La construcción de una propuesta de gobernanza para las zonas con presencia minera

CooperAcción

La construcción de una propuesta de gobernanza para las zonas con presencia minera

CooperAcción

Foto: Miguel Gutierrez

Foto: Miguel Gutierrez

La construcción de una propuesta de gobernanza para las zonas con presencia minera

Primera edición

Febrero del 2024

Autor: CooperAccion

Edición y corrección de estilo: José De Echave y Paul Maquet

Diseño y diagramación: Felipe Nuñez

Hecho del depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú : Nº 2024-02316

ISBN: 978-612-49553-1-0

Editado por:

© CooperAcción

Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima – Perú

www.cooperaccion.org.pe

Sumario

Presentación 8

1. La transformación de los conflictos y la construcción de gobernanza en los territorios 10

2. En relación con la gobernanza ambiental 15

3. Las extractivas, las inversiones y la economía 17

4. La propuesta de gobernanza y la minería informal y la ilegal 18

5. El derecho a la consulta y a la participación ciudadana oportuna e informada 22

6. La gobernanza de los territorios con presencia de actividades extractivas como parte de un nuevo acuerdo para una transformación social y ecológica 24

Bibliografía 27

Presentación

Desde hace 26 años CooperAcción viene trabajando en zonas con presencia de actividades extractivas como la minería y desde hace 16 años implementamos un observatorio de conflictos mineros.

En todo este tiempo de trabajo nos ha tocado intervenir en conflictos de diferente tipo, desde casos de resistencia y rechazo a proyectos mineros, como Tambogrande, Río Blanco, Conga, Cerro Quilish, Tía María, entre varios otros; hasta casos complejos que se pueden denominar como de coexistencia, como los de Espinar, Las Bambas y varios en la sierra central del país, donde la minería ya está instalada desde hace décadas. En ambos escenarios, siempre hemos puesto por delante una agenda de defensa de derechos.

En paralelo al acompañamiento de las poblaciones afectadas, hemos tenido la capacidad de levantar diagnósticos buscando identificar tendencias en torno a la conflictividad social en zonas con presencia minera; proponer hipótesis de trabajo; identificar agendas, actores sociales y estrategias de los diferentes grupos de interés. Al mismo tiempo, hemos visibilizado lo que pasa en los territorios, desarrollando un sostenido trabajo de comunicación, campaña e incidencia.

Pero también hemos tenido capacidad de elaborar propuestas. En varios momentos hemos levantado iniciativas de políticas públicas vinculadas a la protección de los territorios y el agua, el derecho a la consulta, la gestión ambiental, justicia fiscal, entre varios otros temas.

En esta ocasión estamos presentando una propuesta de gobernanza para zonas con presencia minera. Partimos de la idea que el marco legal e institucional que se puso en marcha hace aproximadamente 30 años en el Perú, fue muy efectivo para atraer inversiones, sin embargo, ha sido deficiente para responder de manera adecuada a los conflictos que esas inversiones comenzaron a producir. Las respuestas han sido y siguen siendo improvisadas, intermitentes, sin ningún tipo de capacidad institucional y menos aún sin el entendimiento que los conflictos son luces de alarma que nos están diciendo que algo no está funcionando bien y se necesita implementar cambios urgentes.

La propuesta que presentamos se ha ido procesando y madurando en varios documentos previos: por primera vez comenzamos a mencionarla en el documento publicado por la Fundación Ebert (2020), que lleva como título "Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica". Luego fue desarrollada en una investigación publicada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), titulado "Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú" (2020) y, finalmente, en el libro publicado por CooperAcción "Cómo volver a vivir tranquilos" (2022).

Es importante precisar que cuando se piensa en una propuesta de gobernanza para los territorios con presencia minera, no se busca consolidar el actual esquema de extracción exacerbada con algunos ajustes y cambios cosméticos. Una propuesta de gobernanza para estos territorios sólo tiene sentido en un proceso de transiciones y de transformación social y ecológica, que deberá estar acompañado de otros componentes y estrategias.

Desde CooperAcción presentamos este documento como una propuesta que busca iniciar un intercambio que, con seguridad, permitirá enriquecerla con el aporte de diferentes actores: organizaciones sociales, instituciones académicas y del Estado, organismos no gubernamentales del país y de la cooperación internacional y el propio sector empresarial.

Foto: Diálogo chino

1. La transformación de los conflictos y la construcción de gobernanza en los territorios

La historia económica del Perú y de América Latina muestra que la región ha estado fuertemente influenciada por los períodos de bonanza y de crisis de sectores extractivos y la evolución de los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, como se ha visto en el caso peruano, estas actividades han sido y siguen siendo fuertemente cuestionadas por los impactos que generan. En este contexto cabe preguntar sobre el rol que pueden jugar los sectores extractivos en procesos que apuestan por transformaciones sustantivas que buscan construir nuevos equilibrios sociales y ambientales.

Una primera constatación es que no es posible que los sectores extractivos sigan expandiéndose bajo los mismos términos de las últimas décadas. Estas actividades pueden jugar un rol en la economía y en la matriz productiva, pero no bajo los mismos marcos normativos e institucionales vigentes. Cuando hablamos de extractivismo, estamos aludiendo a un modelo de extracción exacerbada que se aplica bajo la siguiente orientación: llevar adelante toda la extracción posible en el más breve plazo de tiempo, sin tomar en cuenta realmente los impactos ambientales y sociales que se pueden ocasionar. El Perú es un buen ejemplo de implementación de una política extractivista.

¿Cómo transitar de un modelo extractivista profundamente depredador, productor de conflictividad social y que afecta derechos de poblaciones enteras, a uno que sea sensato, que respete a las poblaciones y los procesos previos que se desarrollan en los territorios? ¿Cuáles serían esos escenarios de transición que precisamente deberían ser tomados en cuenta en un proceso de transformación? ¿Cómo nos imaginamos los sectores extractivos en las próximas décadas? ¿Con qué tipo de marcos legales, qué tipo de regulaciones y qué forma de institucionalidad? Estas son algunas interrogantes que una propuesta transformadora debe abordar (De Echave, 2020).

Los conflictos deben ser entendidos como alertas que llegan desde los territorios y que no solamente demandan atención puntual, sino, sobre todo, transformaciones sustantivas. Sin embargo, las estrategias de abordaje de los conflictos en nuestro país se han caracterizado por lo general por respuestas puntuales, caso por caso, interviniendo casi siempre cuando los conflictos entran en la fase de escalada y de extrema polarización.

Una de las principales tesis manejadas desde el Estado y las empresas y que ha intentado explicar los conflictos en nuestro país, es la del complot[1]: se apunta a señalar que existen estrategias perfectamente orquestadas que quieren detener la inversión minera y donde, supuestamente, se utiliza la preocupación ambiental como una suerte de coartada.

Uno de los problemas de la tesis del complot es que termina simplificando en extremo la visión del conflicto y la busca homogenizar: todos los conflictos responderían a las mismas causas y desarrollarían similares estrategias "anti actividades extractivas o anti inversión". Se llega a afirmar que "hay un modus operandi" que se repite en casi todos los casos y no se reconoce ninguna demanda o agenda legítima de parte de las poblaciones y sus organizaciones.

1 En el Perú, un ex primer ministro, Oscar Valdés, en medio del conflicto de Conga y Espinar, llegó a hablar de una red muy bien organizada que estaba complotando contra el país y que contaba con conexiones internacionales.

Además, la tesis del complot termina justificando las respuestas autoritarias frente a los conflictos, cuando lo que se debería hacer es fortalecer la institucionalidad y las prácticas democráticas. De esta forma, no solo se ignoran las bases objetivas que están en el origen de los conflictos, sino que un conflicto social se reduce a una suerte de problema de orden público y así se intenta justificar la estrategia dura, que declara estados de emergencia, militariza los territorios y criminaliza la protesta, precisamente para restablecer el orden público.

Lo cierto es que no todos los conflictos son iguales o apuntan a los mismos objetivos. Como hemos mencionado, hay conflictos donde el cuestionamiento y el rechazo al proyecto extractivo es el núcleo central de la protesta. Pero hay otros que apuntan a lograr niveles de acuerdo y negociación con las empresas extractivas en temas sociales, económicos y ambientales, etc. Estos conflictos que pueden ser calificados como de coexistencia, se dan, en el caso de la minería, sobre todo en países con una mayor tradición y presencia de esta actividad, como es el caso de Perú, Chile, Bolivia, Brasil y México en América Latina.

Una lectura diferente y alternativa sobre los conflictos apunta a afirmar que no se puede entender lo que viene ocurriendo en territorios con presencia de 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[2] 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 incremente la posibilidad de que las actividades extractivas puedan contribuir a formas más efectivas y equitativas de desarrollo?".

Ese es el desafío que por el momento no ha sido asumido en el Perú y todo indica que seguimos en una espiral viciosa. Hasta ahora, desde el Estado peruano se ha montado un sistema de abordaje de los conflictos sociales que tiene las siguientes características:

- por lo general se reacciona cuando el estallido social se ha producido. Por lo tanto, no se cuenta con una estrategia preventiva.
- El monitoreo de los conflictos desde el Estado no implica una presencia constante en los territorios de parte de los organismos encargados[3].
- El Estado opera bajo una lógica de compartimientos estancos, sin capacidad de una coordinación efectiva, por ejemplo, entre la Presidencia del Consejo de Ministros y su Viceministerio de Gobernanza Territorial, los ministerios involucrados y menos aún las instancias subnacionales del propio Estado.
- Además, se tiene como una de las principales herramientas de intervención las mesas de diálogo que, a estas alturas, han perdido credibilidad: retrospectivamente, se puede afirmar que las mesas de diálogo han servido, en el mejor de los casos, para desbloquear los levantamientos, paros e instalar negociaciones que, por lo general, cuando llegan a acuerdos, estos son incumplidos. Es por eso, como se ha visto en varios casos estudiados, que gran parte de los conflictos se terminan reactivando, precisamente, por el incumplimiento de acuerdos.

Consideramos que la manera como opera el Estado peruano frente a los conflictos debe ser

2 Bebbington, A. (2013): Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina.

3 Salvo el monitoreo que realiza la Defensoría del Pueblo.

modificada sustantivamente y se debería apostar por la construcción de un sistema de gobernanza en los territorios que debería funcionar con las siguientes características:

- implementar una presencia efectiva del Estado en los territorios como garante de derechos, pues es el actor clave en un proceso de transición.
- La apuesta por un sistema de gobernanza territorial implica construir institucionalidad democrática con presencia efectiva en las zonas de influencia de las actividades extractivas. Es decir, una institucionalidad mejor distribuida y al mismo tiempo más representativa, con un claro componente de legitimidad, incorporando mecanismos de participación ciudadana que sean oportunos e informados.
- El objetivo es descentralizar la toma de decisiones, potenciar la gobernanza territorial y así contrapesar el enorme poder que ejercen en la actualidad, por ejemplo, las empresas mineras y de hidrocarburos en las zonas donde se implantan.

En los informes que publica regularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —en los que se mide el Índice de Desarrollo Humano—, también se incluye un concepto que plantea 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 de lo que se trata es de medir su presencia efectiva. Según el PNUD, la densidad del Estado es concebida como los desempeños o funcionamientos que se necesitan para garantizar la provisión de los servicios básicos. Son cinco indicadores que usualmente se toman en cuenta: electrificación (porcentaje de viviendas con alumbrado), saneamiento (porcentaje de viviendas con acceso a agua potable e instalación sanitaria), salud (número de médicos por diez mil habitantes), educación (tasa de asistencia a secundaria de doce a dieciséis años), e identidad (porcentaje de personas sin documento de identidad). La información se estratifica por quintiles (alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo).

Sin embargo, así como la función de proveer servicios sociales básicos es muy importante para medir la efectiva presencia del Estado en los territorios, deben identificarse otras funciones claves. Algunos ejemplos: el funcionamiento efectivo de los sistemas de justicia, la cobertura de los temas de seguridad, las diversas tareas de fiscalización que se deben realizar, la defensa y la protección de los derechos de las personas. El reto es mejorar la densidad del Estado pasando de los quintiles más bajos a los altos en los distintos indicadores.

Si en el Perú se cruza el Índice de Densidad del Estado (IDS) con la presencia de actividades extractivas —como la minería, los hidrocarburos, etc.—, la conclusión es clara: en los territorios donde están presentes estas actividades, por lo general, hay una muy baja densidad del Estado. Esto debe ser corregido para evitar distorsiones, como por ejemplo:

- que las empresas terminen por reemplazar al Estado en la propia provisión de servicios básicos (educación, salud, infraestructura, etc.);
- que se impongan las políticas y los estándares de las propias empresas;
- que el Estado peruano renuncie a controlar, regular y fiscalizar.

Las empresas mineras, sobre todo las que desarrollan actividades a nivel global y las asociaciones como la propia Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú, se han adscrito en los últimos años, de manera voluntaria, a los diferentes instrumentos globales sobre empresas y derechos humanos. Algunos de estos instrumentos son los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas; las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); los lineamientos del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM).

Como se menciona en un informe elaborado por CooperAccion (2024): "Estos instrumentos regulan, en un sentido amplio, lo que se entiende por debida diligencia y conducta empresarial responsable"[4]. Sin embargo, todas estas herramientas siguen siendo voluntarias, dependen de los criterios y la voluntad de las empresas y se implementan sin verdaderos mecanismos de rendición de cuentas. Por lo tanto, una tarea pendiente es implementar mecanismos y marcos normativos vinculantes de debida diligencia.

Por ello y volviendo al tema de roles, es fundamental la presencia del Estado en los territorios para que el sistema de gobernanza actúe de manera preventiva frente a posibles conflictos y no como ocurre en la actualidad. Además, en un sistema de gobernanza, la manera como se organiza el territorio no puede excluir a los actores originarios, a sus organizaciones y autoridades. En el Perú se han dado casos en los que se dispone de territorios, se toman decisiones y se dejan de lado a las poblaciones de la zona.

Además, se termina por adecuar el territorio e infraestructura clave (por ejemplo, carreteras, energía, etc.) en función de las necesidades de las empresas extractivas: se actúa bajo la premisa, por ejemplo, de que lo que es bueno para la minería también lo es para las poblaciones.

Es el caso de la carretera del denominado corredor minero del sur que fue claramente una imposición unilateral a toda la población de las zonas altoandinas de Apurímac y Cusco: la empresa minera, los gobiernos locales y regionales convirtieron abruptamente tierras comunales y de particulares en vía pública para asegurar el transporte de más de trescientos camiones diarios cargados de minerales. Posteriormente, el gobierno central clasificó la vía como nacional.

En las provincias altas de Apurímac y Cusco se hizo algo que, bajo ninguna circunstancia se haría, por ejemplo, en una ciudad como Lima o en otra área urbana: construir una vía sin negociar previamente con los propietarios de los predios por donde la carretera va a pasar; sin llegar a acuerdos; sin hacer una expropiación formal y pagar justiprecio. Está claro que en este caso debe corregirse lo que se hizo mal: la vía actual, que ha sido tomada por la minería, debe convertirse en el corredor de las poblaciones y de sus proyectos de vida, donde, por supuesto, la actividad minera puede tener un espacio. Este es un claro ejemplo que muestra lo necesario que es construir un sistema de gobernanza para un corredor que debe convertirse en mucho más que una zona de tránsito de minerales.

El tema de las actividades extractivas y su relación con aspectos sociales y ambientales también aparece en el centro de las preocupaciones que provienen desde los territorios e incluso son la base de algunas iniciativas que se han venido impulsando con diferentes resultados: protección de diversos ecosistemas, procesos de consulta ciudadana, experiencias de zonificación económica y ecológica, y planes de ordenamiento territorial, entre otras.

¿Qué expresan este tipo de iniciativas, así como los pedidos de mayores competencias que vienen desde los territorios sobre la manera en que se otorgan concesiones y se definen los proyectos extractivos?

En primer lugar, son claros cuestionamientos a la manera como vienen funcionando los procedimientos y la toma de decisiones sobre aspectos fundamentales que, por lo general, excluyen a las instancias subnacionales. Hay una clara demanda por mayores competencias y la necesidad de articular acciones y facultades entre las instancias nacionales y subnacionales.

La orientación debería ser incorporar las perspectivas locales y cambiar la lógica de imponer decisiones con estrategias que se diseñan por fuera de los territorios. Para generar estos nuevos equilibrios se necesita fortalecer y apoyar los procesos descentralizados, abrir procesos graduales de transferencias de competencias, consolidar la institucionalidad democrática existente en las localidades (la pública, la privada y la de los diferentes componentes de la sociedad civil), fortalecer capacidades y garantizar los recursos necesarios.

4 CooperAccion (2024): Guía de debida diligencia para actividades mineras. Lima

Foto: Miguel Gutierrez

2. En relación con la gobernanza ambiental

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

Lo cierto es que, a pesar de los avances en la creación y el fortalecimiento de las instituciones y políticas ambientales, el balance general ha continuado siendo crítico y las amenazas de retrocesos siempre están presentes. Como indica Alicia Bárcena, ex secretaria ejecutiva de la Cepal: «en general no se ha cambiado de manera fundamental la forma de hacer las cosas y el modelo económico sigue siendo el mismo» (cit. por De Miguel y Tavares, 2015, p. 7), e incluso en muchos territorios, como es el caso del Perú, los impactos se fueron agravando.

Por lo tanto, una tarea fundamental que aparece en el momento actual es cómo promover una nueva generación de reformas ambientales que permita cambios estructurales y que le otorgue bases de sostenibilidad a una nueva matriz productiva y que 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, un primer aspecto que aparece como prioridad es la necesidad de reforzar la autoridad ambiental, que en realidad nació con facultades recortadas, sin las competencias necesarias y que, peor aún, ha recibido en los últimos años los embates de nuevas normativas que han terminado debilitándola.

Por otro lado, todavía sigue vigente una lógica de gestión ambiental sectorial, pues en varios aspectos cada ministerio sigue siendo en cierta medida la autoridad ambiental de su respectivo sector. Por lo tanto, un objetivo claro es terminar con la gestión ambiental sectorial y reemplazarla por una que sea transversal o transectorial.

La gestión ambiental debe ser concebida e implementada desde los territorios; por lo tanto, el tema de la articulación de las competencias de los gobiernos subnacionales en materia ambiental, con las competencias de las autoridades nacionales, sigue siendo un aspecto pendiente que debe ser resuelto, lo que significa seguir apostando por el fortalecimiento de los procesos de gobernanza en los territorios.

Otro aspecto clave está vinculado a los instrumentos o los 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 Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que desde hace tres décadas se han constituido en una de las herramientas fundamentales de la certificación. Sin embargo, la casi nula evolución o desarrollo del instrumento, su falta de credibilidad y la manera como se terminan aprobando proyectos de inversión cuestionados, han puesto en duda los EIA. Se plantea la necesidad de actualizarlos y complementarlos con otras herramientas, como las evaluaciones ambientales estratégicas que 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

medulares de las políticas ambientales. Por ejemplo, todo el proceso de elaboración de los EIA se encuentra en gran medida bajo el control y manejo de privados: la empresa privada contrata a la consultora privada y entre ellos fijan los términos del proceso de elaboración del EIA. Mientras dura 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 adecuada evaluación de la documentación presentada. Una mirada alternativa debe apuntar a que el Estado, en sus diferentes instancias —nacional, regional y local— intervenga desde el inicio y no al final como ocurre en la actualidad. Urge que el Estado participe desde la definición de los términos de referencia generales y específicos de los EIA, la elección de la empresa consultora que elaborará el estudio y durante todo el proceso de elaboración del EIA, monitoreándolo, para luego encarar la parte definitiva de 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 y el avance de los proyectos extractivos han provocado cambios sustantivos en la ocupación del territorio en los países. Lo cierto es que se ha disparado el acaparamiento de la tierra: según la FAO[5] -la organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura-, los principales detonantes de la «fiebre de tierras» en regiones como América Latina, son la creciente demanda mundial de alimentos, forraje y combustible y, en segundo lugar, el incremento de la demanda de minerales y productos madereros. Este reto se entronca con la disputa por la biopolítica extractivista, pues se construye todo un discurso para darle un carácter subalterno a las actividades tradicionales, de subsistencia o que no generan un nivel de renta comparable al de las actividades extractivas.

5 Food and Agriculture Organization.

También se necesita avanzar en las políticas de ordenamiento territorial como una herramienta clave para organizar las diferentes demandas de acceso al territorio, minimizando los impactos y los posibles conflictos. Como señalan Damonte y Glave (2014), «el ordenamiento no necesariamente prohíbe las actividades extractivas, sino que establece dónde no deben realizarse y dónde pueden ejecutarse bajo ciertas circunstancias» p. 78). Los autores agregan que «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» (p. 78). El desarrollo de las políticas de ordenamiento territorial aparece como un componente fundamental en la agenda de las transiciones.

Foto: Diario Jornada

3. Las extractivas, las inversiones y la economía

Como ha sido señalado, no puede negarse la importancia que tienen las actividades extractivas para la economía de países como el Perú. Forman parte de la matriz productiva y respaldan indicadores clave de las economías, como son las exportaciones, recaudación (sobre todo en los períodos de precios altos de las materias primas), inversiones, etc.

Sin embargo, en todos estos 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. Al mismo tiempo, se evidencia lo necesario que es visibilizar las externalidades negativas que éstas provocan, por lo que es importante incorporar nuevos indicadores, como la degradación ambiental y otros, que ayuden a identificar los crecientes costos ambientales que se producen 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 un país como el Perú?, ¿cómo se definen, por ejemplo, los montos de inversiones futuras o las carteras de proyectos?, ¿la política minera de un país puede seguir siendo en esencia extraer todo lo posible en el más breve plazo de tiempo?

Lo cierto es que quien define cómo, cuándo, dónde, así como los plazos de la inversión en países como el Perú, son las propias empresas, sean públicas o privadas, sin que el Estado planifique y calendarice con criterios de sostenibilidad las inversiones extractivas. En una propuesta alternativa de transiciones, el Estado debe desarrollar los aspectos de sostenibilidad económica, social y ambiental, y adecuar las inversiones a estos criterios.

¿Cuánta minería o cuánta extracción de hidrocarburos se necesita en un determinado período de tiempo para garantizar viabilidad económica, social y ambiental? Esta es una pregunta fundamental que debe ser planteada en el debate sobre el rol de las empresas extractivas en la economía, que permitiría identificar nuevos puntos de equilibrio y una nueva relación más sostenible y duradera.

En materia económica también aparecen otros temas en la agenda de transiciones, como la rendición de cuentas y la transparencia financiera[6], 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.

En el tema de la transparencia, el Perú fue el primer país de América Latina que se adhirió a la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI por sus siglas en inglés). Sin embargo, en mayo de 2022, debido al incumplimiento del Ministerio de Energía y Minas en la elaboración y publicación del VIII Informe Nacional de Transparencia, el Perú fue suspendido de manera temporal por el Consejo Internacional de la EITI.

Luego de la suspensión, el 29 de diciembre de 2022, se logró publicar el VIII Informe Nacional de Transparencia de las Industrias Extractivas para el periodo 2019-2020 y el Consejo Internacional decidió levantar la suspensión de Perú. Sin duda, en materia de transparencia financiera y tributaria, se deben hacer mayores esfuerzos, sobre todo, para que la población en general pueda acceder a este tipo de información.

Por otro lado, es oportuno recordar que hace

6 El Perú fue el primer país de América Latina que se incorporó a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés), aunque fue suspendido en mayo de 2022 por no cumplir con entregar el VIII Informe Nacional de Transparencia.

unos años, un estudio del Consejo Fiscal (2016) daba cuenta que somos el único país de la Alianza del Pacífico que no ha implementado una reforma tributaria estructural, terminado el ciclo de precios altos de las materias primas: Chile implementó una reforma el 2014; México el 2013 y Colombia el 2012, 2016 y 2022.

Esta es una de las causas por las que la presión tributaria en el Perú está alejada del promedio regional: si en el 2000 estábamos tres puntos rezagados, en la actualidad estamos siete puntos por debajo del promedio latinoamericano. Por lo tanto, llevar adelante una reforma tributaria debería ser un acuerdo básico de todos los estamentos de la sociedad peruana: un país con una presión tributaria por debajo del 17% o 16% del PBI, tiene un Estado colapsado y esa es nuestra realidad.

Los que dicen que no es el momento para una reforma tributaria, deberían explicar cuándo sí sería factible. Si no lo es porque estamos en un momento complicado de nuestra economía, uno podría deducir que el momento adecuado sería cuando estamos en expansión. Sin embargo, cuando la economía peruana estuvo creciendo a tasas altas, tampoco era el momento para los que se oponen a una posible reforma.

El Perú no puede dar la espalda a las tendencias globales en materia de fiscalidad. Organismos como el FMI, Banco Mundial y la propia OCDE, señalan que los países deben aplicar impuestos más altos para los grupos de mayores ingresos y las empresas más rentables. ¿El país va a perder competitividad como consecuencia de la reforma? ¿La minería, por ejemplo, va a dejar de ser competitiva y las inversiones se van a ir a otros países? El departamento de fiscalidad del FMI, recomendó el año 2021 un conjunto de ajustes a la política tributaria del Perú vinculada a la minería, haciendo un análisis comparado con otros países productores de minerales y sin que se afecte la competitividad del país. Por lo tanto, la posibilidad de hacer ajustes a la política tributaria vinculada a la minería, está abierta y sigue siendo una tarea pendiente.

4. La propuesta de gobernanza y la minería informal y la ilegal

Debemos tomar conciencia en el país que hoy en día la conflictividad social vinculada a la minería ha cambiado y, en escenarios cada vez más complejos, aparecen con mayor fuerza los conflictos relacionados con la minería informal y la abiertamente ilegal. Una propuesta de gobernanza debe incorporar en el análisis y las alternativas a este estrato de la minería

Los hechos de violencia ocurridos en los últimos años en La Libertad, Arequipa, Ica y Apurímac, vinculados a este tipo de minería y también los que ocurren en diferentes partes de la Amazonía, son indicadores de un nuevo momento de expansión de esta actividad que hay que caracterizar bien por los impactos que se vienen generando y la violencia que la acompaña.

¿Cuáles son los factores que explican esta nueva etapa de expansión?

Un primer factor tiene que ver con la subida de las cotizaciones de los minerales que ha hecho cada vez más rentable y atractiva este tipo de minería, como ocurrió en el pasado súper ciclo (2003-2012): las cotizaciones del oro se han mantenido en un nivel muy alto, incluso mucho antes de la pandemia y luego el cobre ha tenido una subida que, en determinados períodos, ha batido todos los récords previos.

Otro factor que explica la expansión es la propia pandemia y los diversos impactos que generó. Como se sabe, la pandemia significó un fuerte

golpe a la economía del país, lo que se tradujo en una pérdida masiva del empleo y el fenómeno de los retornantes: un sector importante que vivía en zonas urbanas, que se quedó de un día para otro sin empleo y que tomaron la decisión de volver a sus comunidades, generando una mayor presión para buscar otras opciones de subsistencia.

Pero la pandemia también significó el retroceso del Estado en los territorios: frente a la emergencia sanitaria, el Estado peruano y todos sus estamentos se tuvo que movilizar, con enormes dificultades para enfrentar la grave situación, descuidando otras funciones. Ese vacío ha sido aprovechado por un conjunto de actividades ilegales que encontraron condiciones propicias para su expansión: tala, narcotráfico y minería. Algunos indicadores dramáticos de este avance: por un lado, la deforestación alcanzó niveles récord el primer año de la pandemia (203 mil hectáreas el año 2020) y desde su inicio ya son 17 defensores ambientales, sobre todo líderes indígenas, que han sido asesinados principalmente por las mafias que controlan estas actividades.

Algunas de las actuales características

Este estrato de minería no solo tiene una dimensión distinta a la que mostraba tiempo atrás, sino que también presenta nuevas características que se han ido definiendo en los últimos años. Vamos a detallar algunas de las principales:

- En la actualidad la minería informal o la abiertamente ilegal, ya no solo es aurífera o no metálica, crecientemente ha comenzado a incorporar otros metales, como es el caso del cobre. Si bien, en otros períodos ha habido explotación en pequeña escala y artesanal de cobre y otros metales de base, las cotizaciones actuales la convierten en una actividad bastante atractiva.
- Hasta hace un tiempo, la pequeña minería, la informal y la abiertamente ilegal, casi no coincidían ni compartían territorios con la gran minería. Donde había gran minería, por lo general no había minería informal, salvo algunas excepciones. Ahora sí se encuentran y esa convivencia se está convirtiendo en una abierta disputa por el control de las concesiones. Lo que viene ocurriendo en varias provincias de Apurímac y Cusco y en otras regiones como La Libertad, Puno, Arequipa, etc., con enfrentamientos, violencia extrema, hasta quema de campamentos, asesinatos, es un ejemplo de este nuevo escenario de disputa entre la minería formal y la informal.
- También hay poblaciones que se están convirtiendo a la minería informal. Comunidades que optan por desarrollar extracción minera, ya sea como actividad complementaria y en algunos casos como principal fuente de ingresos. Esto ocurre tanto por las presiones que se dan dentro de la propia comunidad, impulsada en algunos casos por los ya mencionados retornantes que buscan nuevas alternativas para generar ingresos, así como por la presión de actores externos que buscan incorporar nuevos territorios a la minería informal.
- Hay que reconocer que en las últimas décadas se ha forjado toda una especialidad en este tipo de minería que se mueve con promotores por el país. Estos promotores capacitan, asesoran, prestan servicios, facilitan el acceso a insumos y canales de comercialización; enganchan con créditos a los nuevos grupos de mineros y, al mismo tiempo, cuando encuentran resistencias invaden territorios e imponen condiciones con violencia.

- Es un sector que ha acumulado mucho poder económico e influencia. Los grupos que controlan esta actividad se han beneficiado desde hace un buen tiempo de los ciclos de precios altos, lo que les ha permitido acumular ganancias extraordinarias. Ese poder económico también se traduce en influencia política y social; penetración en esferas del Estado subnacional y nacional; por ejemplo, en el sistema de justicia, las fuerzas del orden, municipios distritales y provinciales, el Congreso de la República y hasta algunos ministros o vice ministros han sido sindicados en varios gobiernos por su cercanía a este sector, logrando ampliar los plazos de formalización con el apoyo de poderes del Estado.
- Es un sector que hoy en día es consciente de su poderío; que sabe que ha crecido y se ha consolidado en varios territorios y que además percibe que no hay voluntad política desde los diferentes poderes del Estado para enfrentarlo. Es más, en cada campaña electoral varios partidos políticos terminan aproximándose a las organizaciones de mineros informales e incluso firman actas y compromisos.
- Cada vez se tiene mayores evidencias que el sector genera sus propios mecanismos de seguridad y cuando se abren disputas, informes de investigación apuntan a señalar que optan por contratar grupos armados para imponer condiciones, controlar yacimientos y desalojar a otros grupos de mineros, etc. Aparentemente, eso es lo que habría pasado en Caravelí en junio de 2022 y en Pataz en diciembre de 2023.

Los escenarios de riesgo

Si hasta el momento la tendencia es de expansión y descontrol en varias zonas del país, un posible escenario es que este sector se siga imponiendo, ya no solo en los territorios ganados, sino que termine incorporando otros, como hoy en día se intenta en el Cenepa, en la provincia de Condorcanqui, en la Amazonía de Loreto y en otras zonas.

¿Estamos marchando hacia un escenario similar al de Bolivia, donde los denominados cooperativistas se han convertido en una base social en disputa que termina imponiendo condiciones a los gobernantes y actúa con mucha violencia? Por lo que se aprecia en algunos territorios en el Perú, no habría que descartar esta posibilidad, aunque cada país presenta sus propias características.

¿Qué hacer? Lo primero que hay que reconocer es que a estas alturas no hay soluciones sencillas. El que afirme lo contrario no tiene idea del problema o subestima la situación. Planteamos algunas propuestas que no pretenden ser una solución integral pero que podrían ser primeros pasos para hacer frente a la emergencia:

- en primer lugar, se debería reconocer e identificar a las poblaciones que están luchando por proteger sus territorios y que se resisten al avance de la minería. Poblaciones como los awajun, wampis y otros pueblos amazónicos están dando una dura batalla para detener la minería ilegal, defendiendo los ríos y sus bosques; las rondas campesinas en zonas de la sierra, etc. No pueden hacerlo solos y es deber del Estado peruano respaldarlos.
- Por otro lado, el bioma amazónico está en peligro y el riesgo que termine convertido en una gran sabana es inminente. Salvar la Amazonía es una tarea que debe ser encarada de manera coordinada entre los 9 países de la cuenca amazónica y enfrentar al mismo tiempo de manera conjunta actividades ilegales como la minería. La lucha frente al calentamiento global y la deforestación abre una gran posibilidad que no está siendo

aprovechada, de contar con aliados estratégicos y recursos que pueden potenciar cualquier estrategia a nivel nacional para enfrentar una actividad como la minería ilegal. Para ello se necesita mucha voluntad política e iniciativa de nuestras autoridades.

- Se debería neutralizar la expansión y así evitar que nuevos territorios se incorporen a los espacios que ya controlan los circuitos de poder de la minería ilegal. Por lo tanto, otro paso clave es neutralizar los avances de esta actividad para luego comenzar a recuperar los territorios ya impactados.
- Finalmente, se debe cortar con la especulación que se da en torno a las concesiones mineras: empresas titulares de concesiones que terminan arrendando a grupos de mineros para que las exploten de manera informal. Todo indica que el caso de Caravelí es un ejemplo de esta práctica

Foto: La República

5. EL derecho a la consulta y a la participación ciudadana oportuna e informada

Son 15 países de la región, entre los que figura el Perú, los que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Convenio 169 establece el deber que tienen los Estados de consultar las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos originarios, estableciendo procedimientos apropiados de consulta, 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 el 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 y la conservación de su cultura, entre otras materias.

En paralelo al avance de las actividades extractivas en las últimas décadas, se comenzó a reconocer a nivel internacional el derecho a la consulta, sobre todo a 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 plano universal, en la adopción del Convenio 169 [1989] y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General (2007) [...] 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.

Pese a estos avances en el plano internacional, las tensiones sociales han continuado. Una de las demandas centrales que han acompañado los conflictos vinculados a actividades extractivas 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), Río Blanco (Perú), Cajamarca (Colombia), solo por citar algunos casos emblemáticos de consultas, las iniciativas han sido variadas: desde consultas ciudadanas municipales, pasando por 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 crisis de convivencia entre las actividades extractivas y los pueblos indígenas y comunidades rurales. Los cambios biopolíticos en los territorios han afectado todas las relaciones de vida en su conjunto.

Pese a algunos avances en el marco normativo nacional, queda mucho camino por recorrer para consolidar este derecho y, sobre todo, para que sea implementado de acuerdo con los estándares internacionales. 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 normas que afectan los derechos de los pueblos indígenas.

Foto: Miguel Gutierrez

Es un tremendo error retroceder en un tema crucial. La consulta previa es un instrumento que debería ayudar a canalizar los conflictos por vías institucionales, pacíficas y democráticas. Además, países como el Perú 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 gobernanza y transformación, se deben fortalecer los mecanismos que permitan implementar plenamente el derecho a la consulta para los pueblos indígenas y tribales, al mismo tiempo que se fortalecen los mecanismos más amplios de participación ciudadana.

6. La gobernanza de los territorios con presencia de actividades extractivas como parte de un nuevo acuerdo para una transformación social y ecológica

Como se mencionó al inicio, al pensar en una propuesta de gobernanza para los territorios con presencia minera no se busca consolidar el actual esquema de extracción exacerbada, simplemente haciendo algunos ajustes y cambios cosméticos.

Concebimos una propuesta de gobernanza para estos territorios como parte de un proceso de transición y de transformación social y ecológica, que deberá estar acompañado de otros componentes y estrategias, con el objetivo de romper el esquema de depredación de bienes naturales vigente que se ha impuesto en los territorios.

Los principales objetivos de una propuesta de gobernanza para los territorios con presencia minera, como parte importante de un proceso de transición social y ecológica, deberían ser:

1. La construcción de nuevos equilibrios ambientales, sociales, económicos y culturales que rompan con el predominio de una extracción exacerbada que se expresa en términos institucionales en la captura política del Estado[7], en un conjunto de políticas públicas impuestas, y en las narrativas que buscan ocultar o minimizar las demandas sociales, ambientales, económicas y culturales que provienen de las poblaciones afectadas y de diferentes actores de la sociedad civil.
2. Romper la maldición de la extrema dependencia en relación con la explotación de bienes naturales renovables y no renovables; apostar por una nueva matriz productiva diversificada y sostenible, donde la minería tiene un espacio, pero evitando el derroche y la sobreexplotación extractivista. Los impactos ecológicos y los crecientes costos ambientales del esquema de extracción exacerbada deben ser visibilizados y tomados en cuenta en las evaluaciones que se hacen sobre los reales aportes de estas actividades.
3. Las transiciones deberán tomar en cuenta los diferentes indicadores de los procesos de extracción para evaluar adecuadamente los impactos. Citando a Gudynas (2015), un primer indicador tiene que ver con el volumen

7 Referida a la proyección de las principales corporaciones al poder del Estado. Sobre el concepto de la captura política, ver Durand (2017).

de materiales efectivamente extraídos[8], tomando en cuenta no solamente los materiales que se remueven 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, etc. [...] Por ejemplo, la ecotoxicicidad 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.[9]

4. Las transiciones deben apostar por un proceso de construcción de gobernabilidad democrática y participativa. Los conflictos vinculados a actividades extractivas y las crisis que se generan han mostrado todos estos años serios problemas de gobernabilidad, en los que los diferentes grupos de interés muestran pesos diferenciados. Las brechas de gobernabilidad se presentan precisamente cuando los Estados, las empresas e inversionistas, pretenden ir más allá de la capacidad que tiene la sociedad de controlar y regular esas inversiones, en función del bien común. La construcción de mecanismos de debida diligencia de carácter obligatorio, es una ruta que debemos seguir, de acuerdo a las orientaciones que se vienen adoptando en varios espacios internacionales.

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, y buscar proteger ecosistemas en riesgo. Al respecto hay algunos antecedentes, como un decreto de urgencia dado en el Perú en 2010, que declaró zona de exclusión para la minería aurífera a la región de Madre de Dios, en la Amazonía sur. 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 los actores múltiples que todos estos años se han opuesto a la expansión caótica e invasiva del extractivismo, construyan espacios de participación ciudadana directa en los territorios y de representación política. De esta manera deberían jugar un rol central en el proceso de construcción de gobernabilidad democrática y participativa.

Si bien estas propuestas son materia de reflexión en varios espacios, hay que ser conscientes que su implementación afecta directamente privilegios y relaciones de poder en los territorios con presencia de actividades extractivas y, en general, en todo el país.

Por lo tanto, las transiciones propuestas dependen de transformar estos patrones de poder, así como las narrativas e imaginarios que los sostienen. En distintos espacios regionales y globales se comienza a hablar de la necesidad de un nuevo pacto ecosocial e intercultural[10] para salvaguardar los derechos de las actuales y las futuras generaciones a una vida digna, como también para poner los derechos de la naturaleza al centro de nuestra sociedad.

8 Citando a varios autores (Lettenmeier et al., 2009), Gudynas indica que por cada tonelada de cobre obtenido se tienen que extraer 348 toneladas de otros materiales.

9 Ver Gudynas (2015), ya citado.

10 Ver, por ejemplo, la propuesta de un nuevo Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (https://pactoecosocialdelsur.com/) o en el caso del Perú mismo, el proceso hacia un nuevo pacto ecosocial para la sociedad.

Foto: Miguel Gutierrez

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A., J. Schuldt, A. Barandiarán, A. Bebbington, M. Folchi (2009): Extractivismo, Política y Sociedad. Quito.

Bárcena Alicia (2015): El Desafío de la Sostenibilidad Ambiental en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.

Bebbington Anthony (2013): *Industrias Extractivas, Conflicto social y Dinámicas Institucionales en la Región Andina*. Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales y Grupo Propuesta Ciudadana. Lima.

Comisión Económica para América Latina (2016): Hacia una Nueva Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe. Santiago.

Damonte Gerardo y Glave Manuel (2014): Ordenamiento territorial para la industria extractiva. Grade. Lima.

De Echave C., José(2020)**:** Los sectores extractivos en una propuesta de transformación social y ecológica. En Cuadernos de Transformación. Fundación Friedrich Ebert-Stiftung FES. Ciudad de México.

De Echave C., José (2020)**:** Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en el Perú**.** Cepal. Santiago.

De Echave C., José, Raphael Hoetmer y Rocío Silva Santistevan (2022): *¿Cómo volver a vivir tranquilos?* Biopolítica extractivista y posestallido en los conflictos ecoterritoriales. CooperAcción. Lima.

Defensoría del Pueblo (2013): Reporte de Conflictos Sociales Nº 115, setiembre 2013. Lima. Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Gudynas Eduardo (2013): *Extracciones, Extractivismos y Extrahecciones: Un Marco Conceptual Sobre la Apropiación de Recursos Naturales*. Observatorio del Desarrollo. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo, Uruguay.

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

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.

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

Foto: Miguel Gutierrez

CooperAcción