

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE 82

Quito-Ecuador, Abril del 2011

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La consulta popular y los conflictos del decisionismo / 7-32

Conflictividad socio-política: Noviembre 2010-Febrero 2011 / 33-44

TEMA CENTRAL

Ecuador: Unas reformas petroleras con muy poca reforma

Alberto Acosta / 45-60

Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo

Eduardo Gudynas / 61-80

Desigualdad, medio ambiente y desarrollo sostenible en el área andina de América Latina. Un esbozo interpretativo provisorio

H.C.F. Mansilla / 81-98

Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso

Julio Peña y Lillo E. / 99-112

Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

José de Echave C. / 113-128

Malos Vecinos: Las empresas mineras canadienses en América Latina

Liisa L. North / 129-136

DEBATE AGRARIO-RURAL

El Agua y el futuro de la alimentación mundial

Carlos Larrea / 137-144

Percepciones de cambio climático y estrategias de adaptación en las comunidades agrícolas de Cotacachi

Kristin VanderMolen / 145-158

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.

Su repercusión en el debate latinoamericano

Santiago C. Leiras / 159-174

¿Cómo controlar a los líderes políticos?

Rut Diamint y Laura Tedesco / 175-188

RESEÑAS

Democracia, participación y socialismo / 189-194

In the Shadows of State and Capital. The United Fruit Company,

Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995 / 195-200

Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

José de Echave C.*

La explotación minera a escala mundial ha tenido un crecimiento vertiginoso en las últimas dos décadas. En América Latina, el caso peruano es el de un boom minero propiciado por un marco regulatorio proclive a la inversión extranjera. La creciente importancia que han tomado los conflictos socio ambientales, ponen en juego la posibilidad de cambiar el vigente modelo de un extractivismo minero depredador a un extractivismo sensato que cuestione el predominio de los mecanismos de autorregulación privada.

Algunas tendencias globales de la minería

La actividad minera presenta un conjunto de tendencias globales que es importante considerar. A continuación citamos algunas de las más significativas:

La minería ha estado en una fase de crecimiento sin precedentes. Con algunos breves intervalos son aproximadamente 20 años de expansión continua. El número de países con minería ha aumentado de manera notoria y cada vez se desarrolla esta actividad en regiones más remotas: Asia Central y África Occidental; desde Alaska hasta la Patagonia en las Américas, etcétera. Las inversiones mineras hoy en día acceden a regiones y zonas que hasta hace muy poco

eran consideradas como restringidas: es el caso de Mongolia que, recientemente ha permitido el ingreso de inversionistas extranjeros a sus territorios para la eventual explotación de recursos naturales. Otro ejemplo son las zonas de frontera en las que por motivos de seguridad nacional no se permitían inversiones de empresas privadas, sobre todo extranjeras.

Al lado de la dimensión productiva y los flujos de inversión que se mueven en torno a la minería; hay una dimensión territorial que es importante considerar. Diversos ecosistemas aparecen hoy en día fuertemente presionados por la expansión minera: en América Latina podemos citar el caso de los páramos, los sistemas de lagunas, las cabeceras de cuenca, la Amazonía y los glaciares, entre otros.

* Integrante de CooperAcción, Lima, Perú.

Esta presencia viene generando un intenso debate sobre la necesidad de conservar estos ecosistemas y se proponen iniciativas como la reciente ley que busca proteger los glaciares en Argentina, la protección de la reserva de biosfera del Yasuní en la Amazonía ecuatoriana, la prohibición de minería aurífera a cielo abierto en Costa Rica entre las más destacadas.

La estructura de propiedad en el sector minero ha cambiado en la última década. Hasta antes de la crisis del año 2008, el sector se caracterizó por un proceso de fusiones y adquisiciones entre empresas nunca antes visto: se han identificado 920 transacciones realizadas entre empresas mineras en los últimos años.

El escenario de expansión minera provocó un fuerte nivel de endeudamiento de las empresas, proceso que se respaldó en un mercado financiero que brindaba enormes facilidades de acceso y que prestaba dinero a tasas muy atractivas. Toda esta situación cambió drásticamente luego del inicio de la crisis financiera a finales de 2008. Para el sector minero, el estallido de la crisis provocó rápidamente una caída de la demanda y de los precios de los minerales, además de la pérdida de valor de los activos mineros.

Sin embargo, a diferencia de la crisis del año 98, los sucesos de finales del año 2008 han tenido impactos diferentes. Luego de una caída inicial de las cotizaciones de los metales, éstas se recuperaron más rápido que hace diez años. Ya en el año 2009 aparecieron algunos signos de recuperación, situación que se confirmó el año 2010: las cotizaciones

del oro alcanzaron máximos históricos a finales de 2010 y el cobre retomó los niveles previos al estallido de la crisis del año 2008. Esta situación está teniendo una influencia directa en los niveles de rentabilidad del sector minero que aparece claramente como la industria con los mayores márgenes de ganancias a nivel global.

Diversas proyecciones muestran que la minería podría alcanzar inversiones entre US\$115 y US\$120 mil millones durante el año 2011, lo que significa superar los niveles registrados el año 2008. Por lo tanto el acceso a los mercados financieros se ha ido restableciendo gradualmente, luego del estallido de los sucesos del año 2008 y el sector vuelve a tener una dinámica de inversiones con perspectivas de mediano plazo.

En el escenario global minero nuevos actores comienzan a tener una influencia importante en diferentes regiones. Empresas chinas, brasileñas, las de la India, aparecen disputando, en muchos países y en la producción global de algunos metales el rol protagónico de los grandes grupos mineros de Europa, Oceanía y América del Norte. El caso más notorio es el de las empresas mineras chinas que se muestran como una de las más dinámicas en el escenario global. Gracias a la autonomía financiera que le da el importante fondo China Investment Corp. (CIC), las empresas chinas no solo han avanzado en el control de importantes proyectos mineros en todo el mundo, también vienen realizando adquisiciones de empresas mineras de talla mundial: algunos ejemplos de esta tendencia ha sido la compra de la empresa australiana Félix Resources por la china Yanzhou Coal Mi-

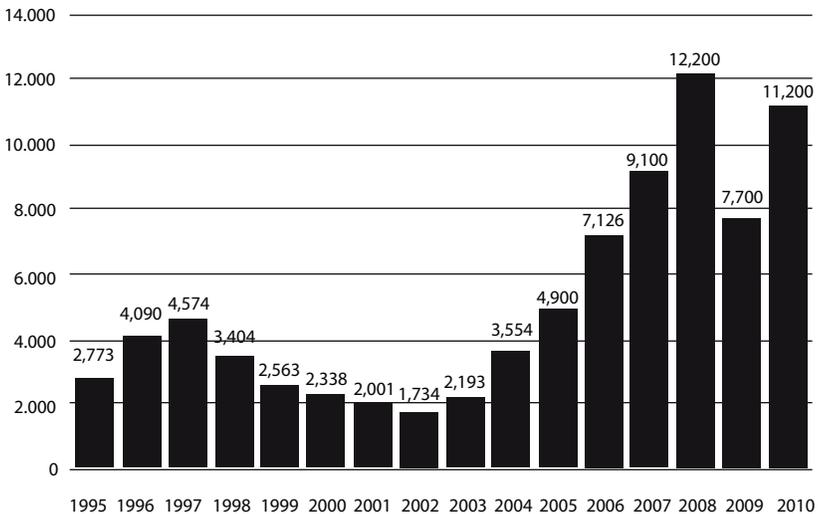
ning; o la de la también australiana OZ Minerals por Minmetals Nonferrous Metals. Además Chinalco ha adquirido el 17.2% de Teck Cominco y el 15% de Noble Group. Sin discusión, las inversiones chinas han fortalecido su presencia en la minería mundial.

Otra tendencia a tomar en cuenta es la multiplicación de conflictos sociales vinculados a la minería. En casi todo el planeta el eje de los conflictos sociales que enfrenta la minería ha pasado en las dos últimas décadas de los típicos temas laborales a los de las poblaciones vecinas y los aspectos ambientales. Mucho de lo que viene pasando en el sector mi-

nero en cuanto a tendencias, prácticas de las empresas e incluso políticas públicas, proviene del análisis de estos conflictos.

Las proyecciones que se hacen para el sector minero siguen siendo optimistas en cuanto a la posibilidad de expansión de nuevas operaciones en varias regiones en el mundo en los próximos años. La necesidad de encontrar nuevos yacimientos y así aumentar reservas presiona la actividad de exploración a nivel global y hace prever que el ciclo expansivo de las actividades extractivas va a continuar (ver gráfico).

Gastos de exploración en el mundo (US\$ Millones)



Fuente : Metals Economics Group; elaboración: CooperAcción

El complejo escenario del sector extractivo en América Latina

Si tomamos en cuenta los flujos de inversión en exploraciones, América Latina es desde hace más de una década la principal región captadora de inversiones mineras a nivel global. La región captó el año 2010 el 27% de la inversión en exploraciones y entre los diez destinos principales de la inversión minera en el mundo, figuran cuatro países de la región: México (4to), Perú (5to), Chile (6to) y Brasil (9no).

La llegada de estos flujos de inversión a América Latina se da en un escenario sustantivamente distinto al de décadas pasadas: por ejemplo a diferencia de lo que ocurría en la década del 90, caracterizada por la vigencia de códigos de minería de inspiración liberal y muy similares en casi todos los países de la región, en la actualidad se presentan situaciones claramente diferenciadas. Por un lado tenemos la realidad de países como Colombia, Perú y Chile, que se mantienen bajo los preceptos de las políticas del consenso de Washington y que tienen en el sector extractivo, sobre todo la minería y los hidrocarburos, a uno de los pilares de sus economías. En estos países las políticas se siguen caracterizando por la promoción abierta de estas actividades, bajo el predominio y el control de los recursos por empresas transnacionales, que desarrollan sus actividades en un escenario de desregulación total, con Estados que tienen una mínima presencia y participación.

Por otro lado se encuentra el grupo de países con gobiernos que promueven un mayor control de los recursos naturales por parte del Estado. Los denominados gobiernos progresistas, de izquierda o del *socialismo del siglo XXI*, han apostado por el control de la renta extractiva como aspecto más saltante de sus nuevas políticas extractivas: “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...”¹. En este grupo, aunque con diferencias y matices, se ubican los actuales gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, El Salvador, Uruguay.

Por lo tanto, pese a las orientaciones políticas distintas en todos los casos se apuesta por economías profundamente dependientes del sector extractivo: el extractivismo conservador y transnacional de Colombia y Perú y el neo extractivismo de los denominados gobiernos de izquierda.

En ambos bloques de países los problemas sociales y ambientales marcan la agenda de graves conflictos. En Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena denuncia que preceptos constitucionales importantes como los que definen los derechos de la naturaleza o el derecho a la consulta previa libre e informada, vienen siendo revisados y cuestionados por leyes específicas como la de minería y la de recursos hídricos (Ecuador) y la del Órgano Electoral Plurinacional (Bolivia). En Venezuela se denuncia que algunos estados, como el de Zulia, “se ha con-

1 Gudyas, 2009.

vertido en una zona de sacrificio minero petrolero² y en Argentina se anunció desde la propia presidencia de la república el respaldo a un proyecto minero controvertido, como el de Pascua Lama que afecta toda una zona de glaciares. En Brasil el manejo de las grandes inversiones en zonas sensibles como la Amazonía y la flexibilización de las normas ambientales provocó la salida de la ministra del Ambiente Marina Silva en el gobierno de Lula.

En Perú y Colombia, los conflictos ambientales vinculados al sector extractivo no cesan de aumentar en número e intensidad. En ambos países la apuesta de sus gobiernos sigue siendo concretar una larga lista de nuevos proyectos de inversión pese a la fuerte resistencia, sobre todo de poblaciones rurales.

Todo indica que la agenda vinculada a las industrias extractivas seguirá marcando el debate económico, político, social y ambiental en la región, tanto por

variables internas como externas. En lo interno, salvo algunas medidas aisladas, no se prevén cambios sustantivos en las políticas de promoción de estas actividades en los diferentes países y en lo externo se proyecta que la industria minera seguirá presionando para controlar nuevos y mayores yacimientos, lo que significa que los flujos de inversión seguirán llegando a América Latina en los próximos años.

El caso peruano, como ejemplo de las tendencias globales

El Perú es un buen ejemplo de gran parte de las tendencias mencionadas. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el Perú se ubica en lugares expectantes en el ranking de producción de minerales y también se ha convertido en uno de los principales destinos de la inversión en exploración y desarrollo de proyectos mineros en América Latina.

Ubicación del Perú en el mundo y en Latinoamérica según producto: 2009			
Principales	Productos	Ubicación	
		Latinoamérica	Mundo
Estaño	(TMF)	1º	3º
Zinc	(TMF)	1º	2º
Plomo	(TMF)	1º	4º
Oro	(KGF)	1º	6º
Plata	(KGF)	1º	1º
Cobre	(TMF)	2º	2º
Hierro	(TMF)	5º	17º

Fuente: MEM

2 Gudynas. Op. cit.

Son casi veinte años de expansión continua de la minería: en 1993, con la entrada en producción de Yanacocha, la mina de oro más grande de Sudamérica, se inició formalmente una etapa de expansión productiva y de importantes inversiones en el país. Una serie de factores externos e internos estuvieron a la base de este proceso de expansión: necesidades de incremento de reservas de la industria minera a nivel global, aumento de las cotizaciones de los principales metales, mercados financieros dispuestos a respaldar grandes inversiones, reformas estructurales que, como en el caso del Perú, buscaron generar condiciones atractivas para los inversionistas, son algunos de los factores que jugaron a favor del nuevo ciclo expansivo.

Lo cierto es que la minería en el Perú comenzó a crecer a tasas importantes: en la primera mitad de la década del 90, el Producto Bruto Interno de la minería metálica se expandió a una tasa promedio de 7.1% y en la segunda mitad a una tasa de 9.1%. Los picos de expansión fueron alcanzados en los años 1993, 1994, 1997 y 1999, con tasas de expansión de dos dígitos: 10.9%, 15.2%, 10.8% y 16% respectivamente.

En este contexto de expansión, el peso de la minería en la economía peruana comenzó a ser cada vez más gravitante. Las cifras globales muestran que la minería aporta alrededor del 6% del Producto Bruto Interno del Perú, al mismo tiempo que contribuye con algo más del 60% de las exportaciones pe-

ruanas y da cuenta del 21% del stock de Inversión Extranjera Directa.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es el aporte tributario de la minería a la economía peruana, que comenzó a aumentar sobre todo a partir del año 2002 por la elevación de la cotización internacional de los metales: el año 2007 la minería representó el 24.7% de la recaudación de todos los tributos internos, para luego caer a 10.7% en 2009, como consecuencia de los efectos de la crisis internacional. En la estructura tributaria del sector minero, destaca nítidamente el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría³: casi el 90% de todos los impuestos que paga el sector minero corresponden a esta categoría.

El Perú es uno de los pocos países con una actividad minera importante que mantiene su política tributaria casi intacta, sin afectar los enormes ingresos que vienen obteniendo las empresas. Desde mediados de la presente década se viene discutiendo sobre la posibilidad de colocar un impuesto a las sobre ganancias mineras y sobre todo cómo establecer una política fiscal y tributaria de mediano y largo plazo, orientada a que las actividades productivas paguen los impuestos que les corresponden. La apuesta es reducir el carácter regresivo del sistema tributario en el Perú.

La presencia territorial de la minería y los conflictos como indicadores

Al lado de la dimensión productiva, de inversiones y el aporte tributario, hay

3 Es el impuesto que se aplica sobre las ganancias de las empresas.

también una variable territorial que es importante destacar en el proceso de expansión minera en el Perú. En los últimos años se ha producido una expansión sin precedentes del área geográfica dedicada a actividades mineras. Un indicador importante que muestra esta evolución es el de las concesiones: a inicios de la década del 90 las concesiones mineras ocupaban apenas 2 millones trescientas mil hectáreas y en la actualidad ya superan los 21 millones 280 mil hectáreas, lo que representa aproximadamente el 17% del territorio peruano.

Si bien la minería en el Perú ha sido considerada sobre todo como una actividad alto andina, lo cierto es que en los últimos años se ha expandido también en valles transandinos, zonas de costa e inclusive en la Amazonía alta y baja. En este escenario de expansión, la disputa por el control de recursos escasos, como es el caso de las tierras agrícolas, los recursos hídricos, los temas de contaminación, desplazamiento de poblaciones y actividades productivas, son algunos de los aspectos centrales que están a la base de los conflictos entre las empresas extractivas y comunidades campesinas y nativas.

El crecimiento de la actividad minera en el Perú ha estado acompañado de un aumento importante de la conflictividad social en el Perú. Según los informes regulares que emite la Defensoría del Pueblo, alrededor de la mitad de conflictos sociales que se producen en el Perú tienen su origen en problemas ambientales y dentro de ellos la gran mayoría son conflictos mineros y de hidrocarburos:

uno de los últimos informes de la Defensoría, que precisaba los conflictos por categoría mostraba que la minería daba cuenta del 64% de los conflictos socio ambientales.

Son varios los elementos que están a la base del crecimiento acelerado de las industrias extractivas y el aumento de conflictos sociales. A continuación detallamos algunos de los más importantes:

Un marco legal que ha brindado condiciones extremadamente favorables a las empresas extractivas. La Ley General de Minería⁴ y la Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional⁵ y la propia Constitución Política de 1993 terminaron de consolidar el escenario normativo que le dio garantías y estabilidad jurídica y tributaria a las empresas extractivas. Al mismo tiempo, los derechos mineros se liberalizaron y las empresas públicas se privatizaron.

Mientras que la minería y los hidrocarburos aumentaban en importancia y eran priorizadas como actividades estratégicas en el Perú, los derechos de las poblaciones rurales, sobre todo comunidades campesinas e indígenas, eran claramente afectados. Las modificaciones en la Ley de Tierras, buscaron favorecer las inversiones y afectaron a las comunidades.

Un marco de normas ambientales débil, caracterizado por la ausencia de un enfoque transectorial, la falta de institucionalidad y recursos para liderar la gestión ambiental, las insuficientes normas referidas a los límites máximos per-

4 Promulgada el 4 de junio de 1992.

5 Promulgada el 20 de agosto de 1993.

misibles de contaminación, los pasivos ambientales irresueltos y por supuesto la ausencia de adecuados mecanismos de participación ciudadana. Todos estos aspectos todavía no han sido resueltos, pese a la creación del Ministerio del Ambiente⁶ que no tiene competencias en dos puntos centrales: la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental⁷ y el tema del agua.

Los escasos mecanismos de participación ciudadana y consulta han sido también un tema de conflicto. Los mecanismos existentes, leyes y reglamentos, siguen siendo sumamente restringidos y han terminado de configurar una caricatura de participación ciudadana que presenta las siguientes limitaciones: (1) no existen mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información en las fases de entrega de concesiones ni antes de iniciar la etapa de exploración; (2) las poblaciones sólo son convocadas cuando se va a aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, es decir, antes de entrar a la fase de explotación y cuando casi todo ya está decidido; (3) tampoco existe obligación alguna por parte de la autoridad de Energía y Minas de considerar los aportes que puedan haberse formulado en las audiencias públicas.

Uno de los últimos capítulos frustrados fue el de la ley de consulta para los pueblos indígenas. Luego de un importante trabajo de concertación, que involucró a organizaciones indígenas, diferentes redes sociales y al propio Congreso, se logró aprobar el 19 de mayo de

2010 la ley de consulta previa para los pueblos indígenas. Sin embargo, el 21 de junio de 2010, la ley de consulta fue observada por el Poder Ejecutivo. Fueron ocho las observaciones presentadas por el Ejecutivo que modifican aspectos sustantivos de la ley y terminan por desnaturalizarla. Una de ellas señala que la consulta no puede limitar o prohibir que el Estado tome medidas en función del interés general de la Nación: se señala, además, que la ley de consulta “implica el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”. En esta observación se contraponen claramente los derechos de los pueblos indígenas con un supuesto interés nacional. Éste ha sido un argumento muy utilizado en las últimas décadas, cada vez que las comunidades han exigido ejercer el derecho a la consulta: “¿por qué poblaciones pequeñas tienen que decidir por proyectos que son de interés nacional?”.

El gran problema es que en un país como el Perú no se cuenta con políticas públicas que permitan presentar evidencias claras que tal o cual proyecto responda al “interés de la Nación”. Precisamente, se debate sobre la necesidad de dotarnos de esos instrumentos y uno de ellos es la consulta previa. La consulta, entre otras cosas, implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y la generación de consensos. Uno de los lemas utilizados por las organizaciones de comunidades ha sido precisamente “a más consulta menos conflictos”.

6 El Ministerio del Ambiente fue creado el 14 de mayo de 2008.

7 El Ministerio de Energía y Minas sigue siendo la entidad que aprueba los EIA de los proyectos mineros.

Otra observación del Ejecutivo cuestiona que las comunidades andinas sean pueblos indígenas. Además el Estado peruano, según esta observación pretende reservarse la identificación de quiénes son los pueblos indígenas en contra de lo que señala expresamente el propio Convenio 169 de la OIT.

Las observaciones del Ejecutivo representan un peligroso retroceso que afecta las relaciones entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú ha señalado su rechazo a las observaciones presentadas y espera que “el Congreso de la República vele por la aprobación final de una Ley de Consulta Previa que respete los derechos de los pueblos indígenas, vigentes en la Constitución del Perú y en el Convenio 169 de la OIT”. En la actualidad el proceso se encuentra entrampado.

Algunos ejes para pensar en los escenarios de transición

En el Perú se anuncia una gran lista de nuevos proyectos mineros, por un valor de algo más de 41 mil millones de dólares, que intentan ser desarrollados en los próximos años, como si no ocurriese nada y como si los conflictos sociales vinculados a la minería fuesen de otro planeta. El gobierno peruano pretende dejar aprobados el mayor número de Estudios de Impacto Ambiental antes del cambio de mando para garantizar su realización.

¿Es posible que la minería crezca a las tasas que las empresas y las autoridades peruanas pretenden? ¿La orientación general que debe ser acatada es *hacer*

extractivismo minero hasta que el recurso se agote?

En el contexto actual cabe hablar de prudencia. Para comenzar habría que observar algunos indicadores: por ejemplo en los últimos años indicadores económicos del sector minero muestran un menor dinamismo: una clara muestra de esta tendencia es la evolución del PBI de la minería metálica. Por primera vez en 20 años, el PBI minero fue negativo el año 2009 (-1.4%), situación que se ha agravado el 2010 (-4.1%). La tendencia por quinquenios muestra un descenso considerable del dinamismo de décadas pasadas. Esta situación se explica en parte por las dificultades que hoy en día encuentran las empresas para llevar adelante sus proyectos: los conflictos y las resistencias de poblaciones enteras a nuevos proyectos mineros en varias regiones del país, son un factor que explica el menor dinamismo de la minería.

No parece lógico pensar en nuevas fases de expansión minera, como las de la década del 90, sin que las tensiones se agudicen. La estrategia expansiva de la minería metálica enfrenta fuertes resistencias sociales y serios cuestionamientos. Los indicadores que saltan a la vista son el número e intensidad de los propios conflictos, los graves problemas ambientales en un número mayor de zonas, la disputa por recursos escasos, como el agua y las tierras agrícolas, los derechos de las poblaciones que son afectadas, entre otros. De esta manera se cuestiona la sostenibilidad de la estrategia de expansión ilimitada de la minería.

Además, estos cuestionamientos rompen con algunos paradigmas: cada vez es más difícil sostener el concepto

de crecimiento económico ilimitado, bajo los cánones actuales, más aun cuando se tiene a la base un sector extractivo como el minero. El tema del decrecimiento o la necesidad de diseñar otro tipo de crecimiento se debate hoy en día en la academia, en la clase política y en los movimientos sociales. Serge Latouche, el economista y politólogo francés, señala que la idea del decrecimiento tiene dos orígenes: la toma de conciencia sobre la crisis ecológica y por otro lado, la crítica a los que confunden crecimiento con desarrollo.

Este debate no solo es teoría pura; está presente en las demandas que se levantan en los conflictos sociales que se presentan en diferentes partes del planeta y en algunas iniciativas: en América Latina, está presente en iniciativas como la del Yasuní en Ecuador o en la reciente ley de protección de glaciares en Argentina y en la decisión tomada en Costa Rica, que prohíbe la minería de oro a cielo abierto. Estas propuestas van en la misma dirección.

En el caso peruano, pobladores de Islay, Conococha, Huancabamba y Ayavaca, Tambogrande y el Cerro Quilish, todos casos emblemáticos de resistencia en los últimos diez años, están conectados -desde sus luchas contra la expansión minera sin control- con este tipo de reflexión. Mientras que las autoridades peruanas y las empresas extractivas insisten en que el Perú y el planeta continúan bajo los cánones de un crecimiento productivo ilimitado, los cuestionamientos y las resistencias a la expansión minera plantean otros caminos y otro tipo de crecimiento.

¿Cómo abordar estos temas en un país como el Perú? ¿Cómo se pueden di-

señar los procesos de transición para una actividad como la minería? Lo ocurrido en el Perú con la minería calza muy bien con la definición de un *extractivismo profundamente depredador*: expansión agresiva de la minería en sus diferentes etapas, actividades impuestas y por lo general excluyentes, pasivos ambientales a lo largo y ancho del territorio, vulneración de derechos de poblaciones enteras, desplazamientos forzados, conflictos, entre otros aspectos.

Pasar en el Perú de un escenario de *extractivismo minero depredador* a uno *sensato* implica varios retos. Uno de ellos es cómo construir nuevos equilibrios o indicadores de sostenibilidad en lo social, lo ambiental, lo económico, tomando también en cuenta aspectos culturales que proponen, por ejemplo, los pueblos indígenas. ¿Cómo se cubren los evidentes déficits de regulación pública que cada día son más notorios y que son reemplazados agresivamente por los mecanismos voluntarios o de auto regulación privada que implementan las propias empresas? ¿Cómo se superan las brechas de gobernabilidad?

La evolución de la minería y la de los propios conflictos muestran serios problemas de gobernanza y la carencia de una institucionalidad adecuada que pueda regular la actividad. El conjunto de instituciones vinculadas a la gestión ambiental y de la minería no cuentan ni con las capacidades ni con las herramientas para transformar los conflictos y convertirlos en una oportunidad.

Un primer desafío en una etapa de transición a un extractivismo sensato es que el Estado recupere presencia en las zonas de influencia de la actividad minera con una institucionalidad que tenga

una real capacidad para manejar la dimensión social y ambiental de los conflictos. Esto implica, por ejemplo, revisar el papel que han desempeñado diferentes dependencias estatales vinculadas con la problemática minera. El Estado no cumple con sus funciones no solo por falta de voluntad política sino también por la propia debilidad, la carencia de competencias, capacidades y herramientas. El fortalecimiento de la gestión pública vinculada a la actividad minera es un aspecto determinante para la construcción de un nuevo escenario de gestión equilibrada e independiente. Es sólo de esta manera que los organismos del Estado peruano, encargados de la gestión minera, podrán recuperar la confianza de las poblaciones y apostar por una actuación neutral.

La transición a un extractivismo minero sensato implica quebrar el actual escenario de predominio de los mecanismos de autorregulación privada. Las empresas mineras vienen realizando una cerrada defensa del marco legal vigente desde inicios de la década del 90 y plantean la necesidad de mantener estables las reglas de juego para que se siga dando un clima favorable para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos. Además, sus propuestas se han orientado principalmente a crear mecanismos voluntarios de autorregulación, como son los códigos de conducta y las prácticas de responsabilidad social empresarial, que buscan definir criterios de comportamiento para el desarrollo de sus actividades en un entorno favorable.

El desarrollo de estos mecanismos voluntarios o de autorregulación tiene como mensaje central el reconocimiento de ciertas externalidades negativas como

consecuencia de sus actividades, que pueden ser controladas por las propias empresas sin la necesidad de crear nuevos instrumentos de regulación pública. Esto definitivamente plantea un debate de fondo: autorregulación privada versus regulación pública. Debe quedar claramente establecido que los denominados mecanismos voluntarios de las empresas no pueden ser vistos como una alternativa a la regulación pública y a la necesaria participación y control social de los procesos.

¿Cuáles son algunas pistas para fortalecer la gobernanza en un escenario de transición a un *extractivismo minero sensato*?

Recuperar para el país un enfoque transectorial en su política ambiental. El propio Banco Mundial reconoce que los programas de reforma estructural que se han implementado en países como el Perú han tenido como efecto el debilitamiento de las normas ambientales. Por lo tanto, un objetivo claro es contar con una autoridad ambiental autónoma, que sea eficiente, que recupere credibilidad en la actuación pública y que asegure la supervisión e implementación de instrumentos rigurosos para la protección ambiental. Ello significa que la gestión ambiental de la actividad minera y la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental no dependan, como sucede actualmente, del Ministerio de Energía y Minas, entidad que tiene al mismo tiempo la misión de promover las inversiones en minería. Por ejemplo, es urgente que el Ministerio del Ambiente y las instancias de evaluación y fiscalización ambiental cuenten con facultades para y que articulen sus acciones con los gobiernos regionales y locales.

Una nueva gestión ambiental para la minería también implica el fortalecimiento de las capacidades de prevención de impactos, tanto desde el inicio como hasta la etapa del cierre de los proyectos, ya que se busca impedir que el legado de pasivos ambientales aumente; que se promuevan evaluaciones integrales; que se desarrollen guías metodológicas rigurosas; que se incorporen nuevos instrumentos para el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica; y que se exija una mayor calidad en los estudios ambientales de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

Casos de conflictos emblemáticos muestran que los estudios de impacto ambiental no reúnen requisitos mínimos y no responden a estándares internacionales. Por otro lado, los recursos financieros para hacer frente a costos ambientales potenciales deben estar asegurados en fondos intangibles. Adicionalmente, usando el principio de precaución, una política ambiental eficiente debería prohibir el uso de tecnologías de alto riesgo.

Una nueva gestión de la dimensión territorial de la actividad minera en el país, que incorpore evaluaciones mínimas antes de la entrega de las concesiones y fortalecer las evaluaciones previas a las autorizaciones de exploraciones. Ello significa romper las dinámicas actuales, caracterizadas por políticas verticales, centralistas, carentes de información oportuna y adecuada. Significa fortalecer las tendencias que buscan ordenar y planificar el uso sostenible del territorio, zonificando desde un punto de vista económico y ecológico,

buscando generar equilibrios ambientales y sociales.

La puesta en marcha de procesos de consulta previa, libre e informada que superen las evidentes restricciones actuales. Contar con verdaderos procesos de consulta implica ir más allá de los mecanismos voluntarios o de autorregulación que han caracterizado la toma de decisiones sobre los proyectos mineros. Significa construir relaciones simétricas, en las que fluya toda la información relevante para que se puedan tomar las mejores decisiones. Deben ser además procesos oportunos para que puedan influir en la toma de decisiones y consecuencia de diálogos interculturales.

La consulta puede y debe implicar: acuerdo, diálogo democrático intenso entre el Estado, las comunidades y las empresas; desarrollo de capacidades, aprendizajes, etcétera. Hay todo un paquete que debe ser tomado de manera integral para beneficio de las comunidades y por supuesto para el beneficio de todo el país. En ese paquete está la posibilidad que el país con las poblaciones indígenas involucradas decidan cuándo y bajo qué condiciones nos conviene que haya por ejemplo minería; cuándo le conviene al país que un determinado ecosistema sea preservado; cuándo y de qué forma conviene una determinada obra de infraestructura. Todo esto implica un diálogo intenso que ayudará a fortalecer las prácticas democráticas y que terminará definiendo un clima más favorable para todos, incluidas las inversiones.

Acompañando al instrumento de consulta, se necesita crear un mecanismo efectivo para la recepción y aten-

ción de las quejas de las comunidades, autoridades locales y otros actores de las zonas de influencia de la actividad minera. La ausencia de mecanismos efectivos para la transformación de conflictos relacionados con la minería ha provocado que la intervención de las autoridades competentes se dé muchas veces a destiempo, sin estrategias y capacidades adecuadas. Además, las competencias de diferentes autoridades estatales no han sido claramente delimitadas: el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y la Defensoría del Pueblo, no han desarrollado estrategias articuladas y en muchos casos han terminado compitiendo, mostrando ineficacia en el manejo de los conflictos relacionados con la minería.

En el informe de revisión sobre industrias extractivas del Banco Mundial se habla de la necesidad de crear la figura de un Oficial de Quejas que permita una atención oportuna para encausar los conflictos por el camino del diálogo y la colaboración. En ese sentido ya existen algunas experiencias interesantes de oficinas para el tema minero, como es el caso del Ombudsman para la Minería de Australia de OXFAM Community Aid Abroad, que asume casos que involucran a empresas australianas y que ha tenido una intervención destacada en el caso del conflicto de Tintaya en el Sur Andino del Perú que involucraba a la empresa BHP Billiton.

Si bien los conflictos en las zonas de influencia de la actividad minera involucran a poblaciones diversas, el informe del Banco Mundial hace hincapié en la situación de los pueblos indígenas. Estas poblaciones perciben hoy en día entre

sus amenazas principales el avance de actividades como la minera, frente a la cual no cuentan con verdaderos mecanismos de control y de defensa de sus derechos. Luego de varios años de expansión minera, es evidente que muchos proyectos han sido desarrollados sin una evaluación adecuada de las consecuencias económicas, sociales, ambientales y culturales sobre tierras que ocupan comunidades indígenas. Realidades multi-culturales como la peruana plantean retos adicionales para construir una relación adecuada entre los diversos grupos de interés en las zonas de actividad minera, que eviten cualquier forma de marginación y refuercen estrategias de concertación y tolerancia, fomentando la participación informada de estas poblaciones.

Otro aspecto que también forma parte de los componentes que impulsan nuevas prácticas es el de la transparencia financiera relacionada con la gestión de los recursos que se generan por las industrias extractivas. Por ejemplo, actualmente está en curso la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, que plantea como objetivo incrementar el acceso a la información sobre los pagos e ingresos de los sectores extractivos en países donde estas actividades son gravitantes. Impulsada por el ex Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en septiembre de 2002 y respaldada por el Banco Mundial, la iniciativa propone que los gobiernos, empresas extractivas, organismos internacionales, organismos no gubernamentales y otros agentes trabajen en conjunto para desarrollar un

marco que promueva la transparencia de pagos e ingresos que reciben los estados por estas actividades y que deberían destinarse a promover el desarrollo. Organismos de la sociedad civil han propuesto que la transparencia de las industrias extractivas no sea solamente un mecanismo voluntario y que se amplíe a los contratos que firman las empresas con los Estados.

Comenzando a definir el escenario post extractivista

En el Perú desde diversos sectores se viene cuestionando abiertamente el actual escenario de expansión minera. Con sus luchas, poblaciones de diversas regiones en el país plantean en los conflictos no sólo el rechazo a la actividad en sus territorios sino también la necesidad que se defina el rol de la minería. Se propone redimensionar la actividad y en algunos casos hasta excluirla de algunas zonas.

Por ejemplo, autoridades y actores sociales de cuatro provincias del norte peruano, Ayabaca y Huancabamba en Piura y San Ignacio y Jaén en Cajamarca han declarado sus territorios como zonas libres de minería. En la declaratoria se fundamenta que existen áreas del territorio que deberían estar exentas de explotación minera por su alto valor ecológico, cultural y socio-económico. Se trata de ecosistemas únicos, como los bosques de neblina y los páramos que son esenciales para la provisión de agua que se utiliza para el consumo humano y el desarrollo de actividades económico-productivas. Los bosques de neblina y los páramos prestan importantes servicios ambientales: son importantes

generadores de agua para la región norte del país: allí se encuentran las nacientes del río Quiroz (cuenca del Pacífico) y la del río Chinchipe (cuenca Amazónica). La presencia de una actividad minera a gran escala y los impactos que se generarían afectarán los ciclos hidrológicos. La declaratoria solicita que se tome en cuenta el valor de los servicios ambientales que brindan los páramos y bosques de neblina. Además, estos ecosistemas ayudan a preservar especies en peligro de extinción y albergan una enorme cantidad de flora endémica.

El desarrollo de un distrito minero en la zona afectará significativamente la producción agraria que abastece mercados locales e internacionales. Las cuatro provincias apuestan por la agricultura y las nuevas iniciativas de biocomercio, el ecoturismo, entre otras actividades, como oportunidades económicas reales que ya se están aprovechando y que buscan ser potenciadas. Estas actividades se pondrán en riesgo si se desarrolla una actividad extractiva de alta intensidad como la minería.

Advierten que de realizarse la actividad minera en cualquier tipo de escala (grande, mediana y pequeña) en estos ecosistemas y con ello excavaciones, explosiones, uso de sustancias tóxicas, se provocará la destrucción de la cobertura vegetal. Asimismo, aumentaría la probabilidad de desastres, sobre todo si consideramos los fenómenos naturales a los que suele estar expuesta esta zona. De igual manera, la declaración rechaza todo tipo de actividad minera informal en las cuatro provincias, que viene generando graves problemas ambientales, sociales y de violencia.

Iniciativas como las mencionadas, que por el momento reflejan preocupaciones locales/regionales y giran en torno a casos específicos, son al mismo tiempo un insumo importante para propuestas mayores que están en proceso de construcción. Por ejemplo, las nuevas autoridades regionales y locales elegidas a finales del año 2010, vienen planteando un debate sobre competencias en relación al manejo de sus territorios. Se exigen mayores facultades y un primer pedido tiene que ver precisamente con el tema del otorgamiento de las concesiones mineras.

Lo que las nuevas autoridades demandan es poder participar en la toma de decisiones. Que las decisiones no se tomen desde el Estado central, de manera vertical e inconulta; exigen ser informados adecuadamente. También se propone una mayor articulación entre las diferentes instancias del Estado (nacional, regional local); un uso planificado del territorio y sus recursos y que allí donde se den actividades mineras, *las necesarias*, éstas sean compatibles con los planes regionales y locales.

¿Las poblaciones se imaginan otro tipo de extractivismo minero? En el caso peruano está claro que se viene cuestionando abiertamente el desarrollo minero impuesto y se apunta a redimensionarlo. Si bien no se está hablando de un escenario en el que la minería no tenga espacio, los cambios considerados significarán necesariamente menos minería en varias regiones -como se viene exigiendo en el norte del Perú- y sobre todo redefinir su rol en la economía peruana.

De una manera u otra, algo de esto está pasando cuando los planes de ex-

pansión/inversión que se anuncian desde el Ministerio de Energía y Minas finalmente no se cumplen y el Producto Bruto Interno de la minería metálica comienza a caer, como hemos mencionado. El reto es que esto, que en parte ocurre de manera espontánea, reactiva y desordenada, sea el resultado de un proceso que busque en serio y a fondo redefinir el extractivismo minero en el país. Esta es una tarea central para fundamentar y definir un escenario de transición post extractivista.

Por lo tanto los retos son enormes para las organizaciones indígenas, frentes de defensa de pobladores, organismos no gubernamentales y redes sociales diversas que han venido planteando estos temas en sus luchas. En los próximos años, al mismo tiempo que se mantienen los niveles de articulación y se atienden casos y demandas específicas, se deberá diseñar el escenario de transición que nos permita superar el predominio de un extractivismo minero que sigue siendo predominantemente depredador.

Bibliografía

- Acosta, A.
2009 *La maldición de la abundancia*. CEP, SwissAid, y Abya Yala, Quito.
- Banco Mundial
2005 *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Washington.
- Bebbington, A.
2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. IEP y CEPES, Lima.
- Campodónico, H.
1999 *Las reformas estructurales en el sector minero peruano*. CEPAL. Santiago de Chile.

128 JOSÉ DE ECHAVE C. /Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

De Echave, J., A. Diez, L. Huber, B. Revesz, X. Ricard y M. Tanaka

2007 *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA y CBC. Lima.

De Echave, J.

2008 *Diez años de minería en el Perú*. CooperAcción. Lima.

Defensoría del Pueblo

2007 *Informe Extraordinario. Los conflictos socio ambientales por actividades extractivas*. Lima.

Giraud, P.N.

1999 *L'Economie mondiale des matieres premieres*. Reperes. Paris.

Gudynas, E.

2005 "Geografías fragmentadas, sitios globalizados, áreas relegadas". *Revista del Sur*, Montevideo, No 160: 3-13 No 160: 3-13.

Gudynas, E.

2009 Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, pp 187-225, En: *Extractivismo, política y sociedad* (varios autores). CAAP y CLAES, Quito.

Latouche, S.

2006 *Le pari de la décroissance*. Fayard. Paris.

Latouche, S.

2010 *Sortir de la société de consommation. Les liens qui liberent*. Paris.

Martinez Alier, J.

2010 *El ecologismo de los pobres. Espiritrompa Ediciones*. Lima.

Routillom, G.

2010 *Economie des ressources naturelles*. Reperes. Paris.