Amazonas. En Colombia, 24 personas defensoras fueron aniquiladas en 2017, debido a los conflictos por la tierra. En México y Perú aumentaron los homicidios de tres a 15 y de dos a ocho respectivamente. Hubo menos asesinatos en Honduras —cinco en comparación con los 14 registrados en 2016— pero la creciente represión de la sociedad civil ha restringido lo que las personas defensoras pueden decir y hacer. Nicaragua registró la mayor cantidad de homicidios per cápita, con cuatro personas defensoras asesinadas.

En Asia, los acontecimientos más alarmantes tuvieron lugar en Filipinas, donde se produjeron 48 asesinatos, 71% más que en 2016. Estos representan la mayor cantidad de asesinatos registrados en ese continente en un solo año. La actitud agresiva del presidente Duterte en contra de los derechos humanos, así como una renovada presencia militar en regiones ricas en recursos, están alimentando la violencia. Casi la mitad de los asesinatos en Filipinas estuvieron vinculados a las luchas contra la agroindustria.

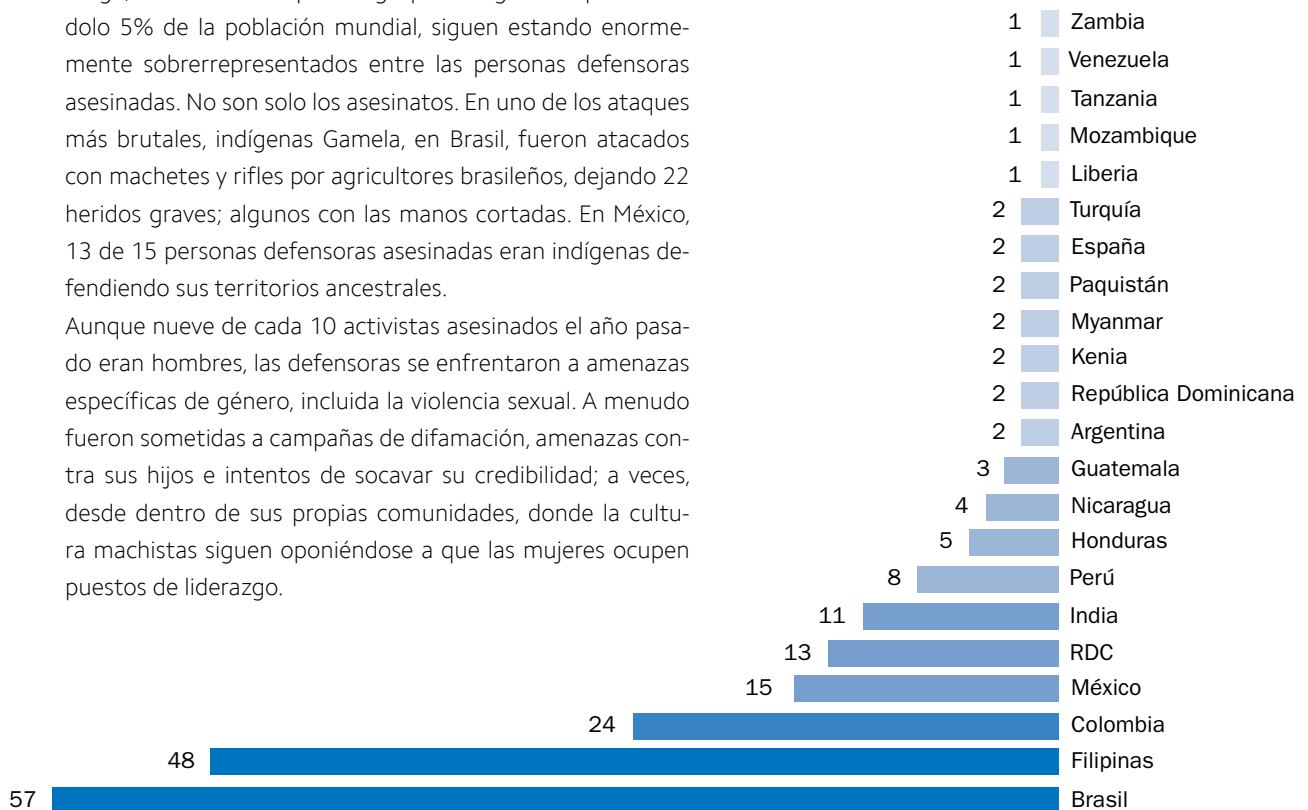
De las 19 personas defensoras de la tierra y del medio ambiente asesinadas en toda África, 17 perdieron la vida defendiendo áreas protegidas contra cazadores y mineros ilegales; y 12 tuvieron lugar en la República Democrática del Congo.

Por supuesto, muchos otros países y regiones podrían estar sufriendo un elevado número de asesinatos, que no se han documentado o que no hemos podido verificar.

Amenazas específicas dirigidas a grupos indígenas y mujeres

Menos personas indígenas fueron asesinadas en 2017, disminuyendo el 40% del total en 2016, a un 25% en 2017. Sin embargo, considerando que los grupos indígenas representan solo 5% de la población mundial, siguen estando enormemente sobrerrepresentados entre las personas defensoras asesinadas. No son solo los asesinatos. En uno de los ataques más brutales, indígenas Gamela, en Brasil, fueron atacados con machetes y rifles por agricultores brasileños, dejando 22 heridos graves; algunos con las manos cortadas. En México, 13 de 15 personas defensoras asesinadas eran indígenas defendiendo sus territorios ancestrales.

Aunque nueve de cada 10 activistas asesinados el año pasado eran hombres, las defensoras se enfrentaron a amenazas específicas de género, incluida la violencia sexual. A menudo fueron sometidas a campañas de difamación, amenazas contra sus hijos e intentos de socavar su credibilidad; a veces, desde dentro de sus propias comunidades, donde la cultura machistas siguen oponiéndose a que las mujeres ocupen puestos de liderazgo.



derechos; el desarrollo de capacidades para enfrentar los retos que representa la presencia de las empresas extractivas y los megaproyectos en sus territorios; la construcción de alianzas con otras comunidades, organismos no gubernamentales e iglesias; y la campaña e incidencia política para influir en los niveles de toma de decisiones. En algunos países se pueden identificar acciones políticas en las que estos actores asumen niveles de representación como autoridades locales, subnacionales e incluso nacionales.

Por otro lado, la intensidad de los conflictos vinculados a actividades extractivas también se puede medir mediante el número de personas fallecidas y heridas como consecuencia de enfrentamientos y procesos de resistencia. Los últimos informes de Global Witness reportan que un número creciente de activistas ambientales fueron asesinados a nivel mundial en 2016 y el 60% de los asesinatos ocurrieron en América Latina: “por mucho el mayor número de muertes reportadas anualmente”, y la minería y el petróleo son algunas de las actividades más relacionadas con estos sucesos.

Otro referente de la intensidad y gravitación de los conflictos mineros de la región es la manera en que comenzaron a influenciar en el debate y la agenda política de los países. Hace 20 años era impensable que un conflicto de alguna empresa minera o petrolera con poblaciones rurales de alguna zona apartada del país llegase a las primeras planas de los medios de comunicación y estuviera presente en el debate público. Hoy en día no solamente ocurre sino que en algunos casos provoca crisis políticas que incluso afectan la estabilidad de los propios gobiernos: los conflictos sociales vinculados a la minería y los hidrocarburos se han convertido, en algunos casos, en conflictos políticos de envergadura.¹⁶

Pero los conflictos vinculados a estas actividades también han evolucionado. Hasta hace un tiempo expresaban estrategias de las poblaciones con el objetivo central –y casi único– de detener los proyectos extractivos, pues eran percibidos como una amenaza a sus formas de vida y territorios. Por lo tanto, las estrategias se orientaban a la resistencia y rechazo frente a la amenaza de proyectos específicos.

Sin embargo, desde hace un tiempo los actores locales y aliados no solamente se limitan a cuestionar un determinado proyecto extractivo que pretenda llevarse a cabo en sus territorios; también cuestionan las políticas que impulsan una expansión sin límites: critican las políticas de concesiones mineras, instrumentos como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y sus procesos de aprobación, la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana, la falta de fiscalización y la precariedad de la gestión ambiental, entre otros aspectos.

A partir de la situación específica del conflicto, en algunos casos se plantean propuestas de reformas y políticas públicas alternativas. Algunos ejemplos son el conflicto alrededor del proyecto minero Conga en Perú y la posterior Marcha Nacional por el Agua (febrero de 2012) que planteó una iniciativa legislativa para la protección de las cabeceras de cuenca; en Chile y Argentina no se entiende la aprobación de la Ley de Protección de Glaciares sin el conflicto alrededor del proyecto minero Pascua Lama; el Gobierno colombiano, respondiendo a la demanda de la población para la protección de los páramos de Santurbán, inició la definición de los límites de ese ecosistema vital que en su conjunto produce el 85% del agua nacional; la moratoria minera en El Salvador no se explica sin las diversas movilizaciones en contra de los intentos de desarrollar emprendimientos mineros auríferos en ese país; o el Mandato Minero y la propia iniciativa del Yasuní en Ecuador, sin las luchas de los pueblos indígenas y el movimiento ambientalista.

Por supuesto que todas las iniciativas mencionadas representan esfuerzos iniciales y respuestas puntuales a la presión de los proyectos extractivos, y en muchos casos no lograron todo lo que se propusieron. La realidad muestra que hasta el momento los Gobiernos no han sido capaces de modificar la relación con los sectores extractivos y no se han aprovechado los conflictos como una posibilidad de cambio.

En cambio, las estrategias de abordaje de los conflictos en general se caracterizan por respuestas puntuales, caso por caso, interviniendo casi siempre cuando los conflictos entran en la fase de escalada y de extrema polarización. El complot es una de las principales tesis que se manejan en el intento de explicar los conflictos en varios países: señala la existencia de estrategias perfectamente orquestadas para detener la inversión minera y de hidrocarburos, las cuales supuestamente utilizan la preocupación ambiental

16. En el caso del Perú, el conflicto del proyecto minero de Conga provocó la caída del primer gabinete de ministros en el gobierno de Ollanta Humala.

como una suerte de coartada.¹⁷ Cabe señalar que este tipo de argumentos se reproduce en los diferentes países, independientemente de la orientación política de sus Gobiernos.

Uno de los problemas de la tesis del complot es que simplifica en extremo la visión del conflicto y busca homogeneizarla: todos los conflictos supuestamente responden a las mismas causas y desarrollan similares estrategias “anti actividades extractivas o antiinversión”. Se llega a afirmar que “hay un *modus operandi*” que se repite y no se reconoce ninguna demanda ni agenda legítima por parte de las poblaciones y sus organizaciones.

Además, la tesis del complot termina justificando las respuestas autoritarias frente a los conflictos: los estados de emergencia, la militarización y la criminalización de la protesta frente a la necesidad de fortalecer prácticas y una institucionalidad democrática. De esta forma, no solo se ignoran las bases objetivas del origen de los conflictos sino que los conflictos se transforman o se reducen a una suerte de “problema de orden público” y así se intenta justificar la estrategia dura que pretende, precisamente, “restablecer el orden público”.

Lo cierto es que no todos los conflictos son iguales ni apuntan a los mismos objetivos. Algunos de ellos tienen como núcleo central el cuestionamiento y el rechazo al proyecto. Estos casos de resistencia se han visto en diferentes países: Sipacapa (Guatemala), Esquel (sur de Argentina); Tambogrande (Perú), Pascua Lama (Chile) y Santurbán (Colombia), entre varios otros.

Pero hay otros que tienen el objetivo de lograr niveles de acuerdo y negociación con las empresas extractivas en temas sociales, económicos y ambientales. Estos conflictos, que pueden ser calificados como de convivencia, se dan sobre todo en países con una mayor tradición y presencia de la actividad en cuestión. Por ejemplo: en el caso de la minería podemos mencionar a Perú, Chile, Bolivia, Brasil y México.

Una lectura diferente y alternativa sobre los conflictos apunta a afirmar que no se puede entender lo

17. Durante el conflicto de Conga y Espinar en el Perú, Óscar Valdés (un ex primer ministro) llegó a hablar de una red muy bien organizada que estaba complotando contra el país y tenía conexiones internacionales.

que ocurre en relación con las actividades extractivas sino como el mantenimiento de una situación caracterizada por un conjunto de asimetrías: no hay un escenario que resuma de mejor manera una relación asimétrica que la convivencia entre una gran empresa transnacional minera o de hidrocarburos y una comunidad rural en cualquier país de Latinoamérica. Bebbington plantea una interrogante clave sobre las posibilidades y la evolución de los conflictos: “¿Entrarán estos conflictos en una espiral viciosa o, por el contrario, será posible que ellos puedan forzar cambios institucionales y políticos que incrementen la posibilidad de que las actividades extractivas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo?”.¹⁸

Durante dos décadas la expansión de actividades extractivas ha provocado impactos acumulativos, estrés social y ambiental en los territorios, y una agenda de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales que espera respuestas y cambios sustantivos de políticas.

4.

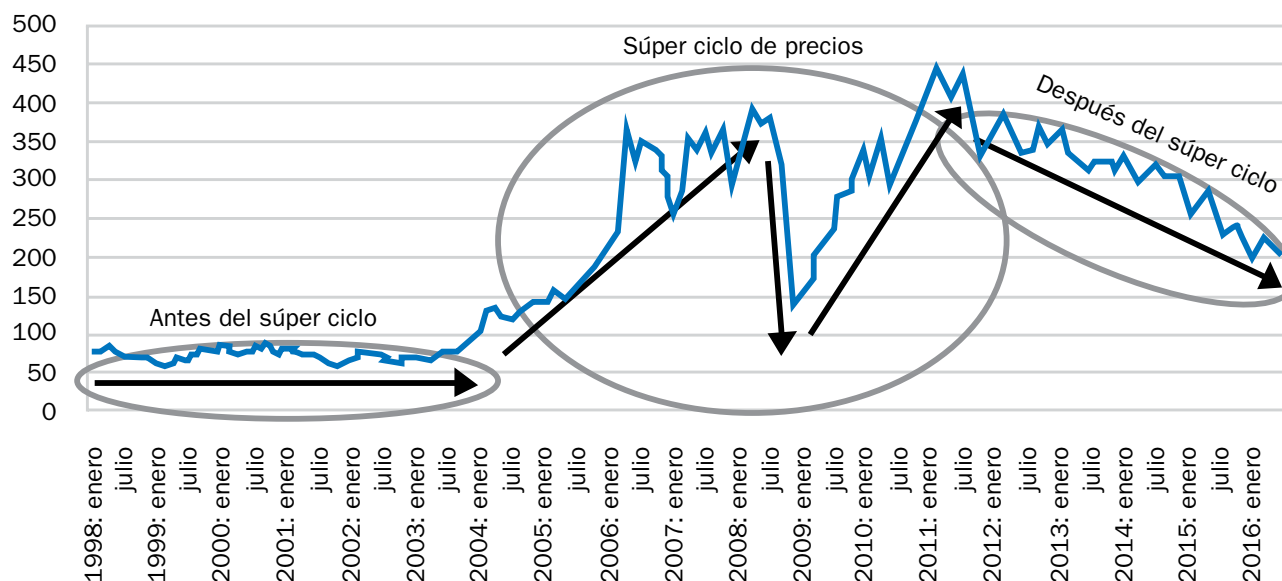
El fin del súper ciclo y las presiones por la carrera hacia el fondo

Una vez terminado el denominado periodo del súper ciclo de los *commodities*, se abrieron procesos de análisis y evaluación sobre lo ocurrido en los países de la región en las dos últimas décadas: ¿cuáles fueron los beneficios reales del súper ciclo?, ¿qué se hizo en términos de políticas públicas o qué se debe hacer en el nuevo contexto?, ¿qué tanto los países aprovecharon la bonanza?, ¿qué pasó en términos de brechas sociales y de ingresos?, ¿cuál es la magnitud de los impactos ambientales que siguen sin ser visibilizados?, ¿qué tanto se esperaba del súper ciclo? y, por supuesto, ¿qué es lo que se esperaba en la etapa después del súper ciclo?

Estas y otras preguntas forman parte del análisis sobre los países de América Latina donde predominan sectores extractivos como minería, hidrocarburos u otros. Cuando hablamos del súper ciclo –en el caso minero, por ejemplo– nos referimos a un periodo que presenta ciertas características y abarca del 2003 al

18. Bebbington, *Industrias extractivas, conflicto social y...*

**Gráfica 15. Cotización internacional del cobre
(Cts. USD/lb)**



Elaboración: CooperAcción.

*Cotización promedio registrada hasta el 21 de junio del 2016.

2012. Para comenzar hay que precisar que no ha sido, ni por asomo, un periodo parejo: en 2003 inició una lenta recuperación de precios internacionales de los minerales que, dicho sea de paso, habían tocado fondo en los años 2001 y 2002,¹⁹ y llegó a un primer pico entre los años 2007 y 2008. Luego se produce una drástica caída entre los años 2008 y 2009 que rápidamente rebota para alcanzar un nuevo pico entre los años 2011 y 2012.

Algo similar pasó con el petróleo: el precio del barril comenzó a recuperarse a mediados de 2003 y, con algunas altas y bajas, alcanzó un pico en 2008. Luego se presenta una caída abrupta que dura un año y finalmente inicia un proceso de recuperación hasta el año 2013 que, si bien lleva el precio del barril por encima de los USD 100, ya no llegó a alcanzar el pico de precios previo al estallido de la crisis del año 2008.

Por lo tanto, el periodo del súper ciclo no ha sido homogéneo y presenta momentos diferenciados: el primero es una etapa sostenida de alza que cubre aproximadamente cinco años, seguido de una abrupta

caída que dura algo más de un año, para finalmente reiniciar un proceso de recuperación que duró entre tres y cuatro años.

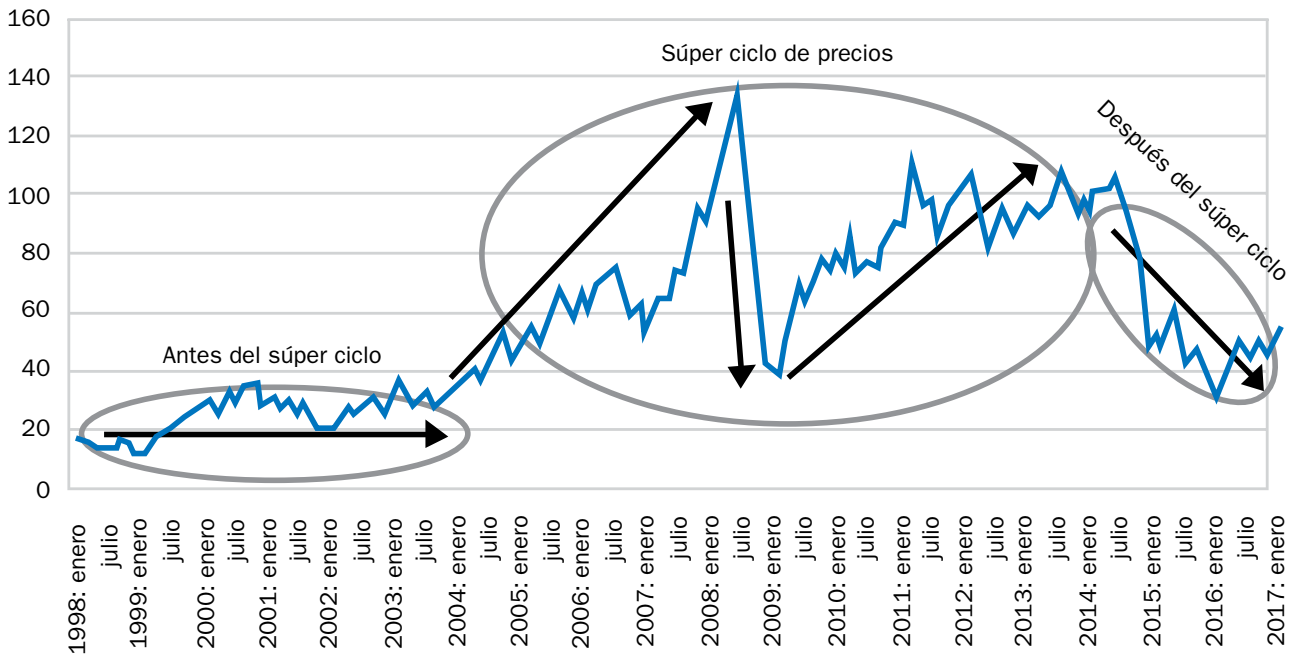
Es importante diferenciar el súper ciclo de otro proceso más amplio que se puede denominar el *boom* extractivo y, como hemos visto, ha durado algo más de 25 años: el súper ciclo de precios es solo una parte del *boom* extractivo.

Cabe preguntar si el fin del súper ciclo también significa el fin del *boom* extractivo. Por un lado, las inversiones mineras globales cayeron en un inicio de manera sostenida durante cuatro años, sobre todo en el rubro de exploraciones, lo que se reflejó en casi todos los países y por supuesto en América Latina. El dinamismo se redujo y la renta extractiva también cayó drásticamente. En todos los países de la región el valor de las exportaciones se contrajo, situación asociada a la evolución de las cotizaciones de las materias primas.

Además, como es típico en las etapas posteriores a los picos de precios, los mercados y los diferentes actores (inversionistas, bolsas, bancos, etcétera) mostraron un comportamiento diferenciado, por ejemplo, entre los metales de base y los metales preciosos. Esto se ve en el comportamiento de las carteras de

19. Por ejemplo: USD 0.70 la libra de cobre y USD 230 la onza de oro.

Gráfica 16. Precio del petróleo WTI (USD/barril)

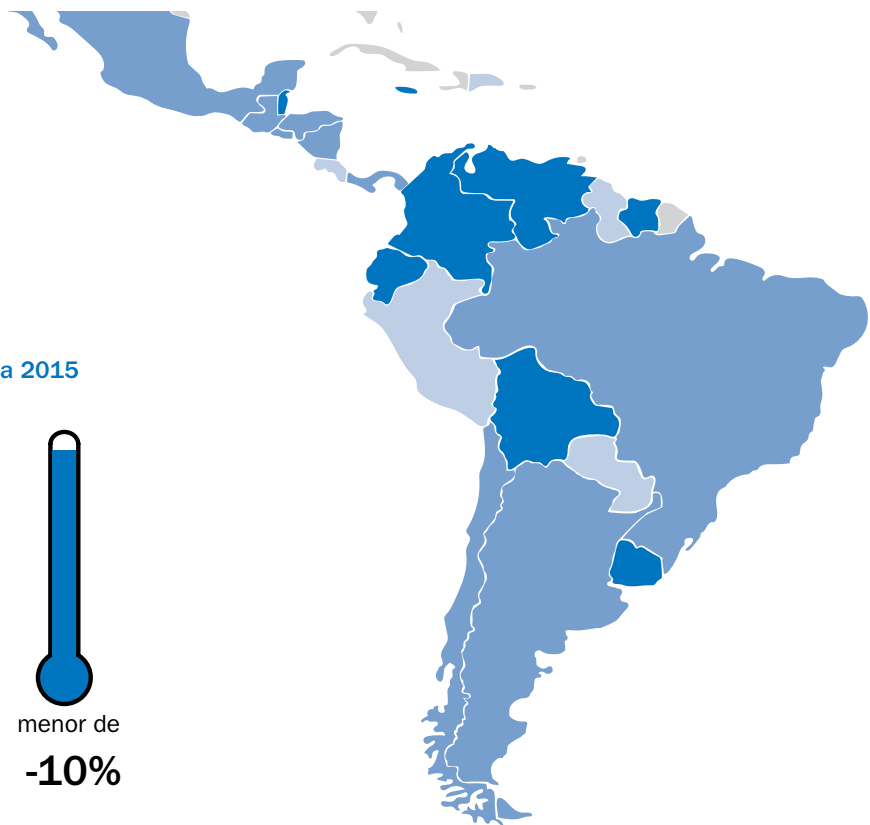
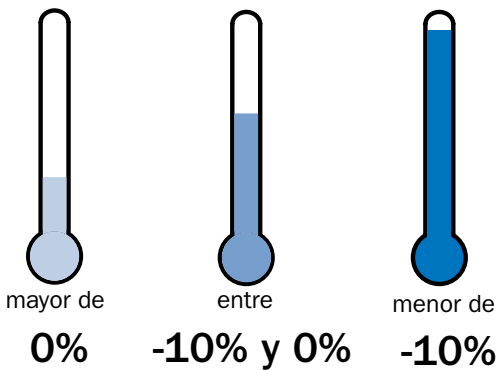


Elaboración propia del autor.
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Imagen 2. Desempeño por países

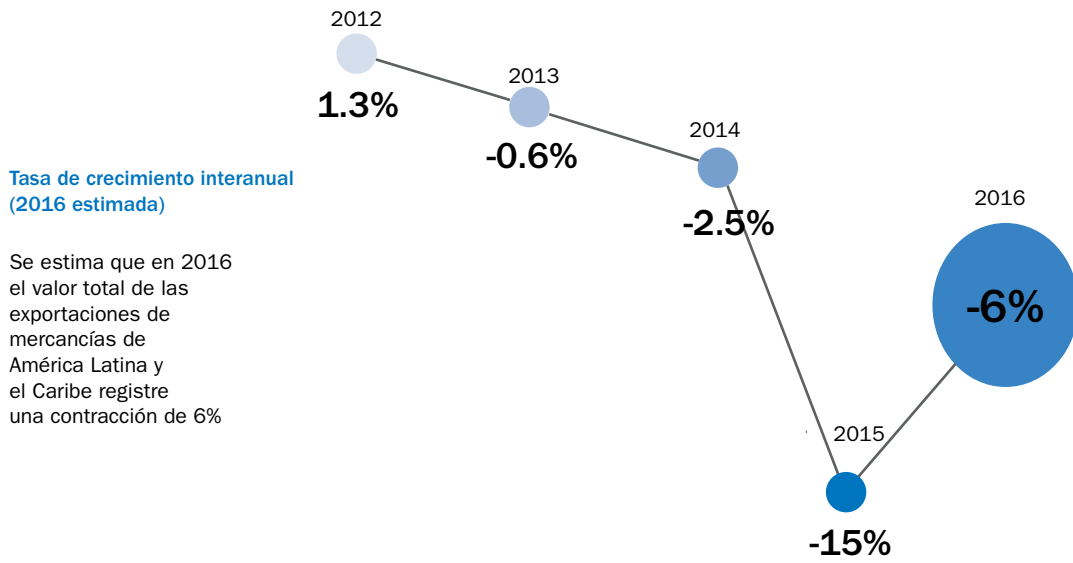
En 2016, el valor de las exportaciones de casi todos los países continuó contrayéndose a tasas significativas

Tasa de crecimiento estimada 2015



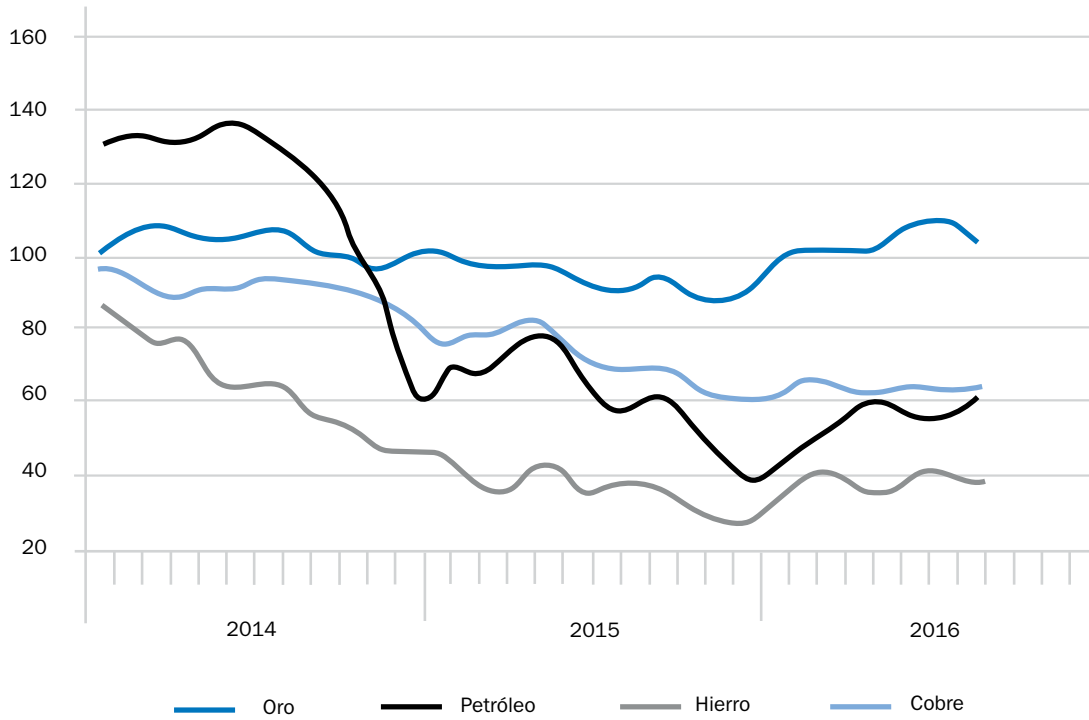
Elaboración propia del autor.
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Imagen 3. Cuarto año de caída



Elaboración propia del autor.
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gráfica 17. Minerales y metales



Elaboración propia del autor.
Fuente: Reporte del Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

inversiones y la evolución de las cotizaciones en los últimos años, entre otras variables.

Por otro lado, en la etapa posterior al súper ciclo también se comenzó a percibir una suerte de tendencia o competencia hacia la desregulación en varios países de la región, al margen de la orientación política de sus Gobiernos. También se buscaba diversificar la oferta extractiva y/o incrementar niveles de producción. En el primer grupo se ubican claramente países como Ecuador y Colombia, que comenzaron a hablar de la nueva locomotora minera como complemento o remplazo de la de hidrocarburos. En el segundo grupo algunos países buscaron incrementar su producción extractiva: en el caso peruano, entre los años 2014 y 2018 la producción de cobre prácticamente se duplicó y el PBI de la minería metálica creció a niveles de dos dígitos en 2015 y 2016; en el caso de Bolivia la producción de gas se duplicó en el mismo periodo con la puesta en marcha de nuevas plantas de procesamiento.

Por lo tanto, como señalan algunos autores,²⁰ el fin del súper ciclo no solo conlleva déficits comerciales y problemas de financiamiento para los países sino también más extractivismo: a menores precios, mayor extracción. Esto se expresó, en buena parte de países de la región, en una fuerte competencia hacia la desregulación.

Esta “carrera hacia el fondo”²¹ se expresó en un conjunto de políticas adoptado en varios países. Un repaso de las principales economías de la región, fuertemente dependientes de actividades extractivas, muestra esta tendencia.

En Bolivia, por ejemplo, se planteó claramente la meta de expandir la frontera extractiva a través de un agresivo plan de exploración cuyo objetivo expreso era incrementar las reservas de hidrocarburos para el año 2020: siete parques naturales de ese país han sido incorporados al plan de exploraciones, redu-

ciendo sus políticas de protección. Además, en el caso de la construcción de la carretera que penetraba el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), quedó en evidencia que la opción era debilitar los procesos de evaluación ambiental a favor de la incorporación de esos territorios, entre otras, a las actividades extractivas.²²

La propuesta que se lanzó en Ecuador en 2007 para proteger la Reserva de Biósfera del Yasuní, uno de los lugares de mayor biodiversidad del planeta, se fue quedando sin respaldo: en primer lugar en el frente externo, por no lograr obtener el suficiente apoyo financiero a nivel internacional,²³ y luego por decisión del propio gobierno de Rafael Correa. En 2013 el Gobierno ecuatoriano dio por terminada la Iniciativa del Yasuní y declaró el inicio de la explotación de petróleo en esa zona. Además, la orientación del Mandato Minero –que desde el año 2008 buscaba regular la actividad minera protegiendo los derechos constitucionales de la naturaleza y de los pueblos indígenas– también cedió en los últimos años frente a legislaciones específicas y en algunos casos frente al avance de los proyectos, sobre todo los de cielo abierto: el desalojo violento de la comunidad shuar Nankints de sus territorios en agosto de 2016 para dar paso al proyecto minero de la empresa china ExplorCobres S. A. en plena Cordillera del Cóndor, abrió todo un capítulo de enfrentamientos con la población y las organizaciones ecologistas de Ecuador e incluso el intento de cierre de la institución Acción Ecológica.

En Venezuela, después de lo ocurrido durante aproximadamente década y media en territorios como el del estado de Zulia, se presentó la propuesta del Arco Minero del Orinoco como un nuevo motor de desarrollo para diversificar su economía; como dice el decreto: “para reimpulsar la economía superando el modelo rentista de los ingresos petroleros”. El Arco Minero se ubica al sureste de Venezuela, principalmente en el norte del Estado de Bolívar, y ocupa aproximadamente 114 mil kilómetros cuadrados.

20. Como Joan Martínez Alier, Maristella Svampa y Alberto Acosta en “Más Allá del Neoliberalismo y el Progresismo”, *Entre pueblos*.

21. Del inglés *race to the bottom*: implica que los Estados compiten exigiendo menos requisitos que los demás en cuestión de impuestos, gastos, regulaciones ambientales y sociales, etcétera, para resultar más atractivos a los inversionistas.

22. Cabe señalar que el diseño y ejecución de la carretera fue adjudicada a la controvertida empresa brasileña OAS con un presupuesto de 415 millones de dólares. OAS fue la única empresa que se presentó al proceso de adjudicación y el 80% del financiamiento correspondió al BNDES de Brasil.

23. La Iniciativa Yasuní-ITT planteaba dejar bajo tierra 920 millones de barriles de petróleo a cambio de una compensación económica de la comunidad internacional que no se concretó.

El Arco Minero fue presentado en febrero de 2016 por el Gobierno venezolano con una propuesta de inversiones a 150 empresarios de 35 países para la exploración y explotación de oro, diamante, hierro, aluminio y otros minerales. Para concretar este proyecto, el jefe de Estado firmó el decreto del Plan de Cuantificación y Certificación de Reservas de los principales minerales que se encuentran en los cuatro bloques en los que está dividido el Arco. Por supuesto, el Arco Minero está vinculado a políticas de desregulación ambiental y apertura de territorios en zonas de poblaciones indígenas, reservas forestales, parques nacionales y cuencas hidrográficas que surten al Orinoco.

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Prosperidad para Todos), elaborado durante el primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos, ya había confirmado la apuesta por el extractivismo minero y petrolero como locomotora y paradigma del desarrollo; orientación que se mantuvo durante el segundo mandato del presidente colombiano. Esta apuesta ha estado acompañada de un proceso gradual de desregulación ambiental: uno de los blancos en este país han sido las licencias ambientales que, mediante una serie de decretos, han sido gradualmente debilitadas. Por ejemplo: se suprimieron inicialmente para favorecer las actividades de exploración sísmica de hidrocarburos²⁴ y la exploración minera, además de las operaciones del sector eléctrico y de infraestructura.

Uno de los golpes que recibió el sistema de licencias ambientales en Colombia fue la modificación del Decreto 2820 en octubre del año 2014, referido precisamente a las licencias ambientales: se buscaba reducir plazos y requerimientos para facilitar precisamente los grandes proyectos de inversión. Las denominadas "licencias exprés" en Colombia abrieron todo un debate sobre la peligrosa tendencia de debilitar las normas ambientales para favorecer las inversiones; situación que ha continuado con el Decreto 2220 del año 2015 emitido por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible que, bajo la misma orientación de simplificar y agilizar los plazos y trámites, le quita competencias a las Corporaciones Autónomas Regionales y le otorga exclusividad a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Desde el año 2013 en Perú, bajo el argumento de que las inversiones en sectores extractivos venían cayendo como consecuencia del exceso de trámites y permisos que los inversionistas debían enfrentar, se comenzó a implementar un conjunto de medidas conocidas como "los paquetazos ambientales" precedido por una fuerte campaña: se acuñó el término de la "permisología" o "tramitología" para explicar cómo ciertas regulaciones, sobre todo las ambientales y sociales, ahuyentaban a los inversionistas. En suma, la conservación del medio ambiente y la protección de los derechos de las poblaciones limitaban el potencial de crecimiento de las inversiones en los sectores extractivos.

No fue necesario fundamentar el diagnóstico de la predominancia de factores internos ni mostrar evidencias sobre el *shock* de trámites que había ahuyentado a los inversionistas. Lo cierto es que los mismos trámites ya existían en los años de bonanza económica y crecimiento de las inversiones. Lo que no se decía era que, si bien la inversión minera venía cayendo en el Perú, ocurría lo mismo en la gran mayoría de países del mundo (incluso a tasas mayores).

A partir del año 2013 se comenzaron aprobar decretos supremos y leyes que apuntaron directamente a debilitar ciertas regulaciones. Los decretos supremos 054 y 060 fueron las primeras medidas aprobadas que flexibilizaron las regulaciones ambientales para favorecer los proyectos de inversión: los plazos de aprobación de los EIA fueron reducidos significativamente y se crearon nuevos instrumentos²⁵ para aprobar modificaciones de proyectos en 15 días, pasando por encima de cualquier mecanismo de participación ciudadana. A mediados del año 2014 se aprobó la Ley 30230, norma que estableció "medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversiones en el país". Tres títulos y numerosos capítulos plantearon un conjunto de medidas que nuevamente apuntaron a debilitar las regulaciones ambientales y toda la institucionalidad que se había construido con mucho esfuerzo, precisamente como respuesta a la creciente conflictividad social que el país había vivido en los últimos años en torno a las actividades extractivas.

24. Cuando no requiere construir vías para el tránsito vehicular.

25. Por ejemplo: se creó el denominado Informe Técnico Sustentatorio (ITS) que permitió modificar proyectos de inversión de manera expeditiva.

Además, el paquete “para mejorar y generar la confianza de los inversionistas” le quitó abiertamente facultades al Ministerio del Ambiente del Perú en materia de creación de áreas naturales protegidas, del ordenamiento territorial, las zonas ecológicamente económicas, los límites permisibles y los estándares de calidad ambiental. En el caso de la evaluación de los EIA se planteó “establecer que las opiniones vinculantes y no vinculantes que requiera la entidad encargada de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, deberán emitirse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles; y si el funcionario encargado no cumple, será considerada como falta grave ‘aplicable al régimen laboral al que pertenece’”.

Como ya se mencionó, a partir del año 2017 se ha producido una recuperación de los flujos de inversión, sobre todo en minería, acompañada de la recuperación de los precios internacionales de algunas materias primas. Estas inversiones están llegando a la región después de haber implementado procesos de debilitamiento de las regulaciones ambientales en varios países.

Por lo tanto, habrá que seguir observando con especial atención lo que viene y sobre todo el debate sobre políticas públicas y actividades extractivas en el contexto actual. Sin duda estamos en otro momento, lo cual no significa que las presiones de los sectores extractivos hayan desaparecido en los territorios; por el contrario, en algunos países y zonas específicas la presión no solo se mantiene sino que ha aumentado. Esto quiere decir que se seguirá buscando erradicar las “barreras” sociales y ambientales que se presentan como obstáculos para mantener las tasas de expansión de las actividades extractivas.

5.

Los sectores extractivos en una propuesta de transformación

Una pregunta clave que debe ser abordada en la construcción de una propuesta de transformación social y ecológica es sobre el espacio que pueden tener las actividades extractivas en una iniciativa de este tipo: ¿tienen cabida los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica? La interrogante es totalmente pertinente en la medida que los sectores extractivos ocupan un lugar central en la matriz productiva de buena parte de los

países de la región, sea cual sea su tipo de gobierno. Más aun en las dos últimas décadas, durante las cuales las economías latinoamericanas se han vuelto más dependientes de las actividades extractivas.

La historia económica de América Latina muestra que los periodos de bonanza y crisis de sectores extractivos, así como la evolución de los precios internacionales de materias primas mineras y petroleras, entre otras, influyen fuertemente sobre la región. Sin embargo, como se ha visto, estas actividades son energéticamente cuestionadas por los países debido al conjunto de externalidades negativas que provocan. En este contexto cabe preguntarnos cuál es el espacio para los sectores extractivos en procesos transformadores.

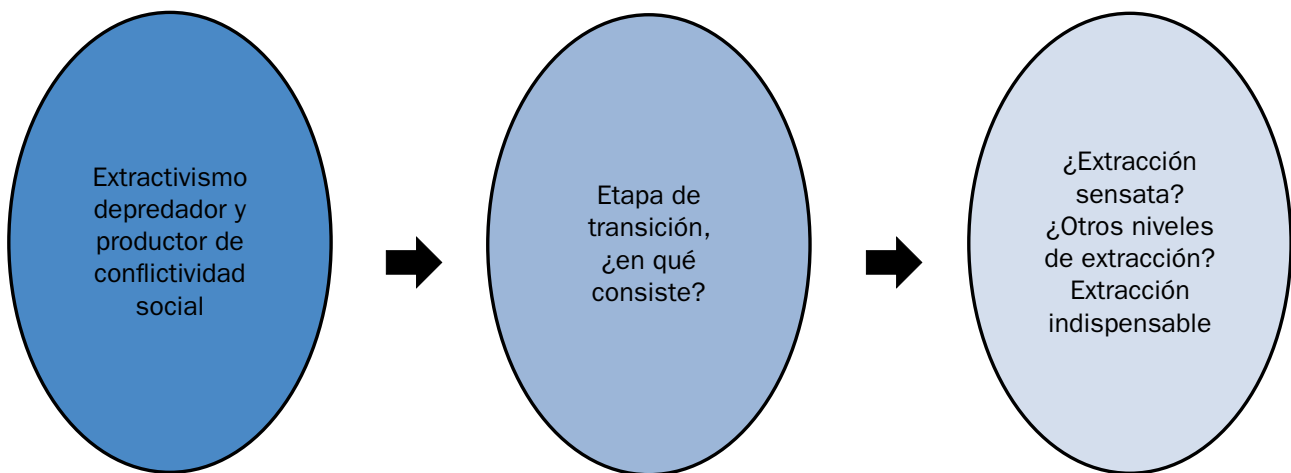
Una primera constatación es que es impensable que estas actividades se pueden seguir implantando y expandiendo bajo los mismos términos que tuvieron durante las últimas décadas. Los sectores extractivos tienen un espacio y un rol en las economías de la región, pero el que han tenido hasta ahora no ha sido el más adecuado. Tampoco son sostenibles los marcos normativos e institucionales ni las orientaciones actuales de las políticas públicas.

Por eso es clave seguir las pistas que nos da el concepto del extractivismo, pues no todo tipo de actividad extractiva encaja en él. Siguiendo a autores como Eduardo Gudynas: “los extractivismos son un caso particular de extracción de recursos naturales”.²⁶ Los aspectos básicos que caracterizan el extractivismo son: (1) el volumen de recursos extraídos que deben ser evaluados por indicadores físicos; (2) la intensidad ambiental bajo la cual se realiza la extracción; y (3) el destino de los recursos extraídos. “Por lo tanto, el extractivismo es aquí definido como un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo”.²⁷

Queda claro que “extractivismo” alude a un modelo de extracción exacerbada y que en varios países de América Latina se ha aplicado con la siguiente orientación –sobre todo tratándose de actividades como

26. Gudynas, *Extractivismos. Ecología, economía y política...*

27. Gudynas, “*Extracciones, extractivismos y extrahecciones...*”.

Gráfica 18. Escenarios de transición

Elaboración propia del autor.

la minería y la de hidrocarburos—: llevar adelante la mayor extracción en el menor tiempo posible, sin tomar en cuenta los impactos ambientales y sociales que puede ocasionar.

¿Cómo transitar de un modelo extractivista profundamente depredador, productor de conflictividad social y perjuicio a los derechos de poblaciones enteras, a otro más sensato? ¿Cuáles escenarios de transición deberían tomarse en cuenta en un proceso de transformación social y ecológica? ¿Cómo nos imaginamos los sectores extractivos en las próximas décadas?, ¿con qué tipo de marcos legales, regulaciones e institucionalidad los visualizamos? Estas son algunas interrogantes que debe abordar una propuesta de transformación social y ecológica.

Los necesarios escenarios de transición deben ser pensados por etapas: un primer momento es salir del escenario actual del extractivismo depredador y transitar a un esquema de extracción que sea más sensato. La apuesta debe ser por la construcción de una matriz productiva más diversificada y sostenible, en la cual los sectores extractivos jueguen un rol complementario y se pueda apostar gradualmente a niveles indispensables de extracción (extracción indispensable).

Siguiendo el esquema propuesto, las transiciones en una primera etapa implican un conjunto de políticas públicas que permita salir del modelo de extracción exacerbada, construyendo los necesarios contrape-

sos y equilibrios para que, por ejemplo, las inversiones respondan al interés público y los países dejen de ser una suerte de reino de la autorregulación. Es totalmente legítimo que los Estados busquen construir, a través de diferentes herramientas, los necesarios equilibrios ambientales, sociales, económicos y culturales que hacen falta.

La reflexión sobre posibles escenarios de transición debe tomar en cuenta las especificidades de cada país, los pesos diferenciados de las actividades extractivas en cada territorio, las características de los territorios y otras variables. En términos generales, se proponen varias líneas de políticas alternativas: desde el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios y la descentralización de competencias hasta la construcción de una institucionalidad ambiental fortalecida que llegue a los territorios con las herramientas y capacidades necesarias, pasando por la necesidad de ordenar el territorio para promover su uso sostenible; la redefinición de la influencia y el rol de las actividades extractivas en la macroeconomía de los países, los temas de fiscalidad, la transparencia y la rendición de cuentas; la afirmación de los derechos de las poblaciones directamente impactadas; y el tema de las actividades extractivas informales y abiertamente ilegales, entre otras políticas.

A continuación presentamos los que podrían ser algunos aspectos básicos de las propuestas de acuerdo con las principales líneas identificadas.

La gobernanza de los territorios y el complemento de competencias entre el Estado nacional y las instancias subnacionales

En los informes que publica regularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la región –en los cuales se mide el Índice de Desarrollo Humano–, se ha incluido un concepto que propone pistas para la construcción de una gobernanza territorial: la densidad del Estado.

Como se sabe, los Estados tienen diversas funciones que cumplir en los territorios y se trata de medir su presencia efectiva. En los informes del PNUD la densidad del Estado es concebida como los desempeños o funcionamientos del Estado para garantizar la provisión de los servicios básicos.²⁸

Por lo tanto, el Índice de Densidad del Estado (IDE) está compuesto por indicadores que reflejan el acceso a servicios esenciales para el desarrollo humano. Usualmente se toman en cuenta cinco indicadores en los informes del PNUD: electrificación (porcentaje de viviendas con alumbrado), saneamiento (porcentaje de viviendas con acceso a agua potable e instalación sanitaria), salud (número de médicos por cada 10 mil habitantes), educación (tasa de asistencia a secundaria de 12 a 16 años) e identidad (porcentaje de personas sin documento de identidad). La información se estratifica por quintiles: quintil alto, quintil medio alto, quintil medio, quintil medio bajo y quintil bajo.

Sin embargo, así como la función de proveer servicios sociales básicos es importante para medir la efectiva presencia del Estado en los territorios, se pueden identificar otras funciones clave: el funcionamiento efectivo de los sistemas de justicia, la cobertura de los temas de seguridad, y las diversas tareas de fiscalización que debe realizar el Estado y la defensa nacional, entre otras. El reto es mejorar la densidad del Estado pasando de los quintiles más bajos a los altos en los distintos indicadores.

En los territorios donde se implantan las actividades extractivas se constata por lo general una muy baja

densidad del Estado. Si uno cruza cualquier IDE en la región con la presencia de actividades extractivas (como la minería, los hidrocarburos, u otras), la conclusión es clara: en los territorios con presencia de actividades extractivas, por lo general hay una muy baja densidad del Estado.

Esto provoca situaciones diversas: en algunos casos las empresas reemplazan al Estado en la provisión de servicios básicos (educación, salud, infraestructura, etcétera). Por otro lado, ante la nula capacidad de control y fiscalización, en esos territorios predominan los mecanismos de autorregulación que impulsan las empresas: en la práctica el Estado renuncia a la tarea de controlar, regular y fiscalizar.

Por lo tanto, en un proceso de transición, las políticas para fortalecer la presencia del Estado en los territorios son fundamentales. Los procesos descentralizadores deberían ser vistos como una apuesta para construir una institucionalidad democrática con presencia efectiva en todos los territorios; es decir, mejor distribuida y al mismo tiempo más representativa y con un claro componente de legitimidad, incorporando mecanismos de vigilancia ciudadana. Se busca descentralizar el poder, mejorar la presencia del Estado en los territorios, potenciar la gobernanza y así contrapesar el enorme poder que algunos agentes económicos ejercen en la actualidad.

La apuesta debería ser por mejorar y potenciar los procesos de descentralización en los países y no detenerlos o, peor aún, revertirlos como ha venido ocurriendo. “La descentralización debe contribuir a que ese Estado cambie radicalmente sus formas de hacer y de organizarse, privilegiando el servicio a ciudadanos y ciudadanas, garantizando a las personas –especialmente a las más excluidas– una igualdad creciente de oportunidades para su desarrollo”.²⁹

Sin sobrevalorar los procesos de descentralización ni pretender ocultar sus deficiencias, no se puede negar la importancia que tienen y las enormes posibilidades que pueden crear; sobre todo en territorios con presencia de actividades extractivas. En estos casos son herramientas fundamentales para generar el equilibrio que tanta falta hace.

28. PNUD-Perú, *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente* (Lima: PNUD, 2010).

29. Eduardo Ballón, *Perú, país descentralizado y participativo* (Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2014).

La relación de las actividades extractivas con los aspectos sociales y ambientales aparece en el centro de las preocupaciones de los territorios, incluso es la base de algunas iniciativas que se han impulsado y han obtenido diferentes resultados. Los casos revisados en varios países de la región muestran que autoridades subnacionales han implementado una variedad de iniciativas en articulación con las poblaciones: protección de diversos ecosistemas, procesos de consulta ciudadana, experiencias de zonificación económica y ecológica y planes de ordenamiento territorial, entre otras.

¿Qué expresa este tipo de iniciativas?, ¿qué expresan los pedidos –desde los territorios– de mayores competencias sobre la forma en que se otorgan concesiones y se definen los proyectos extractivos? En primer lugar son claros cuestionamientos de la forma en que han funcionado los procedimientos y la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales que, por lo general, excluyen a las instancias subnacionales. Hay una clara demanda de mayores competencias y una necesidad de articular acciones y facultades entre las instancias nacionales y subnacionales.

Es necesario incorporar en los planes nacionales las perspectivas de desarrollo local y cambiar el concepto de imposición de las decisiones de agentes económicos y estrategias diseñadas sin tomar en cuenta los territorios. Para generar estos nuevos equilibrios se necesita fortalecer y apoyar los procesos de descentralización, abrir procesos graduales de transferencia de competencias, consolidar la institucionalidad democrática de las localidades (la pública, la privada y la de los diferentes componentes de la sociedad civil), fortalecer capacidades y garantizar los recursos necesarios.

Los temas de las competencias de estos espacios y de cómo las instancias del Gobierno nacional deben articular y complementarse con los espacios subnacionales son aspectos fundamentales para construir gobernabilidad democrática. Se necesita organizar la gestión y el uso del territorio, armonizando y articulando las acciones de los diferentes niveles de gobierno para, por ejemplo, orientar los planes y programas de inversión –incluido el de los sectores extractivos– en los territorios.

En relación con la agenda ambiental

Varios autores coinciden en señalar que el contexto de la realización de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 y las orientaciones de la declaración final fueron el marco general que permitió impulsar la gestión ambiental en América Latina en la última década del siglo pasado. Países como Colombia, Costa Rica, Brasil y México lideraron este proceso de avance gradual de marcos legislativos y de una institucionalidad que escaló en la jerarquía de cada uno de los Estados, acompañada por la puesta en marcha de una serie de instrumentos para hacer efectiva la gestión ambiental. Estos avances se expandieron, en diferentes ritmos, por todos los países de la región.

Sin embargo, este proceso no estuvo exento de contratiempos ni de fuertes presiones. El dinamismo económico de América Latina –en la primera década del siglo XXI y sobre todo en el periodo del súper ciclo de los precios de las materias primas– a la vez que generaba ingresos significativos para enfrentar la pobreza en los países y así mejorar indicadores sociales, también provocó un conjunto de impactos, como los graves y crecientes problemas de contaminación ambiental.

Son varios los problemas ambientales que se identifican en los países de la región: pérdida de biodiversidad; deforestación; contaminación de fuentes de agua por los impactos de actividades industriales, agrícolas y domésticas; deficiencias en el manejo de residuos sólidos; pérdida de suelos y desertificación; cambio climático; y los desastres provocados por causas naturales y la intervención humana.³⁰

A pesar de los avances en la creación y fortalecimiento de las instituciones y políticas ambientales, el balance general siguió siendo crítico: “en general no se ha cambiado de manera fundamental la forma de hacer las cosas y el modelo económico sigue siendo el mismo”.³¹ En muchos territorios los impactos incluso se fueron agravando.

30. Manuel Rodríguez-Becerra y Guillermo Espinoza, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe* (Washington: BID, 2002).

31. Alicia Bárcena (comp.), *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe* (Chile: CEPAL, 2015).

Por lo tanto, un reto fundamental del momento actual es promover una nueva generación de reformas ambientales que permita cambios estructurales, le otorgue bases de sostenibilidad a la matriz productiva de los países y a la evolución del crecimiento económico, y proponga una nueva ética en la relación con la naturaleza.

Los aspectos fundamentales que aparecen como lineamientos en materia ambiental son los temas de la institucionalidad (nacional, subnacional y local), los avances en la gestión ambiental y los instrumentos que necesita esa institucionalidad para operar adecuadamente.

Sobre la institucionalidad ambiental, la necesidad de reforzar a las autoridades ambientales de los países es un aspecto prioritario. En muchos casos estas autoridades nacieron con facultades recortadas, sin las competencias necesarias y, peor aún, en los últimos años recibieron los embates de nuevas normativas que las han debilitado.

Por otro lado, en varios países sigue primando una lógica de gestión ambiental predominantemente sectorial, en la cual cada ministerio es la autoridad ambiental de su respectivo sector. Por lo tanto, un objetivo claro es romper la gestión ambiental sectorial y reemplazarla por una que sea transversal o transectorial.

Además, la gestión ambiental debe ser concebida e implementada desde los territorios. Por lo tanto la articulación de las competencias de los gobiernos subnacionales en materia ambiental con las competencias de las autoridades nacionales, es un aspecto aún pendiente de resolverse; lo que significa seguir apostando por el fortalecimiento de los procesos de descentralización.

Otro aspecto clave tiene que ver con los instrumentos o sistemas de gestión ambiental. Por ejemplo: el sistema de evaluación de impactos ambientales, así como los de evaluación y fiscalización, y la certificación, necesitan ser fortalecidos. Un claro ejemplo son los EIA, que desde hace aproximadamente dos décadas y media se han constituido como una herramienta fundamental de certificación; sin embargo, la casi nula evolución o desarrollo del instrumento, su falta de credibilidad y la forma en que se aprueban proyectos de inversión cuestionables, los han puesto en duda. Se plantea la necesidad de actualizarlos y complementar-

los con otras herramientas que, por ejemplo, permitan medir los impactos acumulativos de los proyectos de inversión en un determinado ecosistema.

Otra tarea central en materia ambiental es romper el control privado de varios de los instrumentos centrales de las políticas ambientales. Por ejemplo: en muchos países el proceso de elaboración de los EIA se encuentra en gran medida bajo el control y manejo de privados; una empresa privada contrata a una consultora privada y fijan entre ellas los términos de la elaboración del estudio. Además, durante la elaboración del EIA la empresa contratante y la consultora interactúan sin que las autoridades correspondientes intervengan salvo al final, cuando todo está prácticamente decidido y en condiciones desfavorables para realizar una evaluación adecuada de la documentación presentada. Una mirada alternativa debe apuntar a que los Estados, en sus diferentes instancias (nacional, regional y local), intervengan desde el inicio y no al final como ocurre en la actualidad. Es decir, desde la definición de los términos de referencia de los EIA hasta la elección de la empresa consultora que elaborará el estudio, pasando por todo el proceso de elaboración del estudio y monitoreándolo para luego encarar la parte definitiva: la aprobación o desaprobación del instrumento.

Otro aspecto clave en la agenda ambiental tiene que ver con la necesidad de compatibilizar la presencia de actividades productivas con la gestión y el uso sostenible del territorio. Está claro que el crecimiento económico de la región y el avance de los proyectos extractivos han provocado cambios sustantivos en la ocupación del territorio en los países. En toda América Latina y el Caribe se ha disparado el acaparamiento de la tierra y, según la FAO, los principales detonadores de la "actual fiebre de tierras" son la creciente demanda mundial de alimentos, forraje y combustible, y el incremento de la demanda de minerales y productos madereros.

Se necesita avanzar en las políticas de ordenamiento territorial –herramientas clave para organizar las diferentes demandas de acceso al territorio– para minimizar los impactos y los posibles conflictos: "el ordenamiento no necesariamente prohíbe las actividades extractivas sino que establece dónde no deben realizarse y dónde pueden ejecutarse bajo ciertas circunstancias". "Establecer reglas claras puede ser un importante incentivo pues reduce el riesgo percibido de una inversión, por lo cual se puede atraer exploración

a zonas donde hay menor probabilidad de que ocurran impactos ambientales y culturales negativos”.³² El desarrollo de las políticas de ordenamiento territorial aparece como un componente fundamental en la agenda de las transiciones.

Las extractivas, las inversiones y las economías de los países

Como se ha señalado, es innegable la importancia de las actividades extractivas para la economía de América Latina, pues forman parte de la matriz productiva de gran parte de los países y respaldan indicadores clave de las economías como las exportaciones, la recaudación, las inversiones, etcétera.

Sin embargo, después de los años de expansión de estas actividades se ha comenzado a cuestionar la sostenibilidad y la viabilidad en el mediano plazo de una estrategia de crecimiento basada en sectores extractivos. También se ha manifestado la necesidad de visibilizar las externalidades negativas que estas actividades provocan, por lo cual es necesario incorporar nuevas métricas que ayuden a identificar los crecientes costos ambientales producidos en los territorios. Cuando vemos las proyecciones de inversiones en sectores extractivos como la minería y los hidrocarburos, surgen varias interrogantes: ¿cómo se planifica la inversión extractiva en nuestros países?, ¿cómo se definen, por ejemplo, los montos de inversiones futuras o las carteras de proyectos?, ¿la política minera o de hidrocarburos de un país puede seguir consistiendo, en esencia, en “la mayor extracción en el menor tiempo posible”?

Lo cierto es que quienes definen el cómo, cuándo, dónde y los plazos de la inversión en los países son sobre todo las empresas –ya sean públicas o privadas– sin que los Estados planifiquen ni calendaricen las inversiones extractivas con criterios de sostenibilidad. En una propuesta alternativa de transiciones se plantea desarrollar los aspectos de sostenibilidad económica, social y ambiental, y adecuar las inversiones a estos criterios.

¿Cuánta minería o cuánta extracción de hidrocarburos necesita un país en un determinado periodo de

tiempo para garantizar su viabilidad económica, social y ambiental? Esta es una pregunta fundamental que nos debemos plantear en el debate sobre el rol de las extractivas en la economía regional para identificar nuevos puntos de equilibrio y moldear una nueva relación sostenible y duradera.

En materia económica también aparecen otros temas en la agenda de transiciones: la rendición de cuentas y la transparencia financiera,³³ ingresos fiscales más justos con finanzas públicas redistributivas y un sistema tributario que se rija por el principio básico de la progresividad y la equidad fiscal.

El derecho a la consulta y a la participación ciudadana oportuna e informada

Son 15 los países de la región que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que establece que los Estados tienen el deber de consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, estableciendo procedimientos apropiados de consulta, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento: el convenio 169 de la OIT “regula además materias relacionadas con la costumbre y derecho consuetudinario de los pueblos originarios, establece ciertos principios acerca del uso y transferencia de las tierras indígenas y recursos naturales, junto con su traslado o relocalización. Finalmente, se refiere a la conservación de su cultura y a las medidas que permitan garantizar una educación en todos los niveles, entre otras materias”.³⁴

En paralelo al avance de las actividades extractivas de las dos últimas décadas, en la región se comenzó a reconocer el derecho a la consulta, sobre todo para los pueblos indígenas: “en el ámbito internacional, se ha dado la incursión de los pueblos indígenas y su agenda de derechos como producto de múltiples y largos procesos de reivindicación de su libre determinación. Estos esfuerzos se han concentrado, en el

32. Manuel Glave y Gerardo Damonte, *Ordenamiento territorial para la industria extractiva* (Lima: GRADE, 2014).

33. Actualmente en algunos países de la región se implementa la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI).

34. Ministerio de Desarrollo Social, ¿Qué es el Convenio 169 de la OIT? (Chile: Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

plano universal, en la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2007.³⁵ “En el continente americano, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha consolidado con el desarrollo de estándares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los instrumentos internacionales referidos y en los pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano, se ha otorgado un lugar central al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas”.³⁶

Sin embargo y pese a estos avances en el plano internacional, las tensiones sociales en los países han sido importantes. Una de las demandas centrales que ha acompañado los conflictos vinculados a actividades extractivas en la región ha sido precisamente que se reconozca el derecho a la consulta y que se fortalezcan los mecanismos de participación ciudadana. Desde Tambogrande (Perú), pasando por Esquel (Argentina), Sipacapa (Guatemala) y las más recientes como la de Cajamarca (Colombia), solo por citar algunos casos emblemáticos de consultas, las iniciativas han sido variadas: desde consultas ciudadanas municipales hasta consultas que han tenido como referencia central las prácticas consuetudinarias de los pueblos. Todas estas experiencias mostraron claramente cómo se venían afectando los derechos de poblaciones enteras. En los territorios se ha comprobado una clara situación de crisis de convivencia entre las actividades extractivas y los pueblos indígenas y comunidades rurales. En varios países se abrió un debate sobre el carácter vinculante de las consultas y, aunque con algunas limitaciones, se registraron ciertos avances en los marcos normativos nacionales.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para consolidar este derecho y sobre todo para que sea implementado de acuerdo con los estándares inter-

nacionales. Las presiones son enormes en los países y en muchos casos se están planteando retrocesos o exclusiones cuando, por ejemplo, se decide sobre proyectos de inversión o se aprueban normativas que afectan los derechos de los pueblos indígenas.

Es un tremendo error retroceder en un tema crucial para la región. La consulta previa es un instrumento que debe ayudar a canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas. Además, los países deben asumir plenamente sus compromisos y los convenios internacionales que firman.

¿Cómo plantear mecanismos para una participación ciudadana oportuna e informada, que puedan influir en la toma de decisión de las autoridades sobre la conveniencia o no de los proyectos extractivos? En una propuesta de transformación social y ecológica se deben fortalecer mecanismos que permitan implementar plenamente el derecho a la consulta para los pueblos indígenas y tribales, al mismo tiempo que se fortalezcan los mecanismos más amplios de participación ciudadana.

6.

La calendarización de las transiciones para salir del modelo extractivista

La salida del actual modelo de extracción exacerbada y la construcción de uno más sensato en la perspectiva de apostar por un esquema de extracción indispensable, son momentos clave en el calendario de las transiciones que tienen como principal objetivo romper el esquema vigente de depredación de recursos naturales que se resume en la máxima extractivista: “extraer todo lo posible en el menor plazo de tiempo posible”.

La extracción indispensable se debe supeditar a los criterios de sostenibilidad ambiental y social, buscando corregir los impactos destructivos que las actividades extractivas han generado sobre el medio ambiente, así como su afectación a los derechos de poblaciones enteras.

Los principales objetivos de las transiciones son:

1. Construir nuevos equilibrios ambientales, sociales, económicos y culturales que rompan con el predominio extractivista que se expresa en términos

35. Due Process of Law Foundation, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado* (Washington: Due Process of Law Foundation, 2015).

36. Due Process of Law Foundation, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo...*

institucionales en la captura política del Estado,³⁷ en un conjunto de políticas públicas, en los consensos impuestos³⁸ y en las narrativas que se presentan en aquellos países que buscan erradicar o minimizar las demandas sociales, ambientales, económicas y culturales de las poblaciones afectadas y otros actores de la sociedad civil.

2. Romper la maldición de la extrema dependencia de los países en relación con la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, y apostar por una nueva matriz productiva diversificada y sostenible que evite el derroche y la sobreexplotación extractivista. Los impactos ecológicos y los crecientes costos ambientales del modelo extractivista deben ser visibilizados y tomados en cuenta en las evaluaciones de los aportes reales de estas actividades.
3. Las transiciones deberán tomar en cuenta los diferentes indicadores de los procesos de extracción para evaluar adecuadamente sus impactos: un primer indicador tiene que ver con el volumen de materiales efectivamente extraídos,³⁹ tomando en cuenta no solamente los materiales que se retiran en el proceso de extracción sino también otros elementos como el consumo de agua y energía. El otro indicador clave es la intensidad en la extracción que alude a los efectos ambientales, “tales como su ecotoxicidad, generación de contaminantes, uso de sustancias tóxicas, empleo de explosivos, efectos negativos sobre especies en riesgo o endémicas, emisión de gases invernadero, etcétera”. “Por ejemplo: la ecotoxicidad del cobre es aproximadamente el doble de la del hierro; mientras que la del oro es unas diez mil veces mayor a la del cobre”.⁴⁰
4. Las transiciones deben apostar por un proceso de construcción de gobernabilidad democrática y gobernanza participativa. Las crisis y los conflictos vinculados a actividades extractivas han

mostrado en estos años serios problemas de gobernabilidad en los que diferentes grupos de interés muestran pesos diferenciados. Las brechas de gobernabilidad se presentan precisamente cuando los Estados, las empresas y los inversionistas pretenden ir más allá de la capacidad que tiene la sociedad de controlar y regular esas inversiones en función del bien común.

5. Las transiciones deben identificar y declarar zonas abiertamente prohibidas o de exclusión para actividades extractivas, sobre todo a gran escala y de gran intensidad, buscando proteger ecosistemas en riesgo. Al respecto hay algunos antecedentes, como un decreto de urgencia del año 2010 que declaró una zona de exclusión para la minería aurífera en la Amazonia sur de Perú, en la región de Madre de Dios. En Colombia, la Corte Constitucional prohibió la minería en páramos, ecosistemas que son fundamentales para proveer de agua al país.
6. Otro reto clave para las transiciones es que aquellos actores que todos estos años se han resistido a la expansión caótica e invasiva de las actividades extractivas, construyan espacios de representación política y de participación ciudadana directa en los territorios, y jueguen un rol central en el proceso de construcción de gobernabilidad democrática y gobernanza participativa.

37. Referida a la proyección de las principales corporaciones al poder del Estado. Sobre el concepto de la captura política, ver Francisco Durand, *Juegos de poder: política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017* (Lima: Oxfam, 2017).

38. Maristella Svampa, “Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina” en *Nueva Sociedad* 244 (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2013).

39. Citando a varios autores (Lettenmeier y colaboradores, 2009), Eduardo Gudynas indica que por cada tonelada de cobre obtenido se tienen que extraer 348 toneladas de otros materiales.

40. Ver Gudynas, *Extractivismos. Ecología, economía y política...*

Referencias

Acosta, Alberto; Schuldt, Jürgen; Barandiarán, Alberto; Bebbington, Anthony; Folchi, Mauricio; Alayza, Alejandra y Gudynas, Eduardo: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 2009.

Acuña, Guillermo: "Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990". En Serie *Medio Ambiente y Desarrollo 20*. Santiago: CEPAL, 1999.

Alayza, Alejandra: *No pero sí. Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: CooperAcción-Oxfam, 2007.

Ballón, Eduardo: *Perú, país descentralizado y participativo*. Lima: Documento elaborado para la Fundación Friedrich Ebert, 2014.

Ballón, Eduardo; Molina, Raúl; Monge, Carlos y Viale, Claudia: *Minería y marcos institucionales en la Región Andina*. Lima: Natural Resource Governance Institute, 2017.

Banco Central de Reserva del Perú: *Síntesis económica de Apurímac, diciembre de 2012*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Departamento de Estudios Económicos, 2012.

Bárcena, Alicia (comp.): *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2015.

Bebbington, Anthony (ed.): *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana, 2013.

Calderón, Fernando (coord.): *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

Campodónico, Humberto: *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina*. Santiago: CEPAL, 2004.

CEPAL: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2016.

——— *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2016.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: *Conflictos sociales y vulneración de derechos humanos en el Perú*. Lima: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Grufides y Fedepaz, 2012.

De Echave, José C.; Hoetmer, Raphael y Palacios Panéz, Mario: *Minería y territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, CooperAcción y CONACAMI, 2009.

De Echave, José C. y Diez, Alejandro: *Más allá de Conga*. Lima: CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Red GE, 2013.

Defensoría del pueblo: "Reporte de Conflictos Sociales núm. 115", septiembre de 2013. En *Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2013.

Due Process of Law Foundation: *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Washington: Due Process of Law Foundation, 2015.

Durand, Francisco: *Juegos de poder: política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: Oxfam, 2017.

Glave, Manuel y Damonte, Gerardo: *Ordenamiento territorial para la industria extractiva*. Lima: GRADE, 2014.

Gudynas, Eduardo: "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo" en Acosta, Alberto, *La maldición de la abundancia*. Quito: Programa de las Américas, 2009.

——— "Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales". En *Observatorio del Desarrollo núm. 18*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2013.

——— *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad, Centro Latinoamericano de Ecología Social, Programa Democracia y Transformación Social, y CooperAccion, segunda edición 2015.

Ministerio de Desarrollo Social: *¿Qué es el Convenio 169 de la OIT?* Chile: Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

Presidencia del Consejo de Ministros: *Institucionalizando el diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM, 2013-2013*. Lima: Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú, 2013.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre desarrollo humano, Perú 2013. Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: PNUD, 2013.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Perú: *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD, 2010.

Rodríguez-Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo; Wilk, David (ed.): *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*. Washington: División del Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Svampa, Maristella: "Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina". En *Nueva Sociedad* núm. 244. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2013.

Ulloa, Astrid y Coronado, Sergio (eds.): *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2016.

Velardi, Nicoletta y Zeisser Polatsik, Marco (eds.): *Anales Seminario Internacional. Desarrollo territorial y extractivismo: luchas y alternativas en la Región Andina*. Cusco: CooperAcción y GRET, 2012.

La serie Cuadernos de la Transformación es una iniciativa del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica que divulga propuestas de trayectorias alternativas en las que convergen tanto la sustentabilidad social como la ambiental para enfrentar los desafíos de la actualidad en estos ámbitos. Desde diferentes disciplinas y posturas teóricas, en Cuadernos de la Transformación se difunde el pensamiento de autores que abordan temas de especial relevancia para el cambio estructural en Latinoamérica y el orbe en general.

La Transformación Social-Ecológica es un enfoque en permanente construcción que privilegia el debate y los saberes transdisciplinarios en aras de encontrar respuestas a los retos que impone la actual crisis multidimensional.



EL AUTOR

José De Echave C.

Especialista en industrias extractivas, inversiones y conflictos sociales. Se desempeña como investigador de CooperAcción. Tiene un doctorado en Economía por la Universidad de París I, La Sorbona. Fue viceministro de Gestión Ambiental de Perú. Es autor de numerosas publicaciones, tales como *Minería y conflicto social* y *Diez años de minería en el Perú*.